

La estabilidad macroeconómica, el gasto público social consolidado y sus efectos en la pobreza

Año 2015

Leandro Marcarian¹

Resumen ejecutivo

En este documento se estudia la evolución de la tasa de pobreza en relación a dos índices de desempeño macroeconómico. Un primer índice simple de 4 variables, llamado EPI y otro índice más robusto, llamado MRE, compuesto por el promedio simple de tres sub índices, uno monetario, otro real-fiscal y otro que mide la evolución del sector externo. Se trabaja bajo el supuesto de que el gasto público social consolidado como porcentaje del PBI tiene un efecto positivo en reducir la pobreza, mientras que la inestabilidad macroeconómica, medida como un empeoramiento de los índices tiene un efecto negativo y se busca discernir cual de los efectos domina. Se llega a la conclusión de que el efecto negativo de la inestabilidad macroeconómica domina al efecto positivo del gasto público social consolidado en un 76% de los casos cuando se utiliza el EPI y un 65% cuando se utiliza el MRE. A su vez, las probabilidades de éxito de los índices, entendiendo el éxito como la probabilidad de que la tasa de pobreza se mueva en dirección opuesta a los índices, resultó de 74% para el EPI y de 68% para el MRE.

Clasificación JEL: E21, E66, N10, I32, I38

Palabras claves: Gasto público, Equilibrio, Pobreza, Índice de desempeño económico

El autor quisiera agradecer a Ricardo Martínez de CEPAL; a Bernardo Kosakoff; a Javier Lindenboim y todo su equipo del CEPED por sus desinteresadas contribuciones a las bases de datos necesarias para realizar este documento; a Gerardo Della Paolera y Carlos Bózzoli por sus contribuciones para la generación del índice compuesto MRE y a Nicolás Kerst por sus valiosos comentarios. Cualquier error restante es pura responsabilidad del autor.

¹ Dirección postal: Antonio Beruti 4449 5°29, Palermo (1425), CABA

Email: leanmarca85@hotmail.com

Teléfono/Fax: 153-435-8180

1. Introducción

Estabilidad macroeconómica, gasto público y bajos niveles de pobreza parecen haber sido objetivos encontrados históricamente en nuestro país. Muchos supuestos defensores de la estabilidad macro abogaban por una reducción drástica del gasto, argumentando que el déficit que éste generaba para su financiación era la causa de la inestabilidad y cuya consecuencia era mayor pobreza. Los defensores del gasto, en contraposición, argumentaban que el gasto, independientemente de su nivel, era insuficiente para alcanzar los objetivos sociales y estaban dispuestos a soportar cierto nivel de inestabilidad, si eso les permitía financiar dicho gasto y alcanzar los objetivos.

Lamentablemente la historia ha demostrado que ambas posiciones son incorrectas. Resulta prácticamente imposible imaginarse una reducción general y sostenida de los niveles de pobreza en un marco de inestabilidad macroeconómica, a la vez que también resulta indispensable un cierto nivel de gasto social para generar una redistribución más equitativa de los ingresos.

Asumiendo que la inestabilidad tiene efectos negativos sobre la pobreza, y el gasto público social consolidado (GPSC) ayuda a reducirla, el hacedor de política podría llegar a preguntarse cuál es el trade-off entre esas dos variables. Dicho de otro modo, a partir de qué valor de inestabilidad, si pudiera medirse, el efecto negativo de ésta más que compensa el efecto positivo del GPSC.

En este informe se sigue la metodología desarrollada Khramov y Lee (2013). En dicho informe se presentó un indicador, llamado Indicador de Desempeño Económico (EPI por sus siglas en inglés) que engloba 4 dimensiones, a saber, crecimiento del PBI, inflación, déficit público como porcentaje del PBI y desempleo. Los autores, como también Hagghighi, Sameti y Isfahani (2012), amplían el índice calculando una versión “en bruto” y otra corregida por los desvíos estándar de cada variable, para las economías de Estados Unidos de América e Irán respectivamente. En este documento se sigue la metodología del EPI en bruto, o “Raw EPI” de Khramov y Lee, se estudia su evolución y magnitud en relación con las variaciones en el índice de pobreza de Argentina entre los años 1980-2014. Para este indicador básico, se llega a conclusiones muy reveladoras. De los 35 años de la muestra, la pobreza aumentó en 17 años, con respecto al año anterior, el EPI empeoró en 18 años de los 35 muestra, con respecto al año anterior y existen 13 años de coincidencia, o sea, años donde la macroeconomía nacional se torna más inestable, medida como una caída del índice con respecto al año anterior, y la pobreza aumenta. Con respecto a la totalidad de la muestra, para el EPI existen 25 años de doble coincidencia (13 años de aumento de pobreza que coinciden con empeoramiento del índice y otros 12 años de caída en la pobreza con una mejora en el índice, siempre con respecto al año inmediatamente anterior). Es decir, existe un 76% de probabilidad de que la pobreza aumente cuando la macroeconomía empeora con respecto al año anterior, y un 74% de que la pobreza se mueva en dirección opuesta al índice. Luego se replica el análisis con un índice compuesto y más robusto llamado MRE llegando a conclusiones sorprendentemente similares, calculando un 65% de probabilidad de que la pobreza aumente cuando este índice empeora y un 68% de probabilidad de que la pobreza se mueva en dirección opuesta al índice.

El documento está estructurado de la siguiente manera. En la sección 2 se discute sobre las hipótesis y supuestos realizados, en la sección 3 se presentan los cálculos para el EPI, en la sección 4 se presenta una versión ampliada del EPI llamada MRE, en la

sección 5 se comparan los resultados obtenidos por ambos índices y en la sección 6 las conclusiones.

2. Supuestos de trabajo, hipótesis y discusión sobre las variables utilizadas

2.1 Construcción del Indicador para Argentina

La construcción del EPI y del MRE implica la adopción de valores de equilibrio para cada una de las variables incluidas. Para el caso argentino el listado de variables utilizadas es el siguiente:

1. Variación del PBI
2. Resultado Financiero del Sector Público Consolidado/PBI
3. Tasa de inflación
4. Tasa de desempleo
5. Gasto Público Social Consolidado/PBI

Luego, para calcular el MRE se agregan las siguientes variables

6. Reservas/PBI
7. Saldo de la Cuenta Corriente/PBI
8. Deuda Pública Total/PBI
9. Términos de intercambio
10. Nivel de apertura de la economía
11. Crecimiento de la Base Monetaria
12. Tasa de interés real
13. Devaluación del tipo de cambio nominal
14. Inversión/PBI

2.2 Definición de los equilibrios

$$\text{Variación del PBI} = 5\%$$

Se asume que este es el valor de crecimiento tendencial de equilibrio para la economía argentina. La Argentina ha sabido crecer a tasas muy superiores a este valor de equilibrio, lo que nos permite pensar que el 5% es un valor razonable, si bien valores levemente inferiores también podrían haber sido adoptados. Habiendo dicho esto, si nos basamos en la teoría de convergencia, una consecuencia del modelo de crecimiento de Robert Solow (1957) que le permitió ganar el premio Nobel de Economía, las economías en desarrollo deberían crecer a una tasa superior a las desarrolladas, cuando el rendimiento marginal decreciente del capital empieza a hacerse efectivo, condición a través de la cual alcanzarían la convergencia, por lo cual no podríamos aceptar un crecimiento de equilibrio menor al utilizado por Khramov y Lee *op.cit.* para la economía norteamericana, a saber, 4.75%.

$$\text{Resultado Financiero del Sector Público Consolidado/PBI} = - 3\%$$

A priori, no existe en la teoría económica un nivel de gasto de equilibrio, o en este caso, un determinado déficit de equilibrio. La cuestión del gasto siempre dependerá de en qué se gasta y la solvencia de los estados para financiar potenciales déficits. A su vez, existe cierto consenso en que los déficits fiscales en los momentos de caída del ciclo económico no son necesariamente malos, al punto que autores como Jordi Galí (1993) y Debrun y Kapoor (2010) encuentran evidencia para países de la OECD de que el gasto público

funciona como un estabilizador automático, o sea, que ayuda a suavizar los ciclos económicos. Con esto en mente, la definición de un valor de equilibrio pasa a ser casi subjetiva. Con la intención de seleccionar algún valor que tenga algún tipo de respaldo, ya sea en la teoría o en la práctica, se decidió adoptar los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht², también conocido como Tratado de la Unión Europea. Dicho tratado plantea que el déficit público no puede superar el 3% del PIB. Para el indicador, esto significa que cualquier déficit menor al 3% del PIB tendrá un efecto positivo sobre el EPI.

Tasa de inflación = 2%

El Banco Central de Paraguay tiene un objetivo de inflación del 5%³. Desde el año 2007, el objetivo explícito del Banco Central de Chile es que la inflación anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) se ubique la mayor parte del tiempo en torno a 3%, con un rango de tolerancia de +/- 1 punto porcentual, el cual debe ser cumplido de manera permanente en un horizonte de mediano plazo en torno a dos años⁴. El Banco Central de Brasil tiene un objetivo de inflación del 4,5% con una tolerancia de +/- 2%⁵. El Banco Central de Perú tiene un objetivo de inflación del 2% con una tolerancia de +/- 1%⁶. El Banco Central de Uruguay acepta un rango de entre 3% y 7% de inflación.⁷ La Reserva Federal de Estados Unidos se plantea un objetivo de inflación del 2%⁸. El Banco Central de Canadá tiene un objetivo del 2%, como punto medio en un rango de entre el 1 y 3% de inflación anual⁹. El Tratado de Maastricht impone para todos los países de la Unión Europea una tolerancia del 1.5% sobre los 3 países con mejor desempeño en materia de estabilidad de precios¹⁰.

Si bien el BCRA no publica explícitamente sus metas de inflación, la ciencia económica coincide desde los años 70 con la crisis del petróleo y el derrumbe del paradigma Keynesiano-Curva de Phillips, que niveles altos (2 dígitos o más) de inflación son perjudiciales para el crecimiento económico y la creación de empleo. Los niveles de inflación bajos pueden ser defendidos desde varios puntos. Desde el punto de vista de los teóricos que estudian las dinámicas representadas por la curva de Phillips, obviando todo el ruido que la inflación genera en el mercado financiero y de dinero, las últimas investigaciones en relación a dicha curva, comenzando en Robert Lucas y su revolución de las expectativas racionales, dan como resultado una curva con pendiente positiva, o sea, que a medida que aumenta la inflación aumenta el desempleo (Ravier 2008). Desde la mirada de los bancos centrales, el primer banco en publicar un objetivo explícito de inflación fue el Banco Central de Nueva Zelanda en 1989, cuando publicó un objetivo del 2% de inflación sobre su IPC. Los buenos resultados obtenidos por los neozelandeses a partir de esta medida; ya que tanto sindicatos como empresas empezaron a utilizar ese valor como referencia ajustando contratos y precios en función de ese 2%, convirtiéndolo así en una profecía auto cumplida; hizo que tanto la medida de publicar un objetivo, como el objetivo mismo del 2% empiecen a ser copiado por los distintos Bancos Centrales

² <http://www.catalunyacaixa.com/caixacat/es/ccpublic/particulars/publica/pdf/ic0707e3.pdf>

³ <https://www.bcp.gov.py/>

⁴ <http://www.bcentral.cl/acerca/funciones/05.htm>

⁵ <http://www.bcb.gov.br/?ENGLISH>

⁶ <http://www.bcrp.gob.pe/>

⁷ <http://www.bcu.gub.uy/Paginas/Default.aspx>

⁸ http://www.federalreserve.gov/faqs/economy_14400.htm

⁹ <http://www.bankofcanada.ca/rates/indicators/key-variables/inflation-control-target/>

¹⁰ <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.en.html>

alrededor del mundo, al punto que hoy se ha convertido en el objetivo de inflación utilizado por la gran mayoría de los Bancos Centrales del mundo. Por este motivo se decide una meta de inflación del 2%¹¹.

Tasa de desempleo = 7%

Ya habiendo hablado de inflación, y teniendo que hablar ahora de desempleo, la relación con la curva de Phillips parece inevitable. Phillips descubre una relación empírica, negativa y no lineal entre la tasa de inflación salarial y la tasa de desempleo (Phillips 1958). Se presentó en la literatura como un trade off de suma importancia para los hacedores de políticas públicas (o policymakers). Los policymakers podrían elegir entre un bajo nivel de desempleo, siempre que aceptaran un nivel de precios creciente o mayor. Alternativamente, si la inflación resulta ser un problema, entonces podrían disminuir su aceleración, y hasta llevarla a un proceso deflacionario. En ese caso, deberían aceptar un nivel de desempleo mayor. Al trabajo de Phillips se agregaron más tarde las contribuciones de Paul Samuelson y Robert Solow (1960), quienes ofrecieron un estudio similar para el caso de la economía norteamericana, llegando a conclusiones similares. El trabajo de Phillips resumía de este modo el enfoque keynesiano, considerando central el efecto animador y estabilizador de la política monetaria anticíclica y destacando su efecto no neutral de corto plazo. Se produjo entonces lo que Milton Friedman (1976) denominó como la contrarrevolución monetarista, la que relegó el estudio keynesiano sólo al corto plazo y re-planteó una nueva Curva de Phillips de largo plazo, ahora de pendiente vertical, que reafirmaba la premisa clásica de que la política monetaria, o las variables nominales en general, no podían afectar variables reales, como el desempleo, en el largo plazo, dando lugar a un nuevo programa de investigación. Este programa alternativo, incluía la teoría cuantitativa del dinero como eje y otorgaba mayor relevancia a la distinción entre el efecto de la política monetaria en el corto y el largo plazo, prestando atención al rezago de la política monetaria y a la neutralidad del dinero en el largo plazo y creando tres nuevas teorías o conceptos: la de las expectativas adaptativas, la tasa natural de desempleo y la teoría aceleracionista de la inflación.

Se considera a la tasa natural de desempleo como la tasa la cual la economía retorna, una vez que los precios hayan neutralizado todo el efecto de corto plazo de la política monetaria. En desarrollos posteriores de este concepto se desarrolló la idea de NAIRU, o tasa de desempleo que no acelera la inflación. Este concepto suele usarse como idea de equilibrio para la variable desempleo en la literatura, pero su estimación es muy complicada, dado que las dinámicas del desempleo no son homogéneas hacia adentro del grupo. El Ministerio de Economía de la Nación en su Informe Económico N° 73 de 2010 hace un desarrollo exhaustivo del tema demostrando como la NAIRU estimada por ellos para Argentina está muy por encima de cualquier valor razonable (*24% o 16% según si se tomaba la regresión con o sin outliers*).

Dado que la economía Argentina ha estado creciendo ininterrumpidamente desde 2003, y que los niveles de desempleo se han mantenido relativamente constantes en los últimos años alrededor del 7%, se decidió tomar ese valor como criterio de equilibrio aunque es levemente superior al promedio de la serie, sesgado por los años de alto desempleo de la convertibilidad.

Reservas/PBI = 10%

A la hora de hablar de niveles de reservas internacionales (RI) óptimas, la literatura suele utilizar algunos indicadores básicos. Los más conocidos son: la razón RI/importaciones,

¹¹ http://www.nytimes.com/2014/12/21/upshot/of-kiwis-and-currencies-how-a-2-inflation-target-became-global-economic-gospel.html?_r=0&abt=0002&abg=0

“que fue la tradicional regla de los bancos centrales durante muchos años, hasta que cayó en desuso después del rompimiento de Bretton Woods”, y fue propuesta por Robert Triffin (Rodríguez, Ruiz 2012). Según esta regla el banco central debe mantener reservas equivalentes a tres o cuatro meses de importaciones; otros ejemplos son la relación entre las reservas y una fracción del agregado monetario M2, así como RI/deuda externa de corto plazo, conocida como la regla Guidotti-Greenspan (GG), la cual establece que se deberían tener reservas para pagar toda la deuda que vence a 1 año. A los indicadores de vulnerabilidad generalmente se les clasifica de la siguiente manera:

Cuadro 1. Indicadores de vulnerabilidad - Reservas Internacionales

Concepto	Indicador	Valor
Basado en Comercio	RI/Importaciones	> 3 meses
Basado en Deuda	RI/Deuda externa de corto plazo	> 1
Basado en Dinero	RI/M2	5%-10% para tipos de cambio flotantes 10%-20% para tipos de cambio fijo

Fuente: Elaboración propia en base a Rodríguez, Ruiz 2012

La razón que fundamenta la regla Guidotti-Greenspan (GG), elaborada por Pablo Guidotti –ex vice ministro de economía de la Argentina, y adoptada por Alan Greenspan, ex presidente de la Reserva Federal norteamericana– es que los gobiernos deberían tener un stock de reservas suficientes para poder soportar una masiva salida inesperada de capitales extranjeros de corto plazo. Los modelos basados en dinero, como por ejemplo la metodología Wijnholds-Kapteyn (w-k), son una prolongación de la regla GG incorporando la fuga de capitales de los residentes en el país.

El indicador basado en comercio se descartó, en principio, porque:

- ✓ Es el más antiguo y ha caído en relativo desuso
- ✓ Se desarrolló en una época donde la integración financiera no era significativa por lo que los déficits comerciales solo podían ser financiados vía reservas o ahorro interno. Una mayor integración financiera actual permite a los gobiernos financiarlos con deuda.
- ✓ Nos basamos en la hipótesis de que las importaciones deberían estar financiadas por las exportaciones, y no por reservas. O sea, no se comparte la idea de que la función de las RI sea financiar las importaciones, por ende, si esa no es su función, un valor óptimo nunca podría estar calculado en base a ese uso.

El indicador basado en deuda sufrió un destino similar. La pregunta clave detrás de todo esto es “¿por qué acumulan reservas los países, y para qué sirven?”. Los fundamentos por los cuales los países acumulan reservas se pueden resumir en 3, similares a los de la demanda de dinero keynesiana.

- a) Un motivo liquidez: para respaldar la moneda nacional y garantizar el pago de deudas
- b) Un motivo precautorio: para protegerse de ataques especulativos y shocks exógenos
- c) Un motivo rentabilidad: como uno de los elementos dentro del portafolio de activos financieros que mantienen los Bancos Centrales.

El pago de deudas tampoco parece ser la principal función de las reservas. Hasta no hace mucho esta cuestión generaba muchas controversias hacia adentro del BCRA lo que derivó en una crisis institucional y la renuncia de su presidente, Martin Redrado.

La cuestión de fondo es si la oferta de dólares, generadas a través de exportaciones, está en concordancia con la demanda de dólares, deuda e importaciones. Las reservas resultan como un residuo de este ejercicio, por ende la cuestión no debería resolverse con el stock de reservas, sino que la oferta genuina de dólares, el flujo de exportaciones, debería ser lo suficientemente amplia como para abastecer a la demanda. La deuda se suele pagar con más deuda también, proceso conocido como roll-over. Nuevamente esto tiene pros y contras. Si bien le permite a los gobiernos pagar sus deudas sin utilizar recursos propios, por cada dólar de préstamo, el deudor se compromete a devolver $1x(1+r)$, siendo r la tasa de interés atada a dicho préstamo, lo que genera un requerimiento de divisas aun mayor, cuya única fuente son las exportaciones, por ende, todo flujo de deuda debería estar compensando con equivalente flujo de exportaciones, y no solventado con un stock de reservas, el cual indefectiblemente también depende de las exportaciones. Esta es la razón bajo la cual justificamos la no utilización de la regla Guidotti-Greenspan y el modelo $w-k$ para el cálculo de reservas de equilibrio. Hay que recalcar que estos indicadores tampoco pudieron ser desarrollados por la imposibilidad de conseguir la información de deuda de corto plazo.

Existe cierto consenso en la literatura económica de que el principal beneficio de acumular reservas es el poder utilizarlas como un seguro frente a situaciones de shocks exógenos. Acumular reservas tampoco es algo benévolo, dado que al no pagar interés, los Bancos Centrales incurren en un costo de oportunidad al poseer estos recursos líquidos, en lugar de recursos de menor liquidez pero mayor retorno. Por otro lado, es también un hecho reconocido que las economías pequeñas y abiertas son mucho más dependientes de capitales extranjeros, lo que las hace más vulnerables frente a situaciones de interrupciones repentinas o salidas de ese flujo de fondos, como ocurrió en los 80 tras una suba sistemática de las tasas de interés de la Reserva Federal, bajo la presidencia de Paul Volcker como estrategia para bajar la inflación en EE.UU.; y un consecuente proceso de "fly to safety", proceso a través del cual los capitales financieros abandonan las plazas secundarias para aprovechar las altas tasas que ofrecen países con menor riesgo de default. Es en esas situaciones donde los Bancos Centrales podrían usar su stock de reservas para mitigar la absorción local de la crisis que la interrupción de entrada de capitales pueda generar. Los economistas Jeanne y Rancière (2006) encuentran evidencia de esto último, y desarrollan un modelo en donde buscan calcular el nivel óptimo de reservas que permita a las economías emergentes asegurarse frente a shocks de interrupción de flujos de capitales, teniendo en consideración el costo de oportunidad que acumular reservas implica. El modelo se calibra con datos de 34 economías emergentes, generando una probabilidad de crisis empírica en base a dichos datos, dentro de las cuales se encuentra Argentina, y se llega a un ratio de equilibrio RI/PIB del 10%.

Dado todo lo dicho anteriormente, asumiendo la hipótesis de que Argentina sigue siendo una economía vulnerables a shocks externos y que el servir de seguro frente a estos shocks debería ser la principal función de las RI, se asume el valor de 10%, como el valor de equilibrio también para Argentina, fundamentado también en el hecho de que los autores utilizan datos de nuestro país para sus cálculos.

Saldo de la Cuenta Corriente/PBI = 0%

La Cuenta Corriente (CC) de la Balanza de Pagos (BP) está definida como

$CC = X - M + R + T$, siendo

X = Exportaciones

M = Importaciones

R = Rentas, las cuales están compuestas por intereses y utilidades, que pueden ser positivas o negativas, implicando entrada o salida de divisas respectivamente.

T = Transferencias corrientes, las cuales pueden ser positivas o negativas, implicando entrada o salida de divisas respectivamente.

Se asume un valor de equilibrio de 0%, o sea, que la generación de divisas alcance como mínimo para financiar la totalidad de las salidas. Cualquier valor positivo del saldo tendrá un efecto positivo sobre el MRE, mientras que cualquier déficit de la CC tendrá un efecto negativo. Este valor se presenta como excesivamente bajo, si se toma en consideración lo dicho en el apartado anterior sobre las fuentes de financiación de la deuda, pero la idea del MRE es que cada instrumento responda a un objetivo en particular, por lo cual se sumará más adelante un indicador particular para el caso de la deuda pública.

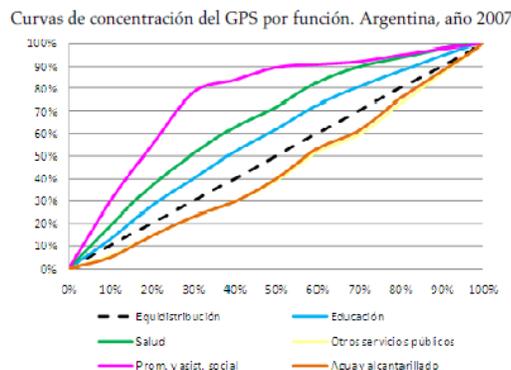
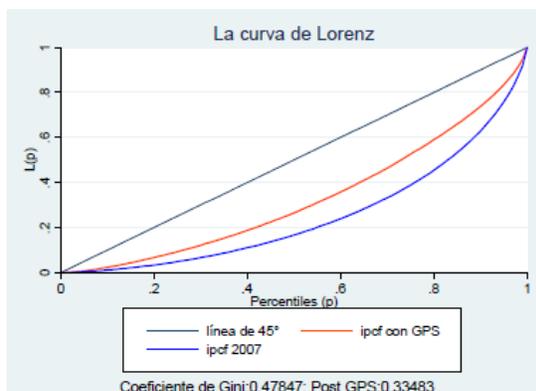
Deuda Pública Total/PBI = 60%

Aquí nuevamente, ante la ausencia de un conceso académico sobre un valor determinado de deuda de equilibrio, se decidió seguir los criterios del Tratado de Maastricht¹². Este cociente es tal vez el más problemático, ya que es una cuestión dinámica que depende de todo lo hablado anteriormente, más los intereses, términos de intercambio, maturity de la deuda y muchas otras variables que quedan fuera del alcance de este informe. De todos modos, el ratio del 60% fue convalidado por los países de la Unión Europea, y resulta ser un dato relativamente benévolo para la gran mayoría de años de la muestra estudiada.

Gasto Público Social Consolidado/PBI = Siempre en equilibrio

Dado que la intención del documento es medir el trade-off entre el efecto positivo del GPSC y el efecto negativo de la inestabilidad macroeconómica, se toma la hipótesis de que el GPSC está siempre en equilibrio. Al tomar esta postura, se neutraliza la variación del efecto el gasto sobre el EPI y el MRE. Es decir, dado que se asume que la variable está en equilibrio, o sea, es siempre igual a su valor deseado, y dado que ambos índices miden el desvío de la variable sobre su valor de equilibrio, dicho desvío será siempre cero, por lo que el efecto sobre el indicador también será cero. Al hacer esto, el análisis se simplifica dado que se puede hacer énfasis solamente en el efecto de la inestabilidad macroeconómica. Si la pobreza aumenta en años de inestabilidad, se asume que el efecto de la mala macro superó al efecto del GPSC. Si la pobreza disminuye en años de inestabilidad, el efecto del GPSC fue el que predominó.

¹² http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/adoption/who_can_join/index_en.htm



Fuente: Cristina y Barraud (2013)

El efecto redistribuidor del Gasto Social en Argentina fue demostrado por Cristina y Barraud (2013). Los autores hacen un análisis de la incidencia de la financiación y la distribución del gasto social para los años 1980-2007, prácticamente coincidiendo con la muestra tratada en este informe, llegando a la conclusión de que el gasto social (comprendido por los subcomponentes salud, educación, cultura, ciencia y técnica, agua potable y alcantarillado, vivienda y urbanismo, promoción y asistencia social, previsión social, trabajo, y otros servicios urbanos) es progresivo en su financiación, o sea, que los deciles de mayores ingresos financian una mayor porción del gasto, progresivo en su distribución, o sea, que los deciles más pobres se apropian de una mayor proporción de los bienes y/o servicios provistos como parte del GSPC, y que mejora la distribución del ingreso, disminuyendo el coeficiente del Gini. Todo esto permite aceptar con cierta generalidad la hipótesis de que el gasto social, independientemente de algún desequilibrio que pueda llegar a generar su financiación, tiene un efecto positivo en reducir la pobreza y redistribuir el ingreso de manera progresiva.

Términos de intercambio = 100%

El índice de términos de intercambio (TDI) se calcula como el cociente entre el índice de precios de las exportaciones sobre el índice de precios de las importaciones. La intención detrás de este cociente es medir el poder de compra de las exportaciones. Se asume un valor de equilibrio del 100%, o sea, que el valor promedio de las exportaciones alcance como mínimo para financiar el valor promedio de las importaciones, de manera tal de que el saldo de la balanza comercial se explica solo por diferencias en las cantidades. Siempre que los TDI tengan un valor mayor a 100%, la variable tendrá un efecto positivo sobre el indicador MRE. Vale hacer la aclaración de que la serie de TDI no se calcula como valores absolutos, sino en función a un determinado año base. La serie utilizada corresponde al Ministerio de Economía de la Nación y utiliza como año base 2004. Es importante marcar esto porque los TDI no estarían midiendo directamente el poder de compra de las exportaciones, sino que estarían midiendo el poder de compra de las exportaciones en relación a los valores de un determinado año. De todos modos, dados los precios de los commodities existentes en 2004, el índice de los TDI, en valor absoluto, era superavitario, o sea, el precio promedio en 2004 de los productos exportados por Argentina era mayor al precio promedio de los productos importados, por lo tanto, si se utiliza un año superavitario como año base, siempre que el índice sea mayor a 100% uno se estaría asegurando que el índice, en valores absolutos también lo sea. Es probable, sin embargo, que así calculado, el índice subestime el real poder de compra de las exportaciones.

Nivel de apertura de la economía = 30%

El nivel de apertura de la economía, o intercambio comercial como se lo llama en las estadísticas del Ministerio de Economía Nacional, suele medirse como el ratio entre la suma de las exportaciones y las importaciones y el PBI. La literatura económica sobre apertura económica no se ha dedicado a buscar un nivel óptimo de apertura, sino que suelen relacionar la apertura con una política monetaria y tipo de cambio de equilibrio, en función del ingreso/egreso de capitales que esa apertura genera. La universidad del CEMA realizó un trabajo en el año 2000 donde se intentó demostrar con datos de 106 países como el nivel de apertura está negativamente correlacionado con el PBI pero positivamente correlacionado con el PBI per cápita, implicando que los países más chicos deberían ser mas “abiertos” para fomentar su crecimiento. Este documento llega a la conclusión de que el nivel de apertura óptimo para la Argentina, al momento del estudio, debió haber sido de un 66%, en contraposición del 21% observado. Exigir un nivel de apertura del 66% cuando el promedio para la serie 1980-2014 ha sido de 23,9%, prácticamente un tercio del nivel deseado, parece una exageración, aunque se acepta que el nivel de apertura actual es inferior al deseable. La decisión de un nivel de equilibrio de 30% se justifica desde dos lados. En primer lugar, coincide con el promedio de apertura en Argentina para la sub muestra 1998-2014. Dado que el valor máximo de la serie es de 37% y el promedio es de 23,9%, se toma el valor de 30% como punto medio entre ambos extremos. A su vez, este valor es similar al promedio de apertura entre los países de la OCDE y los BRICS, lo que le da un sustento empírico al valor elegido.

Crecimiento de la Base Monetaria = $P^ + \Delta PBI$*

La cantidad de dinero de una economía o su tasa de crecimiento y más generalmente, la política monetaria realizada por un Banco Central será óptima o no en función de los objetivos que dicha entidad persiga. Si se asume que la misión primaria y fundamental del BCRA siempre es preservar el valor de la moneda, como lo establecía el artículo 3 de la Ley 24.144¹³, también conocida como la Carta Orgánica del BCRA, la teoría cuantitativa del dinero ofrece una buena herramienta para su cálculo. La teoría cuantitativa establece que el valor de la totalidad de las transacciones realizadas en una economía debe ser igual a la cantidad de dinero multiplicada por la cantidad de veces que el dinero cambia de manos, o velocidad de circulación. En forma de ecuación, la teoría cuantitativa toma la siguiente forma

$MV = PT$, donde

M: Cantidad de dinero

V: Velocidad de circulación

P: Nivel general de precios

T: Cantidad de transacciones o nivel de producción

Esta ecuación es muy utilizada para ver la relación entre la creación de dinero y la inflación. Para hacer esto, se calcula el diferencial total de la ecuación para tenerla en términos de variaciones porcentuales de los argumentos. Haciendo esto, la fórmula queda de la siguiente forma

$$\Delta M + \Delta V = \Delta P + \Delta T$$

¹³ http://www.bcra.gov.ar/pdfs/marco/carta_organica.pdf

Dado que ΔP es la variación del nivel general de precios, esto es equivalente a decir que es igual a la tasa inflación, y dado que ΔT es la variación del nivel de producción, es equivalente al crecimiento del PBI. Por ende, la variación de la cantidad de dinero más la variación de la velocidad será igual a la inflación más el crecimiento del producto. Esta es una de las conclusiones de la teoría cuantitativa, la cual está fuertemente confirmada por evidencia a lo largo del tiempo y a lo ancho del planeta, y es a partir de dicha conclusión que el economista Milton Friedman, premio nobel de economía, produjo la célebre frase de que “la inflación es siempre, y en cada momento, un fenómeno monetario”. El BCRA realizó sus propias estimaciones sobre la correlación entre emisión e inflación para el periodo 1975-2005 llegando a la conclusión de la existencia de una correlación casi perfecta entre ambas tasas a lo largo de toda la muestra¹⁴.

Si la intención es medir un nivel de emisión óptimo, una opción es utilizar como objetivo cuál debería haber sido la tasa de crecimiento del dinero tal que se convalide el crecimiento observado del PBI y la tasa objetivo de inflación, definida anteriormente en un 2%.

$$\Delta M^* = (2\% + \Delta PBI) - \Delta V, \text{ donde}$$

ΔM^* : Valor objetivo de emisión que convalide el crecimiento del PBI y una inflación del 2%

ΔPBI : La variación observada del PBI

ΔV : La variación en la velocidad de circulación

La literatura suele asumir una velocidad de circulación constante, por ende su variación es 0, y la ecuación se reduce a

$$\Delta M^* = 2\% + \Delta PBI$$

Este es el nivel de equilibrio definido para la emisión monetaria, el cual varía año a año en función del crecimiento del PBI. Cualquier desvío de la emisión observada por sobre este valor tendrá un efecto negativo en el indicador dado que valores mayores implicarían una inflación mayor al objetivo y valores menores, una inflación menor o posible deflación.

$$\textit{Tasa de interés real} = 2\%$$

La tasa de interés cumple varias funciones en una economía. Se la entiende como una medida de riesgo, como la variable que define la relación intertemporal entre el consumo presente y el futuro, y también como el precio del ahorro. Claramente estos tres conceptos están relacionados. La ecuación macroeconómica fundamental dice que

$$PBI = C + I + G + X - M, \text{ donde}$$

C: Consumo

I: Inversión

G: Gasto Público

X: Exportaciones

M: Importaciones

¹⁴ <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/investigaciones/WP%202006%2013.pdf>

En una economía cerrada y sin gobierno, los agentes tienen solo dos opciones sobre su dinero, pueden usarlo para consumir o usarlo para invertir, de manera tal que

$$PBI = C + I$$

A su vez, todo dinero que no se consume, se ahorrará, por lo tanto

$$PBI = C + S, \text{ donde } S \text{ es el ahorro}$$

Igualando ambas ecuaciones

$$C + I = C + S$$

$$I = S$$

Lo que significa que en economías cerradas y sin gobierno, el ahorro es necesariamente igual a la inversión. El resultado es fácilmente extrapolable a economías abiertas con gobierno. Si el ahorro es igual a la inversión, y el ahorro es una función de la tasa de interés real, definida como la tasa de interés nominal menos la inflación, la inversión también lo será. A la hora de tomar una decisión de inversión, los agentes comparan el retorno "libre de riesgo", definido por la tasa de interés real en un activo financiero simple, como un plazo fijo; contra el retorno esperado de su inversión. Es de esperar que si el retorno esperado de la inversión es menor a la tasa de interés, el agente desista de su idea de invertir y dirija sus fondos a inversiones financieras, ya que se presentan como opciones menos riesgosas y más lucrativas, lo que le pone una cota superior a la tasa de interés. A tasas muy altas, los agentes no realizarán inversiones productivas, dado que los retornos de las mismas no pueden competir con el retorno de un simple plazo fijo. Por otro lado, si la tasa de interés real es demasiado baja o negativa, nadie ahorrará, y si el ahorro es nulo, y la inversión es igual al ahorro, la inversión también será nula. Esto le pone una cota inferior a la tasa de interés real.

Con todo esto en mente, se define un nivel de equilibrio de tasa de interés real del 2% para toda la serie, considerando a este valor lo suficientemente alto como para generar los incentivos necesarios para que los agentes ahorren y generen fondos disponibles para ser canalizados hacia la inversión productiva; y a la vez no es un valor prohibitivamente alto que impida a los agentes invertir en función de que los retornos esperados sean siempre menores a dicha tasa.

Devaluación del tipo de cambio nominal = Paridad de Poder de Compra

La teoría de paridad de poder de compra (PPP por sus siglas en inglés) estipula que, una vez convertidos a la misma moneda, los niveles de precio en distintas economías deberían igualarse. La teoría de PPP se ha utilizado como marco de referencia para desarrollar teorías sobre la determinación de precios a nivel internacional, y las condiciones a partir de las cuales los mercados internacionales convergen a sus niveles de equilibrio de largo plazo.

Un problema que plantea la teoría de la PPP absoluta es que para que los índices de precios sean comparables se requiere que incluyan aproximadamente los mismos bienes con las mismas ponderaciones. Los distintos índices de precios entre países difícilmente cumplan estas condiciones ya que representan los gustos de cada economía, aspectos

culturales que suelen diferir mucho, lo que impide una comparación directa como la que se hizo en el ejemplo anterior.

Dadas estas dificultades, los economistas han optado por utilizar una versión menos estricta de la PPP, llamada relativa. Esta versión relativa estipula que son los cambios en los niveles de precios los que estarán relacionados con cambios en el TCN, no los niveles absolutos. Esta relación se puede expresar en términos de variaciones:

$$\% \Delta \text{TCN} = \% \Delta \text{Pa} - \% \Delta \text{Pe}, \text{ donde}$$

ΔPa y ΔPe son las inflaciones locales y del país contra el que se calcula el TCN, respectivamente

Esto quiere decir que la variación porcentual del tipo de cambio nominal estará dada por la diferencia entre las tasas de inflación de las economías en cuestión.

En este documento se tomará al nivel de devaluación de equilibrio como aquel necesario para que la PPP relativa se cumpla año tras año. Existe cierto consenso en la literatura de que la PPP suele cumplirse en el largo plazo, pero difícilmente en el corto. Dado que se está trabajando con una muestra de 35 años, se podría esperar que los desvíos sobre el nivel de equilibrio vayan disminuyendo con el tiempo y que los resultados vayan mejorando.

Inversión/PBI = Promedio OCDE

La tasa de inversión de una economía es una de las variables más importantes a considerar cuando se estudian conceptos relacionados al crecimiento de una economía. A grandes rasgos, la inversión es el sacrificio de consumo presente en virtud de un mayor consumo en el futuro. La relación entre la inversión y el crecimiento económico fue descrita de manera sistemática por Robert Solow, en su ya citado documento que años más tarde, le valió un premio Nobel de economía. En la versión más simple del modelo de crecimiento de Solow, plantea que en una economía, la tasa de crecimiento del producto será proporcional a su tasa de inversión. El crecimiento económico, aumento del bienestar, la riqueza y los niveles de consumo per cápita, son todos una función de la tasa de inversión, por lo que sin inversión no hay progreso posible. Habiendo dicho esto, el nivel de inversión de cada economía estará determinado por las características de la función de producción agregada y por las preferencias de la población, en particular, por la preferencia de esa población por consumo presente en detrimento del consumo futuro. En sociedades "impacientes", la preferencia por el consumo futuro será baja, se destinarán una gran porción de los recursos a consumo presente, pocos recursos al ahorro y por ende pocos a la inversión. Lo contrario sucederá en sociedades "pacientes" que descuenten el futuro a una tasa menor. Ejemplo de esto último es la economía China, la cual alcanzó un nivel de inversión del 47,8% en 2012, lo que significa que prácticamente invierten la mitad de todo el ingreso generado. Si se vuelve sobre la idea de la convergencia y se la plantea como un objetivo de política, en el sentido de que el gobierno toma como objetivo converger hacia los niveles de producción de países más desarrollados, sería indispensable al menos equipararlos en términos del ratio inversión/PBI. Si el crecimiento depende de la inversión, para igualar la tasa de crecimiento de un determinado grupo de países será condición necesaria al menos acercarse a sus niveles de inversión. Es por este motivo que se define al promedio simple del ratio Inversión/PBI para el conjunto de los países de la OCDE más Brasil, Rusia India, China, y Sud África (BRICS) siempre que se pudo contar con los datos, como el valor de

equilibrio de esta variable. Nuevamente, este valor cambiará año a año, con los cambios en los niveles de inversión y PIB de cada país.

Haciendo un análisis de regresión simple entre la variación del PBI y las variaciones de las variables que lo componen según la ecuación macroeconómica fundamental (Consumo, Inversión, Gasto Público, Exportaciones e Importaciones), se llega a que el nivel de inversión necesario para convalidar el objetivo de crecimiento del PBI del 5%, es consistente con los valores de inversión promedio de la OCDE, lo que justifica empíricamente la adopción de este valor objetivo.

3. Índice de Desempeño Económico para Argentina 1980-2014

El Índice de Desempeño Económico es un indicador macro que examina el desempeño general de la economía de un país y reporta sobre cualquier desviación con respecto al nivel deseado. Al igual que en la construcción del PIB, que mide la producción total de una economía, el EPI refleja la situación corriente en tres sectores principales de la economía: los hogares, las empresas y el gobierno. El EPI comprende variables que influyen en los tres sectores al mismo tiempo:

- la tasa de inflación como una medida de política monetaria de la economía;
- la tasa de desempleo como una medida del nivel de producción de la economía;
- el déficit presupuestario como porcentaje del PIB total como medida de la posición fiscal de la economía; y
- la variación del PIB real como una medida del desempeño agregado de toda la economía.

El EPI puede calcularse anualmente, trimestral o mensual mediante la adopción de una puntuación total de 100 puntos y restando la tasa de inflación, la tasa de desempleo, el déficit presupuestario como porcentaje del PIB, y, por último, añadir el porcentaje de cambio en el PIB, todo calculado como desviaciones de sus valores deseados. Una calificación se asigna a estos valores para comunicar de manera más simple y directa el rendimiento económico de una manera fácil de entender por todos. Esta metodología es eficaz para medir el desempeño económico de las economías a nivel nacional, sub nacional, o multinacional.

El EPI fue construido de manera tal de que

- Aumente cuando el PBI crece por encima de su valor de equilibrio (*PBI*)
- Aumente cuando el Resultado Financiero del Sector Público Consolidado/PIB es mayor al de equilibrio (*RF*)
- Disminuya cuando la inflación se desvíe de su valor de equilibrio (tanto desviaciones positivas como negativas influyen negativamente en el indicador) (*INF*)
- Aumente cuando el desempleo es menor al de equilibrio (*U*)

Por ende, la forma funcional del EPI queda descrita por la siguiente ecuación:

$$\text{EPI} = 100 + (\text{PBI} - \text{PBI}^*) + (\text{RF} - \text{RF}^*) - |\text{INF} - \text{INF}^*| - (\text{U} - \text{U}^*)$$

Donde el (*) implica el valor de equilibrio de la variable en cuestión.

Se recuerda que, dado que se asumió que el GPSC está siempre en equilibrio, el término $(GPSC - GPSC^*)$ dará siempre 0, por lo que directamente se lo elimina de la ecuación para simplificar la exposición.

A los indicadores se les asignó el siguiente rango de calificaciones.

Tabla 1. Rango de Calificaciones del EPI

Rango de puntaje	Calificación
> 96	Excelente
90 – 95	Bueno
80 – 89	Aceptable
61 – 79	Regular
< 60	Malo

Fuente: Khramov y Lee (2013)

La versión del EPI que se muestra a continuación es el Raw EPI original, con las mismas variables utilizadas por Khramov y Lee. En la tabla 2 se muestra directamente los desvíos de las variables con respecto a sus valores de equilibrio. Se incluyen dos columnas más, con las tasas de pobreza y el ratio GPSC/PBI.

Por último, se distinguen tres períodos bien marcados en la muestra, la década 80-90, la década 91-2001, y los restantes años 2002-2014. La elección de estos periodos no es arbitraria, sino que surge de analizar los cambios de tendencia en el EPI, definiendo al cambio de tendencia como la entrada-salida de una calificación MALA, y coinciden con períodos bien marcados de la historia económica Argentina, la década del 80, la década de la convertibilidad y los últimos años post convertibilidad.

En la muestra conviven 17 años de aumento de la pobreza con respecto al año anterior, 18 años de empeoramiento del EPI con respecto año anterior y 13 años de coincidencia, o sea, aumento de la pobreza y empeoramiento del EPI. Esto quiere decir, que existe un 76% de probabilidad de que la pobreza aumente, cuando el EPI empeora. A su vez, hay otros 12 años donde la pobreza cae coincidiendo con una mejora en el EPI, implicando un 71% de probabilidad de que la pobreza caiga cuando el EPI mejora y un 74% de probabilidad de que se muevan en direcciones opuestas, o sea, que la pobreza aumente cuando el EPI cae y viceversa. Solo en 5 de los años en los que empeoró el EPI, la pobreza disminuyó o se mantuvo constante. El efecto de una macroeconomía inestable dominó al efecto del gasto social en 13 de los 17 años en los cuales la pobreza aumentó.

Haciendo un breve resumen de cada década, vemos como la década del 80 obtuvo resultados completamente adversos, con un EPI promedio de $(-711)^{15}$. No es de extrañar que la pobreza haya pasado del 8,8% al inicio del período al 33,7% en 1990, virtualmente triplicando la cantidad de personas viviendo por debajo de la línea de la pobreza.

Si bien en valores extremadamente negativos, el EPI comienza a recuperarse en 1990 y alcanza el máximo de la década en 1993, después de 4 años ininterrumpidos de mejoramiento del índice y su consecuente reducción de pobreza. El cambio de presidente, sumado a la entrada en vigencia del régimen de convertibilidad en Abril del 91, haciéndose efectivo a partir de enero del 92, parecen haber tenido un primer efecto inicial

¹⁵ Para tener una idea de la magnitud de estos valores, el EPI para EE.UU. durante lo peor de la crisis del 30 fue de (+49.5)

estabilizador en el EPI. Sin embargo, alcanza su pico demasiado temprano en la década. A partir de 1993 el EPI nuevamente entra en un proceso errático, empeorando en 5 de los 8 años restantes. La pobreza pasa del 21,5% al 35,4% en una década, con un EPI promedio de 83 puntos, pero cerrando la década en un valor de 73, aún por debajo de los niveles considerados aceptables.

Tabla 2. Raw EPI Argentina 1980-2014

Año	(PBI – PBI*)	(RF – RF*)	|INF – INF*|	(U – U*)	EPI	Pobreza	GPSC/PBI
1980	-3,5%	-3,5%	86,9%	-4,4%	10	8,8%	14,51%
1981	-10,2%	-8,3%	129,3%	-2,8%	-45	8,8%	14,89%
1982	-5,7%	-8,4%	207,7%	-1,7%	-120	26,7%	10,89%
1983	-0,7%	-7,4%	431,7%	-2,3%	-337	24,5%	11,42%
1984	-3,4%	-5,7%	686,0%	-2,5%	-593	19,9%	12,97%
1985	-10,2%	-2,0%	383,4%	-0,9%	-295	16,8%	14,95%
1986	1,2%	-1,1%	79,9%	-1,5%	22	12,9%	17,24%
1987	-2,3%	-4,0%	172,8%	-1,2%	-78	20,2%	18,68%
1988	-6,1%	-4,9%	385,7%	-0,7%	-296	32,3%	16,68%
1989	-12,2%	-4,8%	4921,5%	0,6%	-4839	47,3%	16,61%
1990	-7,5%	-1,7%	1341,9%	0,4%	-1252	33,7%	18,57%
1991	4,1%	1,6%	82,0%	-0,6%	24	21,5%	19,61%
1992	2,9%	2,6%	15,5%	-0,1%	90	17,8%	19,81%
1993	3,2%	3,0%	5,4%	2,6%	109	16,8%	20,29%
1994	0,8%	1,3%	1,9%	4,5%	100	19,0%	21,02%
1995	-7,8%	0,1%	-0,4%	10,5%	81	24,8%	21,23%
1996	0,5%	-0,2%	-1,9%	10,2%	88	27,9%	20,11%
1997	3,1%	1,5%	-1,7%	7,9%	95	26,0%	19,81%
1998	-1,1%	0,6%	-1,5%	5,9%	92	25,9%	20,12%
1999	-8,4%	-1,5%	-3,8%	7,3%	79	26,7%	21,80%
2000	-5,8%	-0,3%	-2,7%	8,1%	83	28,9%	21,43%
2001	-9,4%	-4,0%	-3,5%	10,4%	73	35,4%	22,17%
2002	-15,9%	2,2%	39,0%	12,7%	35	57,5%	19,67%
2003	3,8%	4,6%	1,7%	10,3%	100	54,7%	19,13%
2004	4,0%	6,5%	4,1%	6,5%	108	40,2%	18,89%
2005	4,2%	5,1%	10,3%	4,5%	94	33,8%	19,95%
2006	3,5%	4,7%	8,7%	3,1%	96	26,9%	20,81%
2007	3,7%	3,9%	23,7%	1,4%	82	29,1%	22,88%
2008	1,8%	3,5%	21,0%	0,8%	83	29,7%	23,98%
2009	-4,1%	-0,4%	12,8%	1,6%	81	30,9%	27,78%
2010	4,2%	1,7%	23,1%	0,7%	82	29,5%	28,31%
2011	3,9%	-0,5%	19,8%	0,2%	83	24,7%	28,95%
2012	-3,1%	-1,2%	25,1%	0,2%	70	26,4%	31,78%
2013	-0,5%	-1,7%	25,4%	0,1%	72	27,4%	32,29%
2014	-4,5%	-7,2%	36,0%	0,2%	52	28,5%	32,29%

La salida de la convertibilidad empieza con una fuerte caída del EPI en 2002, el cual cae a menos de la mitad de su valor de 2001. En una relación negativa y prácticamente lineal, la pobreza aumenta 22 puntos para llegar a un máximo histórico de 57.5%. Más de la mitad de la población argentina era considerada pobre en 2002. El EPI se recupera fuertemente, obteniendo resultados buenos y excelentes entre 2003 y 2006 con una consecuente caída de la pobreza¹⁶. A partir de ese momento, se puede subdividir el resto de la muestra en dos períodos. El EPI cae 14 puntos de 96 puntos en 2006 a 82 en 2007 y se mantiene en ese valor, +/- 1pp hasta 2011. En 2012 el EPI vuelve a caer 13 puntos, y se mantiene prácticamente constante al año siguiente. El 2014 es el segundo peor año de la década, cayendo el EPI en 20 puntos con respecto al año anterior. El promedio de esta última década está tres puntos por debajo del promedio de la convertibilidad, mientras que la pobreza arranca la década en 57,5% y la termina en 28,5%. De todos modos, vale la pena hacer algunas salvedades.

1. La pobreza cae por 4 años consecutivos (2003-2006), después de haber crecido los cuatro años anteriores.
2. Sin embargo, desde el 2006, la pobreza permanece prácticamente inalterada
3. Similar a lo que ocurrió con la convertibilidad, el mejor resultado en esta última década se consigue muy al inicio de la década, para luego comenzar una convergencia escalonada hacia valores aceptables/regulares.
4. La pobreza aumenta en 7 de los 13 años, el EPI empeora en 6, y hay 5 años de doble coincidencia donde la pobreza aumenta y el EPI empeora, o sea, un 71,4% de probabilidad de que la pobreza aumente cuando el EPI empeoró entre 2002 y 2014. A su vez, el EPI mejoró en 5 de los 6 años en los que la pobreza cayó, implicando un 77% de probabilidad de que la pobreza y el EPI se hayan movido en direcciones opuestas en la última década.

4. Índice Monetario-Real-Externo para Argentina 1980-2014

Como se mencionaba anteriormente, si bien el EPI es un índice utilizado y reconocido, es probable que genere sentimientos encontrados, dado que fácilmente podría argumentarse que el análisis de una economía debería ser más robusto y que solo 4 variables no logran generar un diagnóstico representativo. Por tal motivo, en esta sección se amplía el análisis generando tres índices distintos, uno para medir la política monetaria, otro para medir el desempeño del sector externo y otro para estudiar la economía real y la política fiscal, de manera de estudiar de manera específica y más completa los tres grandes instrumentos que tiene un gobierno, a saber, la política monetaria, la política fiscal y la política cambiaria. La metodología es equivalente a la del EPI, se definen las variables, sus valores de equilibrio y se miden los desvíos del valor observado por sobre el equilibrio, para cada índice. Una vez hecho esto para los tres índices, se calcula el promedio simple de ellos, llegando al índice final llamado MRE.

4.1 Índice Real-Fiscal

El primer índice que se va a discutir en esta sección es el Real-Fiscal, por su similitud con el EPI. Este índice, llamado "R", es prácticamente igual al EPI con la diferencia de que se reemplaza la variable *inflación* por el ratio *inversión/PBI*. El espíritu detrás de esta transformación en el índice es que el mismo represente pura y exclusivamente al sector real de la economía y su interacción con la política fiscal.

¹⁶ La pobreza nunca cae por más de 4 años seguidos en toda la muestra

El R fue construido de manera tal que

- Aumente cuando el PBI crece por encima de su valor de equilibrio (*PBI*)
- Aumente cuando el Resultado Financiero del Sector Público Consolidado/PBI es mayor al de equilibrio (*RF*)
- Aumente cuando la tasa de inversión/PBI es mayor a la de equilibrio (*I*)
- Aumente cuando el desempleo es menor al de equilibrio (*U*)

Por ende, la forma funcional del R queda descrita por la siguiente ecuación:

$$R = 100 + (PBI - PBI^*) + (RF - RF^*) + (I - I^*) - (U - U^*)$$

Donde el (*) implica el valor de equilibrio de la variable en cuestión.

Cada variable que se decide incluir implica el estudio de un determinado sector o aspecto de la economía real

- ✓ La tasa de desempleo como una medida del nivel de producción de la economía;
- ✓ El déficit presupuestario como porcentaje del PIB total como medida de la posición fiscal de la economía; y
- ✓ La variación del PIB real como una medida del desempeño agregado de toda la economía.
- ✓ La tasa de inversión como medida de la fuerza y confianza del sector privado en la economía.

Es interesante ver que el índice está compuesto de variables que están todas de una manera u otra, bajo el control del gobierno de turno. El resultado fiscal está directamente controlado a través del gasto público. El PBI será resultado de la totalidad de políticas que adopte un gobierno. Si dichas políticas generan confianza en el sector privado, es altamente probable que el producto crezca. La tasa de inversión, si bien no está directamente controlada por el gobierno, depende en gran parte de la tasa de interés, la cual si es definida por el gobierno a través de su Banco Central, y de manera más general, de la confianza del sector privado sobre las decisiones de política que tomen los gobiernos. Por ende, si bien el gobierno no define los niveles de inversión, si define los mecanismos de incentivos que gobiernan las decisiones de inversión, lo que nos permite aceptar que existe cierto control sobre dicha variable. La relación con la tasa de desempleo es relativamente similar. Si el aumento del empleo depende del crecimiento del PBI, éste depende de la inversión, y ambas son directa o indirectamente funciones de las políticas que adopte un gobierno, la tasa de desempleo también lo será. Es decir, estos índices no solo reflejan el “estado de salud” de una economía en un momento del tiempo, sino que están reflejando las consecuencias de las decisiones de política que se han tomado, por lo que tranquilamente se los podría aceptar como una medida de la eficacia de los gobiernos para alcanzar los objetivos de crecimiento económico, desarrollo social y disminución de la pobreza (asumiendo que esos son los argumentos que gobiernan la función de utilidad social que buscan maximizar los gobernantes período tras período).

La diferencia principal entre el índice R y el EPI es una sustancial mejora de resultados en las décadas de los 80 y post-convertibilidad, como consecuencia de la exclusión de la variable inflación. Se ve claramente como la economía real tuvo un desempeño promedio sustancialmente superior en los años tras la salida de la convertibilidad, alcanzando el mínimo de la serie en 2002 y el máximo en 2010 y 2011.

En la tabla se muestra directamente los desvíos de las variables con respecto a sus valores de equilibrio.

Tabla 3. Índice R Argentina 1980-2014

Año	(PBI – PBI*)	(RF – RF*)	(U – U*)	(I – I*)	R
1980	-3,5%	-3,5%	-4,4%	-2,9%	95
1981	-10,2%	-8,3%	-2,8%	-4,9%	79
1982	-5,7%	-8,4%	-1,7%	-7,1%	81
1983	-0,7%	-7,4%	-2,3%	-6,6%	88
1984	-3,4%	-5,7%	-2,5%	-6,8%	87
1985	-10,2%	-2,0%	-0,9%	-8,3%	80
1986	1,2%	-1,1%	-1,5%	-7,5%	94
1987	-2,3%	-4,0%	-1,2%	-6,5%	88
1988	-6,1%	-4,9%	-0,7%	-7,5%	82
1989	-12,2%	-4,8%	0,6%	-10,5%	72
1990	-7,5%	-1,7%	0,4%	-12,0%	78
1991	4,1%	1,6%	-0,6%	-9,5%	97
1992	2,9%	2,6%	-0,1%	-6,5%	99
1993	3,2%	3,0%	2,6%	-3,4%	100
1994	0,8%	1,3%	4,5%	-2,1%	96
1995	-7,8%	0,1%	10,5%	-4,2%	78
1996	0,5%	-0,2%	10,2%	-4,2%	86
1997	3,1%	1,5%	7,9%	-2,9%	94
1998	-1,1%	0,6%	5,9%	-2,7%	91
1999	-8,4%	-1,5%	7,3%	-4,1%	79
2000	-5,8%	-0,3%	8,1%	-5,0%	81
2001	-9,4%	-4,0%	10,4%	-6,9%	69
2002	-15,9%	2,2%	12,7%	-11,0%	63
2003	3,8%	4,6%	10,3%	-8,0%	90
2004	4,0%	6,5%	6,5%	-5,3%	99
2005	4,2%	5,1%	4,5%	-3,6%	101
2006	3,5%	4,7%	3,1%	-2,5%	103
2007	3,7%	3,9%	1,4%	-1,9%	104
2008	1,8%	3,5%	0,8%	-1,3%	103
2009	-4,1%	-0,4%	1,6%	-1,9%	92
2010	4,2%	1,7%	0,7%	1,3%	106
2011	3,9%	-0,5%	0,2%	2,8%	106
2012	-3,1%	-1,2%	0,2%	1,4%	97
2013	-0,5%	-1,7%	0,1%	2,6%	100
2014	-4,5%	-7,2%	0,2%	-1,46%	87

La década del 80 es claramente la que presenta los peores resultados. Puede verse como el PBI alcanza el objetivo de crecimiento en un único año a lo largo de la década, (1986, año de implementación del Plan Austral), el resultado financiero es siempre negativo y nunca se alcanzó el objetivo de inversión. La única variable que presenta valores aceptables es el desempleo. La década de los 90 muestra una situación prácticamente inversa. Muestra resultados generalmente buenos en términos de PBI y resultado financiero, mientras que aumenta el ratio de inversión. Sin embargo, el desempleo se dispara en esta década, tocando un pico del 21% en 1998. La década post convertibilidad, por su parte, presenta los mejores resultados globales. Tras una fuerte caída del PBI en 2002 como consecuencia de la crisis, el sector real de la economía se recupera, se consiguen los primeros superávits financieros de la muestra (aunque dicha variable viene cayendo ininterrumpidamente desde 2004), se logra bajar el desempleo a menos de la mitad de lo que inició la década y se alcanzan valores históricos de inversión. En 9 de estos últimos 13 años, el índice R califica a la economía con valores excelentes o superiores.

4.2 Índice Externo

El próximo índice a analizar es el índice del sector externo de la economía, que llamaremos "E". El sector externo de una economía es un sector muy complejo de analizar dado que en él se engloban transacciones comerciales y financieras, y cada una de ellas implican relaciones dinámicas en el tiempo, que de no estudiarse con el correcto nivel de detalle pueden llegar a producir pronósticos erróneos.

El E fue construido de manera tal de que

- Aumente cuando el nivel de reservas/PBI es mayor a su valor de equilibrio (*R*)
- Aumente cuando el saldo de la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, como porcentaje del PBI, es mayor al de equilibrio (*CC*)
- Aumente cuando el stock de Deuda Pública Total como porcentaje del PBI es menor al de equilibrio (*D*)
- Aumente cuando el índice de Términos de Intercambio es mayor al de equilibrio (*TDI*)
- Aumente cuando el nivel de apertura económica, medida como el ratio entre la suma de las exportaciones e importaciones, con el PBI, sea mayor al de equilibrio ($(X+M)/PBI$)

Por ende, la forma funcional del E queda descripta por la siguiente ecuación:

$$E = 100 + (R - R^*) + (CC - CC^*) - (D - D^*) + (TDI - TDI^*) + ((X+M)/PBI) - ((X+M)/PBI)^*$$

Donde el (*) implica el valor de equilibrio de la variable en cuestión.

El nivel de complejidad del sector externo es también la razón por la cual este índice utiliza 5 variables, en lugar de las 4 que utilizan todos los otros. Dada la cantidad de aspectos que se necesitaron medir para tener una mirada global y robusta del sector, resultó imposible la creación de un indicador de 4 variables, ya que cualquier combinación de cualesquiera cuatro variables que se utilizaran no daban un resultado representativo del momento histórico del sector.

Cada variable que se decide incluir implica el estudio de un determinado sector o aspecto del sector externo de la economía

- ✓ El nivel de reservas como una medida del reaseguro que posee la economía frente a shocks exógenos negativos al flujo de capitales
- ✓ El saldo de la cuenta corriente como medida del signo del flujo de fondos resultante del comercio exterior
- ✓ El stock de deuda total como un instrumento para medir el nivel de solvencia de la economía.
- ✓ El índice de términos de intercambio para medir el poder de compra de las exportaciones, o sea, el nivel de esfuerzo que debe realizar la economía por cada unidad importada
- ✓ El nivel de apertura económica como medida del nivel de integración comercial del país con el mundo

Nuevamente, todas estas variables se encuentran directa o indirectamente controladas por las acciones del gobierno. El nivel de reservas dependerá del flujo neto de divisas que entre al país. Si bien dicho flujo no está bajo control directo del gobierno, éste puede imponer ciertas restricciones a la entrada o salida de divisas de manera tal de manejar con relativa libertad el nivel de reservas. Se recuerda que la variación de reservas surge como residuo del ejercicio de la Balanza de Pagos, por ende, imponiendo restricciones sobre la cuenta corriente o la cuenta capital y financiera, se puede definir con mayor libertad la variación de reservas. La cuenta corriente está compuesta por la balanza comercial, las rentas y las transferencias. La balanza comercial, principal componente de la CC, puede ser controlada a través de variaciones en el tipo de cambio nominal (la famosa curva J que explica la relación entre exportaciones y devaluación) o vía restricciones físicas a la entrada o salida de mercancías del país. El stock de deuda pública total (interna + externa) es una variable directamente controlada por el gobierno central, ya que nadie más tiene la potestad de endeudarse con el exterior y es también el gobierno quien decide sobre la emisión de deuda interna. Existe siempre la posibilidad de que el mercado decida no demandar deuda soberana, haciendo que la decisión de endeudamiento no sea completamente una decisión propia del gobierno, pero esas situaciones son lo suficientemente atípicas como para poder desestimarlas sin mayores consecuencias sobre el análisis. De todas formas, siempre existe un precio al cual la demanda es positiva, es decir, que en algún momento el mercado no demande deuda soberana a una determinada tasa no es una situación absoluta, sino que implica que no demanda deuda en ese momento a ese precio, o sea, a esa tasa de interés. El gobierno siempre tiene la opción de subir la tasa y hacer a sus bonos más atractivos, (aunque más costosos desde el punto de vista fiscal) lo que volvería a hacer que las decisiones de endeudamiento sean pura y exclusivamente soberanas. El índice de términos de intercambio es otra variable que no está directamente controlada por el gobierno, pero se decidió incluirla por el efecto que ella tiene sobre las otras variables que integran el índice E. Los TDI explican gran parte del saldo de la balanza comercial, y por ende de la cuenta corriente, la cual a su vez, explica parte de la variación de reservas, por lo tanto es difícil hablar del resultado del sector externo sin hablar de los precios que gobiernan a las exportaciones e importaciones. Por último, el nivel de apertura, medido como el cociente entre exportaciones más importaciones sobre PBI puede ser controlado con los mismos instrumentos que la cuenta corriente, ya que esencialmente esta variable mide el valor absoluto la balanza comercial.

En la tabla se muestra directamente los desvíos de las variables con respecto a sus valores de equilibrio.

Tabla 4. Índice E Argentina 1980-2014

Año	R-R*	CC-CC*	D-D*	TDI-TDI*	$\frac{((X+M)/PBI) - ((X+M)/PBI)^*}{((X+M)/PBI)^*}$	E
1980	-0,5%	-6,2%	-49,0%	0,6%	-1,9%	141
1981	-5,3%	-6,0%	-44,0%	7,7%	-1,1%	139
1982	-6,4%	-2,8%	-44,0%	-9,6%	-10,9%	114
1983	-6,9%	-2,3%	-39,0%	-9,5%	-15,0%	105
1984	-5,6%	-3,2%	-40,0%	-0,7%	-9,7%	121
1985	-3,2%	-1,1%	-37,0%	-15,2%	-12,2%	105
1986	-6,1%	-2,6%	-37,0%	-24,6%	-16,2%	88
1987	-7,3%	-3,8%	-33,0%	-19,2%	-15,5%	87
1988	-6,1%	-1,2%	-33,0%	-12,2%	-15,1%	98
1989	-5,5%	-1,7%	-26,0%	-18,3%	-6,0%	94
1990	-5,6%	3,2%	-28,0%	-22,3%	-14,7%	89
1991	-5,2%	-0,3%	-30,0%	-20,6%	-16,3%	87
1992	-4,5%	-2,4%	-31,0%	-16,2%	-14,8%	93
1993	-2,7%	-3,5%	-30,0%	-16,4%	-13,8%	94
1994	-4,3%	-3,5%	-28,0%	-15,6%	-15,0%	90
1995	-4,5%	-1,6%	-26,0%	-12,1%	-13,7%	94
1996	-2,9%	-2,0%	-24,0%	-7,7%	-12,2%	99
1997	-1,6%	-3,4%	-25,0%	-9,8%	-10,7%	100
1998	-1,2%	-4,0%	-22,0%	-15,0%	-10,6%	91
1999	-0,4%	-3,5%	-16,0%	-20,9%	-12,3%	79
2000	-0,1%	-2,6%	-14,0%	-13,5%	-11,3%	87
2001	-5,3%	-1,2%	-6,0%	-15,6%	-11,9%	72
2002	-1,5%	7,1%	91,0%	-13,6%	4,4%	5
2003	-1,0%	5,2%	78,0%	-6,6%	3,9%	24
2004	0,7%	1,8%	65,0%	0,0%	7,0%	44
2005	2,6%	2,4%	19,0%	-3,0%	6,8%	90
2006	2,1%	2,9%	10,0%	1,3%	6,2%	103
2007	4,0%	2,2%	4,0%	7,6%	6,3%	116
2008	1,4%	1,7%	-4,0%	20,6%	7,0%	135
2009	2,7%	2,9%	-11,0%	21,6%	0,7%	139
2010	1,3%	-0,2%	-11,0%	25,1%	2,6%	140
2011	-1,7%	-0,7%	-14,0%	39,2%	3,8%	155
2012	-2,8%	-0,2%	-15,0%	45,2%	-0,3%	157
2013	-5,0%	-0,8%	-14,4%	36,4%	0,3%	145
2014	-4,2%	-0,9%	-17,2%	31,6%	100,3%	146

Las conclusiones sobre el sector externo nuevamente revelan una clara distinción entre las 3 décadas. La década del 80 comienza con valores excelentes, pero el índice decrece de manera prácticamente ininterrumpida hasta 1990, donde el índice alcanza una

calificación de aceptable. De todos modos hay que recordar el contexto histórico de las finanzas mundiales a fines de los 70 y principios de los 80. La crisis del petróleo y consecuente alza en el precio del combustible en particular, y del nivel de precios en general en Estados Unidos determinó un cambio en la estrategia de la Fed para combatir la inflación¹⁷. La Fed comenzó un proceso de alza de sus tasas de referencia. Se cita como ejemplo el caso de sus Treasury Bills (T-Bills), para los cuales duplicó las tasas nominales a un año, entre 1978 y 1981, llevándolas de 7 puntos porcentuales a 14 aproximadamente. Esto implicó un aumento sustancial del costo de endeudamiento en el mundo, y en Argentina, sumado a una fuerte fuga de capitales como consecuencia del proceso de fly to safety. Se recuerda que las tasas sobre los bonos que emite la Fed se asumen en el mundo de las finanzas como tasas libres de riesgo, por lo que cualquier otro país que decida emitir deuda deberá hacerlo a una tasa equivalente a la tasa libre de riesgo más una prima asociada al riesgo soberano del emisor. El deterioro mundial de la situación externa (el aumento de tasas no solo afectó a la Argentina, sino que a todos los países emergentes) no se ve necesariamente reflejado en el valor del índice E, ya que no incluye una medida de tasa de interés sobre deuda externa o de riesgo soberano dada la imposibilidad de conseguir tales datos para la totalidad de la serie; pero si en su tendencia, ya que el índice termina la década en un 60% del valor en la que la inició.

La década de los 90 por su parte, muestra resultados generalmente buenos hasta el año 1998. A partir de entonces puede verse como un fuerte deterioro en los TDI, un bajo nivel de apertura, y un aumento del stock de deuda empiezan a erosionar la performance externa de la economía. Las señales de la crisis que se desarrollaría a partir de Diciembre de 2001 ya se hacían notar. Se recuerda que 1998 fue el último año durante la convertibilidad en que hubo crecimiento positivo del PBI. El modelo económico de la convertibilidad dependía fuertemente del desempeño del sector externo, ya que éste (y nuevos flujos de deuda) era la fuente de financiación de la política monetaria local. En el próximo índice se verá como a partir de 1998 la creación de dinero fue prácticamente nula o negativa, pudiendo uno teorizar que el mal desempeño del sector externo fue la variable clave que determinó la recesión que duró nada más ni nada menos que cuatro años, entre 1999 y 2002, y a su vez, le impidió al gobierno realizar una política monetaria expansiva para intentar reactivar la economía.

La década de la post convertibilidad puede también dividirse en dos periodos muy distintos. Los primeros años tras la salida de la convertibilidad y previo al canje de deuda son extremadamente malos y los peores de la serie. A partir del canje de deuda del 2005, el índice se recupera fuertemente volviendo a valores calificados como buenos o excelentes. De todos modos no hay que dejar de remarcar que el índice mejora año a año desde 2002 a 2012 ininterrumpidamente. Son 11 años consecutivos en los que el desempeño externo de la Argentina mejora. Ningún otro índice mejora tan fuertemente ni por tanto tiempo como el índice E. De la misma manera que se dijo que el mal desempeño externo empujó a la economía a una recesión de 4 años, el excelente desempeño externo a partir de la salida de la convertibilidad fue el as bajo la manga durante esta década. La caída del índice en 2013 y 2014 (aunque aún en valores excelentes) se explica por una fuerte caída de las reservas y un relativo empeoramiento de los TDI, los cuales de todos modos seguían en valores altamente positivos en relación al año base, pero un 10% y 5% menor al año inmediatamente anterior.

Una última aclaración a hacer sobre esta década. De la misma manera que se dijo que la suba de tasas en los 80 tuvo un efecto negativo sobre el índice y sobre la economía

¹⁷ <http://www.federalreservehistory.org/Events/DetailView/40>

Argentina, a partir de la crisis financiera internacional de 2008, la Fed inició un proceso de recortes abruptos en la tasa de referencia. Volviendo al ejemplo de los T-Bills, éstos ofrecen una tasa de virtualmente 0% desde 2009. Esto implica que la tasa a la que se podría estar endeudando la Argentina desde entonces, vendría pura y exclusivamente explicada por la prima de riesgo. El modelo Capital Asset Pricing Model (CAPM) desarrolla esta idea a través de una ecuación muy simple

$$E(r_i) = r_f + \beta_{im} (E(r_m) - r_f), \text{ donde}$$

$E(r_i)$ es la tasa de rendimiento esperada de capital sobre el activo i , en este caso deuda soberana Argentina.

r_f es la tasa libre de riesgo, la cual asumimos que es la tasa sobre los T- Bills

β_{im} es la cantidad de riesgo por parte del activo i con respecto al Portafolio de Mercado

y $E(r_m - r_f)$ es el exceso de rentabilidad del portafolio de mercado con respecto al activo libre de riesgo.

O sea que la tasa sobre el activo local es igual a la tasa libre de riesgo más una prima multiplicada por el excedente de rendimiento entre el retorno del mercado (léase Merval, Nasdaq, Dow Jones, etc.) y la tasa libre de riesgo. Cuando, como hoy y desde 2009, la tasa libre de riesgo r_f es igual a 0, uno de los dos términos que influyen positivamente sobre la tasa de interés del activo local desaparece, haciendo que la tasa dependa solamente del β_{im} , el cual se puede entender como el riesgo país¹⁸, generando grandes incentivos a disminuirlo, dado que al hacerlo existe la posibilidad de endeudarse a tasas cercanas a 0%.

Sin embargo el stock de deuda se ha mantenido prácticamente inalterado desde 2009. Nunca en la historia ha habido oportunidad para endeudarse a tasas tan bajas, y sin embargo la oportunidad; por diversas razones, en general razones políticas que no responden a las necesidades financieras del país; no se ha aprovechado. En un contexto de caída del ratio reservas/PBI a un tercio de su valor, entre 2007 y 2013, de amplia necesidad de inversión en infraestructura y bienes durables, o simplemente la auto compra de deuda para re emitir a tasas más bajas, desaprovechar un contexto en el que sobran dólares y los dólares son baratos, es equivalente a incurrir en un fuerte costo de oportunidad. Lamentablemente ese costo no puede ser medido por el índice E porque nadie puede saber a qué tasa se terminará endeudando la Nación en el futuro, pero si se puede asumir que muy difícilmente lo haga en condiciones tan favorables como las que se han dado en el último quinquenio.

4.3 Índice Monetario

Para terminar esta sección, ahora se discutirá el índice de política monetaria "M". Argentina es un país que ha experimentado mucho con su política monetaria. Para citar algunos datos, desde 1914 el país cambió 5 veces de moneda, eliminando 13 ceros en el proceso. Se ensayaron prácticamente todas las modalidades de tipo cambio existentes (fijo, flotación, flotación administrada, caja de conversión, etc.), y sin embargo, desde 1945 a 2014 se sucedieron dos procesos híper inflacionarios, solo hubieron 13 años con

¹⁸ A Diciembre de 2013 el Riesgo País medido por el índice EMBIG de Argentina era de 804 puntos básicos, 5 veces más alto que el de Colombia, Chile o Perú, 4 veces más alto que el de Méjico, 3 veces el de Brasil y 2 del de Ecuador.

inflación de un dígito, y solo 5 en los cuales la inflación se ubica +/- 2pp del objetivo que aquí se utiliza (2%). En función de estas cuestiones, resulta indispensable el estudio del sector monetario para poder tener una real aproximación al estado de la situación macroeconómica global.

El M fue construido de manera tal de que

- Disminuya cuando la inflación se desvía de su objetivo (π)
- Disminuya cuando la emisión monetaria se desvía de su objetivo (M_0)
- Disminuya cuando la tasa de interés real se desvía de su objetivo (r)
- Disminuya cuando la devaluación del tipo de cambio nominal se desvía de su objetivo (TCN)

Por ende, la forma funcional del M queda descrita por la siguiente ecuación:

$$M = 100 - |\pi - \pi^*| - |\Delta M_0 - \Delta M_0^*| - |r - r^*| - |TCN - TCN^*|$$

Donde el (*) implica el valor de equilibrio de la variable en cuestión.

Como se puede ver, este índice es distinto a los demás en el sentido que cualquier variación, ya sea positiva o negativa, se resta; por eso las diferencias se calculan en valor absoluto. Esto responde al hecho de que para las variables monetarias, no se definió una cota inferior como por ejemplo para el PBI, sino que se definió un valor objetivo y cualquier desviación sobre el mismo tiene efectos negativos sobre la economía. Inflaciones debajo del objetivo pueden convertirse en situaciones riesgosas ante la posibilidad de una deflación, proceso aun más temido que la inflación por los economistas, por el efecto que esta tiene sobre los saldos de deudas reales. De manera contraria, una inflación alta genera ruido en la economía, alterando precios relativos y los mecanismos de incentivos, acelerando el consumo, disminuyendo el ahorro y por ende, la inversión. Siguiendo con la idea de la teoría cuantitativa del dinero, una emisión alta puede generar inflación, mientras que una emisión baja puede tener consecuencias negativas sobre el crecimiento del producto. Con respecto a las decisiones de ahorro-inversión, tasas de interés real demasiado bajas no generan incentivos a ahorrar, lo que limita los fondos disponibles para inversiones productivas, mientras que tasas excesivamente altas concentran los fondos en inversiones financieras en detrimento de las productivas.

Dado que cualquiera sea el signo del desvío sobre el valor de equilibrio, las consecuencias son negativas para la economía, se decide tomar dichas diferencias indistintamente de su signo y restarlas. Esto implica que el índice M nunca puede tener un valor mayor a 100 y que solo alcanzará dicho valor cuando todas las variables se encuentren en equilibrio al mismo tiempo.

Cada variable que se decide incluir implica el estudio de un determinado sector o aspecto de la economía monetaria

- ✓ La inflación como una medida de la efectividad de la política monetaria.
- ✓ La emisión monetaria y la tasa de interés real dado que son los dos grandes instrumentos con que cuenta un gobierno para hacer política monetaria. Estudiar sus valores implica estudiar el nivel de adecuación de los instrumentos que utiliza el gobierno para alcanzar un determinado objetivo.
- ✓ La devaluación del tipo de cambio como una medida de la política cambiaria aplicada.

En la tabla se muestra directamente los desvíos de las variables con respecto a sus valores de equilibrio. El índice luego se compone como la suma de los valores absolutos de dichos desvíos.

Tabla 5. Índice M Argentina 1980-2014

Año	$|\Pi - \Pi^*|$	$|\Delta M0 - \Delta M0^*|$	$|r - r^*|$	$|TCN - TCN^*|$	M
1980	86,9%	75,6%	33%	51,5%	-147
1981	129,3%	120,7%	52%	299,7%	-501
1982	207,7%	742,8%	134%	350,3%	-1.335
1983	431,7%	294,7%	274%	153,3%	-1.054
1984	686,0%	432,0%	444%	15,5%	-1.477
1985	383,4%	334,2%	266%	55,0%	-938
1986	79,9%	26,6%	26%	10,6%	-43
1987	172,8%	90,0%	79%	34,6%	-276
1988	385,7%	416,9%	244%	161,9%	-1.109
1989	4921,5%	5174,4%	4683%	6864,3%	-21.543
1990	1341,9%	624,2%	1228%	1140,1%	-4.234
1991	82,0%	105,1%	39%	7,5%	-134
1992	15,5%	30,8%	3%	15,7%	35
1993	5,4%	25,9%	3%	3,7%	62
1994	1,9%	0,6%	3%	1,0%	94
1995	0,4%	17,9%	9%	1,2%	71
1996	1,9%	0,0%	6%	2,8%	89
1997	1,7%	3,7%	5%	2,1%	87
1998	1,5%	3,3%	5%	1,1%	89
1999	3,8%	2,1%	9%	4,1%	81
2000	2,7%	9,9%	8%	4,1%	75
2001	3,5%	18,0%	17%	19,2%	43
2002	39,0%	152,2%	5%	156,8%	-252
2003	1,7%	48,3%	8%	15,0%	27
2004	4,1%	2,1%	5%	2,2%	87
2005	10,3%	6,9%	10%	7,0%	66
2006	8,7%	35,9%	6%	6,5%	43
2007	23,7%	13,3%	20%	20,0%	23
2008	21,0%	1,5%	13%	9,5%	55
2009	12,8%	8,9%	4%	5,2%	69
2010	23,1%	19,9%	17%	18,9%	21
2011	19,8%	28,1%	13%	10,4%	29
2012	25,1%	34,0%	17%	11,6%	13
2013	25,4%	16,2%	14%	3,6%	40
2014	36,0%	20,1%	21%	4,7%	18

El análisis del sector monetario nuevamente revela una clara diferencia entre las 3 décadas. El desempeño monetario en la década de los 80 es siempre malo. Alcanza el máximo – aun en valores negativos – en 1986 como consecuencia de la implementación del Plan Austral, un intento de reacomodamiento monetario a partir del ante último cambio de moneda que vivió el país. De todos modos, la inflación nunca fue menor al 80%, la emisión se descontrola y el tipo de cambio nominal que había nacido a 0,86 australes por dólar se dispara y finaliza su vida en diciembre del 91 a 10.028 australes por dólar, para luego ser convertido al peso a una tasa de 10.000 a 1.

La situación se empieza a controlar a partir del 91 con el anuncio del plan de convertibilidad y el cambio de moneda del Austral al Peso. Con la entrada en vigencia de la convertibilidad y el peso, a partir de enero de 1992 el índice M alcanza valores positivos por primera vez en la serie. Se logra llevar la inflación a un dígito a partir de 1993, la emisión estaba directamente restringida a la oferta de dólares, lo que impedía la discrecionalidad de la autoridad monetaria para emitir dinero, y se fija el tipo de cambio en 1 peso por dólar, asegurando la estabilidad cambiaria, permitiéndole al tipo de cambio convertirse en un ancla nominal anti inflacionaria. La década de los 90 es la de mejor desempeño de la serie, pero el resultado global sigue siendo entre regular y malo. Altas tasas de interés real y un fuerte atraso cambiario, generan desequilibrios que afectan no solo el mercado de dinero, sino también la economía real. Llegado diciembre de 2001, la situación se torna insostenible y se produce la crisis que determina la salida de la convertibilidad y el retorno a un sistema de flotación administrada.

El desempeño monetario post convertibilidad también deja mucho que desear. Analizando variable por variable, la inflación es siempre de dos dígitos salvo entre 2003 y 2004. No solo eso, sino que su tendencia fue alcista, para cerrar el 2014 en un 38% según las estimaciones realizadas en base al IPCBA. La emisión sigue un proceso bastante errático. La década post convertibilidad arranca con una emisión del 143,3% pero con una tendencia decreciente llegando a ser en 2005 solo del 4,3%. Se puede asumir que la alta emisión respondió, por un lado, a los efectos de la devaluación, y por otro, a una política monetaria deliberadamente expansiva para reactivar la economía. A medida que el producto se recompuso, con crecimientos del PBI promedio del 9% entre 2003 y 2005, la necesidad de políticas activas fue decreciendo, lo que podría explicar la tendencia de la emisión. El relativo equilibrio monetario que se ve en estos primeros años, donde la inflación estaba en parte controlada, la emisión seguía un criterio racional (según los criterios que se utilizan en este documento) y la devaluación fue baja y bastante cercana a la definición de equilibrio que aquí se usa, hace que los años 2004 y 2005 sean dos de los únicos tres años de esta década no calificados como malos, según el índice M. A partir de 2006 la emisión vuelve a pegar un salto de más de 40 puntos, converge a valores cercanos al 10% en 2009, y luego promedia un 30% en los últimos 5 años, evidenciando una relación casi lineal entre la emisión y la inflación. Resulta irónico ver que el último año donde el índice M no arroja un resultado malo, 2009, coincide con el año de peor resultado real desde 2003, coincidiendo con la crisis financiera internacional, lo que permite teorizar que la autoridad monetaria se siente mucho más cómoda e idónea para actuar en situaciones de crisis que en situaciones de auge.

La tasa de interés, por su parte, arroja valores consistentemente negativos a lo largo de toda la década, excepto en el año 2003. La tasa de interés utilizada es la tasa promedio anual en cajas de ahorro común y plazos fijos en pesos de 60 días o más de plazo, publicadas por el BCRA. Es posible que ésta no sea la tasa más representativa para medir la política monetaria de un gobierno, pero fue la única tasa que se encontró que cubría la totalidad de los años de la serie. La serie de la tasa BADLAR publicada por el

BCRA comienza en 2003 y la serie de la tasa BAIBOR (Tasas de interés ofrecidas por préstamos entre Bancos – Buenos Aires) va de 1997 a 2011. De todos modos, las tasas ofrecidas al público son una función de la tasa de descuento o de referencia que aplique el BCRA, de modo que pueden usarse esas tasas como un proxy para medir las tasas que utilizaron los gobiernos como instrumento de su política monetaria.

Por último, con respecto a la tasa de devaluación, se produce un primer proceso de sobre reacción del tipo de cambio, devaluándose un 196% en 2002, para luego apreciarse un 13,7% en 2003. A partir de entonces y hasta 2007 inclusive, las devaluaciones fueron mínimas, en el orden de entre el 1 y 3%. El tipo de cambio pega dos saltos sucesivos del 10% en 2008 y 2009, se mantiene relativamente estable entre 2010 y 2011, vuelve a crecer un 13,4% en 2012 (año en que comienza a aplicarse el cepo al dólar) y cierra la serie con una fuerte devaluación del 29,5% en 2013 y 31,3% en 2014. Habiendo dicho esto, cuando se compara con la devaluación que debería haber ocurrido tal que se cumpla la PPP, se ve una constante apreciación de la moneda desde 2003 hasta 2012, solo corregida por la fuerte devaluación de 2013, explicada por la alta inflación del periodo. Tras la devaluación de 2002, los altos niveles de inflación son los causantes de que el tipo de cambio se aprecie a una tasa promedio del 10,6% por año hasta 2012, en función del cumplimiento de la PPP, implicando o una excesiva devaluación inicial, o la incapacidad de la autoridad monetaria de mantener el tipo de cambio real deseado.

Vale aclarar que el ejercicio que se calcula aquí es del tipo spot, o sea, se calcula cuál debería haber sido la devaluación tal que se cumpla la PPP en un determinado año, en función de los diferenciales de inflación entre la economía norteamericana y la argentina, en ese mismo año. No se trabaja con ningún efecto arrastre, en el sentido de que el desequilibrio del año t se suma al del año $t+1$, y así sucesivamente, debiendo cada año corregir la suma de los desequilibrios pasados. Se trabaja solo con el desequilibrio del año corriente, de manera tal que cuando el diferencial de devaluación es igual a 0, significa que se mantiene el status quo con respecto a los desequilibrios acumulados existentes. Dado que para ninguna otra variable se trabajó con desequilibrios acumulados, se decidió no hacerlo para el tipo de cambio tampoco. De todos modos, es interesante notar que el ejercicio de flujos de desequilibrios para el tipo de cambio arroja resultados aún peores que para el análisis spot que aquí se trabaja, dando como resultado una acumulación de desequilibrios negativos durante la convertibilidad (apreciación cambiaria) y una contrapuesta y aun mas fuerte acumulación de desequilibrios positivos (depreciación cambiaria) durante la última década.

4.4 Índice Monetario-Real-Externo

Ya habiendo discutido los tres índices por separado, solo resta ahora hablar del índice conjunto MRE. La forma funcional del MRE queda de la siguiente forma

$$\text{MRE} = (M + R + E) / 3$$

En la tabla siguiente se muestra el índice sintético MRE, el EPI, la tasa de pobreza y el gasto público social consolidado. Puede verse nuevamente, al igual que en el EPI, la clara distinción entre las tres décadas. El extremadamente mal desempeño monetario de la década de los 80 sesga el promedio, haciendo que toda la década, hasta el año 91 sea calificada como Mala, al igual que sucedía con el EPI. Nuevamente el año 1986 se revela como el mejor de la década, gracias a la puesta en marcha del plan Austral, aunque su efecto desaparece casi instantáneamente.

La década de los 90, medida según el MRE, es la más estable de la muestra, en el sentido que muestra la menor desviación estándar de las tres décadas. Si bien el MRE nunca supera el valor de 94, o sea que la máxima calificación es simplemente Buena, los resultados a lo largo de la década son todos relativamente similares, lo que habla de un periodo donde, tal vez hubieron desequilibrios en todas las variables, pero desequilibrios relativamente bajos. El MRE aumenta por 5 años consecutivos (el mayor número de años a lo largo de toda la serie) entre 1990 y 1994. De todas maneras, se puede ver claramente la transición. La economía comienza la década del 90 en calificaciones malas, mejora gradualmente para llegar al máximo en 1997 y a partir de entonces comienza a converger a valores regulares o malos.

Tabla 6. MRE/EPI Argentina 1980-2014

Año	MRE	EPI	Pobreza	GPSC/PBI
1980	30	10	8,8%	14,51%
1981	-94	-45	8,8%	14,89%
1982	-380	-120	26,7%	10,89%
1983	-287	-337	24,5%	11,42%
1984	-423	-593	19,9%	12,97%
1985	-251	-295	16,8%	14,95%
1986	46	22	12,9%	17,24%
1987	-34	-78	20,2%	18,68%
1988	-309	-296	32,3%	16,68%
1989	-7.126	-4839	47,3%	16,61%
1990	-1.356	-1252	33,7%	18,57%
1991	17	24	21,5%	19,61%
1992	76	90	17,8%	19,81%
1993	85	109	16,8%	20,29%
1994	93	100	19,0%	21,02%
1995	81	81	24,8%	21,23%
1996	91	88	27,9%	20,11%
1997	94	95	26,0%	19,81%
1998	90	92	25,9%	20,12%
1999	80	79	26,7%	21,80%
2000	81	83	28,9%	21,43%
2001	61	73	35,4%	22,17%
2002	-61	35	57,5%	19,67%
2003	47	100	54,7%	19,13%
2004	77	108	40,2%	18,89%
2005	86	94	33,8%	19,95%
2006	83	96	26,9%	20,81%
2007	81	82	29,1%	22,88%
2008	97	83	29,7%	23,98%
2009	100	81	30,9%	27,78%
2010	89	82	29,5%	28,31%

2011	97	83	24,7%	28,95%
2012	89	70	26,4%	31,78%
2013	95	72	27,4%	32,29%
2014	84	52	28,5%	32,29%

Por su parte, en la década post convertibilidad conviven muchos resultados excelentes en el sector real y externos, con muchos resultados malos en el sector monetario, lo que habla de una década de extremos. La producción y el frente externo se recuperan de manera rápida tras una de las peores crisis económicas y sociales que sufrió el país, pero los desequilibrios monetarios se hacen presente a lo largo de prácticamente toda la década, haciendo que el promedio del MRE de la post convertibilidad sea 3 puntos más bajos que el de la década anterior. Resulta irónico nuevamente, como el año de mayor calificación del MRE coincida con el segundo menor año de crecimiento del PBI desde 2002. Esto se explica porque, más allá del pobre rendimiento del producto, el resto de las variables reales y externas se encontraban en valores deseables. La diferencia la genera la fuerte mejora en el índice M, aumentando 14 puntos de un año al otro; lo cual genera la duda de cuánto mejor pudiera haber sido esta última década de haber tenido al mercado de dinero y cambiario mejor controlado.

Volviendo el análisis sobre la relación entre la evolución del MRE y la tasa de pobreza, se ve como el índice cayó en 11 de los 17 años en los que la pobreza aumentó. Si se acepta la hipótesis nula de que el gasto público social consolidado tiene un efecto positivo en reducir la pobreza, y la inestabilidad macroeconómica medida como un empeoramiento en el índice MRE tiene un efecto negativo, se llega a la conclusión que el efecto de la inestabilidad macroeconómica dominó en un 65% de los años. A la hora de medir la probabilidad de éxito del índice, o sea, años en donde el MRE y la tasa de pobreza se movieron en direcciones opuestas, esta asciende hasta un 68%. Tras haber generado un índice mucho más complejo y robusto, el MRE muestra resultados muy similares a los encontrados por el EPI, pero con una amplia ganancia en robustez.

5. Comparación entre índices

Como se había mencionado al inicio, la metodología del EPI fue desarrollada para medir el desempeño de las economías desarrolladas que forman parte de la OCDE. Si bien el mismo análisis puede hacerse para economías en desarrollo como la Argentina, es factible decir que los niveles de desequilibrios y desvíos que se presentan en estas últimas hacen que los análisis que en economías desarrolladas resultan robustos, fallen en su poder de predicción. Para decirlo de otra forma, los parámetros del modelo son sensibles al tipo de economía en la cual se lo quiera aplicar, por lo que usar exactamente la misma metodología para medir el desempeño de economías tan dispares como la Argentina y la Norteamericana puede arrojar resultados sesgados. Para dar un ejemplo de esto, el trabajo de Khramov y Lee trabaja con dos índices, el Raw EPI que aquí replicamos, y un Weighted EPI en donde cada variable se la multiplica por un ponderador, el cual depende del desvío estándar de cada variable. Ahora, esto pudo ser hecho porque la distancia absoluta entre los desvíos estándar de las variables utilizadas es de menos de 1 punto, por lo que los ponderadores resultantes eran todos relativamente similares, haciendo que cada una de las variables explique una parte sustancial del indicador (aproximadamente un 25%). Para el caso argentino, la relación entre los desvíos de la

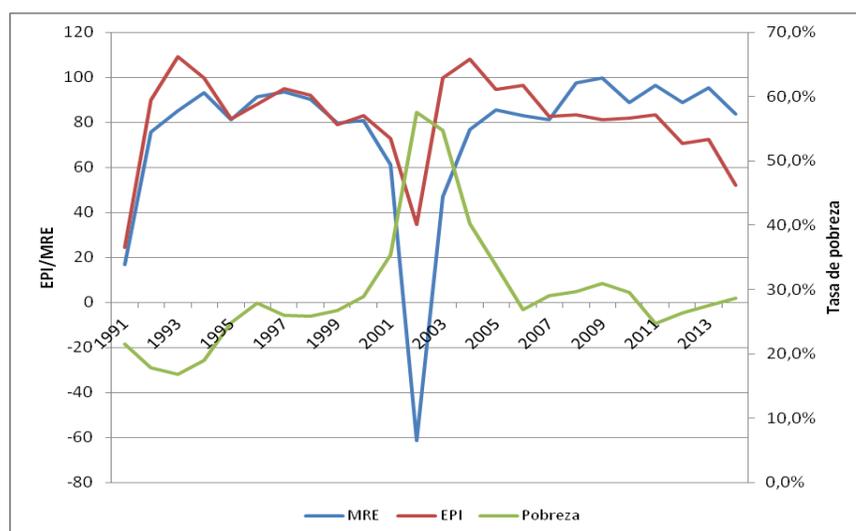
tasa de inflación y las otras variables es de 154 a 1 en el mejor de los casos, lo que implicaba que el Weighted EPI estaría explicado en un 99% por el desvío de la inflación, repartiendo el 1% restante entre las otras 3 variables. Dado que este resultado tan sesgado no es lo que se buscaba mostrar, se optó por desarrollar un nuevo indicador que reflejase las variables más críticas de la economía argentina.

El índice discutido en la sección anterior resulta ser mucho más robusto para explicar la situación argentina por varios motivos. Por un lado, dado lo que se dijo sobre los desvíos de las variables utilizadas para el EPI, se necesitaba “limpiar” un poco el indicador para que represente un poco mejor la influencia de otras variables. A su vez, se lo agrandó en cantidad de variables y se lo subdividió en tres sectores, pudiendo uno ver más claramente de dónde surgían los desequilibrios que empujaban el desempeño de la economía hacia abajo.

Habiendo hecho este ejercicio de aumento en cantidad de variables, la ganancia en robustez es sustancial, y se llega a resultados sorprendentemente similares. Mientras que el EPI mostraba una probabilidad de éxito (entendiendo al éxito del indicador como la probabilidad de que el indicador y la tasa de pobreza se muevan en direcciones opuestas) del 74% con solo 4 variables, el MRE muestra una probabilidad de éxito del 68% con 13 variables. A su vez, el MRE ganó en representatividad al mostrar movimientos más suaves, especialmente a partir del año 1991, y en particular, en los años de salida de escenarios MALOS. Mientras que el EPI pasa de una calificación MALA a una EXCELENTE entre 1991 y 1993, el MRE muestra una transición mucho más suave. Lo mismo ocurre con la salida de la crisis de 2002. El EPI pasa de MALO a EXCELENTE en un año, mientras que el MRE va aumentando de manera más gradual en concordancia con la recuperación de dichos años.

La correlación entre ambos índices y su poder explicativo de la variación en la tasa de pobreza se puede ver claramente en el siguiente gráfico. Por un tema de facilidad en la exposición solo se muestran los años 1991-2014, sin embargo vale aclarar que el poder predictivo de ambos alcanza su máximo en la década del 80, con una probabilidad de éxito del 80%.

Gráfico 1. Pobreza, EPI y MRE, Argentina 1991-2014



Fuente: Elaboración propia

6. Conclusiones

La hipótesis de trabajo de este documento es que la estabilidad macroeconómica, medida a través del EPI o el MRE, es una condición necesaria para la reducción de la pobreza. Una condición es necesaria cuando la ocurrencia de un determinado suceso "A" está supeditada a la ocurrencia previa de otro suceso "B", en el sentido de que si "B" no ocurre "A" no puede ocurrir, pero que "B" ocurra no asegura la ocurrencia de "A". En este sentido lo que se quiere decir es que se intenta demostrar que para que la pobreza baje, necesariamente tiene que haber un contexto de estabilidad, aunque la estabilidad no asegura una caída en la pobreza.

Dados los magros resultados generales de la economía argentina estudiada en esta serie, se decide estudiar las variaciones en la pobreza en función de las variaciones en el índice, en lugar de estudiar sus valores absolutos. Es decir, en lugar de estudiar los valores de pobreza cuando los índices califican a la economía como regular o mala (50% de los años estudiados), se estudia como varía la pobreza ante variaciones en los índices.

Como se desprende de las secciones anteriores, la pobreza aumenta con respecto al año anterior en 17 de los 35 años estudiados, disminuye en 17, y un año se pierde al calcular las diferencias. Por su parte, el MRE empeora año a año en 16 oportunidades, mientras que el EPI en 18, con 11 y 13 años de coincidencia respectivamente. Esto implica que existió un 65% de probabilidad de que la pobreza aumente cuando empeora el MRE, y un 76% de probabilidad cuando se utiliza el EPI. A su vez, implica un 68% y 74% de probabilidad de que la pobreza se mueva en dirección opuesta a la variación del MRE y el EPI respectivamente, o sea, que la pobreza caiga cuando los índices mejoran, o viceversa. Esto permite, al menos, no rechazar la hipótesis de que la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para la reducción de la pobreza.

Independientemente del nivel de gasto, el cual aquí asumimos siempre en equilibrio, la inestabilidad medida como una caída en los índices MRE y EPI, tiene un efecto mucho más representativo para explicar las variaciones en el porcentaje de población viviendo bajo la línea de pobreza. Dicho de otra forma, en 12 de los 17 años en los que la pobreza disminuyó, los índices mejoraron. A la vez, no puede decirse claramente cuál fue el efecto del GPSC en estos años. Por ejemplo, en 1997 la pobreza era del 26% con un GPSC del 19,81%. En 2012, un nivel de pobreza casi equivalente convivía con un gasto prácticamente 10 puntos mayor. La relación entre el GPSC y la pobreza se revela como mucho menos clara que entre los índices aquí desarrollados y la pobreza

Aceptando el efecto re distributivo del gasto público social, éste no tendrá efecto (o tendrá un efecto menor al deseado) si se lo lleva a cabo en un contexto de inestabilidad. El gasto público social consolidado como porcentaje del PBI, el cual incluye los subcomponentes salud, educación, cultura, ciencia y técnica, agua potable y alcantarillado, vivienda y urbanismo, promoción y asistencia social, previsión social, trabajo, y otros servicios urbanos, tuvo una tendencia creciente en los 35 años estudiados. En 1980 era del 14,51%, del PBI¹⁹ y se mantiene en valores +/- 4pp a lo largo de la década. Se mantiene prácticamente estable en torno a un valor del 20% en los 90, y crece muy fuertemente en la última década para llegar en 2013 a un valor record del 32,29%. Sin embargo, tomando

¹⁹ El último dato disponible para el GPSC como porcentaje del PBI publicado por el Ministerio de Economía de la Nación es del año 2009. Para el resto de los años se calculó aplicando al GPSC la tasa de crecimiento del Gasto Público Total Consolidado, publicado por la consultora IERAL en su documento de trabajo # 135 del año 2013. Ante la ausencia de datos para 2014, se repitió el último dato disponible (2013)

los valores punta a punta de la serie, la cantidad de gente viviendo debajo de la línea de pobreza en Argentina pasó del 8,8% al 28,5%. O sea, más allá de valores record en el gasto público social, prácticamente un tercio de la población sigue siendo pobre. Esto puede estar diciendo dos cosas, o que el GPSC no es efectivo, o que el marco/contexto en el que se lo aplica es lo suficientemente “ruidoso” como para que los efectos negativos del mismo más que compensen los efectos positivos del gasto social.

Para finalizar, es importante hacer una última aclaración sobre la manera en la que se calcularon los distintos índices. A lo largo del documento, siempre se tomó cualquier desvío sobre los valores de equilibrio con la misma ponderación. Es decir, un desvío del 1% sobre el objetivo de inflación se tomó de manera equivalente a un desvío del 1% sobre el PBI o un desvío del 1% sobre el desempleo. Está claro que esto no es así. Si el objetivo, y la razón que justifica la existencia de un Estado, es que éste trabaja para que su población viva todos los días un poco mejor, algunas variables necesariamente tendrán una ponderación mayor a otras. A su vez, es un derecho de cada gobierno, elegido a través del voto popular, definir esas prioridades, las cuales deberían representar las preferencias del público que los votó. Raramente los gobiernos ofrecen una definición explícita de esas prioridades, pero se las puede inferir a partir del estudio de las variables macroeconómicas. O sea, puede verse claramente como durante la década de los 90 el objetivo fundamental del gobierno fue asegurar la estabilidad monetaria – tras haber atravesados dos crisis híper inflacionarias – relegando el manejo de las variables sociales, lo cual se evidencia a partir de la evolución de variables como desempleo y pobreza. En contra posición a esto, los gobiernos post convertibilidad parecen haber dado mayor ponderación a objetivos sociales, dejando de lado el equilibrio monetario. Dado que la definición de dichos objetivos es prerrogativa exclusiva de cada gobierno, definir algún tipo de ponderación por parte del autor sería sesgar la serie a favor del gobierno que más se haya acercado a dicha ponderación. En función de ello, y como la intención no es sesgar la muestra hacia ningún lado, se decidió por una ponderación homogénea entre las variables, o sea, que cada desvío, independientemente de la variable que se esté estudiando, tendría el mismo peso final sobre los índices, más allá de que se reconoce que esto no necesariamente refleja la forma en que los gobiernos deciden priorizar el manejo de las distintas variables macroeconómicas.

Dicho esto, abogar por la estabilidad no es lo mismo que pedir una reducción del gasto. Los mejores resultados en el MRE, un índice mucho más robusto que el EPI, se dan en la última década, donde también los niveles de gasto son mayores. Por lo tanto, no hay que caer en el falso argumento de que ambos objetivos son incompatibles, pero si entender que uno sin el otro no funcionan. La estabilidad puede ser el mejor instrumento para sacar de la pobreza a la porción menos marginal de los pobres, pero para eliminar el núcleo duro de pobreza siempre será necesaria la intervención activa del estado.

Bibliografía

E. Anoruo, H. Braha, Y. Ahmad (2002), *Purchasing power parity: Evidence from developing countries*, The World Bank

A. Arakaki (2011), *La pobreza en Argentina 1974-2006: Construcción y análisis de la información*, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

- E. Basco, L. D'Amato, L. Garegnani (2006), *Crecimiento monetario e inflación: Argentina 1970-2005*, Banco Central de la Republica Argentina
- M. Capello, N. Grión, L. Valsagna (2013), *Documento de Trabajo 135: Una Argentina competitiva, productiva y federal*, IERAL
- C. Carrera (2012), *La comunicación del objetivo inflacionario de los Bancos Centrales: Una revisión de casos*, Revista Moneda
- L. Cherchye (1998), *The measurement of macroeconomic performance: Comparison of DEA-based alternatives*, Centrum voor Economische Studiën, Katholieke Universiteit Leuven
- A. Cristina, A. Barraud (2013), *Efectos distributivos del gasto público social en Argentina, con énfasis en educación y salud*, Revista Actualidad Económica # 80
- L. D'Amato, M.L. Garegnani (2009), *La dinámica de corto plazo de la inflación: estimando una curva de Phillips híbrida nekeynesiana para Argentina (1993-2007)*, Banco Central de la Republica Argentina
- X. Debrun, R. Kapoor (2010), *Fiscal Policy and Macroeconomic Stability: New Evidence and Policy Implications*, Fondo Monetario Internacional
- M. Friedman (1976), *Nobel Memorial Lecture: Inflation and Unemployment*, Nobel Foundation,
- J. Galí (1993), *Government size and macroeconomic stability*, Columbia University, New York, U.S.A.
- M. Guzman, N. Todesca, P. Mira (2011), *Deuda Pública Argentina: Del Endeudamiento a la Sostenibilidad*, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Republica Argentina
- H. Haghighi, M. Sameti, R. Isfahani (2012), *The Effect of Macroeconomic Instability on Economic Growth in Iran*, Dept. of Economics, University of Isfahan, Isfahan, Iran
- O. Jeanne, R. Rancière (2006), *The Optimal Level of International Reserves for Emerging Market Countries: Formulas and Applications*, Fondo Monetario Internacional
- V. Khramov, J. Ridings Lee (2012), *The Economic Performance Index: an Intuitive Indicator for Assessing a Country's Economic Performance Dynamics in an Historical Perspective*, Fondo Monetario Interacional
- OECD (1987), *World Economic Outlook # 41*, OECD
- J. Persia, F. Toledo, P. Mira (2010), *Consideraciones Críticas Sobre la Tasa Natural de Desempleo a Partir de la Experiencia Argentina*, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Republica Argentina
- A.W. Phillips (1958), *The relation between unemployment and the rate of change of Money wage rates in the United Kindom 1861-1957*, Economica

M. Rapoport (2010), *Una revisión histórica de la inflación argentina y sus causas*, Aportes de economía política en el bicentenario de la revolución de mayo

A.O. Ravier (2009), *La curva de Phillips de pendiente positiva y la crisis de 2008*, Asociación Argentina de Economía Política

C.A. Rodriguez (2000), *On the degree of openness of an open economy*, Universidad del CEMA

P. Rodriguez, O. Ruiz (2012), *Acumulación de reservas internacionales en países emergentes con tipos de cambio flexibles*, Revista Problemas del Desarrollo

R. Solow (1957), *Technical Change and the Aggregate Production Function*, The MIT Press

P. Samuelson, R. Solow (1960), *The problem of achieving and maintaining a stable price level*, CESCA

48° JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PUBLICAS
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Córdoba

Dr. C.E. Alberto R. Cabarcos
(Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Comisión de
Estudios sobre Finanzas Públicas)

ESTADO, SOCIEDAD Y MERCADO.
APUNTES SOBRE LA BÚSQUEDA DE UNA ARMONIZACION DE
PODERES EN LA IMPRONTA DEL PRESENTE SIGLO.

“... y no sería mucho que así fuese
porque mis obras no pueden dar testimonio
de otra cosa.”

Miguel de Cervantes Saavedra
(Don Quijote de la Mancha. Cap.17.Partell.)

1) Introducción (acerca de definiciones, temporalidades y algunos propósitos)

“No sentirás molestia alguna por el cambio,
porque también mudaré todas tus cosas.”

Franz Kafka
("La Condena")

La sumatoria de la trilogía que vamos intentar abordar, configura el todo de la institucionalización de la vida humana desde que el hombre dejó de ser nómada, y quizás aun desde mucho antes.

Si validamos esta afirmación también deberíamos validar que la armonización de tres sistemas disímiles pero interconectados, no solo por definición sino incluso por necesidad existencial, sigue estando en construcción transcurriendo pruebas y errores, avances y retrocesos, e inaugurando o repitiendo ciclos extraídos de las rémoras del pasado.

El recorrido va por caminos deterministas, indeterministas o aleatorios, pero va sedimentando capas como en otro orden estudia la Estratigrafía, con la que podría compartir el análisis de la sucesión temporal, la naturaleza de los hechos y cierta correlación en los procesos de acumulación.

Sociedad, Estado y Mercado son en sí mismos formaciones que se van moldeando con una sucesión de realidades que no se consumen del todo, sino que dan lugar a las que las suceden, con una continuidad ininterrumpida y creciente que frente a nuevas soluciones aporta nuevos problemas.

Lo de creciente está dicho en relación a lo incremental de ayer y a la vertiginosidad de hoy del avance tecnológico, que –como agente de cambio- pareciera cada vez más acelerarlo todo, lo que nos ha llevado a compartir la idea de que, por primera vez en la historia del género humano, el futuro está inserto en el presente.

Si bien hay una sucesión lógica y obvia, hay un algo que ha alterado lo cronológico, y la categoría de proyecto presenta ese algo que “no

es redituable a la suma de predeterminaciones que pesan sobre él” (1).

No obstante no es que cada una de las partes de nuestra trilogía haya perdido su sentido primigenio, ni su lugar, ni su articulación intersistémica . En ese plano las definiciones subsisten y no carecen de vigencia, motivo por el cual no encontramos razones para no incluirlas a manera de recordatorio ni para no efectuar algunos breves comentarios sobre las mismas. Además no podemos transgredir ciertas normas metodológicas que así lo aconsejan.

Siguiendo el orden que incluimos en el título del presente trabajo, idiomáticamente

Estado “es el conjunto de instituciones políticas, jurídicas y administrativas que tienen jurisdicción sobre la población de un territorio limitado por fronteras” (2).

Científicamente (o mejor dicho desde la “Teoría del Estado”) siempre nos ha seducido aquello de HELLER (3) al expresar que se trata de una creación no tan abstracta para oponer a un poder externo un poder propio. Poder que, por otra parte, debe aspirar a ser poder jurídico.

Respecto de “Sociedad”, en el sentido que vamos a utilizar el vocablo, se entiende una agrupación natural o pactada de personas que constituyen unidad distinta de cada uno de sus individuos, con el fin de cumplir mediante la mutua cooperación, todos o algunos de los fines de la vida”. (4).

Si bien no podemos restar validez a esta definición, sabemos que se trata, como en otros casos, de una generalización exigua que dista de considerar la multifacética red de vínculos que encierra y las diversidades de todo tipo que puede atravesarla tanto horizontal como verticalmente, o tanto desde lo endógeno como desde lo exógeno, por solo citar algunos elementos de por sí presentes en la especie.

Con el término “Mercado” sucede algo parecido pero quizás menos complejo, ya que se identifica como “soporte imprescindible para la

existencia de oferta y demanda, y en consecuencia para la realización de actividades de compra y venta” (5).

Todos conocemos el inventario de situaciones en que corresponde aplicar tal condición y los grados de importancia y sofisticación que asignarles en cada caso, así como también algún atisbo de homogeneidad en lo intencional, y hasta en la presunción de su naturaleza por el indicio de su ubicación geográfica.

De todas formas estas dos últimas aristas son parte de una apología que si bien subsiste no siempre responde de la misma manera.

En realidad, cada uno de los aspectos semánticos de la trilogía no se agota en sí mismo, sino que solo obran como introducción a planos de temporalidad, de ejercicio del poder, y de necesidad de armonización que la humanidad no cesa de buscar.

La similitud con los tres poderes de una República (como los que consagra nuestra Constitución) nos aparece como un espejo en que las imágenes traslucen posibles coincidencias. Se nos ocurre que la armonía funcional es casi una suerte de principio en ambos casos, como lo es en todo juego de subsistemas que hacen a un sistema mayor incluyente, y en el que todo partícipe es único e irremplazable.

Sabemos que el Estado, como la Sociedad o el Mercado tomados en forma genérica, no existirían en sí mismos sin la existencia de los otros dos términos de la trilogía, cuyo funcionamiento como un todo depende del unísono de esa concurrencia.

La amalgama es lo que les da sentido y oportunidad, y tal sentido y tal oportunidad no resulta temporalmente un elemento fijo sino un algo que muta por una mezcla de acumulación e innovación que no cesa y que tiende al infinito.

Aproximarnos a descifrar la impronta del siglo XXI respecto del tema no implica que lo consigamos, pero si que nos resulte un intento que se justifica por su propio contenido, Hacerlo desde el ángulo del ejercicio del poder de cada integrante de la trilogía y de la sumatoria armónica del todo, no conlleva a reconocer a ultranza aquello de que “el mundo es voluntad de poder” (6) pero si admitir la

importancia de ejercerlo (cuando se lo posee) con el debido equilibrio.

2) El poder del Estado (o los límites de la coerción).

“Los oídos, privados de su virtud propia,
desempeñarán mal su función.”

Platón

(“La República – Libro I”)

Es indudable que hay una vida estatal que nos rodea. Una vida genérica y transversal en la cual nos incluimos por la necesidad gregaria que nos define, y por lo elemental de hacerlo dentro de un algo estructural medianamente consensuado.

En este sentido, el Estado nace de esa necesidad de un ordenamiento plural, al cual ROUSSEAU (7) llevaba al nivel de “derecho sagrado que sirve de base a todos los restantes”.

Regir y administrar el Orden Social implica expandir ciertos matices básicos de previsibilidad y hasta de causalidad para el conjunto. Implica también “coerción”, pero siempre dentro del derecho legal para ejercerla. Implica por ende límites no solo explícitos asentados en lo jurídico, sino también tácitos, insoslayables desde lo ético. Regir una Sociedad implica el acatamiento a ambos.

En teoría, el Estado como idea aparece como monolítico, como compacto, como si se tratara de algo unívoco, un algo que actúa sin fisuras a la manera de un suprasistema que engloba y determina el resto. Todo sabemos que no es así (aunque pudiera serlo o al menos practicarse el intento) y que, metafóricamente, se derrama sin diluirse.

No decimos con esto que pertenezca al género de las abstracciones (como ya lo hemos señalado) ya que opera dentro de una realidad específica que no puede prescindir de él. Realidad que lo condiciona y le resta la propiedad de lo invariable, lo que hace que su faz estructural se encuentre siempre en movimiento. La aceptación de este argumento hace que quede eliminada toda simplicidad

dogmática, es decir todo absolutismo funcional y todo intento de verdad revelada.

La propia Ciencia Política, que está en la base (aunque no sola) de la sustentación de la institución “Estado”, de su estructura integral y de la administración de su poder, no es solo el tiempo presente captado por el pensamiento (teoría hegeliana) sino que está mucho más cerca de las tres realidades que menciona AUGÉ (8) o aquello textual de HELLER (9) cuando afirma que “en toda historia, tanto natural como cultural que está produciéndose, actúa la ya producida”. Porque si bien el cambio es inherente al destino de la humanidad, ésta suele resguardar ciertas constantes, aunque fuera a la manera de horizontes móviles o (según se lo perciba) de espejismos cuya probabilidad incita a seguir.

Demostrar la existencia de estos parámetros a través de los vaivenes histórico-sociales transcurridos avalan la utilidad y la presencia de una Ciencia Política intertemporal y por ende la revitalizan.

Desde la Carta Magna del Rey Juan (Londres, inciso 39, 15-06-1215) hasta “Del Espíritu de las Leyes de MONTESQUIEU (1748) y “El Contrato Social” de ROUSSEAU (1762), infinidad de acontecimientos han ido modificando los matices del poder del Estado, pero no han dejado de asignarle poder.

De todas maneras intuimos que es posible aun mantener la diferencia entre la naturaleza del Estado y su principio tal como lo definió su autor (10). La naturaleza “es lo que le hace ser tal” y su “estructura particular”, y el principio “lo que le hace actuar”.

Un análisis arriesgado de esto podría asimilar la naturaleza al sujeto y el principio al objeto, aunque bajo determinadas circunstancias no resultaría extraño invertir los términos. Por eso resulta extremadamente importante remitirse tanto a la “validez jurídica” como a la “virtud política”, que resultan los elementos fundacionales de todo poder institucional, y los requisitos indispensables para mantener el equilibrio entre cualquier dicotomía de este tipo que pudiera establecerse, tal como la confrontación entre el

“conocimiento objetivo” y la “voluntad subjetiva” o (dicho de otra forma) “entre la idea y el interés” (11).

Si bien estos aspectos han sido y aún son motivo de controversias teóricas o pragmáticas, presumimos que existe un consenso mayor acerca de los cuatro aspectos incidentales (secuenciales o no) de la construcción del poder del Estado.

Por nuestra parte coincidimos con las siguientes:

- División del poder.
- Organización del poder.
- Adquisición del poder, y
- Juridicidad del poder.

Respecto del primero no podemos menos que considerarlo como el equilibrador de un sistema que, por su característica de homeostático, no goza de periodos largos de estabilidad y tiende a desbalancearse recurrentemente, tal como suponen su “modo” y su “esencia”. La funcionalidad explícita e implícita de la trilogía que de común conforma al Poder del Estado de hoy (admitiendo la posibilidad de ficciones o excepciones) no implica solamente la existencia de controles cruzados o de distribución de tareas, sino además, como afirmaba ALBERDI (12) la responsabilidad sinérgica de hacer, interpretar y aplicar la ley, sumatoria que define la República.

Hay un sentido complejo en el establecimiento y la vigencia del Orden Público que pluraliza su contenido (aunque con distintos rangos) y que condiciona de alguna forma la probabilidad de la existencia de ese sentido.

Vinculado con esto, no estamos en condiciones de negar (y de hecho no lo hacemos) que la instauración de dicho Orden no sea un proceso inconcluso o, para mejor expresarlo, no sea una búsqueda permanente. De allí la importancia que adquiere la faz organizativa del ejercicio del Poder, no tanto en relación a los fines (absolutamente endógenos) sino a los medios que se utilicen. En este aspecto las coordenadas de tiempo y lugar son determinantes, y condicionan la medida y direccionamiento de los fines. No se trata

de cambios sino de transformaciones, no se trata de teorías sino de métodos. La organización es previa a la ejecución, y cualifica y cuantifica los resultados futuros, por lo que la elección instrumental debería tener en cuenta todas las variables posibles.

Es factible que pueda existir una relación recíproca entre esta secuencia y la adquisición del Poder, ya que hechos históricos así lo avalan. Pero no es con este significado que nos vamos a referir a la especie. Nos interesa la edificación del Poder no solo por el hecho de la institución en sí (que por definición debe tenerlo) sino por su transcurrir institucional. Se trata entonces del desempeño institucional del Estado, su demostración racional de existencia, su respeto por la Sociedad que rige, y también por sí mismo.

Esto que mencionamos es el “deber ser” de la edificación, asentada en su contexto de civilidad y de sistemas conceptuales coherentes. Significa casi la perspectiva de aunar los dos tipos de razonamiento de los que hablaba HUME. El de las relaciones de ideas (propias del universo de las abstracciones) y el de las cuestiones de hecho (propias de lo fáctico). Todo ello sustentado por la conexión jurídica (con lo cual estamos en el cuarto aspecto incidental) que garantice la eficacia y la armonía social.

Tornamos a reiterar aquí lo que nos enseña HELLER (13) al decir que “todo poder estatal, por necesidad existencial, tiene que aspirar a ser poder jurídico, y no solo actuar como poder técnico sino valer como autoridad legítima que obliga moralmente a la voluntad”.

Ubicar todo lo expuesto dentro de la impronta del presente siglo (del que ya tenemos una muestra) es un ejercicio arriesgado pero apasionante, mucho más si nos hemos propuesto abordar primero por separado y luego en conjunto esta trilogía que –como citamos al principio- constituye el eje del accionar humano.

Coincidimos con aquello de que el Poder (así con mayúscula) es “un aspecto ineludible de la comunicación humana” (14), y que aunque ha sido siempre inherente al género, ha tenido, tiene y tendrá sus variantes históricas.

Lo que atisbamos transcurrido el umbral del siglo XXI es que (entre otras cosas) lo que hemos insinuado como “velocidad cronológica” está cuestionando, modificando y hasta desintegrando rápidamente, los modos previos de la adquisición y ejercicio del Poder, realidad de la que el Estado como institución no se exime, tanto desde esos aspectos como de los otros que hemos mencionado, y que hacen a la validación de su propia naturaleza.

Hay una suerte de vértigo que dificulta el discurrir de las relaciones de ideas, y al unísono las pone en desventaja frente a las cuestiones de hecho, priorizando la “voluntad subjetiva” sobre el “conocimiento objetivo”, aunque no nos animemos a decir en qué medida.

Si nos atenemos a una visión retrospectiva, vamos viendo que cada siglo ha tenido una impronta especial (dentro de varias) que lo ha rotulado. La del que estamos viviendo (lo reiteramos) es el vértigo. Y es más rápido que nosotros mismos. También lo es para la funcionalidad del Estado.

3) El Poder de la Sociedad (o la presión del mandante)

“El progreso es arduo; la humanidad
no es fácil de hacer.”
Jean Fourastie
(¿ Porqué trabajamos ?)

Heterogénea y homogénea al mismo tiempo, toda Sociedad se explica por sí misma, y suele ser prisionera de la época que le tocó transcurrir. La época, que incluso ayuda a construir o a modificar positiva o negativamente, es su realidad existencial; realidad que no fluye en el vacío sino que viene precedida de toda una serie de elementos complejos que han ido decantando y sedimentando, y que lo seguirán haciendo sin solución de continuidad. Lo homogéneo deviene de allí, o mejor expresado, solo debería buscarse allí. Lo heterogéneo, sabemos, habita en todos lados.

En cuanto a la continuidad que citamos, es precisamente aquella que le ha permitido a las Sociedades que habitan y actúan bajo regímenes democráticos, consolidar ciertas herramientas jurídico-institucionales, dentro de las cuales el derecho a votar sus autoridades aparece como prioritaria.

Pero toda Sociedad como “mandante” del proceso político al cual aspira (y que siempre tendrá también un sesgo económico), resulta a menudo insuficiente para sus principales propósitos de vida.

Primero porque sus decisiones de elección dependen en una medida esencial del promedio de su rango cultural (dentro del cual la Cultura Política es en este caso decisiva), y luego porque el receptor del mensaje y depositario del poder subrogado pueda tener y ejercer la suficiente disposición racional para conectar el sentido fáctico con el sentido ético de sus procesos de decisión.

El mosaico de las actitudes gregarias es un compendio que puede desagregarse hasta donde se nos ocurra, e involucra a unos y otros (mandantes y mandatarios) dentro del mismo universo.

Los comportamientos sociales no son solo un sencillo asunto de elecciones individuales sobre la forma de reaccionar con los demás, sino que se enmarcan por expectativas y significados socialmente definidos (15), dicho esto sin dejar de reconocer matices y excepciones que no permiten generalizaciones sino solo tendencias. No obstante al interior de cualquier Sociedad, todo individuo o grupo influye y se influye, sin dejar de lado (al menos en extremo) su propia individualidad.

Ello dispersa en sentido político lo que sería su autosuficiencia para imponer el manual de sus aspiraciones plurales, salvo que extendiéramos a tal sentido político aquello que dice MISHAN (16) respecto de la Economía, en orden a fijar en el criterio de cada persona de que ello es tan alternativo como necesario,

Esta simbiosis de Política y Economía planea sobre toda formación social, sin concretar horizontalmente no ya un axioma de organización de fines, sino intentando una ejercitación de la

disponibilidad de los medios. La diversidad es inevitable y por ende lo es la búsqueda del bienestar individual.

No vamos a entrar en la discusión casi bizantina, acerca de si el bienestar individual hace al bienestar colectivo o viceversa. Ya hemos dado en otras oportunidades opinión al respecto, para siempre derivarnos a aquello de las circunstancias de tiempo y lugar. Tampoco lo haremos (aunque sería una buena aventura) intentando cuantificar la medida de los argumentos influidos por “juicios de valor” frente a los generados por la “percepción de los hechos” en la configuración de los comportamientos sociales.

Sabemos que una “perspectiva de acción” enfatiza que cada individuo construye su propio universo, y que otra, “estructural”, lo hace en patrones sociales de relativa estabilidad impuestos por el conjunto.

Si bien ambas parecen contrapuestas, puede validarse que actúan al unísono en esa intrincada relación entre el Individuo y la Sociedad, y en la propia edificación de uno y de otra. La primera (la perspectiva de la acción) al negar a la Sociedad como algo externo se incluye en la misma, y la segunda (la perspectiva estructural) al apuntar a la organización de los individuos, los grupos y las instituciones, posibilita la existencia del sujeto plural y por ende de la suma de individualidades.

La diferencia subsiste en el campo de las influencias sobre el comportamiento social y sobre lo que podríamos denominar los “modos sociales”, y que entendemos es recíproca.

Dichos “modos”, si bien desde lo estructural pueden hacer posible ciertas mutaciones en el plano individual, no siempre lo consiguen ni tampoco pueden canalizar hacia lo predecible la naturaleza de los comportamientos. Previamente hay una definición o redefinición de determinada situación a través de la cual se construye la propia realidad social de determinado momento.

Podría haber (y de hecho las hay) tantas teorías como grupos de comportamientos e interacciones sociales que acontecen bajo determinadas circunstancias. En esto se aglutinan los roles

diferenciados, los estatus, los rangos de expectativas, las negociaciones, los síndromes de proximidad, etc.

Más allá de la mención que hacemos de tales aspectos, nos ha interesado hacer algunos comentarios sobre un enfoque realizado a mediados del siglo pasado por el sociólogo HAROLD GARFINKEL (17), que llamó Etnometodología (de la voz griega Ethnos que significa “gente” o “cultura”), refiriéndose a los métodos o formas con los que la gente les da sentido a todas sus interacciones.

En esas investigaciones trata de indagar como los individuos llegan por sí mismos a captar y a compartir la comprensión que ordena sus relaciones. Sostiene además que estas “comprensiones compartidas” son tácitas, retazos de conocimientos tomados aleatoriamente, pero que estructuran la vida social. Quizás esto se conecte en parte con lo que MEAD (18) llamaba la cualidad simbólica de nuestro “comportamiento social” , o a lo que DURKHEIM (19) definía como “solidaridad orgánica”, esa especie de interdependencia que se produce en las Sociedades grandes y complejas, donde todo es más difícil de dilucidar.

De todas maneras y más allá de todo cuanto se ha escrito sobre el tema, nos parece razonable la afirmación de que toda Sociedad tiende naturalmente hacia un estado de integración funcional, que aunque presente matices y hasta contradicciones, termina por definirla.

Precisamente en ese aglutinamiento, en ese proceso de individuos que conviven (en el sentido de nuestra definición inicial) y actúan en respuesta a los comportamientos de sus congéneres y que los sociólogos denominan “interacción social”, reside el verdadero poder de las Sociedades. Poder que quizás no sea tan estructurado como el del Estado, sin dejar de serlo, aunque difiera en los modos, en los métodos o en los medios.

La historia de la humanidad abunda en ejemplos respecto de la posibilidad de este poder, y de su uso llegadas las circunstancias. También de cierto sesgo incremental, que no solo se remite a lo

jurídico sino, además, a la información y al conocimiento (que no siempre son lo mismo).

En este sentido el siglo que transcurre ha sido absolutamente pródigo y lo será aún más, ya que el avance tecnológico y el vértigo de la cronología en tal ámbito parece irreversible.

Las herramientas que toda Sociedad (o casi toda) dispone para ejercer los procesos de interacción (más allá de las banalidades para que puedan ser utilizadas) han creado una nueva medida de poder, que ha asumido el mismo vértigo que el fenómeno que lo facilita.

Sabemos que la construcción de toda realidad social se materializa desde la definición de una situación, y que hoy seguramente estamos ante el advenimiento de la modificación de un “estado de ser” previo que está mutando hacia otro rango situacional.

No obstante advertimos que con relación al “sistema de poder” de cualquier Sociedad, el mismo está dividido en subsistemas menores, diferentes aunque conexos, quizás en una mayor proporción que en el caso de los otros dos elementos de la trilogía, lo que estaría significando una desventaja. Desventaja que también podría neutralizarse sabiendo que las relaciones humanas se desarrollan en un constante cambio, casi al unísono de las relaciones de poder, configurando un proceso que no se detiene.

La impronta del siglo XXI tiene mucho de ambas cosas, pero por sobre todo deviene con absoluto vértigo en el plano de la comunicación por vía tecnológica, que de virtual puede pasar rápidamente al plano real y plural, y por extensión al plano cultural que es donde se plasma el verdadero poder, que es aquel que convierte la “percepción de los hechos” en “juicios de valor”.

4) El Poder del Mercado (o la frontera de lo posible)

“El cetro puede mostrar bien la fuerza
del poder temporal. Pero la clemencia
está por encima de esa autoridad”.

William Shakespeare

(“ El Mercader de Venecia-Acto II-EscenaV”)

Podría decirse que el Mercado existió siempre. Por supuesto con modalidades diversas a las que hoy conocemos (aunque tal vez con analogías no tan lejanas)

aun antes de la creación de la moneda. En este sentido el intercambio de bienes (más conocido como trueque) cumplió en la antigüedad funciones alternativas que atestiguan tal aseveración. También por supuesto ese factor de la naturaleza humana que por necesidad o por deseo, precisa de los bienes o servicios que su individualidad no genera.

Todo esto no obsta para que seamos contestes que fue la creación y evolución de la moneda lo que ha permitido la entidad del Mercado al nivel actual, su diversidad de sistemas y subsistemas, su total vastedad planetaria y su tendencia hacia una unicidad ideológica. Esto por supuesto incrementado en las últimas décadas por la celeridad del avance tecnológico en las comunicaciones, que ha instalado no ya la quimera de la “aldea global”, pero sí una mundialización informática virtual.

La definición económico-jurídica del dinero como “un título de validez legal que materializa al portador un crédito por un monto determinado sobre la Sociedad” (20), se ha ido extendiendo de una manera tan creativa como delicada, alterando, según sea el caso, la relación de importancia de la trilogía keynesiana respecto de los motivos de la demanda de dinero, es decir transacción, precaución y especulación.

En la medida que las nuevas herramientas monetarias diversifican los modos, también lo hacen los motivos monetarios e incluso las intensidades con que se presentan cada una de ellas.

Liberados tecnológicamente algunos límites imprescindibles para el buen desenvolvimiento de cualquier sistema, el riesgo tarde o temprano aparece.

Respecto de la Economía Real pueden suceder cosas de magnitud similar pero que corren por senderos distintos, sin dejar de reconocer los infinitos canales de comunicación de ambas especies. En realidad el Mercado es el todo donde desembocan las actitudes, expectativas y proyectos de la existencia humana, aleatorias o no, explícitas o tácitas, voluntarias o involuntarias, lo que no implica la existencia de un poder omnímodo, sino una suerte de fase final que se realimenta a sí misma y retroalimenta al circuito.

El Mercado como tal (y haciendo abstracción de todas sus formas) no puede ser cuestionado en sí, porque forma parte no solo de la organización social sino de la propia naturaleza del devenir humano. También lo hace tanto de la causalidad que el mismo desata como de la casualidad que su apego primigenio al riesgo suele producir. Causalidad y casualidad son inevitables, por lógicas razones secuenciales la primera, y por la inestabilidad de los sistemas homeostáticos y por el propio azar por el que circula, la segunda.

Del compendio de lo expuesto podría sintetizarse que, tratándose de una constante que atraviesa el tiempo, sus modos, expectativas y conductas deberían surgir (y así lo hacen) de la situación histórica que le dicte el momento (21), no respondiendo a ninguna razón abstracta sino a una forma de racionalidad fáctica, que por supuesto puede ser usada con mayor o menor intencionalidad sectorial, o respetando u obviando su sentido ético.

Si compartimos que la historia es una crónica de dificultades, y que toda innovación trae aparejada no solo nuevas respuestas sino contemporáneamente nuevas preguntas (y la tentación de incorporar las unas, y no formularse tan de inmediato las otras), y que el vértigo de este proceso secular se ha acelerado en una magnitud que no admite medida con el pretérito, no podemos dejar de acordar que este “estado de ser” da para el conflicto y para alguna latente redistribución de los recursos del Poder. (22)

Lo observacional y las continuas andanadas de información de que disponemos, nos muestran que la conducta del Mercado (en especial el financiero) ha captado más rápidamente que los otros componentes de la trilogía que abordamos, lo que podríamos denominar “el vértigo informático”, utilizándolo para la creación de un delicado (aunque no tan frágil) universo virtual, capaz de crear un remedo de entidad propia que puede externalizarse de su génesis.

Tornamos aquí a encontrarnos con aquello de “la percepción de los hechos” y “los juicios de valor”. La lectura del Mercado en este ámbito fue acertada en cuanto a las nuevas herramientas puestas a su disposición, pero las utilizó apartando de sus estrategias todo lo referente a sus consecuencias, lindantes con la orfandad ética y con lo que llegó a rotularse como una “exhuberancia irracional”.

Algo similar, aunque no tan grave, ha sucedido con la Economía Real. Aquí también la lectura de la que hablamos ha sido precisa, y el Mercado ha utilizado (y lo sigue haciendo), la aceleración cronológica de la innovación tecnológica e informática.

Con una materializa el vértigo del reemplazo de la oferta cada vez en lapsos más cortos, y con la otra apunta a una subliminal forma de “necesidad inducida” de la demanda, que solo se siente incluida en su propio universo, si accede a ambos impulsos.

Se ha instalado de hecho la suma de una “persuasión tecnológica” más una “persuasión mediática” que no se puede desagregar en unidades, y que resultan funcionales entre sí, esgrimiendo una lógica propia.

La persuasión con su significado de “inducir” o mover la voluntad en determinado sentido, conlleva el concepto de manipulación, positiva o negativa según la intención y el plano donde se produzca. El mecanismo, como es obvio, va del sujeto activo al pasivo, es decir del propósito al efecto, y no deja de ser una interferencia que generalmente excluye la espontaneidad, y que solo es beneficiosa cuando tales beneficios alcanzan a ambos extremos de la especie (23). Si la espontaneidad es provocada fuera del sujeto receptor, la “revelación de preferencias” resulta ser exógena, y no la que

preexiste tácita o explícita en las voluntades individuales, lo cual puede desnaturalizar el proceso cognitivo y hasta abjurar de su específico significado semántico.

No queremos con esto descalificar la importancia de la información como tal, ni tampoco lo profusa y generalizada que es en nuestros días, ni la divulgación de cualquier tipo que implique conocer, comparar, medir y resolver en consecuencia, sino alertar sobre su grado de intencionalidad respecto de alguna forma de determinismo. Tal eventualidad a la que se conoce como “espontaneidad impura” , podría llegar a confundir “progreso” con “consumo” o, como dice AUGE (24) “no considerar al individuo como proyecto, sino como alguien que debe elegir dentro de cosas que le son propuestas, como si siempre estuviera dentro de un supermercado”.

Como hemos tratado de explicar, las mutaciones en las formas y en los modos de conseguir poder, adquieren por fuerza los signos de la época, y en esto el Mercado no solo no ha sido la excepción, sino que –a nuestro juicio- ha entendido tales formas y tales modos con antelación tanto al Estado como a la Sociedad.

Las reacciones de estos han sido siempre sobre el hecho consumado, aunque no al unísono. Primero lo ha hecho el Estado reconociendo que el Mercado no se equilibra ni se modifica a sí mismo, si no hay de por medio la coerción y los controles de los que el Estado dispone. Esto por supuesto respecto de lo financiero, que aun así (como es lógico) produce y producirá inestabilidades.

En el mundo de la Economía Real lo situacional es distinto. Allí la coerción no sirve (salvo para casos extremos) e incluso podría ser contraproducente para otras variables socio-económicas; y en cuanto al control, más allá de algunos aspectos formales y específicos, debería devenir de un autocontrol de la Sociedad fundamentado en la concatenación de elementos semi-abstractos como la racionalidad y la acumulación socio-cultural.

Dados los elementos de juicio actuales, las tendencias que nos surgen desde lo observado y desde lo que ya nos ha develado la

historia, no dudamos en pensar que, más allá de cualquier cambio que se produzca, el poder del Mercado como se registra hoy seguirá vigente y hasta tal vez pueda ser ampliado en modos y formas que solo residen en un futuro tan incierto como el presente. Probablemente desde lo operativo pueda mutar la relación de fuerzas entre sus protagonistas y hasta los escenarios de las negociaciones. Es viable que se agudicen algunos controles y reglamentaciones que tiendan a morigerar sus posibles excesos. Pero el Mercado no abandonará su andamiaje de causalidades y casualidades alrededor de las cuales gira el devenir de la naturaleza humana. Devenir que siempre ha terminado por mostrarnos la frontera de lo posible, cuya delimitación reside en el nivel de equilibrio de poder que la trilogía consiga alcanzar.

5) La armonización funcional de la trilogía.

“La parte siempre desea unirse al todo para huir de su imperfección.”

Benjamín de Iriarte

Estado, Sociedad y Mercado comparten lo multidimensional de un espacio común y de un tiempo común. Actúan e interactúan a la vez en la misma escenografía (cronológica y geográfica) y en teoría bajo las mismas reglas jurídicas que el conjunto ha logrado pactar.

Cada uno de los términos de esta trilogía esgrime continuamente y al unísono deseos, hechos y expectativas que se entrecruzan por esquinas similares o diferentes, y que van construyendo su identidad (la propia o la del conjunto) mediante un intercambio constante al que todo miembro de la misma recurre para expresar y dar sentido a su existencia psíquica, social y política (25).

La estructura de lo social es determinante por definición (sabemos que todos los actores provienen de allí), pero lo organizativo-institucional también lo es. El orden hace a la libertad (por lo menos en su versión racional y compartida) y la interacción equilibrada hace a la ciudadanía y a la civilización.

Hay una suerte de patrimonio público en todo esto, que hace que todos los actores sociales puedan elaborar un sentido de pertenencia que no gire en el vacío, y que demarque el ida y vuelta de las causas y los efectos.

El recorrido de la vida gregaria ha venido edificando un todo en línea ascendente desde lo simple a lo complejo, ajeno a cualquier sucedáneo del simplismo y acumulando cambios de variadas facetas.

Aceptado que nuestra trilogía constituye un hecho sistémico, su indagación en orden a intentar su funcionamiento armónico también debería ser sistémica.

BUNGE (26) sugiere que cada hecho social contiene aspectos ambientales, biosicológicos, económicos, políticos y culturales, de manera que cualquiera de ellos pueda actuar como motor (o iniciador) de una cadena de causas y consecuencias (con un mínimo conceptual de permutaciones entre los cinco factores de 120). Demuestra con esta interdependencia la importancia de un enfoque integrativo (es decir multidisciplinario) para el diseño de políticas socioeconómicas que tiendan al equilibrio del sistema como un todo. Así como ese todo puede poseer propiedades de las que carecen sus componentes, análogamente lo mismo debiera suceder al aunar un conjunto de disciplinas. Conjunto que tomado estructuralmente es un todo divisible, pero observado funcionalmente resulta indivisible, ya que desmembrado perdería alguna de sus propiedades esenciales.

Las interdisciplinas buscan extenderse y complementarse a efectos de obtener una comprensión más acabada de los fenómenos que abordan, y que la propia humanidad ha tornado cada vez más difíciles.

La armonización de los sistemas es uno de ellos, en especial si, como en nuestro caso, lo hacemos desde el enfoque del Poder.

Podríamos decir que en principio la armonía implica ajustamiento, combinación de aspectos simultáneos y diferentes pero acordes, conveniente proporción y correspondencia de unas cosas con otras,

mientras que el poder denota posibilidad, capacidad o facultad para imponerse, (27)

Como puede apreciarse ante una primera lectura, los significados tienen cierta contraposición y hasta alguna interferencia lingüística para aunarlos. Ambos son sustantivos, pero uno de ellos (precisamente “poder”) puede ser utilizado como verbo.

Pero frente a estos inconvenientes semánticos, sabemos que la posibilidad de la existencia racional de lo social depende de la existencia estructural de lo institucional, dentro de la cual nuestra trilogía adquiere el rango de fundacional.

Hay un incuestionable atributo de realidad en ello, y un fenómeno de individualidad y supraindividualidad al mismo tiempo, compartido por tres entes que tienen la oportunidad (y el derecho, y también la obligación) de ejercer mecanismos de poder que, si bien no carecen de limitación, pueden llegar a bordear fronteras más o menos permeables.

La responsabilidad funcional de cada segmento de este Poder, es similar en el terreno de las abstracciones, pero no así en el plano de la intensidad. Una de las partes (el Estado) acrecienta el suyo con el traslado que le hace otro (la Sociedad) a quien subroga por razones operativas, tomando además ingerencia en el desempeño del restante (el Mercado) y también en el de su propio mandante.

Darí la impresión que los resortes del Poder de la trilogía, serían un sistema de suma cero, donde lo que pierde un sector lo gana el otro, y donde el equilibrio perpetuo es inalcanzable.

La historia en este sentido es por demás ilustrativa, como también lo son las reacciones intrasistema e intersistema, lo que nos lleva nuevamente a las reflexiones de BUNGE. Estamos convencidos que si bien el Estado (en su medida de intensidad) tiene mayor responsabilidad como “agente de cambio”, también los otros dos subsistemas (que a la vez son sistemas en sí mismos) también tienen la suya. Y en esto, las coordenadas de tiempo y lugar son las que definen.

La impronta del siglo XXI en lo que respecta a la distribución del específico Poder que nos ocupa, tiene además de la estructura jurídica-institucional que venimos analizando, un agente de cambio exógeno que es el vértigo del avance tecnológico (que, como hemos dicho, consideramos irreversible) que nos está demostrando una lógica propia y un poder propio que expande desde sí mismo mediante un agente de divulgación que su propia naturaleza contiene..

Hay entonces creación e inducción (cercana a una especie de persuasión compulsiva) que motoriza el cambio, que como siempre somatiza el conflicto y opera como redistribuidor de los recursos del Poder.

Somos contestes que, tanto la concentración excesiva del mismo como su contracara, son enemigos del funcionamiento de lo sistémico.

Sabemos también que la lógica exógena de la que hablamos, ha actuado transversalmente en nuestra trilogía, e instalado como medio oportunidades de ejercicio de ese nuevo Poder, con fines, intenciones y temporalidades diversas, pero incorporándose (hasta aquí) como algo definitivo.

Aunque fuera por reacción, algún atisbo de mejor equilibrio se ha logrado, aunque solo el transcurso del tiempo podrá confirmarlo.

De todas maneras, en lo que hace a nuestro objeto bajo análisis, los equilibrios son precarios, y su solución perfecta un espejismo detrás de cualquier horizonte.

6) Algunos apuntes finales.

“La verdad es una construcción
después del hecho”
Alain Badiou

El poder está en el génesis de lo humano, y la lucha por él constituye un aspecto vital, habitual y atávico. Pertenece inevitablemente al ámbito multifacético de la interacción del género.

Género que por otra parte percibe una novísima e incesante aceleración cronológica que opera compulsivamente, y que va cubriendo por la vía tecnológica espacios, formas y actitudes.

Este es el signo de la época, y quizás su trascendencia haya superado a su propia importancia.

Como hemos señalado aquí y en otras oportunidades, hoy el futuro es el presente que consumimos, instalando la contemporaneidad de dos conjugaciones cuyas fronteras se tornan confusas.

Hay una suerte de semiótica externa y extraña que produce “vehículos señales” que actúan subliminalmente no solo sobre la Sociedad como subsistema de la trilogía, sino sobre la trilogía como un todo. Esto también nos ha alcanzado al redactar estas páginas. No obedece a ningún otro motivo que la realidad sensorial, el que hayamos utilizado más de lo gramaticalmente correcto el término “vértigo” , ni que hayamos agregado y desagregado secuencialmente núcleos de conceptos en orden a ir encontrando basamentos más o menos sólidos con los que intentar el desarrollo del tema.

No lo hemos hecho ni como tecnófilos ni como tecnófobos , sino como espectadores e intervinientes en la problemática del siglo.

Creemos, eso si (como el sociólogo alemán BECK) en la existencia del concepto de la “Sociedad de Riesgo” , que quizás siempre ha estado vigente, pero que hoy parece acelerarse hacia límites que puedan dar lugar a inquietudes mayores.

Pero también admitimos que “el cambio” en sí, ha sido una constante en el devenir humano, y las más de las veces impulsor de procesos civilizatorios.

Por eso hemos mencionado en algún pasaje del presente trabajo lo que significan los contenidos de los conceptos de civilidad y civilización, así como la forma en que se los ejercita.

Si la trilogía que planteamos es la que constituye como multiámbito la vida que consumimos, la distribución del Poder entre la Sociedad, el Estado y el Mercado es absolutamente crucial, Más cuando intentamos ver algún indicio de modificación.

Lo sustancial está en que ningún disvalor incline la magnitud de la medida del Poder en un sentido unidireccional, o que cada uno de los subsistemas de la trilogía quiera operar por encima de los otros. Toda transferencia de Poder implica, además de ello, la posibilidad de una transformación que puede tender al equilibrio o agudizar las inequidades.

Creemos que es la propia humanidad en su conjunto la que decide al respecto.

La equidad es posible, aunque nos conformaríamos con una aproximación mayor que la actual.

Quizás, como hemos señalado, ayudaría a ello convertir “la percepción de los hechos” en “juicios de valor”, y hacer coincidir el “sentido fáctico” de las decisiones con el “sentido ético” de las mismas.

Bibliografia

1. AUGÉ Marc, Futuro, A.Hidalgo, Bs.As., 2012.
2. Gran Enciclopedia universal Espasa-Calpe, Tomo 15, Bs.As.2012.
3. HELLER H., Teoría del Estado, Fondo de Cultura Económica, México DF., 1961.
4. Id. (2) Tomo 36.
5. Id. (2) Tomo 26.
6. NIETZSCHE F., Obras Completas, Aguilar, Bs.As., 1966.
7. ROUSSEAU J.J., El Contrato Social, Altaya, Madrid, 1993.
8. Id. (1).
9. Id. (3).
10. MONTESQUIEU, Del espíritu de las leyes, Altaya, Barcelona, 1997.
11. Id. (3).
12. ALBERDI Juan B., Bases, Plus Ultra, Bs.As., 1998.
13. Id. (3).
14. TOFFLER A, El cambio del poder, Plaza y Janés, Barcelona, 1999.
15. LIGHT D., KELLER S., CALHOUN C., Sociología. Mc.Graw Hill, Bogotá, 1991.
16. MISHAN E.J., Falacias económicas populares, Orbis SA., Barcelona, 1984.
17. GARFINKEL H., citado en (15).
18. MEAD G., citado en (15)
19. DURKHEIM E., Las reglas del método sociológico. Schapire, Bs.As., 1965.
20. Id. (2) Tomo 27.
21. MANNHEIM K., Diagnóstico de nuestro tiempo, Fondo de Cultura Económica, México DF., 1943.
22. Id. (14).

23. CABARCOS A.R., Algunos interrogantes acerca de la mundialización y la provisión de Bienes Públicos. Anales de las 34^º Jornadas de Finanzas Públicas, UNC., FCE., Córdoba, 2001.
24. AUGE M., La libertad del supermercado, Suplemento Zona, Diario Clarín, 29-04-01, Bs.As.
25. INIESTA M., Patrimonio, àgora y ciudadanía, en El Estado y la Memoria, Del nuevo encuentro, Barcelona, 2009.
26. BUNGE M., Mitos, hechos y razones, Sudamericana, Bs.As., 2004.
27. Id. (2) Tomos 4 y 31.

Fiscal Policy and Income Distribution. Argentina 1995 – 2010(*) (**)

Walter Cont

Alberto Porto

FIEL – UNLP – UBA

UNLP – ANCE

walter@fiel.org.ar

alberto@depeco.econo.unlp.edu.ar

48o Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de Córdoba. Septiembre 2015

Abstract

This paper studies the effect of consolidate –national and provincial– fiscal policy in Argentina on income distribution, building a novel panel data for 1995-2010 considering the 24 jurisdictions and quintile groups within provinces. We allocate expenditures, taxes and transfers among provinces and among people within provinces, according to benefit and incidence principles, avoiding double accounting, and build three measures of income: ex ante, interim, and ex post (or extended) income. We find that i) personal income inequality increased between 1995 and 2002, and then reverted the trend; ii) the trends in income inequality have a parallel with the different macroeconomic regimes nested in the sample (convertibility between 1995 and 2001 and post convertibility since 2002); iii) the effect of fiscal policy is a reduction in the Gini coefficient of 6 points in 1995, 5 points in 2002 and 10 points in 2010; iv) the mix of instruments to redistribute income changed with time towards cash transfers and against in-kind expenditures; v) provincial budgets contribute strongly to progressivity; v) social expenditure is the most important redistribution tool, but economic services have grown in size between sub-periods, pushed by government subsidies in energy and transport, and vi) the paper measures the distribution of budget but leave aside the distribution of results (e.g., expenditure performance).

JEL Code: H7, I3.

(*) Realizado en el marco del proyecto de Incentivos a Docentes-Investigadores. Se contó con el PICT 2013-1864.

(**) Se agradece la colaboración de los Lic. María Minatta y Lucas Longo

Fiscal Policy and Income Distribution. Argentina 1995 - 2010

I. Introduction

The aim of fiscal policy has changed in time according to the evolution of the theories of the state (see Musgrave, 1996). In the “services state” of Adam Smith, the main role of the state was to allow the proper functioning of the market economy by providing a legal system, protection to society from foreign aggressions, public works that –because of size– could not be provided by the private sector, and basic education for the poor. The tax principles according to benefit and ability to pay were assumed to coincide, so that the distributional impact of fiscal policy was –by assumption– neutral. Later on, especially since Second World War II, societies became fully aware of the differences in per capita income and life standards between rich and poor people and regions and were concerned about redistribution.¹ Since then, one of the functions of the government under the “welfare state” has been the reallocation of income which results from market forces.

The theoretical literature on the role of different levels of government on income redistribution put this function in the head of the central government (Musgrave, 1959; Oates, 1972). According to this point of view, allowing redistribution at sub-national level of government would be subject to two problems (Tresch, 2002). One arises from the mobility of people, as rich people have incentives to move to jurisdictions with lower taxes and poor people have incentive to move to jurisdictions with higher benefits. Migrations would tend to frustrate redistribution at the cost of a lower per capita income (this is the “competition problem”). Another problem –referred to as the “incompatibility problem”– would arise, even without mobility, when more than one level of government redistributes income if they target different beneficiary groups. In spite of these two problems, the experience from most countries shows that redistribution from sub-national fiscal budgets is important (see Sewell, 1996, and more recently Hoynes and Luttmer, 2012; Baicker, Clemens and Singhal, 2012; among others).² For Argentina, according to Cont and Porto (2014), provincial budgets are more important than the national budget as a tool for redistributing personal income, accounting for approximately 70% of the change in the Gini coefficient.

¹ See a recent review in Tanzi (2014).

² Prud’homme (1995) considers it hard to think of a country that carries out redistributive policies at sub-national level (p. 202), while Sewell (1995), in answer to Prud’homme (1995), finds it hard to think in one that does not. Hoynes and Luttmer (2012) estimate the total value (redistributive value and insurance value) that individuals obtain from state taxes and transfers. The insurance component increases with income while the redistribution component decreases with income. This way, citizens benefit one way – redistribution– or another –insurance–; and this could explain why mobility has not thwarted the tax-subsidy state policies. Under this explanation, there would be no the “competitive problem”. Clemens and Singhal (2012) show that a significant share of state expenditures is destined to redistributive programs, but at the same time is strongly conditioned by federal transfers. Continuous interferences by the federal government have debilitated the forces of fiscal competition.

Another question concerns the relevant dimension of distribution: should the aim of fiscal policy be the regional distribution of income (called “horizontal distribution”, from the central government to sub-national governments), the personal distribution (called “vertical distribution” from the central government to peoples), or both? In this regard, it is worth noting that this is not an outstanding distinction because *all* fiscal variables that redistribute among provinces do redistribute among people. Horizontal redistribution becomes vertical through provincial (or, for that matter, municipal) expenditures; meaning that redistribution is vertical. Hence, personal distribution of income should be the matter of concern, as the ultimate arguments included in the welfare function are individuals’ utilities. Moreover, there is recognition of a possible failure in the regional distribution principle. In particular, it could be the case that regional redistribution could generate a result in which rich people from poor regions be subsidized by poor people from rich regions.

The empirical literature on the impact of fiscal policy on personal income distribution followed different, and mostly partial, approaches.³ Concretely, papers analyze only a level of government, or focus on the incidence of the tax system or a subset of taxes, or analyze the incidence of total expenditure or a subset of expenditures (typically, social expenditure), or study the impact of inter-governmental transfers on income distribution (in many cases, focusing on destination of transfers, i.e., disregarding the source of funds considering that transfers are “*manna*”, or in a few cases, correctly including the source of funds). Partial approaches may hide the full effect of fiscal policy and lead to incorrect policy results and recommendations.

This paper studies the effect of consolidate –national and provincial– fiscal policy in Argentina on income distribution, building a novel panel data for 1995-2010 considering the 24 jurisdictions (23 provinces and the City of Buenos Aires) and quintile groups within provinces (120 per year).⁴ We allocate expenditures, taxes and transfers among provinces and among people within provinces, according to benefit and incidence principles, avoiding double accounting. Then, following the Reynolds-Smolensky approach (1977), assess progressivity of taxes and expenditures at both national and provincial levels of governments in Argentina. We study the evolution of three measures of income distribution: a) *ex ante* – which results from market forces; b) *interim* – which results from adding public cash transfers and subtracting direct taxes to a); and c) *ex post* (or extended) – which results from adding in-kind public goods and subtracting indirect taxes to b).

The results of the paper are summarized as follows: i) personal income inequality, increased between 1995 and 2002, and then reverted the trend; ii) the trends in income inequality have a parallel with two different macroeconomic regimes captured in the sample (convertibility between

³ We omit a full literature review on the impact of fiscal variables on income distribution. The reader is referred to Cont and Porto (2014).

⁴ At least for Argentina this is the first paper that measures the impact of consolidate fiscal policy on regional and personal income distribution for a long time span (see Cont and Porto, 2014, for a specific year).

1995 and 2001 and post convertibility since 2002); iii) the effect of fiscal policy is a reduction in the Gini coefficient of 6 points in 1995, 5 points in 2002 and 10 points in 2010; iv) the mix of instruments to redistribute income changed in time towards cash transfers and against in-kind expenditures; iv) provincial budgets contribute strongly to progressivity; v) social expenditure is the most important redistribution tool, but economic services have grown in size between sub-periods, pushed by government subsidies in energy and transport; and vi) the paper measures the distribution of budget but leave aside the distribution of results (e.g., expenditure performance).

The paper is organized as follows. Section II presents the methodology and data. Section III summarizes the economic and social situation in Argentina, as well as the main public finance statistics. Section IV shows the main results. Finally, Section V presents some conclusions and recommendations.

II. Methodology and data

II.1. Methodology

National budget, transfers and provincial budgets

Consider a province n with i households (labelled $n=1,\dots,N$ and $i=1,\dots,I$, respectively). The national government collects revenues from taxes subject to sharing regimes (VAT, income taxes, excise taxes, etc.), labelled t_{cn} , of which retains a share β , and other non-shared taxes (e.g., taxes on exports), indexed with the subscript t_{on} , to finance national expenditure. National expenditures (g_N) are allocated by categories (k) and provinces (n), i.e., g_{Nkn} . Also, the national government allocates discretionary transfers among provinces (d_{dn}) with national funds.

The contribution of the province n to the revenue sharing regime is $\alpha_n = (1-\beta) \sum_c t_{cn}$. Provincial governments receive transfers according to the revenue sharing regime (d_{rn}) and other discretionary transfers (d_{dn}), which, together with provincial taxes (t_{sn}), finance provincial expenditures that are allocated in j categories, g_{Pjn} .

The national budget is

$$\sum_n \sum_k g_{Nkn} + \sum_n d_{dn} = \sum_n \{ \beta \sum_c t_{cn} + \sum_o t_{on} \} \quad (1)$$

while province n 's budget is

$$\sum_j g_{Pjn} = \sum_s t_{sn} + d_{rn} + d_{dn} \quad (2)$$

Impact of fiscal variables on personal distribution of income

Let m_{in} be the individual income before national and provincial fiscal policies (in this paper, we consider i as a quintile). The individual benefits from the national (provincial) budget depending on the distributional patterns of taxes and expenditures. Let national expenditure g_{Nkn} be distributed

according to weights γ_{ikn} , provincial expenditure g_{pjn} be distributed with weights γ_{ijn} , national taxes t_{cn} and t_{on} be collected with weights τ_{icn} and τ_{ion} , and provincial taxes with weights τ_{isn} .⁵

Let c_{in} be the ex-post income of household (quintile) i in province n , which, by construction is,

$$c_{in} = m_{in} + \sum_k \gamma_{ikn} \cdot g_{Nkn} + \sum_j \gamma_{ijn} \cdot g_{Pjn} - \sum_c \tau_{icn} \cdot t_{cn} - \sum_o \tau_{ion} \cdot t_{on} - \sum_s \tau_{isn} \cdot t_{sn} \quad (3)$$

or put more simply,

$$c_{in} = m_{in} + g_{iNn} + g_{iPn} - t_{iNn} - t_{iPn} \quad (4)$$

that is, the ex-post (extended) income is the ex-ante income plus national and provincial expenditures minus national and provincial taxes. It is clear from the description and equation (3) that both national and provincial governments affect personal income through the levels and mix of taxes and expenditures, as long as $c_{in} \neq m_{in}$. The measurement of the impact of fiscal policy on income distribution can be done as a standard comparative statics exercise between ex-ante and ex-post income distributions.

Note, in passing, that neither transfers nor shares of coparticipable taxes (β) appear in equation (4). They are subsumed in individual taxes or provincial expenditures, implying that regional redistribution turns out being part of personal redistribution.

Summary of the effects of fiscal variables on income distribution

The effects of national and provincial fiscal policies on personal income distribution are summarized as follows:

1. Incidence of national expenditures and taxes on quintile i : g_{iNn} and t_{iNn} (equations (3) and (4)).
2. Incidence of provincial expenditures, provincial taxes and national taxes on quintile i : g_{iPn} and t_{iPn} (equations (3) and (4)).

Household (quintile) i benefits from fiscal policy (at both levels of government) if $c_{in} > m_{in}$, which results from the interaction of national and provincial expenditures and taxes, and the revenue sharing regime.

Gini coefficient of income inequality

This paper uses the Gini coefficient of income inequality, and similar mathematical formulas for concentration curves (expenditures and taxes). This coefficient is calculated as

⁵ Matrix T_{Nn} ($i \times c+o$) summarizes the national tax weights; matrix B_{Nn} ($i \times k$) summarizes national expenditures weights; matrix T_{Pn} ($i \times s$) summarizes provincial tax weights and matrix B_{Pn} ($i \times j$) summarizes provincial expenditures weights. In all the cases, the sum of the weights adds one.

$$G = 1 + \frac{1}{l} - 2 \sum_{i=1}^l \frac{(l+1-i)y_i}{l^2 y^P} \quad (5)$$

where households are ranked from lowest to highest income. The number of income groups is $l=5$, given the division of population into quintiles (having pooled quintiles-province into quintiles-country); y is the ex ante, interim or the ex post income; and y^P is the average income of the unit under analysis.⁶

To assess the impact of fiscal policy on income distribution, we use the indicator proposed by Reynolds and Smolensky (1977). The application of this indicator to a particular jurisdiction is

$$RS_p = - \frac{t_N K t_N + t_P K t_P + g_N K g_N + g_P K g_P}{1 - t_N - t_P + g_N + g_P} \quad (6)$$

where t_N (t_P) is the national (provincial) tax effort; g_N (g_P) is the national (provincial) expenditure, all relative to income; $K t_N$ ($K t_P$) is the Kakwani index of national (provincial) taxes (equal to the difference between the concentration of taxes and (5)); and $K g_N$ ($K g_P$) is the Kakwani index of national (provincial) expenditures (equal to the difference between (5) and the concentration of expenditures). We allow for government surplus or deficits, i.e., $t_N + t_P \neq g_N + g_P$.

II.2. Data

The starting point is the level of provincial income, summarized in the Gross Geographic Product (GGP), with base 1993, published by Council of Federal Investment (CFI) until 2006 and then updated by regional drivers (there is a recent update of the national GDP, with base 2004, but information is incomplete to replace the series with base 1993). Distribution of income is reported in the Permanent Household Survey (PHS, *Encuesta Permanente de Hogares*), published by the National Bureau of Statistics (INDEC, *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos*). Given that income declared in PHS includes transfers from the government to people (cash transfers, benefits, social security payments, etc.) and is net from direct taxation (personal income taxes, social security contributions, etc.), it is an interim income.⁷ We subtract cash expenditures and add direct taxes to arrive to the ex-ante income. Per capita income is obtained from dividing income by population (source: INDEC). On the other hand, starting from interim income, we add in-kind expenditures and subtract indirect taxes to arrive to ex-post (or extended) income.

We allocate taxes and expenditures among quintiles, by making assumptions on weights (γ_{ikn} , γ_{ijn} , τ_{icn} , τ_{ion} , τ_{isn}). The construction of these weights is a challenge in itself. In the case of taxes, a distinction is made between direct taxes (on families' income and wealth), in which case taxes are

⁶ We may underestimate inequality when we pool quintiles-provinces within quintiles-country (i.e., there is a level of within-inequality), but we do not explore it in this paper.

⁷ Notice that we distinguish direct taxes from indirect taxes in a somewhat different way than standard public finance literature. In this paper "direct" means that it is deducted from the declared income by households. Thus, a direct tax such as property tax is considered an indirect tax in the classification used in this paper.

allocated based on tax affidavits and household surveys, and indirect taxes (on goods and services), in which case taxes are allocated on consumption, production or trade patterns. In the case of expenditures, the allocation across households depends on the type of expenditure. The allocation of cash expenditures among households is quite straightforward, but the allocation of public and quasi-public goods is complex, depending on assumptions on the use services (whenever information is available), or in proportion of income or/and population.⁸

These individual allocations must be consistent with national taxes collected from different provinces, national expenditures distributed among provinces (and groups of provinces), national transfers to provinces,⁹ which, together with provincial taxes, finance provincial expenditures.

III. The case of Argentina

Table A.1 in Appendix A summarizes some social and economic indicators of Argentina corresponding to year 2010. Per capita income is over US\$ 9,000, which increases to near US\$ 11,000 in the groups of Advanced provinces and Low Density provinces and less than US\$ 5,000 in the Intermediate and Lagged groups (with some disparities within groups). A similar qualitative relationship holds for social indicators such as Unsatisfied Basic Needs, while in other indicators (such as Human Development Index) it displays less heterogeneity.

Table A.2 in Appendix A summarizes evolution of national and provincial budgets (as percentage of GDP).¹⁰ Total expenditure averaged 32% of GDP in the period 1995-2010, with a minimum of 27% in 2002 and 2004, and a maximum of 41% in 2010 (and continued growing ever since). A little more than half of this expenditure is exerted by the national government. Government revenues averaged 31% of GDP, with a minimum of 26% in 2002 and a maximum of 41% in 2010. The national government contributed between 75% and 80% of total revenues, transferring the provincial government about 30% of total revenues collected at the central level (26% through revenue sharing –22% in 2010– and 4% of discretionary transfers –8% in 2010–).

About one-third of net-of-debt-interests expenditures take the form of cash transfers or direct payments while two-thirds consist of in-kind public or quasi-public expenditure. There was a little

⁸ The description of the allocation rules, which is too long to be presented in an Appendix, is being published in a working paper. See Schwartz and Ter-Minassian (2000) for criticisms on allocation rules.

⁹ Transfers to provinces are currently conformed by resources from revenue-sharing regimes (coparticipation, education fund, services transfers, and a regional compensating fund); resources to fund social security systems (a percentage of VAT and personal assets); road, electricity infrastructure and housing funds (collected from taxes on liquid combustibles); a percentage of income tax destined to social works and the *Conurbano Fund*; specific funds (collected from taxes on personal assets and the *monotributo*); electricity fund; and non-automatic or discretionary transfers.

¹⁰ Municipal budget is excluded because detailed information is unavailable. They represent 8% of total expenditure in Argentina. Nonetheless, they are indirectly considered in the analysis through the transfers from provinces to municipalities (which represent about half of municipal expenditures).

bias towards cash expenditure in 2002 and 2003 (reaching 37% of total expenditure) and it is possible that this share increased again after 2010.

On another hand, about two-thirds of net-of-debt-interests expenditure was assigned to social services, 10% to economic services and 23% to administration, defence, safety and justice. More recently, the increase in subsidies to consumers of energy and transport services changed these shares to 63.5%, 15.5% and 21% respectively.

Finally, government revenues were collected from production, consumption and transfer activities (50%), income and assets (38%) and other sources (12%). These shares have remained stable during the time sample; however, they hide shifts in individual taxes. For example, VAT, income tax, turnover tax and export tax accounted for 43% of total revenues during 1995-2001 and 52% of total revenues during 2003-2010. Between 1995 and 2010, income taxes and export taxes increased 3% of GDP each.

IV. Results

Figure 1 and Table 1 present the evolution of the Gini coefficients of inequality in income distribution for Argentina, between 1995 and 2010. The first index –Gini ex ante– measures (a simulated) income inequality arising from market forces, without government intervention. This is a fictional starting point since it is widely known that market forces must coexist with a minimum provision of public goods. Also, since we started from the real situation to construct the ex-ante distribution of income, we omitted effects that would arise from removing taxes and government transfers (i.e., consumers finding other sources of income, adjusting consumption, etc.). The second index –Gini interim– measures income inequality after adding government cash expenditures (transfers and payments to households) to, and subtract corresponding taxes (referred to as “direct taxes”) from, ex ante income. This is the income that households report in households surveys (like the Permanent Household Survey in Argentina). The third index –Gini ex post– adds to actual income a residuum coming from provision of in-kind public and quasi-public goods (education, health, etc.) and subtracts indirect taxes, which results in a measure of extended income.

As it was already shown in other papers, income inequality, as declared by surveyed households, increased between 1995 and 2002, then reverted the trend, although with a specific interruption in 2009 (see, for example, INDEC, 2015, Gasparini, 2006, and Gasparini and Cruces, 2009).¹¹ The evolution of the other two Ginis (ex ante and ex post) is qualitatively similar to that of the Gini interim.

¹¹ There may be differences in levels of inequality among the references and the figures reported here, which derive from different universe of households, pooling of income groups, computation methodologies, etc., but trends do not differ.

Figure 1. GINI ex ante (market forces); Gini interim (cash transfers and direct taxes), Gini ex post (public provision, indirect taxes)

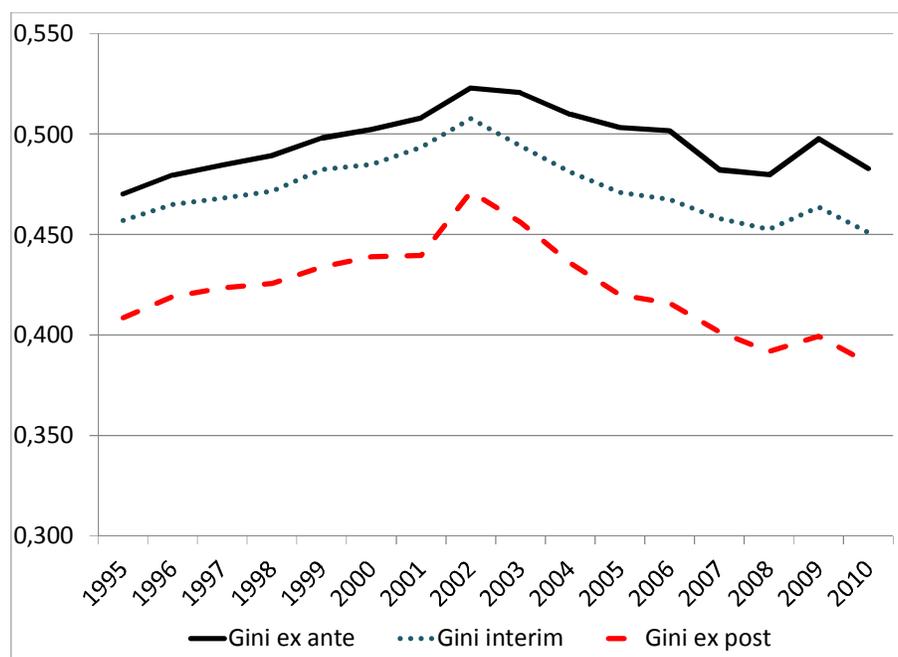


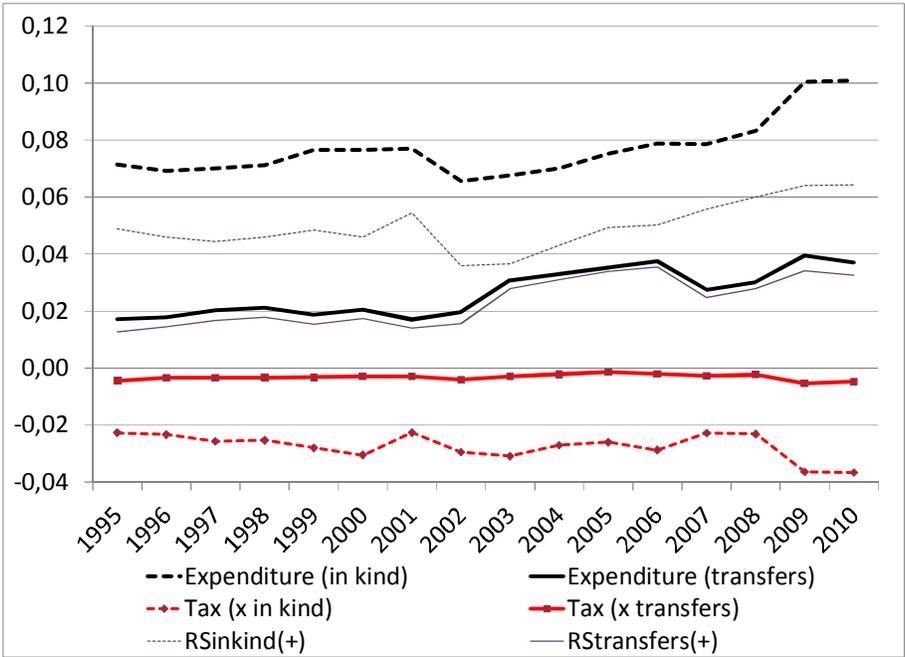
Table 1. GINI ex ante (market forces); Gini interim (cash transfers and direct taxes), Gini ex post (public provision, indirect taxes)

Ginis	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gini ex ante	0,470	0,480	0,485	0,489	0,498	0,502	0,508	0,523	0,521	0,510	0,503	0,502	0,482	0,480	0,498	0,483
Gini interim	0,457	0,465	0,468	0,472	0,482	0,485	0,494	0,508	0,494	0,481	0,471	0,467	0,458	0,452	0,464	0,451
Gini ex post	0,409	0,419	0,423	0,426	0,434	0,439	0,439	0,471	0,456	0,436	0,420	0,416	0,402	0,392	0,400	0,386

The Gini ex ante increased from 0.470 in 1995 to 0.523 in 2002 (0.05 worse than 1995) and to 0.483 in 2010 (0.01 worse than 1995). The Gini interim increased from 0.457 to 0.508 in 2002 (0.05 worse than 1995) and decreased to 0.451 in 2010 (0.01 better than 1995). The Gini ex post increased from 0.409 in 1995 to 0.471 in 2002 (0.06 worse than 1995) and decreased to 0.386 in 2010 (0.02 better). The effect of fiscal policy is a reduction in the Gini of 6 points in 1995, 5 points in 2002 and 10 points in 2010. Moreover, in year 2002 (last macroeconomic crisis in Argentina), fiscal policy barely compensated the inequality in 1995 (i.e., the Gini ex post in 2002 –0.471– was almost the same as the Gini ex ante in 1995 –0.470–).

In order to interpret the effect of fiscal policy (in this case, the difference between Gini coefficients) we perform a Reynolds-Smolensky decomposition.¹² Figure 2 and Table 2 show the evolution of *RStranfers* (which measures the change from Gini ex ante to Gini interim) and *RSinkind* (which measures the change from Gini interim to Gini ex post).¹³ Therefore, the difference between Ginis ex ante and ex post income corresponds to the sum of *RStranfers* and *RSinkind*.

Figure 2. Progressivity of expenditures (transfers, in kind) and taxes (to finance transfers, to finance in kind expenditures)



Observations: each line measures the contribution of expenditure ($Kg * g$) and taxes ($Kt * t$)
Both *RSinkind* and *RStranfers* are positive-definite in this Figure and Table 2.

The mix of instruments to redistribute income changed with time: during the first years of the sample the ratio $RStranfers / (RStranfers + RSinkind)$ was less than 25%; this ratio reached a maximum of 42% in 2003, then decreased to a 33% between 2008 and 2010. The intensity in the

¹² Given the way we pool quintiles in provinces into national quintiles, the reordering effect from consolidate budget is almost null (see Aronson and Lambert, 1994). We will discuss this effect in a companion paper.

¹³ Alejo, Bérigolo and Carbajal (2013) decompose income distribution by the contribution of different sources of income (private and public, and social security, government transfers and others within public sources) in Argentina, Chile and Brazil during the decade of 2000s. The progressive results for Argentina coincide with those in this paper. While they concentrate on the different sources of income, the main difference with this paper is that we include revenues and expenditures –both cash and in kind–, consider national and provincial governments, and decompose effect among groups of provinces (and among provinces, forthcoming); but we pool some sources of income, which are analyzed separately in their paper.

use of instruments tilted towards cash transfers and against in-kind expenditures. The mix effect has two consequences. On the one hand, it creates dependence by cash-recipients, not only a financial dependence but also a political dependence, favoring clientelism. On the other hand, it is far from the most efficient tool to correct income distribution, because X pesos in transfers are spent in current consumption, while X pesos spent as in-kind public good (schools, transport infrastructure, hospitals, urban infrastructure, justice, water and sanitation, etc.) benefits large groups of recipients, during a long-time period. Of course, there may be exceptions (such as the years following the 2002 crisis) in which a temporary tool of monetary transfers may be justified.

Table 2. Progressivity of expenditures (transfers, in kind) and taxes (to finance transfers, to finance in kind expenditures)

Ex ante vs Ex post	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kg(transfers)	0,194	0,195	0,239	0,236	0,207	0,218	0,186	0,220	0,328	0,351	0,380	0,400	0,287	0,304	0,339	0,304
g(transfers)	0,089	0,092	0,085	0,090	0,091	0,094	0,091	0,090	0,094	0,094	0,093	0,094	0,096	0,099	0,117	0,122
Transfers	0,017	0,018	0,020	0,021	0,019	0,020	0,017	0,020	0,031	0,033	0,035	0,038	0,028	0,030	0,040	0,037
Kg(in kind)	0,366	0,375	0,396	0,399	0,407	0,419	0,428	0,432	0,411	0,412	0,404	0,405	0,381	0,373	0,400	0,380
g(in kind)	0,195	0,185	0,177	0,178	0,188	0,183	0,180	0,152	0,164	0,170	0,186	0,195	0,206	0,223	0,251	0,265
G in kind	0,071	0,069	0,070	0,071	0,077	0,077	0,077	0,066	0,068	0,070	0,075	0,079	0,079	0,083	0,100	0,101
Kt(x transfers)	-0,061	-0,053	-0,058	-0,056	-0,056	-0,049	-0,054	-0,071	-0,051	-0,036	-0,024	-0,030	-0,034	-0,029	-0,056	-0,045
t(x transfers)	0,073	0,064	0,059	0,059	0,058	0,061	0,053	0,057	0,058	0,059	0,059	0,066	0,078	0,080	0,097	0,104
T x transfers	-0,004	-0,003	-0,003	-0,003	-0,003	-0,003	-0,003	-0,004	-0,003	-0,002	-0,001	-0,002	-0,003	-0,002	-0,005	-0,005
Kt(x in kind)	-0,124	-0,129	-0,137	-0,137	-0,158	-0,167	-0,149	-0,168	-0,143	-0,111	-0,113	-0,122	-0,099	-0,094	-0,146	-0,129
t(x in kind)	0,182	0,180	0,188	0,185	0,177	0,183	0,151	0,176	0,217	0,243	0,230	0,236	0,232	0,246	0,250	0,283
T x in kind	-0,023	-0,023	-0,026	-0,025	-0,028	-0,030	-0,023	-0,030	-0,031	-0,027	-0,026	-0,029	-0,023	-0,023	-0,036	-0,037
RSttransfers(+)	0,013	0,015	0,017	0,018	0,015	0,017	0,014	0,016	0,028	0,031	0,034	0,036	0,025	0,028	0,034	0,032
RSin kind (+)	0,049	0,046	0,044	0,046	0,049	0,046	0,054	0,036	0,037	0,043	0,049	0,050	0,056	0,060	0,064	0,064

The trends depicted in Figure 1 have a parallel with the different macroeconomic regimes nested in the sample (convertibility between 1995 and 2001 and post convertibility since 2002). From a macroeconomic perspective, the period between 1991 and 2001, known as the 90s decade, was characterized by an economy with an exchange rate pegged to the U.S. dollar subject to the Convertibility Law, strict monetary rules, but lax fiscal rules that ended in deficits during the second half of the decade and a social and economic crisis by the end of 2001. After the critical year of 2002, the next eight years were characterized by an expanding economy exposed to very favorable external conditions, a fixed exchange rate albeit free from the constraints imposed by the Convertibility Law, and more flexible monetary and fiscal environments (see Figure 3).

Given these differences, Table 3 summarizes the Gini coefficients and decompositions corresponding to sub-periods 1995-2001 and 2003-2010. The results in this Table are useful to strengthen the explanations of the increasing share of cash expenditures after 2002 (36% of progressivity effect in 2003-2010 vs 25% in 1995-2001), and also of progressivity (RS of -0.084 vs -0.063), given a quite similar ex ante distribution of income (Gini of 0.497 vs 0.490).

Figure 3. Evolution of the consolidate (national and provincial) fiscal balance (% of GDP) and per capita GDP (in thousands of constant Pesos of 2010)

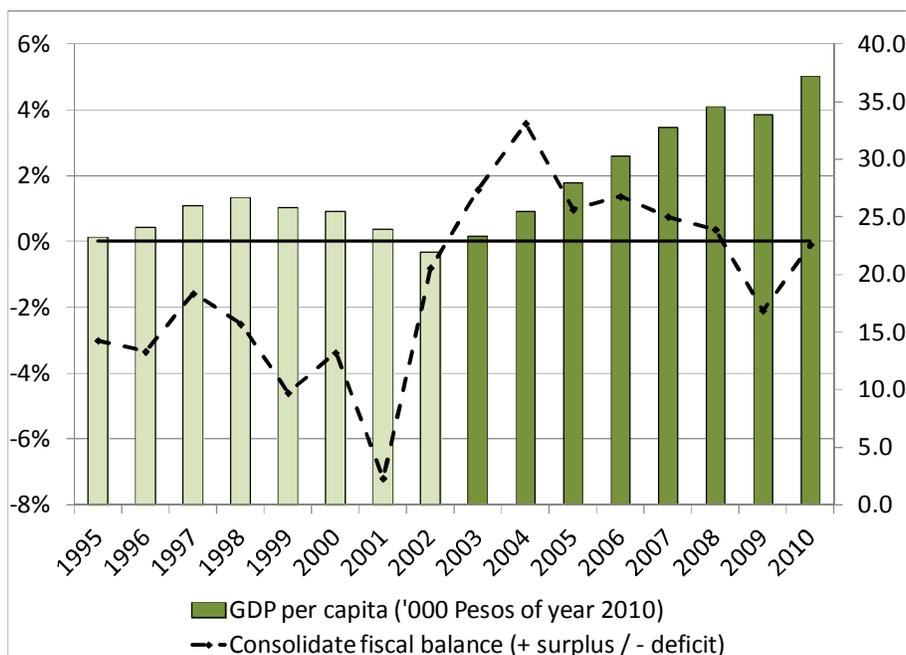


Table 3: Summary of RS effects: Argentina. Average 1995-2010 and sub-periods 1995-2001 and 2003-2010.

	Gini and Reynolds-Smolensky coefficients					Relationships	
	Gini ex ante	RS (cash)	Gini interim	RS (in kind)	Gini ex post	Gini ep / Gini ea	RS cash / (RS cash+kind)
1995-2010	0.496	-0.023	0.473	-0.050	0.423	85%	31%
1995-2001	0.490	-0.016	0.475	-0.048	0.427	87%	25%
2003-2010	0.497	-0.030	0.467	-0.054	0.413	83%	36%

Next, we proceed with the analysis along two lines: the contribution of national budget and provincial budget to progressivity and the contribution of selected instruments to progressivity.

Table 4 summarizes the contribution of national and provincial budgets to progressivity (see also Figures A.1 and A.2 in Appendix A). The average progressivity of 0.073 (-0.063 in 1995-2001 and -0.084 in 2003-2010) is the result of progressive expenditure (0.104 in average, 0.092 in 1995-2001 and 0.116 in 2003-2010) and regressive taxation (approximately -0.03 in average and in the corresponding sub-periods). Provincial expenditure accounts for 66% of expenditure progressivity (68% in 1995-2001 and 65% in 2003-2010). On the other hand, national revenues explain regressive taxation, while provincial taxes contribute very little. Also, provincial expenditures are more progressive than national expenditures: the Kakwani coefficient averaged 0.481 in the first

case and 0.237 in the second case (because education and health represent a high share of provincial expenditure while cash payments represent a lower share of national expenditure). Finally, Figures A.1 and A.2 in the Appendix show an increasing progressivity of public policy, which is due to progressivity in expenditures, both at the national and provincial levels (slightly compensated by regressive taxes). The fact that provincial budgets contribute to progressivity was already noticed by Cont y Porto (2014) concerning year 2004, which we extend to the whole period of analysis.

Table 4. Reynolds-Smolensky: National and Provincial budgets

Ex ante vs Ex post	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
\bar{g}	0,089	0,087	0,090	0,092	0,095	0,097	0,094	0,085	0,098	0,103	0,111	0,116	0,106	0,113	0,140	0,138
\bar{g}_N	0,031	0,030	0,030	0,029	0,028	0,030	0,026	0,028	0,036	0,039	0,040	0,043	0,033	0,036	0,049	0,049
$K\bar{g}_N$	0,203	0,205	0,229	0,218	0,201	0,217	0,200	0,233	0,272	0,294	0,290	0,306	0,222	0,220	0,255	0,232
$\bar{g}_N/(1-t+g)$	0,150	0,148	0,132	0,134	0,139	0,136	0,128	0,120	0,134	0,132	0,137	0,141	0,149	0,162	0,192	0,212
\bar{g}_P	0,058	0,057	0,060	0,063	0,067	0,067	0,069	0,057	0,062	0,064	0,071	0,073	0,073	0,078	0,091	0,089
$K\bar{g}_P$	0,436	0,443	0,463	0,472	0,480	0,482	0,478	0,473	0,497	0,486	0,498	0,496	0,478	0,485	0,518	0,506
$\bar{g}_P/(1-t+g)$	0,133	0,128	0,130	0,134	0,140	0,140	0,143	0,121	0,125	0,132	0,142	0,148	0,153	0,160	0,175	0,176
\bar{t}	-0,027	-0,027	-0,029	-0,029	-0,031	-0,033	-0,026	-0,034	-0,034	-0,029	-0,027	-0,031	-0,026	-0,025	-0,042	-0,041
\bar{t}_N	-0,022	-0,020	-0,022	-0,022	-0,024	-0,025	-0,018	-0,024	-0,024	-0,020	-0,018	-0,021	-0,019	-0,018	-0,032	-0,033
$K\bar{t}_N$	-0,118	-0,113	-0,124	-0,122	-0,141	-0,145	-0,127	-0,142	-0,117	-0,086	-0,084	-0,093	-0,078	-0,072	-0,121	-0,109
$\bar{t}_N/(1-t+g)$	0,190	0,179	0,177	0,177	0,168	0,175	0,140	0,170	0,204	0,230	0,218	0,229	0,238	0,248	0,264	0,303
\bar{t}_P	-0,005	-0,006	-0,007	-0,007	-0,008	-0,008	-0,008	-0,009	-0,010	-0,009	-0,009	-0,009	-0,007	-0,007	-0,010	-0,008
$K\bar{t}_P$	-0,073	-0,099	-0,104	-0,107	-0,112	-0,117	-0,120	-0,148	-0,142	-0,131	-0,129	-0,128	-0,096	-0,096	-0,117	-0,099
$\bar{t}_P/(1-t+g)$	0,065	0,065	0,069	0,066	0,067	0,068	0,065	0,064	0,071	0,071	0,071	0,074	0,072	0,078	0,083	0,084
RSp	-0,062	-0,060	-0,061	-0,064	-0,064	-0,064	-0,069	-0,052	-0,065	-0,074	-0,083	-0,086	-0,081	-0,088	-0,098	-0,097

Back to Table 2 and Figure 2, notice the increasing role of cash transfers, both in progressivity (the Kg coefficient increases from 0.211 in 1995-2001 to 0.337 in 2003-2010) and size (the size coefficient increases from 0.09 in 1995-2001 to 0.10 in 2003-2010) in the execution of government budgets. Instead, the importance of in-kind expenditures comes from size (the size coefficient increases from 0.184 in 1995-2001 to 0.208 in 2003-2010) rather than progressivity (the Kg coefficient changes from 0.399 in 1995-2001 to 0.396 in 2003-2010). Both direct and indirect taxes become less regressive: the Kt coefficient of direct taxes ($Kt \times$ transfers) changes from -0.055 in 1995-2001 to -0.038 in 2003-2010) and the Kt coefficient of indirect taxes ($Kt \times$ in kind) increases from -0.143 in 1995-2001 to -0.119 in 2003-2010). But this effect is compensated by an increase in the tax levels, from 17.8% of GDP in 1995-2001 to 24.2% of GDP in 2003-2010 for indirect taxes (from 6.1% to 7.5%, respectively, for direct taxes).

A final aggregate comparison concerns the expenditure functions and sources of taxes. Table A.3 and Figure A.3 in the Appendix show the RS decomposition between expenditures, distinguishing social services, economic services, and administration-safety and justice (administration, in short), and taxes, distinguishing between production-consumption-transactions, income-assets and others. As expected, social expenditure (Kg averaging 0.396, being 0.360 in 1995-2001 and 0.430 in 2003-2010) is most important than economic services (Kg averaging 0.097, being 0.108 in 1995-2001 and 0.085 in 2003-2010). However, the size of economic expenditures almost doubled from

2.1% of GDP in 1995-2001 to 4% of GDP in 2003-2010, pushed by government subsidies in energy and transport (in these sectors consumption is more evenly distributed across population than in other sectors). On the other hand, taxes based on consumption and production increased from 11.4% of GDP in 1995-2001 to 16.7% of GDP in 2003-2010, mostly explained by increases in VAT and the introduction of export taxes; while taxes based on income and assets increased from 9% of GDP in 1995-2001 to 11.8% of GDP in 2003-2010. Again, sizes compensated the lower component of regressive taxation.

V. Conclusions

This paper analyzes the effect of consolidate (national-provincial) fiscal policy on personal income distribution during 1995-2010 with three Gini coefficients. The first index –Gini ex ante– measures (a simulated) income inequality arising from market forces, without government intervention. The second –Gini interim– measures income inequality after adding government cash expenditures (transfers and payments to households) to, and subtracting the corresponding taxes (referred to as “direct taxes”) from, ex ante income. The third –Gini ex post– adds to actual income a residuum coming from provision of in-kind public and quasi-public goods (education, health, etc.) and subtracts indirect taxes, which results in a measure of extended income.

The *Gini ex ante* increased from 0.470 in 1995 to 0.523 in 2002 (0.05 worse than 1995) and to 0.483 in 2010 (0.01 worse than 1995). The *Gini interim* increased from 0.457 to 0.508 in 2002 (0.05 worse than 1995) and decreased to 0.451 in 2010 (0.01 better than 1995). The *Gini ex post* increased from 0.409 in 1995 to 0.471 in 2002 (0.06 worse than 1995) and decreased to 0.386 in 2010 (0.02 better). The effect of fiscal policy is a reduction in the Gini of 6 points in 1995, 5 points in 2002 and 10 points in 2010.

The mix of instruments to redistribute income changed with time. The intensity in the use of instruments tilted towards cash transfers and against in-kind expenditures. The “mix effect” has two consequences. On the one hand, it creates dependence by cash-recipients, not only a financial dependence but also a political dependence, favoring clientelism. On the other hand, it is far from the most efficient tool to correct income distribution.

The trends in income inequality have a parallel with the different macroeconomic regimes nested in the sample (convertibility between 1995 and 2001 and post convertibility since 2002). From a macroeconomic perspective, the period between 1991 and 2001, known as the 90s decade, was characterized by an economy with an exchange rate pegged to the U.S. dollar subject to the Convertibility Law, strict monetary rules, but lax fiscal rules that ended in deficits during the second half of the decade and a social and economic crisis by the end of 2001. After the critical year of 2002, the next eight years were characterized by an expanding economy exposed to very favorable external conditions, a fixed exchange rate albeit free from the constraints imposed by the Convertibility Law, and more flexible monetary and fiscal environments.

The average progressivity of -0.073 (-0.063 in 1995-2001 and -0.084 in 2003-2010) is the result of progressive expenditure (0.104 in average, 0.092 in 1995-2001 and 0.116 in 2003-2010) and regressive taxation (approximately -0.03 in average and in the corresponding sub-periods). Provincial expenditure accounts for 66% of expenditure progressivity (68% in 1995-2001 and 65% in 2003-2010). National revenues explain regressive taxation, while provincial taxes contribute very little.

Finally, as expected, social expenditure is the most important redistribution tool. However, we notice the increasing role of economic services (which are less progressive than social services) in the post-convertibility sub period, pushed by government subsidies in energy and transport.

We alert of the importance of understanding the limitations of works that measure (partial or full) incidence of fiscal policy, which go beyond assumptions made to allocate expenditures and taxes among households. Typically, papers measure the distribution of budget but leave aside the distribution of results. For example, some papers have found pro-poor expenditures alongside pro-rich results (see Skinner and Zhou, 2006, and comment by Le Grand, 2006). Among other reasons, Dixon et al. (2007) find significant results from the substitution of low-quality public goods or services for high-quality private goods, differences in information of different groups and their control on the way services are provided (not only through “exit” as in the previous case, but also through “voice”), or the cost of complementary services (transport costs or indirect cost of forgone labor to receive health services, etc.).

Another example, concerning education in Argentina, is that expenditure in elementary and high-school education is pro-poor; however, performance results by public schools is significantly lower than performance by private schools. This is reflected, for example, in trend changes in school enrolment (83 out of 100 new students in elementary and high-school enrolled in private schools during 2003-2010; this ratio was 22 in 1996-2003), success rates (70 percent of enrolled students in private schools finish high-school; this rate is 27 in public schools), and geographic performance (40 percent of enrolled in CABA graduated from high school; 14 in Santiago del Estero); see CEA (2015).

Provincial budgets contribute strongly to progressivity. A direct conclusion from this result is the need to strengthen relationships between national government and provincial and municipal governments, and to improve efficiency in provision of services (complementing the potential negative results on performance).

References

- Alejo, J., Bérigolo, M. and Carbajal, F. (2013), "Las transferencias públicas y su impacto distributivo: La experiencia de los países del Cono Sur en la década del 2000", *DT No 141*, CEDLAS, FCE-UNLP.
- Aronson, J. and Lambert, P. (1994). "Decomposing the Gini coefficient to reveal the vertical, horizontal, and re-ranking effects of income taxation", *National Tax Journal*, 47:273-294.
- Boletines del Centro de Estudios de la Educación Argentina (CEA) de la Universidad de Belgrano, Buenos Aires, varios números.
- Cont, W. and Porto, A. (2014). "Personal and regional redistribution through public finance in a federal setting", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 54, 563-578.
- Dixon A., Le Grand, J., Henderson, J., Murray, R. and Poteliakhoff, E. (2007). "Is the British National Health Service equitable? The evidence on socioeconomic differences in utilization", *Journal of Health Services Research & Policy*, 12:104-109.
- Gasparini, L. (2006). "Las demandas distributivas y su impacto sobre los gobiernos locales", *9º Seminario de Federalismo Fiscal*, UNLP, IAE-Universidad Austral, Cippec and Senado de la Nación.
- Gasparini, L. and Cruces, G. (2009). "A distribution in motion: the case of Argentina. A review of empirical evidence", *United Nations Development Programs; Regional Bureau for Latin America and Caribbean*.
- Hoynes, H. and Luttmer, E. (2012). "The insurance value of state tax-and-transfer programs", *Journal of Public Economics*, 96:1110-1128.
- INDEC (2015), "Evolución de la distribución del ingreso", Argentina.
- Le Grand, J. (2006), "Comment on Skinner and Zouh, The measurement of health inequality", available on urbanpolicy.berkeley.edu/pdf/Ch.7
- Musgrave, R.A. 1959. *The theory of public finance: A study in public economy*. McGraw-Hill. NY.
- Musgrave, R. (1996). "The role of the state in fiscal theory". *International Tax and Public Finance*, 3:247-258.
- Nuñez Miñana, H. (1972). "Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares", Documento Interno Nº 10 del Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Republished in: Porto, A. (ed). *Finanzas Públicas y Economía Espacial*. Universidad Nacional de La Plata (1995). pp. 11-24.
- Oates, W. (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich. USA. Versión en español del Instituto de Estudios de Administración Pública, Madrid, 1977.
- Prud'homme, R. (1995). "The dangers of decentralization", *World Bank Research Observer*, 10:201-220.
- Reynolds, M. and E. Somlensky (1977). *Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: The U.S., 1950, 1961, 1970*. New York: Academic Press.
- Sewell, D. (1996). "The dangers of decentralization according to Prud'homme: Some further aspects", *World Bank Research Observer*, 11:143-150.
- Skinner J. and Zhou, W. (2006). "The measurement and evolution of health inequality: Evidence from the U.S. Medicare population", in Auerbach, Card and Quigley (eds. 2006): *Public policy and income distribution*, Russell Sage Foundation, pp. 288-316.
- Tanzi (2014): "Taxation and equitable economic development: A historical note", Conference on Hacia una nueva reforma tributaria", Fedesarrollo and Woodrow Wilson Center, Bogotá.
- Tresch, R. (2002), *Public Finance: A normative theory*, Academic Press, San Diego.

Appendix A. Complementary Tables and Figures

Table A.1. Argentina. Regional indicators, 2010

Jurisdiction		Surface (sq km)	Population ('000)	Population density	GGP (million dollars)	Per capita GGP ('000 dollars)	Human Development Index (2011)	Unsatisfied basic needs
A	Buenos Aires	307,571	15,316	49.8	130,332	8,510	0.84	8%
A	City Bs As (CABA)	200	3,058	15,291.5	84,128	27,508	0.89	6%
A	Córdoba	165,321	3,397	20.5	26,671	7,852	0.86	6%
A	Mendoza	148,827	1,766	11.9	12,282	6,956	0.85	8%
A	Santa Fe	133,007	3,285	24.7	32,966	10,035	0.85	6%
A	Advanced (5 prov.)	754,926	26,822	35.5	286,379	10,677	0.85	7%
I	Entre Ríos	78,781	1,282	16.3	7,861	6,132	0.84	8%
I	Salta	155,488	1,267	8.2	5,006	3,950	0.83	19%
I	San Juan	89,651	715	8.0	3,293	4,605	0.83	10%
I	San Luis	76,748	457	6.0	3,020	6,611	0.83	8%
I	Tucumán	22,524	1,512	67.1	6,615	4,377	0.84	13%
I	Intermediate (5 prov.)	423,192	5,233	12.4	25,794	4,929	0.84	12%
LD	Chubut	224,686	471	2.1	5,854	12,436	0.85	8%
LD	La Pampa	143,440	341	2.4	1,823	5,338	0.86	4%
LD	Neuquén	94,078	565	6.0	7,780	13,764	0.86	10%
LD	Río Negro	203,013	604	3.0	4,790	7,933	0.85	9%
LD	Santa Cruz	243,943	234	1.0	3,767	16,092	0.87	8%
LD	Tierra del Fuego	21,571	134	6.2	2,551	19,081	0.88	14%
LD	Low Density (6 prov.)	930,731	2,349	2.5	26,565	11,309	0.86	9%
L	Catamarca	102,602	404	3.9	3,253	8,047	0.84	11%
L	Chaco	99,633	1,071	10.8	4,117	3,844	0.81	18%
L	Corrientes	88,199	1,036	11.7	4,259	4,112	0.83	15%
L	Formosa	72,066	556	7.7	1,919	3,453	0.81	20%
L	Jujuy	53,219	698	13.1	3,089	4,422	0.83	15%
L	La Rioja	89,680	355	4.0	1,526	4,294	0.83	12%
L	Misiones	29,801	1,111	37.3	7,402	6,660	0.82	16%
L	Santiago del Estero	136,351	884	6.5	3,340	3,781	0.81	18%
L	Lagged (8 prov.)	671,551	6,116	9.1	28,905	4,726	0.82	16%
	Argentina	2,780,400	40,519	14.6	367,643	9,073	0.85	9%
	(std. deviation)					0.64	0.03	0.51

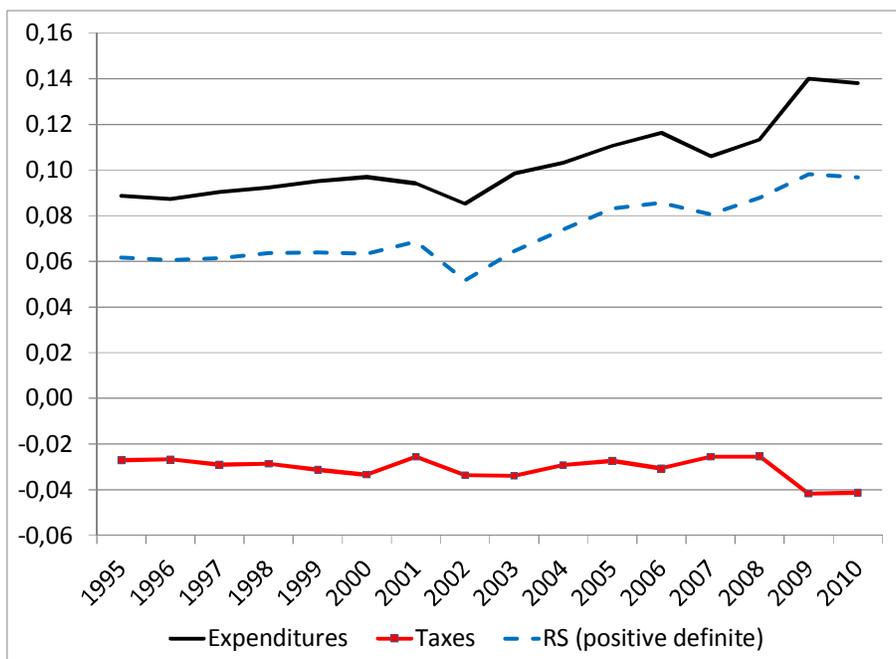
Source: own elaboration based on INDEC Argentina (surface, population, and Unsatisfied Basic Needs), and United Nations (Human Development Index). Note: A: Advanced; I: Intermediate; LD: Low Density; L: Lagged.

Table A.2. National, provincial and consolidate budgets. Period 1995-2010. Values as % of GDP.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
National Expenditure	17%	17%	15%	16%	18%	18%	18%	14%	15%	14%	16%	16%	17%	18%	22%	23%
Discretionary Transfers	0%	1%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	1%	2%	3%
Cash expenditure	7%	8%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	9%	10%
In-kind expenditure	8%	8%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	6%	6%	7%	7%	7%	8%	9%	12%
Social services	11%	11%	10%	10%	10%	11%	10%	9%	9%	9%	9%	10%	10%	10%	13%	14%
Economic services	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	2%	3%	4%	4%	5%
Administration, justice, defence	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	3%
Debt interests	2%	2%	2%	2%	3%	4%	4%	2%	2%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
National Resources	16%	15%	14%	15%	15%	16%	14%	15%	17%	17%	18%	18%	19%	20%	23%	25%
Direct taxes	6%	5%	4%	5%	4%	5%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	6%	6%	7%	8%
Indirect taxes	10%	10%	10%	10%	10%	12%	10%	11%	13%	14%	14%	14%	13%	15%	15%	17%
Production, consumption, transfers	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	7%	9%	10%	9%	9%	10%	11%	10%	11%
Income, assets	7%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	5%	6%	6%	7%	7%	8%	8%	9%	10%
Other	3%	2%	3%	2%	3%	4%	2%	3%	3%	1%	2%	2%	2%	2%	4%	4%
National Balance	-2%	-3%	-2%	-2%	-3%	-2%	-5%	0%	1%	3%	1%	1%	1%	1%	-1%	-1%
Provincial Expenditure	14%	14%	14%	14%	15%	15%	16%	13%	13%	13%	14%	15%	15%	16%	18%	18%
Cash expenditure	2%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	3%
In-kind expenditure	12%	11%	11%	12%	12%	12%	13%	10%	10%	11%	12%	12%	13%	13%	15%	15%
Social services	8%	8%	8%	8%	9%	9%	10%	8%	8%	8%	9%	9%	9%	10%	12%	11%
Economic services	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Administration, justice, defence	4%	4%	4%	4%	4%	4%	5%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	5%	5%	5%
Debt interests	0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Resources - Provincial Budget	13%	13%	14%	13%	14%	14%	14%	12%	13%	14%	15%	15%	15%	16%	17%	18%
Provincial Resources	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	8%	9%	9%
Direct taxes	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	2%
Indirect taxes	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	6%	5%	6%	6%	6%
Production, consumption, transfers	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%
Income, assets	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	2%	2%	3%	3%	3%	3%	3%
Other	1%	1%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Revenue-sharing regime	5%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	5%	5%	6%	6%	6%	7%	7%	7%	7%
Direct taxes	0%	0%	0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Indirect taxes	5%	5%	5%	5%	5%	5%	4%	5%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%
Production, consumption, transfers	4%	5%	4%	4%	4%	4%	4%	3%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	5%
Income, assets	1%	1%	1%	2%	2%	2%	2%	1%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	3%
Other	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Discretionary transfers	0%	1%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	1%	2%	3%
Provincial Balance	-1%	0%	0%	-1%	-1%	-1%	-2%	-1%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	-1%	0%
Consolidate Expenditure	31%	31%	29%	30%	33%	33%	35%	27%	28%	27%	30%	31%	32%	34%	40%	41%
Cash expenditure	9%	9%	9%	9%	9%	10%	10%	9%	9%	9%	9%	9%	10%	10%	12%	12%
In-kind expenditure	20%	19%	18%	18%	20%	19%	19%	15%	16%	16%	18%	19%	20%	22%	26%	27%
Social services	19%	19%	18%	18%	20%	20%	20%	17%	17%	17%	18%	19%	20%	21%	25%	25%
Economic services	3%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	1%	2%	2%	3%	4%	4%	5%	5%	6%
Administration, justice, defence	7%	7%	7%	7%	8%	7%	7%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	6%	8%	8%
Debt interests	2%	2%	2%	3%	4%	4%	5%	3%	2%	2%	3%	2%	2%	2%	3%	2%
Consolidate Resources	28%	27%	27%	28%	28%	30%	27%	26%	29%	31%	31%	32%	33%	35%	38%	41%
Direct taxes	8%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	6%	6%	6%	6%	7%	8%	9%	11%	11%
Indirect taxes	20%	20%	21%	21%	21%	22%	20%	20%	23%	25%	25%	25%	25%	26%	27%	30%
Production, consumption, transfers	13%	13%	13%	14%	13%	13%	13%	13%	15%	17%	17%	17%	18%	19%	19%	20%
Income, assets	11%	10%	10%	11%	11%	11%	11%	9%	10%	11%	12%	12%	13%	13%	15%	16%
Other	4%	4%	4%	4%	5%	5%	4%	4%	4%	3%	3%	3%	3%	3%	5%	5%
Consolidate Balance	-3%	-3%	-2%	-3%	-5%	-3%	-7%	-1%	2%	4%	1%	1%	1%	0%	-2%	0%

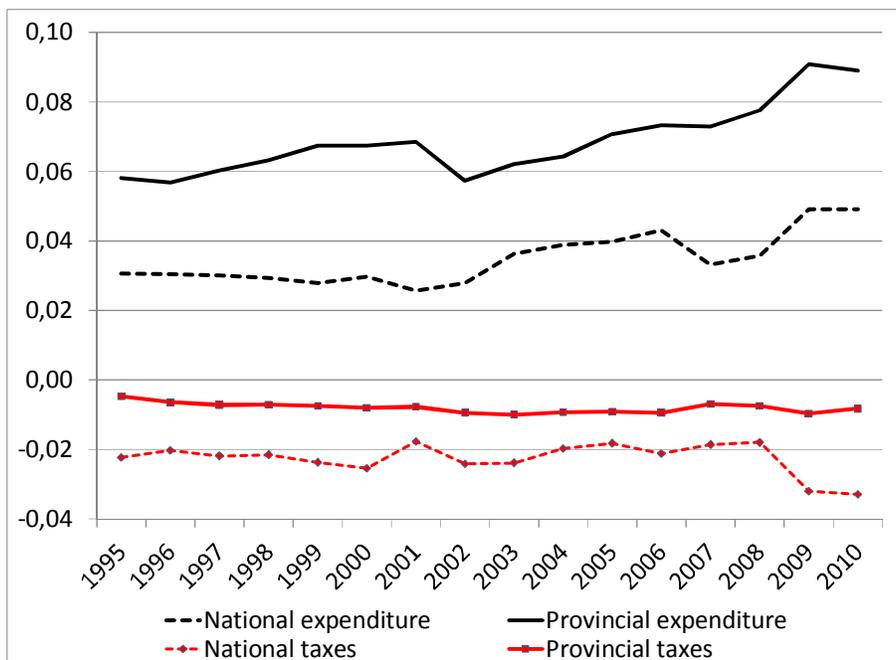
Source: own elaboration based of public information on fiscal budgets.

Figure A.1. Reynolds Smolensky (total expenditure, total taxes). RS is defined “positive”



Observation: Expenditure (Taxes) measures the joint effect of size and progressivity $g*Kg$ ($t*Kt$).

Figure A.2. Progressivity of national and provincial expenditure, national and provincial taxes.

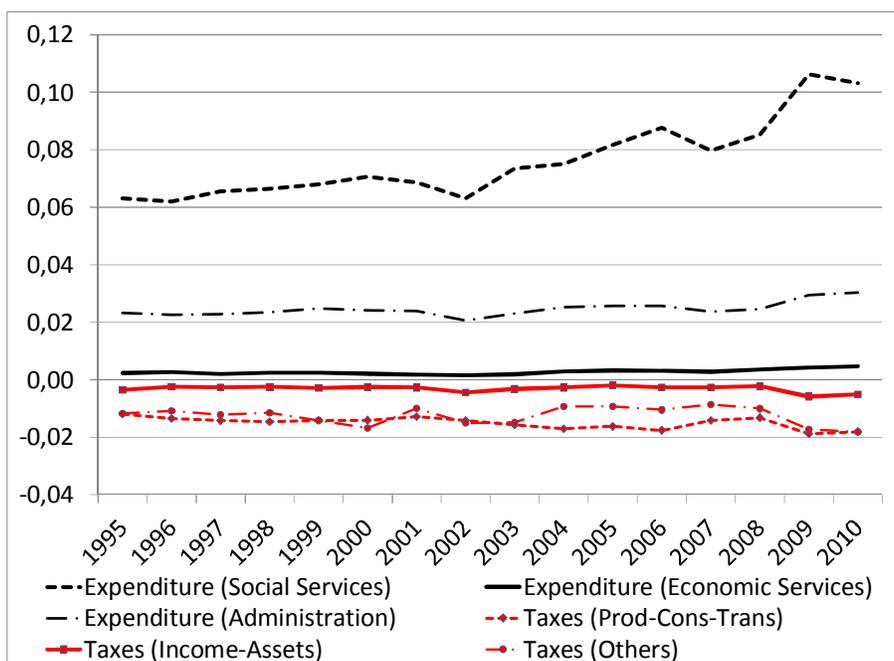


Observation: Expenditure (Taxes) measures the joint effect of size and progressivity $g*Kg$ ($t*Kt$).

Table A.3. Progressivity of expenditures (social services, economic services and administration) and taxes (production-consumption-transactions, income-assets, others)

Ex ante vs Ex post	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kg (SS)	0,338	0,337	0,375	0,371	0,364	0,371	0,364	0,368	0,423	0,429	0,452	0,463	0,403	0,412	0,442	0,419
g (SS)	0,186	0,184	0,175	0,179	0,187	0,190	0,188	0,171	0,174	0,175	0,181	0,189	0,197	0,207	0,240	0,246
Kg (ES)	0,095	0,110	0,092	0,107	0,123	0,122	0,105	0,123	0,080	0,115	0,095	0,088	0,067	0,070	0,085	0,079
g (ES)	0,025	0,024	0,022	0,022	0,020	0,018	0,017	0,013	0,024	0,025	0,034	0,036	0,042	0,051	0,050	0,060
Kg (A)	0,321	0,330	0,351	0,354	0,345	0,354	0,357	0,359	0,377	0,392	0,397	0,402	0,378	0,379	0,383	0,369
g (A)	0,073	0,068	0,065	0,066	0,072	0,068	0,067	0,057	0,061	0,064	0,065	0,064	0,063	0,065	0,077	0,082
Kt (PCT)	-0,102	-0,111	-0,117	-0,122	-0,129	-0,127	-0,131	-0,120	-0,109	-0,102	-0,103	-0,109	-0,086	-0,075	-0,110	-0,094
t (PCT)	0,117	0,122	0,122	0,120	0,110	0,110	0,099	0,119	0,145	0,168	0,157	0,162	0,165	0,177	0,170	0,193
Kt (IA)	-0,035	-0,027	-0,030	-0,027	-0,033	-0,028	-0,034	-0,054	-0,034	-0,025	-0,018	-0,023	-0,022	-0,019	-0,044	-0,035
t (IA)	0,100	0,091	0,088	0,092	0,088	0,092	0,080	0,080	0,095	0,109	0,107	0,113	0,121	0,121	0,134	0,148
Kt (R)	-0,308	-0,346	-0,336	-0,366	-0,386	-0,405	-0,385	-0,438	-0,433	-0,375	-0,366	-0,376	-0,353	-0,358	-0,405	-0,392
t (R)	0,038	0,031	0,036	0,031	0,037	0,042	0,026	0,034	0,034	0,025	0,025	0,028	0,024	0,028	0,043	0,046
RSp	-0,062	-0,060	-0,061	-0,064	-0,064	-0,064	-0,069	-0,052	-0,065	-0,074	-0,083	-0,086	-0,081	-0,088	-0,098	-0,097

Figure A.3. Progressivity of expenditures (social services, economic services and administration) and taxes (production-consumption-transactions, income-assets, others)



Observation: Expenditure (Taxes) measures the joint effect of size and progressivity $g \cdot Kg$ ($t \cdot Kt$).

**El Termómetro de Riqueza:
La “q” de Tobin, competitividad y crecimiento
Por Milei-Giacomini-Kerst**

I. Introducción

El presente trabajo intenta expandir los usos de la “q” de Tobin como herramienta analítica dentro del análisis económico generando un nuevo instrumento, al cual hemos decidido llamarlo “Termómetro de Riqueza”. La idea de desarrollar dicho indicador a partir de la teoría de la “q” surge por el hecho de que ésta última sintetiza toda la información sobre el futuro que resulta relevante para las decisiones de inversión por parte de las empresas, ya que en el armado de la misma convergen las condiciones de equilibrio tanto del mercado de bienes como de capitales.

En función de ello, en el segundo apartado se presenta un modelo de inversión basado en la “q” de Tobin. Así, luego de una breve introducción conceptual sobre la teoría de la inversión y el rol de la “q” dentro del debate se procede a determinar la relación entre dicho indicador, el valor de la firma y la demanda de capital (inversión). A continuación, tomando como referencia los resultados obtenidos en la sección precedente y trabajando sobre un equilibrio de estado estacionario sin crecimiento se demuestra como a partir del equilibrio en el mercado de capitales se puede derivar el equilibrio en el mercado de bienes. Así, suponiendo que existe una empresa representativa se determina el nivel de precios de la economía. Al mismo tiempo, en función de los resultados en términos del equilibrio de la firma se determina cual debería ser el valor de mercado de los activos (riqueza del país) consistente con el equilibrio macroeconómico.

Por otra parte, si uno asume que la economía bajo análisis es abierta y utilizando la paridad del poder de compra es posible además determinar el tipo de cambio de equilibrio, el cual vendrá determinado por los salarios, el costo de oportunidad del capital, la política impositiva (en el fondo, el gasto público) y la escala productiva de la economía, todo en relativo a la economía de referencia (la del precio de la moneda que se busca determinar). Sin embargo, dado que la pintura del equilibrio sería incompleta si se dejara de lado el mercado monetario, el mismo se lo incorpora mediante la determinación de las condiciones monetarias relativas. De esta manera, la interrelación de los distintos resultados permite estudiar los efectos en el mercado de bienes, de capitales, de dinero y de moneda extranjera, de las políticas económicas.

Finalmente, en la tercera parte se aborda la cuestión empírica. A si en la primera sección se presente el “Termómetro de Riqueza” y se procede a un análisis histórico del mismo para el caso argentino. Luego se lo valida econométricamente mediante el uso de un modelo Logit lo que arroja como sub-producto al análisis de creación de riqueza (competitividad) la probabilidad de caer en una crisis y los niveles que marcan el ingreso a la zona de peligro. Por último, se procede a un análisis de la situación presente de la economía de Argentina y cuales son las perspectivas futuras a la luz del encuadramiento presente.

II. Teoría de la inversión y equilibrio macroeconómico

II.1. Marco general de la teoría de la inversión

La inversión desempeña un papel esencial en el comportamiento de la economía, siendo un factor determinante del nivel de empleo y de la capacidad de crecimiento en el futuro. La teoría básica de la inversión parte reconociendo que, como forma de asignar el consumo a lo largo del tiempo, el gasto en inversión física es una alternativa al ahorro financiero. Esto significa que, para la inversión marginal, el retorno de la inversión debe ser igual al retorno del ahorro.

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, 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 y el costo de reposición del capital instalado. 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. Por lo tanto, esta teoría resulta de vital importancia para dar sustento a los modelos de valuación de empresas.

II.2. La teoría “ q ” de la inversión de James Tobin

La “ q ” de Tobin se define como la relación entre el valor de mercado de la firma (VA) dividido por el valor de reposición o contable de los activos de la misma (A)¹:

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

Tobin hizo el razonamiento de que la inversión neta debería depender de si la “ q ” es mayor o 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

¹ En el trabajo se define al activo como capital invertido, es decir, activo total menos las inversiones financieras de corto plazo y deudas comerciales.

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.

II.3. La “*q*” de Tobin y el equilibrio en el mercado de bienes

II.3.1. La “*q*” de Tobin, valor de la firma e inversión

El primer paso para llegar a la determinación del equilibrio en el mercado de bienes consiste en determinar cada uno de los componentes de la “*q*” de Tobin. En este sentido, el análisis clave es el vinculado a la determinación del valor de la firma. A tales fines, 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 distintos tipos de modelos a menudo utilizan supuestos muy diferentes acerca de los elementos que afectan al precio del activo bajo estudio, 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 lo que se conoce como costo de oportunidad del capital (activo). En cuanto al flujo de fondos para la firma, el mismo viene dado por el resultado operativo neto de impuestos “*EBIT_t.(1-t)*” más las amortizaciones (*AM*), menos las variaciones del capital del trabajo (*ΔWC*), menos la inversión bruta en activos fijos (*Capex_s*):

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

Mientras que el costo del capital viene dada por el “*wacc*”, el cual surge del promedio ponderado de las distintas fuentes de financiamiento (deuda y capital propio):

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

Siendo:

$$k_D = r_D \cdot (1 - t)$$

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

Donde el costo de oportunidad de la deuda está dado por “ k_D ” viene determinado por la tasa de interés de la deuda “ r_D ” neta del escudo fiscal ($1-t$), mientras que “ k_E ” representa el costo de oportunidad para los accionistas, donde éste último surge del modelo de valuación CAPM (siendo “ r_f ” la tasa libre de riesgo, “ β ” el riesgo específico y “ r_M ” el retorno del mercado). Así, hemos desarrollado los elementos que constituyen la valuación de la firma.

Al mismo tiempo, si asumimos que la firma se halla en estado estacionario y sin crecimiento, el flujo de fondos que percibe la misma viene dado por su resultado operativo neto de impuestos, ya que la variación en el capital de trabajo y la inversión neta ($Capexs = AM$) ambas variables son nulas. De esta manera, 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:

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

Por lo que al reemplazar el flujo de fondos por su valor estacionario obtenemos:

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

Ahora bien, dado que la “ q ” de Tobin viene determinada por el cociente entre el valor de mercado de la firma “ VA ” sobre el valor de reposición (contable) “ A ”, procedemos a dividir la expresión precedente por el activo de la firma:

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

A su vez, si tomamos el hecho de que el retorno del activo (ROA), que no es ni más ni menos que el valor del producto marginal del capital (contablemente activo), viene determinado por el cociente entre el resultado operativo neto de impuesto sobre el activo:

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

Ahora resulta posible re-escribir la “ q ” de la siguiente forma:

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

Consecuentemente, bajo este formato, la “ q ” de Tobin viene dada por el cociente entre el “ ROA ” y el “ $wacc$ ” (r_A). Así, cuando el “ ROA ” supera al “ $wacc$ ” implicaría que la empresa estaría obteniendo beneficios extraordinarios y por ende debería incrementar su inversión hasta que la “ q ” se ubique en un nivel igual a la unidad. Sin embargo, este no sería el único alcance de la “ q ” ya que uno podría reagrupar los términos de modo tal que conociendo el retorno sobre los activos de la firma, el activo y el “ $wacc$ ” resultaría posible determinar el valor de la compañía:

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

De hecho, el valor de la firma vendría dado por el producto entre el nivel de activos contables multiplicado por la “ q ”, donde esta última surgiría del cociente entre el ROA y el $wacc$.

II.3.2. La “ q ” de Tobin y el nivel de precios

Si bien la “ q ” de Tobin es una relación que refleja el equilibrio en el mercado de activos financieros, la misma se halla profundamente relacionada con la situación imperante en el mercado de bienes. En otras palabras, la “ q ” de Tobin puede ser utilizada para la derivación del precio de equilibrio en el mercado de bienes. Para ello, partimos de la “ q ” de Tobin:

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

A su vez, si asumimos que estamos en equilibrio, la “ q ” debería igualarse a uno:

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

Esto implica que el resultado operativo neto de impuestos debería igualarse al producto entre el $wacc$ y los activos totales, de donde es posible derivar el resultado operativo consistente con el equilibrio:

$$r_A \cdot A_T = EBIT_T (1-t)$$

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

Por otra parte, si suponemos, por simplicidad, que el único insumo (además del capital) es el trabajo, el resultado operativo vendría dado por los ingresos (producto entre el precio del bien y el producto vendido por la empresa) neto del gasto salarial:

$$EBIT_T = P_T \cdot Y_T - W_T L_T$$

Por lo que combinando las últimas dos ecuaciones obtenemos la siguiente expresión:

$$\frac{r_A \cdot A_T}{(1-t)} = P_T \cdot Y_T - W_T L_T$$

Así, en función de la última ecuación es posible hallar una ecuación para el precio del bien producido por la firma bajo análisis:

$$P_T = \frac{1}{Y_T} \left[W_T L_T + \frac{r_A \cdot A_T}{(1-t)} \right]$$

En definitiva, la condición de equilibrio de estado estacionario en la que la “q” de Tobin es igual a la unidad implica que el precio se iguala al costo medio total. Puesto en otros términos, los ingresos son suficientes como para soportar el costo laboral, los impuestos y el retorno del capital, donde esto último implica el repago tanto de capital como de intereses tanto a los acreedores como a los accionistas.

II.3.3. La “q” de Tobin, paridad del poder compra (PPC) y competitividad

Naturalmente, si suponemos que las condiciones de equilibrio en el mercado de activos reflejan las condiciones de la firma representativa, el precio que se corresponde con el equilibrio en el mercado de bienes representaría el nivel de precios para la economía:

$$P_T = \frac{1}{Y_T} \left[W_T L_T + \frac{r_A \cdot A_T}{(1-t)} \right]$$

Donde en la medida que mayor sea el costo salarial, el costo de oportunidad del capital y la presión impositiva mayor será el nivel de precios de la economía, mientras que cuanto mayor sea el aprovechamiento de las economías de escala, ello implicará un nivel de precios menor. Por otra parte, si uno intentara analizar la posición competitiva de la economía bajo análisis respecto a otra de referencia, ello podría ser realizado mediante el cómputo de la misma relación para la otra economía:

$$P_T^* = \frac{1}{Y_T^*} \left[W_T^* L_T^* + \frac{r_A^* \cdot A_T^*}{(1-t^*)} \right]$$

Sin embargo, dado que la relación cambiaría no necesariamente debe estar dada por una relación uno a uno, la aplicación de la Paridad de Poder de Compra (ley del precio único para una economía abierta):

$$P = E \cdot P^*$$

Nos permitiría determinar el tipo de cambio nominal de equilibrio como el cociente entre el nivel de precios local en términos del internacional:

$$E_T = \frac{P_T}{P_T^*} = \frac{\frac{1}{Y_T} \left[W_T L_T + \frac{r_A \cdot A_T}{(1-t)} \right]}{\frac{1}{Y_T^*} \left[W_T^* L_T^* + \frac{r_A^* \cdot A_T^*}{(1-t^*)} \right]}$$

Nótese que bajo esta formulación, en la medida que la economía bajo análisis muestre mayores salarios, un mayor costo del capital, una mayor presión impositiva y menores economías de escala (al tiempo que el resto de los factores permanecen constantes) respecto a la economía de

referencia, la moneda local se debería devaluar de modo tal que se mantenga la paridad del poder compra sin modificar la competitividad.

II.3.4. Condiciones monetarias relativas y equilibrio macro

Las condiciones monetarias relativas constituyen uno de los modelos monetarios básicos para la determinación del tipo de cambio. Dicho modelo se sustenta bajo el supuesto de que existe perfecta movilidad de capitales, de modo tal que las carteras de activos se ajustan rápidamente a su composición deseada. En función de ello, los activos de un país corregidos por riesgo son sustitutos perfectos de los del resto del mundo, por lo que al tenedor de activos le resulta absolutamente indiferente la moneda siempre que los retornos esperados sean los mismos. Por lo tanto, la conjunción de los supuestos de libre movilidad de capitales y sustituibilidad perfecta de los activos financieros permite determinar el tipo de cambio centrándose en las condiciones de equilibrio de los mercados de dinero de cada una de las economías bajo análisis.

En cuanto al desarrollo formal del modelo, el mismo se sostiene en tres pilares: (i) el uso de la teoría cuantitativa para la determinación del nivel de precios, (ii) la flexibilidad perfecta de los precios y (iii) el cumplimiento estricto de la paridad del poder de compra. Así, conjugando los elementos citados es posible determinar el tipo de cambio nominal en función de la oferta monetaria, la demanda de dinero y de la renta (todos en términos relativos) de las economías bajo análisis.

La Teoría Cuantitativa parte del supuesto de que dado un PIB nominal (determinado por el nivel general de precios “ P ” y el nivel de producción agregado “ y ”) es necesario que la cantidad de dinero ofrecida por el Banco Central, “ M ” rote un número de veces “ V ”, de modo tal que pueda sostenerse dicho nivel de transacciones. Puesto en términos formales:

$$M.V = P.y$$

Esta ecuación fue popularizada por los economistas de la Universidad de Chicago como la ecuación del cambio. A su vez, los economistas de Cambridge utilizaban una versión alternativa de dicha ecuación que se concentraba de una forma mucho más específica sobre la demanda de dinero, la cual señalaba que la misma era determinada por una fracción constante “ k ” del ingreso nominal (PIB nominal), lo cual se puede re-escribir como:

$$M = k.P.y$$

Puesto en otros términos, el factor “ k ” que determina la demanda de dinero es el inverso de la velocidad de circulación. Esto es, en la medida que los agentes deciden aumentar su demanda de dinero, la cantidad de veces que éste da vueltas en la economía se reduce. Por otra parte, mediante un simple despeje (en cualquiera de las ecuaciones) es posible determinar lo que sería, en nuestro caso de análisis, el Nivel de Precios para la economía local:

$$P = \frac{M}{k.y}$$

Naturalmente, aplicando el mismo procedimiento es posible determinar el nivel general de precios de la economía que se toma como referencia para el análisis del tipo de cambio:

$$P^* = \frac{M^*}{k^* \cdot y^*}$$

Así, el nivel de precios en la economía de referencia vendrá dado por el cociente entre la oferta de dinero y el producto entre el factor “ k ” y el PIB real de la economía de referencia. Una vez determinados los niveles de precios para la economía local y la de referencia, es posible determinar el tipo de cambio entre las monedas de dichas zonas mediante el modelo de la Paridad del Poder de Compra (PPP). Dicho modelo se deriva de “la ley del precio único” el cual sostiene que un mismo bien en dos países distintos, una vez ajustado el tipo de cambio, el precio debería ser el mismo en las dos economías bajo análisis. En términos formales, esto implica que:

$$P = E \cdot P^*$$

El precio en la economía doméstica “ P ” debería ser el mismo que el precio en la economía de referencia “ P^* ” multiplicado por el tipo de cambio entre dichas monedas “ E ”. Tomando las ecuaciones obtenidas para el nivel de precios en cada una de estas economías y reemplazando en la PPP y despejando el tipo de cambio es posible obtener una expresión para este último en función del equilibrio monetario de cada una de las zonas bajo análisis:

$$E = \frac{P}{P^*} = \frac{M}{k \cdot y} \times \frac{k^* \cdot y^*}{M^*} = \frac{M}{M^*} \times \frac{k^*}{k} \times \frac{y^*}{y}$$

De esta manera, cuando la tasa de creación de dinero en la economía local supere a la tasa de la economía de referencia, la moneda doméstica se depreciará frente a la de referencia. Por otra parte, cuando la demanda de dinero doméstica crezca más que la del país bajo comparación y la economía de local se expanda a mayor ritmo que la de referencia, la moneda doméstica se apreciará frente a la de referencia.

II.3.5. La “ q ” de Tobin, las CMRs, competitividad y equilibrio Macro

En la sección 3.3 determinamos el tipo de cambio nominal de equilibrio a partir de computar la “ q ” de Tobin en cada una de las economías bajo análisis. Por otra parte, en la sección 3.4 hemos determinado el tipo de cambio nominal de equilibrio desde la presentación de las condiciones monetarias relativas. Sin embargo, ambos modelos presentan un rasgo común que hace posible la integración de los mismos. Este rasgo común es el uso del modelo de la paridad del poder de compra para la determinación del tipo de cambio nominal de equilibrio. Por lo tanto, en función de ello es posible conciliar el equilibrio real con el equilibrio monetario. Para ello debemos computar las ecuaciones obtenidas en las dos secciones precedentes, así:

$$\frac{M_T}{M_T^*} \frac{k_T^*}{k_T} \frac{Y_T^*}{Y_T} = E_T = \frac{P_T}{P_T^*} = \frac{\frac{1}{Y_T} \left[W_T L_T + \frac{r_A \cdot A_T}{(1-t)} \right]}{\frac{1}{Y_T^*} \left[W_T^* L_T^* + \frac{r_A^* \cdot A_T^*}{(1-t^*)} \right]}$$

A su vez, dada la ecuación obtenida, resulta posible eliminar el ingreso de las dos economías bajo análisis:

$$\frac{M_T}{M_T^*} \frac{k_T^*}{k_T} = \frac{\left[W_T L_T + \frac{r_A \cdot A_T}{(1-t)} \right]}{\left[W_T^* L_T^* + \frac{r_A^* \cdot A_T^*}{(1-t^*)} \right]}$$

Si asumimos que las condiciones reales y monetarias de la economía de referencia están dadas, la expresión precedente ofrece una descripción completa de la economía local en términos de mercado de bienes y dinero, al tiempo que nos permite analizar las implicancias macroeconómicas de las políticas fiscal y monetaria. En este sentido, si nos posicionamos en el corto plazo², cuando el gobierno aumenta el gasto público y lo financia con deuda, ello deteriora la solvencia del estado y con ello se produce un aumento en el riesgo país. Al aumentar el riesgo país se produce un aumento de la tasa de descuento que enfrentan las empresas, por lo que al aumentar el costo del capital, para que las firmas no se hallen en una situación de pérdidas deberían aumentar el precio en el mercado de bienes. Ante esta situación, si el Banco Central no convalida monetariamente, la economía al ser menos competitiva, se produce un exceso de demanda de divisas que conlleva a una reducción en la cantidad de dinero, lo cual convalida desde el lado monetario una mayor tasa de interés. A partir de ello, la demanda agregada cae y pone presión bajista sobre los salarios, así, cuanto más prolongado sea este ajuste en el tiempo, mayor será la tasa de desempleo. Por lo tanto, en esta dinámica el mayor gasto público conduce a menores salarios y a un deterioro en la distribución del ingreso. Por otra parte, si el Banco Central intenta evitar la recesión resultante de una lenta velocidad de ajuste en el mercado de trabajo, puede proceder a convalidar monetariamente y liberar el tipo de cambio, por lo que en este caso se ajustan precios y salarios en la misma magnitud tal que se licue el aumento del gasto público restituyendo las condiciones de equilibrio.

Si bien los ajustes de la economía resultan bastante claros y simples, cuando en la escena económica ingresan la puja distributiva, la inflexibilidad del gasto público a la baja y la inestabilidad de la demanda de dinero, todo este conjunto de elementos puede conducir a una fuerte inestabilidad macroeconómica. Por ejemplo, si el Banco Central relaja las condiciones

² El análisis de la presente sección se plantea en el corto plazo para que de dicho modo sea posible poder observar las perturbaciones sobre la macroeconomía mientras que el capital está constante. Sin embargo, desde una perspectiva de largo plazo el stock de capital de equilibrio se vería modificado impactando de distintas formas según el tipo de gasto y la financiación que se utilice.

monetarias liberando el tipo de cambio ello conduce a un aumento de precios y salarios que restauran el equilibrio en la medida que se va licuando el gasto público. Sin embargo, si el sector público se empeña en sostener el nivel de gasto, ello conduce a una nueva ronda de devaluación, inflación y crecimiento de los salarios nominales, lo cual impacta negativamente en la demanda de dinero y acelera la tasa de aumento del nivel precios. En este esquema, dada la inflexibilidad del gasto, el salario real debería caer como para restaurar el equilibrio en el mercado de bienes de modo tal que la economía no pierda competitividad. Así, cuanto más fuerte la puja distributiva y mayor inflexibilidad del gasto público, mayor la inestabilidad de la macroeconomía.

III. El Termómetro de Riqueza y su validación empírica

III.1. El Termómetro de Riqueza

En función del apartado II.3.3. el tipo de cambio de equilibrio vendría determinado por las condiciones económicas relativas (al país en la que se toma la moneda extranjera en el tipo de cambio) acorde a la siguiente expresión:

$$E_T = \frac{P_T}{P_T^*} = \frac{\frac{1}{Y_T} \left[W_T L_T + \frac{r_A \cdot A_T}{(1-t)} \right]}{\frac{1}{Y_T^*} \left[W_T^* L_T^* + \frac{r_A^* \cdot A_T^*}{(1-t^*)} \right]}$$

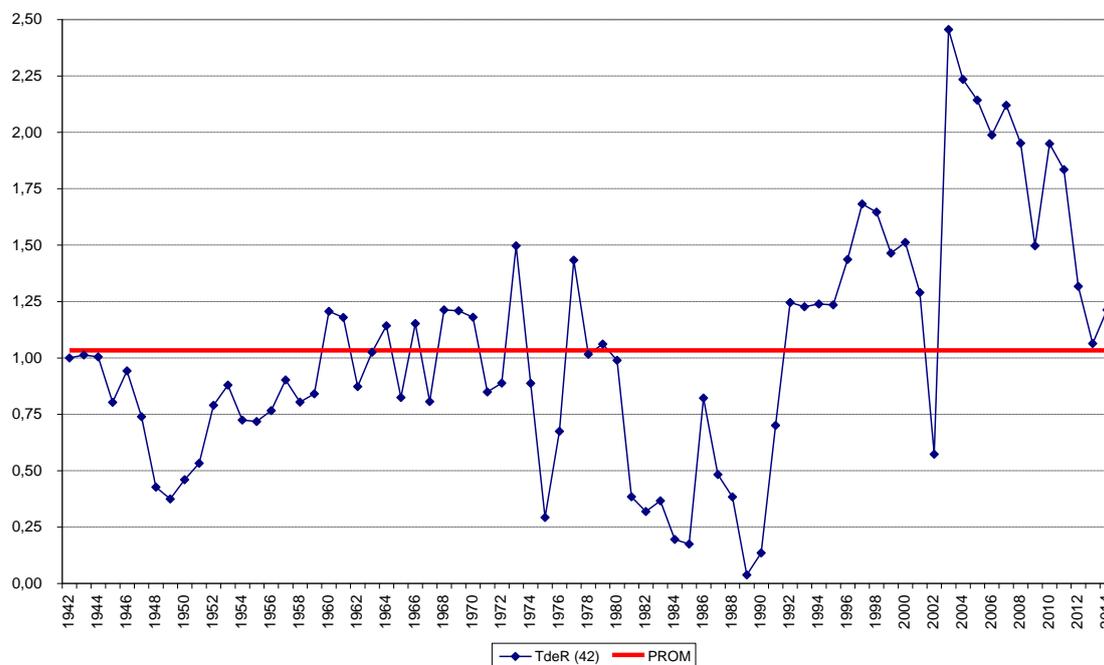
Esto es, el tipo de cambio de equilibrio vendría determinado por los salarios, la tasa de interés (donde ingresan la tasa libre de riesgo internacional, el riesgo país y la devaluación esperada), la presión impositiva³ y los efectos escala (que es el que termina ponderando sobre las dotaciones de capital y trabajo). Naturalmente, en la medida que la economía presente una menor escala de producción, mayores salarios, mayores tasas de interés y mayor presión impositiva, ocurren dos eventos que forman parte de una misma moneda: (i) por un lado la economía comenzaría a mostrar dificultades para generar valor para los inversores y (ii) por otro lado, consecuencia de lo anterior, la economía perdería competitividad. En definitiva, el indicador en cuestión no sería más que un termómetro de la capacidad de generar riqueza, que no es otra cosa que aquello que solemos rotular como competitividad.

En función de lo anterior, y tomando como referencia la economía de los Estados Unidos de Norte América, hemos construido “el termómetro de riqueza”, donde el mismo consta en una conjunción de índices que ponderan negativamente a: (i) la desalineación del salario real con la productividad del trabajo, (ii) la tasa de interés y (iii) la presión impositiva. Al mismo tiempo, se

³ Al trasladar esta expresión a la economía en su conjunto, la presión tributaria debería ser corregida por la cantidad y calidad de prestación de los bienes públicos que se reciben a cambio de los impuestos que se pagan. Por ello, aún cuando dos países pudieran tener la misma presión tributaria y las mismas condiciones de tasa de interés, la presencia de corrupción vía la licuación de la calidad de los bienes públicos se traducirían en una pérdida de competitividad, donde el sistema de corto plazo, si no modifica el tipo de cambio, va contra reservas o deuda y en el largo plazo en menores salarios relativos.

tomó como punto de partida para la construcción de la serie el año 1942, de modo tal que se pueda capturar los efectos de la instauración del populismo a partir de 1943.

G1. Termómetro de Riqueza (1942-2014)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MECON y Orlando Ferreres

En este sentido, el gráfico muestra que a lo largo del período bajo análisis se ha ubicado en promedio un 3,3% por encima de la unidad, lo cual permite explicar que pese al mal desempeño relativo mostrado por la economía frente al mundo, ha podido sostener una tasa de crecimiento positiva. Al mismo tiempo, el indicador muestra que cada vez que cayó debajo de la unidad, la economía presentó una crisis de balanza de pagos, salvo para el año 2014 fruto de las mejores condiciones internacionales de toda la historia del país.

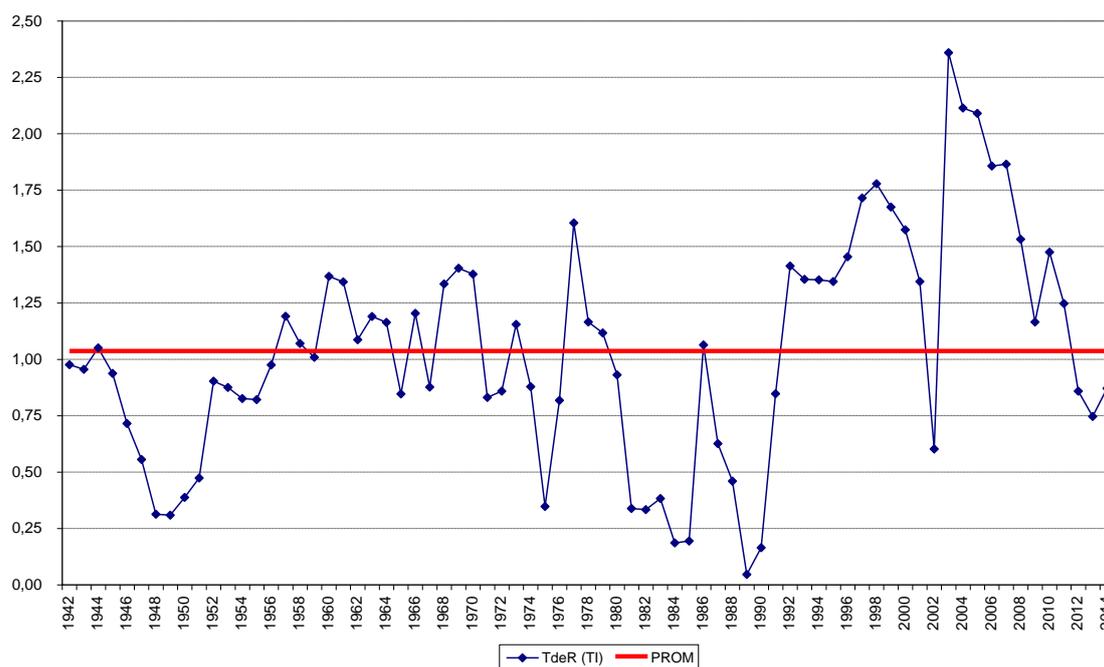
Por otra parte, el gráfico que describe la trayectoria en el tiempo del indicador arroja una serie de aspectos interesantes en cuanto a la historia económica del país. Así, es posible observar que en los momentos en que la economía más destruyó valor (esto es, la capacidad de acumular un mayor stock de capital) han sido los períodos: 1946-1949, 1973-1975, 1977-1989 (donde vale la pena separar entre 1977-1982 y 1983-1989), 2000-2002 y 2004-2013.

En este sentido, si toman los niveles perdidos en términos de índice, la mayor pérdida de valor en la historia bajo análisis es la ocurrida desde el año 2004 al 2013, ya que durante el mismo se han perdido 140 puntos en el índice. Luego, el segundo peor registro histórico se corresponde con el período 1973-1975, donde la pérdida asciende a 121 puntos. El tercer peor período viene dado por el período 1977-1982 con una retracción de 111 puntos, seguido por la salida del Plan

de Convertibilidad con 94, el período 1946-1949 con 57 puntos y la caída del Plan Austral con 28 puntos.

Sin embargo, la presentación del “Termómetro de Riqueza” en estos términos no permite aislar cuanto del daño causado corresponde a malas políticas domésticas como a condiciones externas desfavorables. Por ello, para corregir esa situación, hemos procedido a corregir el indicador por los términos de intercambio según si estos se ubican por encima o por debajo del promedio histórico, lo cual se presenta en el gráfico a continuación.

G2. Termómetro de Riqueza con ajuste por términos de intercambio (1942-2014)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MECON y Orlando Ferreres

Al hacer dicha corrección el período que va desde 2004 a 2013 no sólo sigue siendo el peor, sino que además intensificó el nivel de caída, ya que la pérdida corregida por términos de intercambio asciende a 161 puntos. Por otra parte, bajo el nuevo indicador, el segundo peor período de los últimos 70 años es el que va desde 1977 a 1982 con una pérdida de 127 puntos. Lo sigue la salida de la Convertibilidad con una pérdida de 97 puntos, el período 1973-1975 con una pérdida de 80 puntos, mientras que los intervalos 1946-1949 y 1983-1989 registraron unos niveles de pérdidas de 41 y 33 puntos respectivamente.

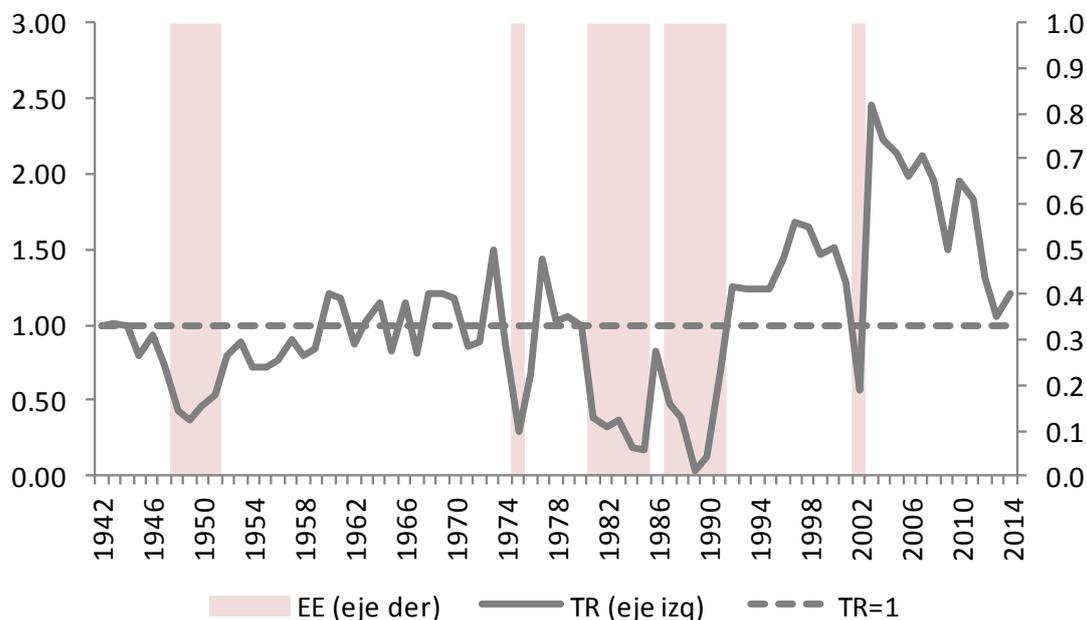
Por otra parte, el análisis de los dos gráficos de modo conjunto muestran que cada vez que los índices se ubicaron por debajo del promedio histórico la economía entró en crisis, salvo para lo que tiene que ver con el período 2004-2013, donde a juzgar por las políticas internas llevadas a cabo la economía debería haber entrado en crisis (Gráfico 2), el contexto internacional favorable y la política monetaria del BCRA han evitado una nueva crisis.

III.2. Validación empírica y probabilidad de crisis

A la luz de los resultados de las secciones precedentes, en el presente apartado se procede a describir los resultados de la estimación de un modelo econométrico de probabilidad de crisis basado en el Termómetro de Riqueza.

Tal como se adelantara en la sección anterior, el indicador desarrollado guarda una elevada correlación con la ocurrencia de eventos económicos disruptivos. Este hecho se ilustra en el siguiente gráfico, que presenta la evolución histórica del Termómetro de Riqueza y del estado de la economía. Allí puede observarse que cada vez que la economía entró en una crisis (representada por un área sombreada del gráfico en donde la variable de estado binaria denominada EE toma valor igual a uno), el índice se encontró por debajo de la unidad (línea punteada). De hecho, en líneas generales, exceptuando algunos períodos de transición, podría sostenerse que cada vez que el índice se situó significativamente por debajo de uno la economía entró en crisis. Por lo tanto, a primera vista la evidencia pareciera respaldar la efectividad de esta herramienta como un indicador temprano del estado de la economía, reforzando el sentido de su denominación como Termómetro de Riqueza.

G3. Serie histórica del Termómetro de Riqueza y del estado de la economía

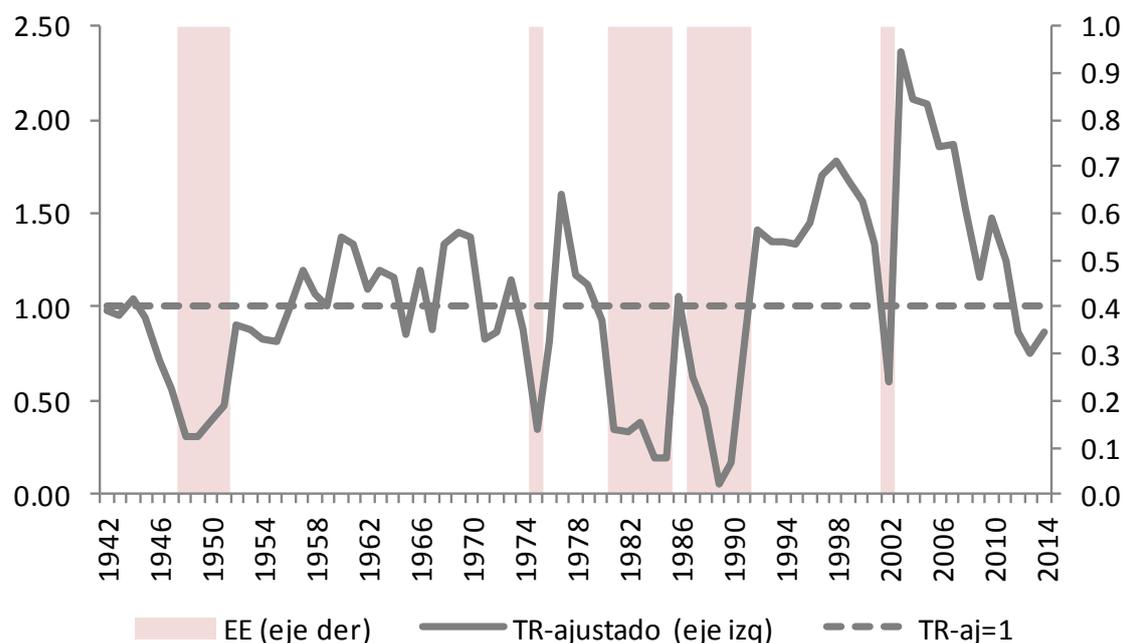


Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones propias

Analizando bajo el mismo criterio la evolución del índice ajustado por los términos de intercambio, puede alcanzarse una conclusión similar. No obstante, cabe destacar la diferencia que se observa al comparar el período 2012-2014 de ambos gráficos, donde en el primero el índice se encuentra por encima de uno y en el segundo por debajo. Si bien la ausencia de un

estado de crisis durante este período pareciera a primera vista rebatir la efectividad del indicador ajustado, es importante notar que la interpretación correcta requiere tener en cuenta el efecto de los términos de intercambio para amortiguar o bien potenciar los desequilibrios internos que afectan en forma adversa a la economía. Desde este punto de vista puede entenderse al período 2012-2014 como uno donde, a juzgar por las políticas internas, la economía debería haber entrado en una crisis que gracias a un contexto internacional sumamente favorable y a la política monetaria llevada a cabo por el BCRA logró evitarse.

G4. Serie histórica del Termómetro de Riqueza Ajustado y del estado de la economía



Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones propias

La evidencia hasta aquí presentada es una muestra del potencial de esta herramienta para la medición y el seguimiento del estado de la economía. El análisis económico a partir de la misma debiera abarcar dos dimensiones. Por un lado, el seguimiento del indicador ajustado para medir el desempeño interno y por otro lado de las condiciones externas, es decir, los términos de intercambio, su impacto sobre el indicador y la subsiguiente comparación con el indicador ajustado.

Por otra parte, dada la naturaleza binaria de la variable de estado de la economía, que toma el valor uno cuando la economía entra en un estado de crisis y el valor cero en caso contrario, una alternativa interesante para evaluar y aplicar esta herramienta consiste en traducir la escala numérica del indicador a una medida de probabilidades. Una forma de lograr esto es mediante la estimación de un modelo Logit que utilice como insumo al indicador desarrollado.

Los modelos Logit forman parte de la familia de modelos econométricos de variable de respuesta categórica o cualitativa. Cuando la variable de respuesta intenta capturar un resultado dicotómico (en este caso, crisis o no crisis), una de las técnicas econométricas más difundidas es la estimación del fenómeno de interés a partir de un Modelo Logit Binario.

Lo primero que debe tenerse en cuenta a la hora de estimar un Modelo Logit es la necesidad de contar con una variable de respuesta binaria. Por lo tanto, la variable de respuesta cualitativa debe transformarse en una variable de respuesta binaria, asignando unos y ceros según corresponda de acuerdo al resultado que adquiera la variable categórica para distintas observaciones. En este caso particular, la variable cualitativa es el estado de la economía (esto es crisis o no crisis). Por ende, a cada observación correspondiente a un período de crisis se le asigna el valor uno, mientras que a las observaciones restantes se les otorga el valor cero.

Una vez que se cuenta con una variable de respuesta binaria (que representa el fenómeno que se pretende explicar o predecir), el resto del procedimiento consiste en crear un modelo que permita captar la esencia del fenómeno de interés a partir una función de variables conocidas.

En la literatura econométrica por lo general se distinguen dos formas alternativas de derivar el Modelo Logit Binomial: (i) a partir de un modelo de variable latente, (ii) a partir de la construcción de modelo de probabilidades no lineal. Es importante destacar que ambas alternativas derivan en el mismo modelo.

El modelo de variable latente parte de suponer la existencia de una variable latente y^* no observada que toma valores entre $-\infty$ y $+\infty$. A su vez, se supone que la variable latente está relacionada a una serie de variables independientes observadas a través de la siguiente ecuación lineal:

$$y_i^* = X_i\beta + \varepsilon_i$$

Donde X_i representa la i -ésima observación del vector de variables independientes. A simple vista esto se asemeja a un simple modelo de regresión lineal. No obstante, hay una distinción importante: la variable dependiente es una variable no observada. En la mayoría de las aplicaciones de este modelo, la variable latente se encuentra ligada a un proceso decisorio por parte de un individuo en función a sus preferencias, como por ejemplo el mayor o menor agrado por un determinado candidato político o la propensión a incumplir con sus obligaciones crediticias. Si bien esta variable conformaría en principio un conjunto continuo de posibles valores de acuerdo a las preferencias de distintos individuos, lo que en verdad se observa no es el grado de preferencia en sí mismo, sino una determinada respuesta en base a una decisión tomada en función de esas preferencias. Si estas respuestas son dicotómicas, las mismas se traducen en una variable binaria denotada y , donde la relación de la misma con la variable latente viene dada por:

$$y_i = \begin{cases} 1 & \text{si } y_i^* > \tau \\ 0 & \text{si } y_i^* \leq \tau \end{cases}$$

Donde τ denota el umbral según el cual el individuo determina su respuesta. En términos generales y para simplificar la notación que sigue, es válido considerar $\tau = 0$ (Long, 1997). Así, para el primero de los ejemplos mencionados, si $y_i^* > \tau$ entonces el individuo vota al candidato ($y = 1$), caso contrario, no lo vota ($y = 0$). Del mismo modo, si $y_i^* > \tau$, el individuo elegirá entrar en default ($y = 1$), caso contrario, cumplirá con sus obligaciones crediticias ($y = 1$).

En función de lo anterior, la probabilidad de observar el resultado $y = 1$ será:

$$P(y = 1/x) = P(y^* > 0/x)$$

Luego, teniendo en cuenta la forma funcional asumida para la variable latente:

$$P(y = 1/x) = P(X\beta + \varepsilon > 0/x)$$

Lo cual despejando el término de error se traduce en:

$$P(y = 1/x) = P(\varepsilon > -X\beta/x)$$

Por lo tanto, puede verse que la probabilidad depende de la distribución que adquiera el término de error ε . En el caso del Modelo Logit, se supone que el término de error sigue una distribución logística con $E(\varepsilon/x) = 0$ y $Var(\varepsilon/x) \approx \pi^2/3$. Cabe notar que el valor de la varianza es un valor arbitrario, elegido a modo de simplificar la notación de la distribución del término de error⁴ en su forma de distribución logística estándar⁵, cuya función de densidad es:

$$\lambda(\varepsilon) = \frac{\exp(\varepsilon)}{[1 + \exp(\varepsilon)]^2}$$

Al tiempo que la función de densidad acumulada se expresa mediante la ecuación:

$$\Lambda(\varepsilon) = \frac{\exp(\varepsilon)}{1 + \exp(\varepsilon)}$$

Teniendo en cuenta que la distribución logística es simétrica, la probabilidad de observar el evento $y = 1$ puede reescribirse como:

$$P(y = 1/x) = P(\varepsilon \leq X\beta/x)$$

Dado que la expresión anterior equivale a la función de densidad acumulada del error evaluada en $X\beta$, entonces:

$$P(y = 1/x) = F(X\beta) = \frac{\exp(X\beta)}{1 + \exp(X\beta)}$$

Luego, en el marco de un modelo de variable latente, la probabilidad condicional de ocurrencia del fenómeno de interés surge de evaluar la función logística en una proyección lineal de la variable latente. Dado que y^* es una variable continua, se evitan muchos de los problemas que

⁴ Si bien es cierto que estos supuestos son necesarios para la identificación de los parámetros del modelo (esto es, los coeficientes estimados diferirán en función de los supuestos sobre la media y la varianza), es importante destacar que esta selección arbitraria de la varianza no afectará la probabilidad de observar un determinado evento. Es decir, aún cuando los parámetros estimados resulten afectados por la selección arbitraria de la varianza de las perturbaciones, las probabilidades podrán interpretarse independientemente del supuesto realizado para la identificación del modelo. Esto implica que las probabilidades son funciones estimables, al tiempo que cualquier función de las probabilidades también lo será (Long, 1997). Este resultado es sumamente relevante para la derivación e interpretación del Modelo Logit, tanto se lo construya a partir de la variable latente o mediante un modelo de probabilidad no lineal.

⁵ No debe confundirse el nombre con el de la distribución logística estandarizada (de varianza unitaria).

se encontrarían en caso de utilizar un modelo de probabilidad lineal (Long, 1997). No obstante, dado que la variable dependiente y^* no es observable, el modelo planteado no puede estimarse a través de mínimos cuadrados ordinarios (MCO). En lugar de ello, se utiliza el método de estimación por Máxima Verosimilitud (EMV), utilizando los supuestos ya mencionados para la distribución de los errores.

Si bien en muchas aplicaciones la modelación a partir de una variable latente resulta intuitiva, en otros casos (como podría ser el fenómeno de interés del presente trabajo) recurrir a una variable latente no conlleva una interpretación directa. De hecho, hay algunos investigadores que sostienen que apelar a una variable latente es generalmente incorrecto, al tiempo que otros afirman que un modelo basado en una variable latente subyacente es perfectamente razonable en todos los casos. De todos modos, a los fines prácticos es importante saber que la derivación y aplicación del modelo de respuesta binaria no depende de la aceptación de la noción de una variable latente, dado que es posible derivar el modelo sin recurrir a la misma. Esto se logra a partir de especificar un modelo no lineal que relacione los regresores con la probabilidad de un determinado evento (Theil, 1970).

El modelo de probabilidades no lineal puede construirse partiendo del modelo lineal de probabilidades (Aldrich & Nelson, 1984), representado formalmente como:

$$P(y = 1/x) = X\beta + \varepsilon$$

El problema con el modelo de probabilidad lineal es que las probabilidades estimadas a partir del mismo podrían encontrarse por fuera del rango $[0; 1]$. Para eliminar este problema, en primer lugar debe transformarse esta probabilidad condicional en un ratio de probabilidades que en la literatura suele denominarse “odds”:

$$\frac{P(y = 1/x)}{P(y = 0/x)} = \frac{P(y = 1/x)}{1 - P(y = 1/x)}$$

El *odds* indica la frecuencia de ocurrencia de un evento (en este caso $y = 1$) respecto a la frecuencia con la cual no ocurre el mismo (en este caso $y = 0$). Cuando $P(y = 1/x) = 0$ el ratio vale cero, mientras que si $P(y = 1/x) = 1$ el valor del ratio tiende a infinito. Por lo tanto, mediante este cociente se obtiene una función cuya imagen adquiere valores en el rango $[0; \infty]$. Luego, el logaritmo de esta función, denominado “*logit*”, dará lugar a una función lineal en el *logit* que adquiere valores en el rango $[-\infty; +\infty]$:

$$\ln \left[\frac{P(y = 1/x)}{1 - P(y = 1/x)} \right] = X\beta$$

Puede demostrarse que la expresión anterior es equivalente al modelo derivado a partir de la variable latente, es decir:

$$P(y = 1/x) = \frac{\exp(X\beta)}{1 + \exp(X\beta)}$$

A partir del marco teórico planteado, se propone a continuación un modelo Logit para estimar el fenómeno de interés, esto es, la probabilidad de que la economía entre en un estado de crisis, utilizando como variable independiente el índice de Termómetro de Riqueza.

Dado que en secciones anteriores se han desarrollado dos indicadores alternativos (donde la diferencia radica en que uno de ellos se aplica un ajuste por términos de intercambio), cabe preguntarse cuál de ellos debiera utilizarse para la estimación.

Como se ha visto en los datos presentados previamente, la evolución de los términos de intercambio puede amortiguar o bien potenciar las condiciones de la economía interna. De este modo, aún frente a la presencia de un desequilibrio macroeconómico interno significativo (como ocurrió a lo largo de la última década), un contexto de términos de intercambio favorables permitiría eventualmente diferir o incluso evitar una crisis. En el caso opuesto, una economía interna sana podría verse deteriorada debido a una evolución desfavorable de los términos de intercambio. Por lo tanto, es importante poder separar el análisis del manejo del equilibrio interno de los factores externos, no sólo para poder identificar las causas de la situación macroeconómica en el agregado, sino también a fin de poder actuar en consecuencia de las mismas (por ejemplo, implementando una política fiscal contra-cíclica).

En función de lo anterior, si bien es cierto que las crisis ocurren debido a una combinación de factores internos y externos, utilizar el indicador no-ajustado impediría en determinadas circunstancias (como se ha visto para el período 2012-2014) detectar aquellos desequilibrios internos con un grado suficientemente agudo como para generar una crisis. Por otro lado, si bien también es cierto que un deterioro de las condiciones externas podría generar una crisis aún con un manejo interno prudente, los factores externos no están bajo la órbita de control de un policy-maker, por lo cual la preocupación principal del mismo debiera ser implementar una política interna consistente con las condiciones externas, lo cual implica un monitoreo por separado de las mismas. Desde este punto de vista, contar con un indicador que arroja una alerta de crisis pero no permite distinguir entre los factores causales de la misma, pierde atractivo como herramienta de análisis (lo cual no quita que el monitoreo simultáneo de ambos indicadores sí resulte una herramienta útil).

Habiendo planteado los argumentos para la selección del indicador a ser utilizado en la estimación, a continuación se presentan los principales resultados de la misma. El cuadro presentado a continuación contiene la salida de la estimación del modelo Logit utilizando como variable independiente la serie del Termómetro de Riqueza Ajustado por Términos de Intercambio ($TR-aj$) y como variable regresada a la variable indicadora del estado de la economía (EE). Observando el estadístico-z y el p-valor asociado puede afirmarse que la variable explicativa es estadísticamente significativa a un nivel de significación del 5%. Dado el resultado anterior y teniendo en cuenta que el modelo contiene una única variable independiente, el resultado del test de significación conjunta LR-chi2 resulta trivial. En cuanto a

la medida de ajuste dada por el Pseudo-R2, a primera vista uno estaría tentado a sostener que el ajuste del modelo es muy bueno. No obstante, teniendo en cuenta que en los modelos no lineales la interpretación de estos estadísticos difiere de la de los modelos lineales (porcentaje de la variabilidad explicada por el modelo), un uso apropiado de este estadístico requeriría de contar con otras referencias documentadas en la literatura econométrica del tema tratado, lo cual, al tratarse de una nueva herramienta, no es el caso. Desde este punto de vista, la interpretación de la medida de ajuste en este contexto pierde sentido. Por último, en cuanto a la estimación del coeficiente de interés, la interpretación del mismo indica que ante un incremento de una unidad en el valor de *TR-aj*, el logaritmo del Logit (esto es, el logaritmo del cociente de probabilidades) disminuiría en 14.5 unidades. Cabe recordar, que al tratarse de un modelo no lineal, la interpretación lineal de los coeficientes puede hacerse únicamente en el Logit, pero no en la probabilidad estimada, cuyo efecto diferirá de acuerdo al valor en el cual se evalúe la variable independiente.

C1. Modelo Logit

			Number of obs	=	73
<i>Logistic Regression</i>			LR chi2(1)	=	62.97
Dependent Variable = EE			Prob > chi2	=	0.00000
Log likelihood = -6.901976			Pseudo R2	=	0.8202
	Coef.	Std. Err.	z	P>|z|	[95% Conf. Interval]
TR-aj	-14.49934	4.66179	-3.11	0.002	-23.6363 -5.3624
_cons	9.422602	3.34962	2.81	0.005	2.85746 15.9878

Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones propias

Dado que la interpretación del logaritmo del *odds* en general no resulta muy intuitiva, los modelos logit suelen re-expresarse en términos de lo que en la literatura suele denominarse “*odds ratios*”. Esta transformación implica pasar de un modelo lineal en el logit a un modelo multiplicativo. En términos formales y para el caso del modelo con una única variable independiente:

$$\ln \left[\frac{P(y = 1/x)}{1 - P(y = 1/x)} \right] = \ln \Omega(x) = \beta_0 + \beta_1 x$$

$$\Omega(x) = e^{\beta_0} e^{\beta_1 x}$$

Un cambio unitario en la variable x en este modelo exponencial se escribe como:

$$\Omega(x + 1) = e^{\beta_0} e^{\beta_1(x+1)}$$

Luego, construyendo el cociente de las últimas dos ecuaciones, se obtiene el *odds ratio*:

$$\frac{\Omega(x + 1)}{\Omega(x)} = \frac{e^{\beta_0} e^{\beta_1(x+1)}}{e^{\beta_0} e^{\beta_1 x}} = e^{\beta_1}$$

La interpretación de este ratio indica que ante un incremento unitario de la variable x el cambio esperado del *odds* vendrá dado por el factor e^{β_1} . Esto es, si $e^{\beta_1} > 1$ entonces el *odds* será e^{β_1} veces mayor, mientras que si $e^{\beta_1} < 1$ el *odds* será e^{β_1} veces inferior. Así, al tratarse de un efecto multiplicativo, factores mayores que uno indicarán un efecto positivo, al tiempo que un efecto negativo vendrá dado por un factor entre cero y uno.

En el cuadro siguiente se presenta el modelo Logit estimado y re-expresado en términos de *odds-ratios*. En la columna izquierda (*factor change in odds*) el resultado que se encuentra en la primera fila (e^b) se interpreta tal como se describió en el párrafo anterior. Esto es, si el valor de *TR-aj* aumenta en una unidad, el cociente entre la probabilidad de crisis y su complemento disminuye fuertemente. La segunda fila de la columna izquierda, que muestra el *factor change in odds* ante una variación positiva del orden de un desvío estándar en la variable *TR-aj*, arroja un resultado muy similar. Por otra parte, la interpretación en términos porcentuales (que por lo general resulta más sencilla), se encuentra en la columna derecha de la tabla y muestra que tanto frente a un aumento unitario como un incremento en la magnitud de un desvío estándar, la razón de probabilidades disminuye en un 100%.

C2. Modelo Logit (Odd ratios)

<i>Factor change in Odds</i>		<i>% change in Odds</i>	
e^b	5.05E-07	%	-100.0
e^bStdX	0.0008	%StdX	-99.9
Sdofx	0.4953	Sdofx	0.4953

e^b = factor change in odds for unit increase in x

e^bStdX = change in odds for SD increase in x

Sdofx = standard deviation of x

% = percent change in odds for unit increase in x

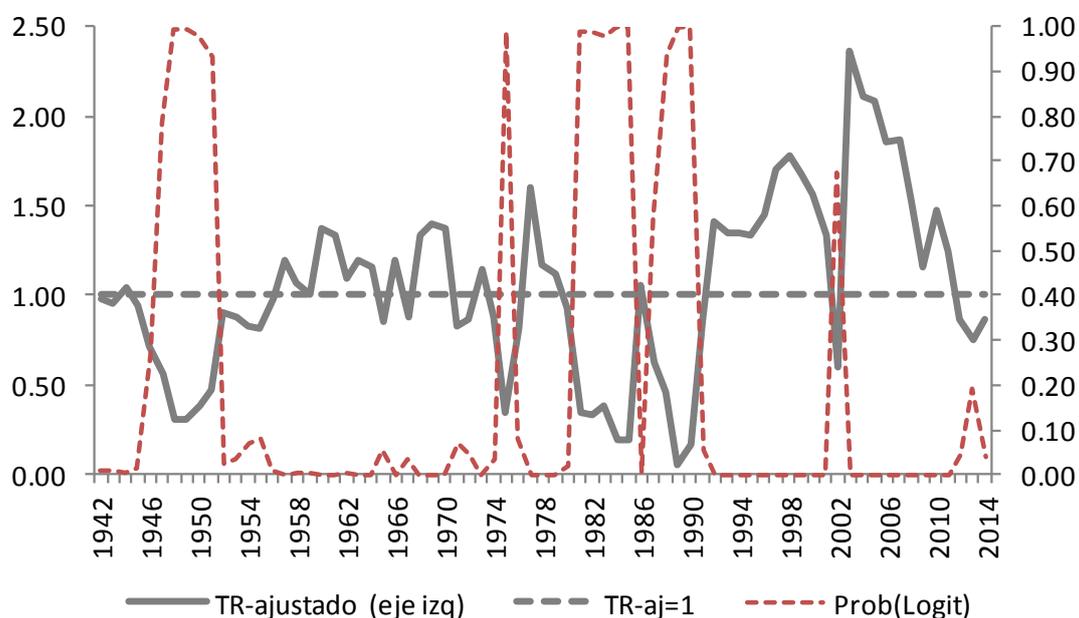
%StdX = percent change in odds for SD increase in x

Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones propias

En primera instancia esto pareciera indicar una muy fuerte sensibilidad de la variable EE ante variaciones en el índice. Si bien este puede ser el caso, cabe recordar que en la serie estudiada la variable independiente adquiere valores en el rango [0.05; 2.36]. En este sentido, una variación del indicador en una unidad representa un desplazamiento importante de esta variable. Por lo tanto, una evaluación apropiada de las cualidades del indicador requiere de un análisis más pormenorizado. Para ello, existen dos alternativas frecuentemente utilizadas en el contexto de los modelos econométricos no lineales: (i) analizar las probabilidades estimadas por el modelo a lo largo de todo el rango de la variable independiente; (ii) el análisis de efectos marginales y cambios discretos partiendo de distintos valores de la variable independiente.

En el gráfico que sigue se muestra la evolución temporal de la probabilidad de crisis a partir del modelo Logit estimado frente a la serie histórica del Termómetro de Riqueza ajustado. Allí puede observarse una correlación negativa muy elevada entre ambas series. A su vez, cabe destacar que en la mayoría de las observaciones en las cuales el Termómetro de Riqueza se encuentra por debajo de la unidad la probabilidad de crisis estimada supera el 40%, al tiempo que el traspaso de valores mayores a uno a valores inferiores a la unidad en el *TR-aj* se condice en prácticamente todas las ocasiones con una reversión pronunciada en la dirección en la probabilidad estimada, alcanzando una probabilidad de crisis muy cercana a uno en forma casi inmediata en los casos de caídas bruscas del *TR-aj* por debajo de la unidad.

G5. Termómetro de Riqueza y probabilidades estimadas



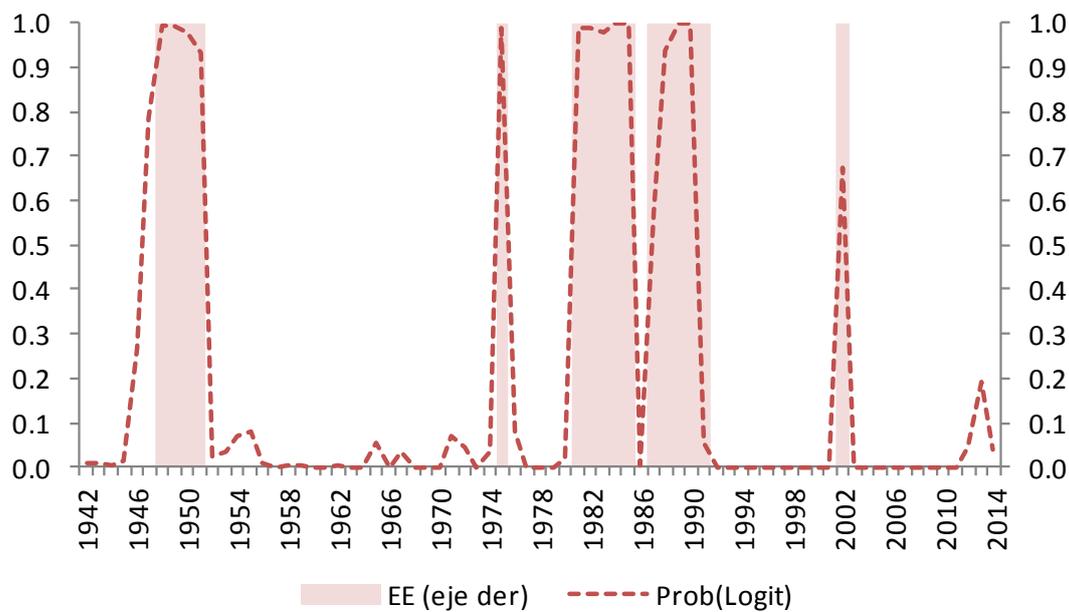
Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones propias

Además de estudiar el comportamiento del modelo a lo largo de la historia del indicador, una evaluación de la capacidad predictiva puede realizarse contrastando los resultados en términos de probabilidades estimadas contra el estado observado de la economía durante el período estimado. Esta verificación se presenta en el gráfico que sigue, en el cual puede verse que las predicciones del modelo coinciden en forma casi perfecta con los eventos de crisis.

A pesar de que el resultado luce sumamente atractivo, la observación de estos datos arroja a su vez una advertencia: si bien el modelo capta prácticamente sin errores los períodos de debacle, no pareciera lograr anticiparse a los mismos bajo el presente formato. Aunque este comentario a priori suena algo decepcionante, no lo es si se tiene en cuenta que el objetivo fundamental de la estimación y análisis de este modelo econométrico consiste más bien en estudiar en mayor

profundidad las características del indicador desarrollado. Desde este punto de vista, un aspecto importante a destacar y tener en cuenta es el hecho de que en más del 50% de las veces en que el indicador pasó de valores mayores que uno a valores inferiores a uno la economía entró en una crisis muy severa.

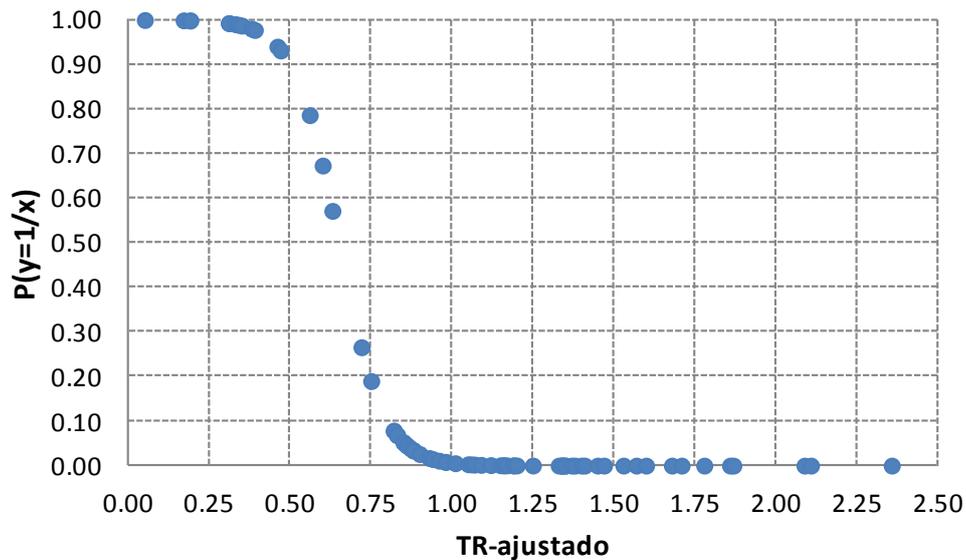
G6. Estado de la economía observado y probabilidades estimadas



Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones propias

En función de lo anterior, resulta interesante estudiar el comportamiento de la distribución de probabilidades a lo largo del rango de valores que adquiere la variable independiente. Esto se realiza en el gráfico siguiente, donde puede verse que para todos los valores del indicador mayores a uno, la probabilidad estimada es prácticamente nula. Desde este punto de vista, no resultan sorprendentes los resultados en materia de los coeficientes estimados (ya sea en el *logit* o en términos de *odds ratios*), dado que cualquier aumento unitario del indicador (sin importar el nivel de partida) llevará a cero la probabilidad asociada al nivel posterior al incremento. Más allá de la observación anterior, la conclusión relevante que se deriva del análisis de este gráfico es la identificación del umbral de valores del índice a partir del cual el estado de la economía entra en una zona de riesgo. De este modo, se observa que al alcanzar valores por debajo de 0.75 el incremento en probabilidades adquiere una pendiente casi vertical, al tiempo que para valores del índice inferiores a 0.5 la probabilidad ya se encuentra por encima de 0.9. Este comportamiento se condice con lo comentado sobre el gráfico anterior, donde se vio que los saltos entre un estado y el otro eran muy repentinos.

G7. Probabilidades estimadas según valor del índice



Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones propias

Mediante el análisis anterior se verifica que el Termómetro de Riqueza brinda una herramienta muy útil para el seguimiento de la economía y también para la anticipación de una crisis, a través del monitoreo de los valores respecto a un umbral a partir del cual el deterioro de la situación económica se vuelve difícil de revertir y que deja allanado el terreno para el acontecimiento de una crisis.

Una forma alternativa de estudiar la relación entre el indicador desarrollado y el estado de la economía consiste en examinar efectos marginales y cambios discretos partiendo desde distintos valores de la variable independiente. Naturalmente, al tratarse de un modelo no lineal, esto no es independiente del valor en el cual se evalúe la variable independiente. Dada su relevancia, tanto desde el punto de vista conceptual como también empírico, se ha elegido computar los efectos marginales y cambios discretos en la probabilidad condicionada en $TR-aj=1$. En el cuadro siguiente se presentan los resultados de éstos cálculos. Allí se observa que al pasar el índice de un valor de 0.5 a 1.5 la probabilidad de crisis disminuye en aproximadamente 0.9. A su vez, al pasar de un valor equivalente a medio desvío estándar por debajo de $TR-aj=1$ a medio desvío estándar por encima, la probabilidad de crisis disminuye en 0.18. El efecto marginal indica que un incremento infinitesimal del valor del índice (partiendo de $TR-aj=1$) disminuye la probabilidad de crisis en aproximadamente 0.09. Por último, el cuadro también muestra el cambio discreto de pasar del mínimo al máximo valor de $TR-aj$ y también qué ocurre cuando el indicador pasa de $TR-aj=0$ a $TR-aj=1$ (ambos resultados algo menos interesantes por el motivo ya explicado anteriormente).

C3. Análisis de efectos marginales y cambios discretos

$\Delta P(y|x)$	ΔTR -ajustado				MargEfct
	Min-Max	0-1	-+1/2	-+sd/2	
	-0.9998	-0.9937	-0.8978	-0.1844	-0.0894

$$P(y = 1|x) = 0.0062$$

$$P(y = 0|x) = 0.9938$$

$$x = 1$$

$$sd_x = 0.495311$$

$P(y|x)$ = probability of observing each y for specified x values

Min-Max = change in prob. as x changes from its min to its max

0-1 = change in prob. as x changes from 0 to 1

-+1/2 = change in prob. as x changes from 1/2 unit below base value to 1/2 unit above

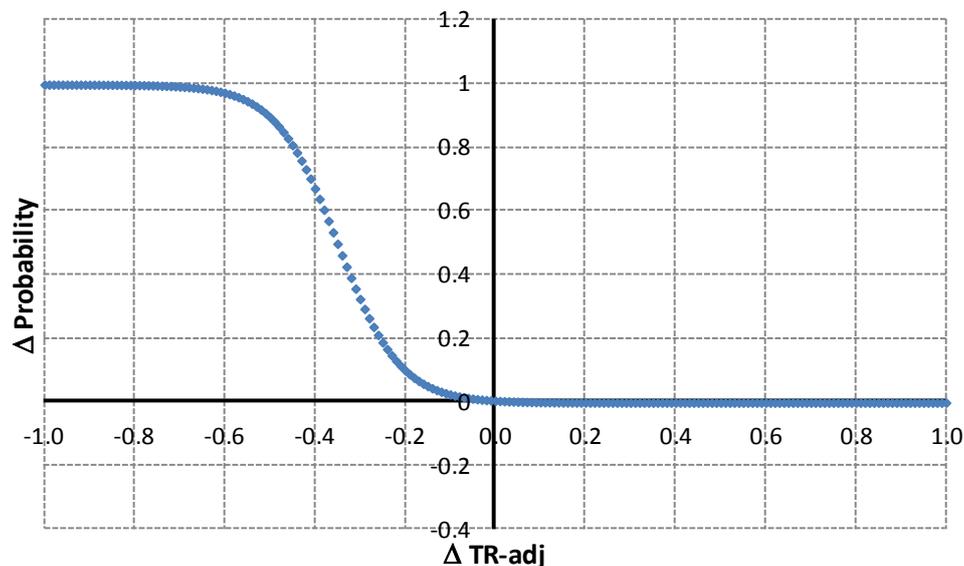
-+sd/2 = change in prob. as x changes from 1/2 SD below base value to 1/2 SD above

MargEfct = partial derivative of prob. with respect to a given independent variable

Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones propias

Como ya se aclaró previamente, teniendo en cuenta el rango de valores que adquiere la variable independiente, el análisis de cambios discretos relativamente grandes en términos de la escala relativa no aporta suficiente información.

G8. Curva de cambios en probabilidad según cambios en índice ajustado



Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones propias

Por lo tanto, en el gráfico siguiente se presenta el resultado de construir la curva de variaciones en la probabilidad estimada ante los posibles cambios discretos (positivos y negativos) a partir del valor $TR-aj=1$. Allí puede verse que para variaciones positivas desde un nivel inicial de $TR-aj=1$, independientemente de la magnitud del cambio, la probabilidad no varía (dado que parte de un valor del indicador para el cual la probabilidad ya se encuentra prácticamente en cero). Por el lado de los cambios negativos, se observa que para disminuciones en el valor de $TR-aj$

inferiores a 0.2 (partiendo de $TR-aj=1$), la probabilidad de crisis prácticamente no varía. No obstante, al interior del rango de variaciones negativas de [0.2; 0.4] la curva de variaciones de probabilidad estimada adquiere la forma de una función lineal de elevada pendiente, donde el cambio en la probabilidad de crisis pasa de aproximadamente 0.1 a 0.65. Por último, disminuciones del valor de $TR-aj$ superiores a 0.4 dejan a la economía al borde de una debacle, donde una disminución de 0.5 tiene asociado un aumento de 0.9 en la probabilidad de crisis, mientras que para caídas superiores podría decirse que un evento disruptivo puede esperarse con certeza.

IV. Conclusiones: Política Económica, Termómetro de Riqueza y Crecimiento

Al mismo tiempo, dadas las implicancias de la “q” de Tobin en términos de creación de valor y su vínculo con la inversión, resulta posible analizar como las distintas políticas pueden conducir o no a la convergencia hacia el PIB per-cápita de los EEUU. Para ello se toma el valor promedio de la “q” a lo largo del período bajo análisis, el cual, tal como lo hemos mencionado fue de 1,033. Al mismo tiempo, tomando una tasa americana del 3%, un riesgo argentino en el orden de los 550 puntos básicos, una presión impositiva del 31,9% y una palanca de 0,16x, se infiere que el retorno observado en la economía ha sido del 13,8%. Por otra parte, si tomamos los parámetros de una función de producción del tipo “Cobb-Douglas” resulta posible estimar el valor de equilibrio del stock de capital per-cápita, lo que a su vez, tiene asociado un nivel de producto por habitante, el que al tipo de cambio paralelo se ubica en los USD 12.800 y representa un 23,3% del observado para los Estados Unidos. A su vez, si se lo midiera en PPP este se ubicaría en USD 22.000, lo cual implica un nivel relativo del 40%.

Una vez calibrado el caso base, ahora es posible mediante el uso de la “q” de Tobin evaluar los efectos sobre la convergencia de distintas políticas. Por ejemplo, durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, el riesgo país (medido por el CDSs de 5 años) se ubicó en el orden de los 1.500 puntos básicos, mientras que la presión impositiva creció hasta el 50%. A su vez, pese al mejor contexto internacional de la historia la economía ha mostrado un crecimiento anual compuesto nulo, lo cual, conjugado con el resto de los elementos conlleva a un valor para la “q” de 0,329. Esto significa que, dado el stock de capital de inicio, el mismo se contraerá en un 67,1%, por lo que el producto por habitante caería a niveles de USD 6.700 al tipo de cambio oficial y de USD 11.500. Puesto en blanco y negro, de no mediar un cambio en el esquema de la política económica, el ingreso por habitante del país caerá a la mitad.

Frente a este panorama tan sombrío, y utilizando el termómetro de riqueza, uno podría intentar medir el impacto de las distintas medidas de política económica. En este sentido, la proximidad al final del mandato, los mercados financieros se han mostrado favorables en financiar al país a un nivel cercano a su promedio histórico del 8,5% (lo cual implica un riesgo de largo plazo de 550 puntos básicos), por lo que manteniendo la presión impositiva constante y asumiendo que la economía podría alcanzar una tasa de crecimiento del 3%, la “q” resultante sería de 0,775, por

lo que el producto por habitante al tipo de cambio oficial sería de USD 11.000. A su vez, si la economía entrara en un equilibrio de alta confianza, la moneda local se apreciaría en línea con la PPP y el ingreso per-cápita treparía a USD 19.000, lo cual implica un 34,5% del de EEUU.

C4: Política económica, creación de riqueza, crecimiento y convergencia

	HIST	CFK	NOR. RISK	S. FISCAL	A. SPUN	CONVERT	CONVERG
Tasa Libre de Riesgo	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Riesgo Argentino	5,5%	15,0%	5,5%	0,0%	0,0%	5,5%	0,0%
TLR Local	8,5%	18,0%	8,5%	3,0%	3,0%	8,5%	3,0%
Beta	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Premio	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Ke (ARG)	13,5%	23,0%	13,5%	8,0%	8,0%	13,5%	8,0%
rd	8,5%	18,0%	8,5%	3,0%	3,0%	8,5%	3,0%
NETO TAX	68,1%	50,0%	50,0%	50,0%	50,0%	68,1%	73,9%
Presión Impositiva	31,9%	50,0%	50,0%	50,0%	50,0%	31,9%	26,1%
kd	5,8%	9,0%	4,3%	1,5%	1,5%	5,8%	2,2%
D / A	14,0%	14,0%	14,0%	14,0%	14,0%	14,0%	14,0%
E / A	86,0%	86,0%	86,0%	86,0%	86,0%	86,0%	86,0%
WACC	12,4%	21,0%	12,2%	7,1%	7,1%	12,4%	7,2%
p.PMgK	13,8%	13,8%	10,1%	10,1%	13,8%	20,1%	20,1%
CLP	3,0%	0,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	4,0%
q	1,033	0,329	0,563	1,268	1,744	1,500	4,854
OBS	1,033	1,033	1,033	1,033	1,033	1,500	1,500
Parámetros SS+PT	CALIBRACION DE LA CONVERGENCIA						
s	23,0%	23,0%	23,0%	23,0%	23,0%	23,0%	23,0%
A	5,09	5,09	5,09	5,09	5,09	5,09	5,09
d	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
n	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
a	58,0%	58,0%	58,0%	58,0%	58,0%	58,0%	58,0%
1-a	42,0%	42,0%	42,0%	42,0%	42,0%	42,0%	42,0%
1 / (1-a)	2,38	2,38	2,38	2,38	2,38	2,38	2,38
k*	68,38	68,38	68,38	68,38	68,38	68,38	68,38
k(o)	4,91	1,62	2,77	6,23	8,56	7,37	23,83
PIBPC (USD miles)	12,80	6,72	9,18	14,69	17,67	16,19	32,00
PPP	22,00	11,55	15,77	25,25	30,37	27,83	55,00
USA	55,00	55,00	55,00	55,00	55,00	55,00	55,00
Relativo (OBS)	23,3%	12,2%	16,7%	26,7%	32,1%	29,4%	58,2%
Relativo (PPP)	40,0%	21,0%	28,7%	45,9%	55,2%	50,6%	100,0%

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, si el país alcanzara la solvencia intertemporal y lograra establecer instituciones permanentemente creíbles, la economía podría aspirar como máximo un producto por habitante del 55,2% del de la potencia de referencia. Alternativamente, si la presión impositiva volviera a ubicarse en los niveles históricos, se alcanzaría el 65,4% de la convergencia. Finalmente, si la economía lograra re-establecer los parámetros de productividad de la década del '90 y bajara la presión impositiva a un 26,1% del PIB, el país podría alcanzar la convergencia plena. Por supuesto que una reforma de éstas características tendrá resistencia, especialmente en la corporación política, a la que se le debería informar que aún erradicando el riesgo país y re-estableciendo el nivel de productividad previo a la segunda gestión de CFK, no sería posible alcanzar la convergencia ya que habría un techo para el PIB por habitante del 55,2% respecto al de EEUU. En definitiva, un costo muy alto para tan mala prestación en los servicios brindados por el sector público.

APÉNDICE 1: Serie anual del “Termómetro de Riqueza”

Estimación del “Termómetro de Riqueza” y Probabilidad Logit (1942-2014)

ANO	TdeR	TdeR (A)	Logit	ANO	TdeR	TdeR (A)	Logit
1942	1,000	0,976	0,8%	1978	1,016	1,166	0,1%
1943	1,012	0,956	1,1%	1979	1,061	1,117	0,1%
1944	1,005	1,051	0,3%	1980	0,989	0,930	1,7%
1945	0,803	0,938	1,5%	1981	0,385	0,338	98,9%
1946	0,942	0,715	26,6%	1982	0,318	0,333	99,0%
1947	0,739	0,556	78,6%	1983	0,366	0,383	98,0%
1948	0,427	0,313	99,3%	1984	0,195	0,186	99,9%
1949	0,375	0,309	99,3%	1985	0,174	0,194	99,9%
1950	0,460	0,387	97,7%	1986	0,822	1,064	0,3%
1951	0,533	0,474	93,1%	1987	0,483	0,626	57,2%
1952	0,790	0,903	2,6%	1988	0,384	0,460	94,0%
1953	0,879	0,875	3,4%	1989	0,037	0,046	100,0%
1954	0,724	0,826	6,8%	1990	0,135	0,165	99,9%
1955	0,718	0,821	7,8%	1991	0,700	0,848	5,2%
1956	0,766	0,975	0,8%	1992	1,246	1,413	0,0%
1957	0,902	1,191	0,0%	1993	1,227	1,354	0,0%
1958	0,803	1,070	0,2%	1994	1,239	1,352	0,0%
1959	0,840	1,008	0,5%	1995	1,235	1,345	0,0%
1960	1,206	1,367	0,0%	1996	1,437	1,454	0,0%
1961	1,179	1,343	0,0%	1997	1,683	1,715	0,0%
1962	0,873	1,087	0,2%	1998	1,646	1,778	0,0%
1963	1,025	1,190	0,0%	1999	1,464	1,675	0,0%
1964	1,142	1,163	0,1%	2000	1,511	1,574	0,0%
1965	0,825	0,846	5,2%	2001	1,289	1,345	0,0%
1966	1,152	1,204	0,0%	2002	0,572	0,602	67,3%
1967	0,806	0,877	3,4%	2003	2,456	2,359	0,0%
1968	1,213	1,334	0,0%	2004	2,234	2,114	0,0%
1969	1,209	1,404	0,0%	2005	2,143	2,090	0,0%
1970	1,180	1,378	0,0%	2006	1,988	1,857	0,0%
1971	0,849	0,831	6,8%	2007	2,120	1,865	0,0%
1972	0,888	0,859	4,5%	2008	1,952	1,533	0,0%
1973	1,497	1,155	0,1%	2009	1,497	1,165	0,1%
1974	0,887	0,878	3,4%	2010	1,949	1,475	0,0%
1975	0,292	0,347	98,7%	2011	1,835	1,247	0,0%
1976	0,675	0,818	7,8%	2012	1,317	0,859	4,5%
1977	1,433	1,605	0,0%	2013	1,064	0,746	19,0%
1978	1,016	1,166	0,1%	2014	1,212	0,871	3,9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MECON y Orlando Ferreres

APÉNDICE 2: Valuación en el estado estacionario con crecimiento perpetuo

Si bien la versión desarrollada de la “ q ” en el cuerpo del documento es altamente atractiva por sus ventajas tanto prácticas como analíticas, cuando el equilibrio de estado estacionario muestra una tasa de crecimiento positivo (regularidad empírica de largo plazo válida para todos los países del mundo) la fórmula convencional conlleva a una subestimación del valor. Por ende, para solucionar este punto, resulta necesario readecuar la fórmula para incorporar el crecimiento perpetuo. Para ello, partimos de la fórmula que determina el valor de la firma:

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

A su vez, sabiendo que la tasa de crecimiento “ γ ” es constante, es posible re-escribir la expresión anterior de la siguiente manera:

$$VA_0 = \frac{FF_0 \cdot (1+\gamma)}{(1+r_A)} + \frac{FF_0 \cdot (1+\gamma)^2}{(1+r_A)^2} + \frac{FF_0 \cdot (1+\gamma)^3}{(1+r_A)^3} + \dots + \frac{FF_0 \cdot (1+\gamma)^T}{(1+r_A)^T}$$

Donde sacando como factor común al flujo de fondos inicial obtenemos:

$$VA_0 = FF_0 \cdot \left\{ \frac{(1+\gamma)}{(1+r_A)} + \frac{(1+\gamma)^2}{(1+r_A)^2} + \frac{(1+\gamma)^3}{(1+r_A)^3} + \dots + \frac{(1+\gamma)^T}{(1+r_A)^T} \right\} = FF_0 \sum_{t=1}^T \frac{(1+\gamma)^t}{(1+r_A)^t}$$

Lo cual implica que el valor de la firma viene dado por el producto entre el flujo de fondos al inicio multiplicado por la progresión geométrica convergente (siempre que el $wacc$ supere a la tasa de crecimiento) que implica el término afectado por la sumatoria:

$$VA_0 = FF_0 \cdot \left\{ \frac{(1+\gamma) \cdot \left[1 - \frac{(1+\gamma)^n}{(1+r_A)^n} \right]}{r_A - \gamma} \right\}$$

A su vez, asumiendo que “ n ” tiende a infinito, la expresión se reduce a la siguiente fórmula:

$$VA_0 = \frac{FF_0 \cdot (1+\gamma)}{r_A - \gamma}$$

Por lo que ahora la “ q ” vendría dada por la siguiente expresión

$$q_0 = \frac{VA_0}{A_0} = \frac{FF_0 \cdot (1+\gamma)}{r_A - \gamma} \cdot \frac{1}{A}$$

Sin embargo, bajo este formato el resultado pierde atractivo, por lo que resulta necesario reescribir el flujo de fondos en términos de ROA . Para ello asumimos que tanto el capital de trabajo como los activos fijos crecen a la tasa de crecimiento de largo plazo:

$$FF_0 = EBIT_0 \cdot (1-t) - \Delta A = EBIT_0 \cdot (1-t) - \gamma A$$

Por lo que al dividir el flujo de fondos por el nivel de activos obtenemos:

$$\frac{FF_0}{A_0} = \frac{EBIT_0 \cdot (1-t)}{A_0} - \frac{\Delta A}{A_0} = ROA_0 - \gamma$$

Lo que reemplazando en la expresión de la “ q ” nos permite arribar al presente resultado:

$$q_0 = \frac{VA_0}{A_0} = \frac{\{(ROA_0 - \gamma)(1 + \gamma)\}}{r_A - \gamma}$$

De esta forma, llegamos a una nueva expresión de la “ q ” de Tobin donde no solo intervienen el ROA y el $wacc$ sino que también ahora existe un lugar destacado para la tasa de crecimiento de largo plazo. De esta manera, cuando el ROA se halla por encima del $wacc$, cuanto mayor sea la tasa de crecimiento de largo plazo, mayor será el valor de los activos. Claramente, la valuación por este método retiene todas las ventajas de la versión original, al tiempo que presenta la virtud de capturar el valor asociado con la tasa de crecimiento en el largo plazo, haciendo de dicha herramienta un instrumento aún más poderoso.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aldrich, J. y Nelson, F. (1984): "Linear Probability, Logit, and Probit Models", Beverly Hills, CA: Sage
2. Barro, R. (1989): "A Cross-Country Study of Growth, Saving and Government", NBER Working Paper Series
3. Barro, R. (1989): "Economic Growth in a Cross Section of Countries", NBER Working Paper Series
4. Barro, R. (1990): "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth" JPE 98, S103-125
5. Barro, R. y Sala-i-Martin, X. (1992.b): "Public Finance in Models of Economic Growth", RES 59, 645-661
6. Barro, R. y Lee J. (1993): "Losers and Winners in Economic Growth", NBER Working Paper Series
7. Barro, R. (1996): "Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study", NBER Working Paper Series
8. Barro, R. y Sala-i-Martin, X. (1995-2004): "Economic Growth", 1º y 2º Ed. Cambridge, MIT Press
9. Caputo, M. (2005): "Foundations of Dynamic Economic Analysis: Optimal Control Theory and Applications" Cambridge University Press
10. Cerdá, E. (2001): "Optimización Dinámica", Madrid, Prentice Hall
11. Copeland, Koller & Murrin (2004): Valoración, 3º Ed. Editorial Deusto
12. Chiang, A. (1992): "Elements of Dynamic Optimization", New York, McGraw-Hill
13. Eisner, R. y Strotz, R. (1963): "Determinants of Business Fixed Investment" en Commission on Money and Credit, Impact of Monetary Policy, 259-337 Englewood Cliffs, Ed. Prentice Hall
14. Frenkel, J. y Razin, A. (1992): "Fiscal Policies and the World Economy" 2º Ed. Cambridge, MIT Press
15. Gandolfo, G. (1997): "Economic Dynamics", Berlin-New York, Springer-Verlag
16. Kamien, M. y Schwartz, N. (2000): "Dynamic Optimization: The Calculus of Variations and Optimal Control in Economics and Management", 2º Ed., Amsterdam, North-Holland
17. King, R. y Rebelo, S. (1990): "Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications", JPE 98, S126-S150
18. Long, J. (1997): "Regression Models for Categorical and Limited Dependent Variables", Advanced Quantitative Techniques in Social Sciences Series 7, Sage Publications: Thousand Oaks, CA

19. Long, J. y Freese, J. (2003): "Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata", Rev. ed. College Station, TX: Stata Press
20. Milei, J. (2007): "Teoría de la Inversión y Mercados Financieros: Valuación de Empresas y Equilibrio Macroeconómico" Revista Actualidad Económica N° 61 págs. 15-19
21. Milei, J. (2011): "Teoría de la Inversión y Mercados Financieros: La "q" de Tobin y su uso para la Valuación de Empresas", Actualidad Económica 21, No.74
22. Milei, J. y Kerst, N. (2009): "Teoría de la Inversión, Creación de Valor, Competencia y Desempeño Económico: El Caso Argentino", XLIV Reunión Anual AAEP
23. Milei, J. y Sclarandi, M. (2008): "Política Fiscal, Tipo de Cambio Real y Crecimiento Endógeno: El Caso Argentino", XLIII Reunión Anual de la AAEP
24. Obstfeld, M y Rogoff, K. (1996): "Foundations of International Macroeconomics" Cambridge, MIT Press
25. Ploeg, F. van der (1996): "Budgetary Policies, Foreign Indebtedness, The Stock Market and Economic Growth" OEP 48, 382-396
26. Razin, A. y Yuen, C. (1992): "Convergence in Growth Rates: The Role of Capital Mobility and International Taxation" NBER WP N° 4214
27. Razin, A. y Yuen, C. (1996): "Capital Income Taxation and Long-Run Growth: New Perspectives" JPuE 59, 239-263
28. Theil, H. (1970): "On the Estimation of Relationships Involving Qualitative Variables", American Journal of Sociology 76, 103-154
29. Tobin, J (1969): "A General Equilibrium Approach to Monetary Theory", JMCB 1(F), 15-29
30. Turnovsky, S. (1996.a): "Fiscal Policy, Growth, and Macroeconomic Performance in a Small Open Economy" JIE 40, 41-66
31. Turnovsky, S. (1996.c): "Fiscal Policy, Adjustment Cost, and Endogenous Growth" OEP 48, 361-381
32. Turnovsky, S. (1996.d): "Optimal Tax Debt, and Expenditure Policies in a Growing Economy" JPuE 60, 21-44
33. Turnovsky, S. (1999): "International Macroeconomic Dynamics", Cambridge, MIT Press

Equilibrio en el desequilibrio: la dinámica del déficit y el ajuste fiscal en Argentina.

Pedro Gabriel Degiovanni

Instituto de Economía y Finanzas, Universidad Nacional de Córdoba

Av. Valparaíso s/n – Ciudad Universitaria, X5000HRV, Córdoba, Argentina

Tel : (00)-(54)-(351)-4437300

pedrodegiovanni@outlook.com

Resumen

Este trabajo presenta una perspectiva de la dinámica del déficit y el ajuste fiscal en Argentina. Examinando la información presupuestaria de la Administración Pública Nacional para el período 1867-2004 mediante un modelo de corrección del error, concluye que el nivel de déficit financiero de largo plazo es de 2% del PIB, del cual un tercio es financiado a través de ingresos por señoreaje. Adicionalmente, encuentra que 50% de los déficits producidos por caídas en la recaudación y 65-70% de los generados por aumentos en el gasto han sido reducidos a través de recortes del gasto (considerando tanto gasto primario como pago de intereses), mientras que la proporción restante del déficit ha sido eliminada a través de incrementos en los ingresos.

Palabras clave: déficit fiscal, modelo de corrección del error, restricción intertemporal

Clasificación JEL: E62

1. Introducción

El accionar de política de un gobierno se encuentra habitualmente sujeto a una restricción presupuestaria intertemporal, la cual implica que no podrá mantener en el tiempo niveles elevados de déficit fiscal y eventualmente deberá reducirlos o eliminarlos. El mecanismo óptimo para llevar a cabo tal reducción ha recibido mucha atención en los últimos años en Argentina, en los que el déficit fiscal ha alcanzado casi 5% del PIB. Desde diversos sectores se han escuchado propuestas que van desde la disminución del déficit a través de reducir subsidios y transferencias, la suspensión del pago de las obligaciones sobre la deuda externa, el aumento de la recaudación impositiva no actualizando los mínimos no imponibles en el Impuesto a las Ganancias o a través de la emisión monetaria ignorando en este caso sus efectos inflacionarios. Cabe aclarar que la manera en la que se realice el ajuste es de particular importancia para quienes buscan planificar a futuro, más aún en un país caracterizado por su alta volatilidad e incertidumbre como Argentina, ya que cada medida tiene impactos distintos sobre la distribución del ingreso y el entorno económico.

Este trabajo examina cómo la Administración Pública Nacional (APN) ha ajustado históricamente impuestos, gastos y señoreaje ante los desequilibrios presupuestarios que ha tenido, utilizando datos para el período 1867-2004. Que un gobierno se encuentre sujeto a una restricción presupuestaria intertemporal no impide que pueda mantener déficits por períodos prolongados de tiempo, acumulando deuda y postergando el ajuste. Por lo tanto es necesario realizar un análisis de largo plazo a fin de evaluar si la misma efectivamente ha restringido las decisiones fiscales.

El equilibrio fiscal está relacionado con la causalidad estadística (en el sentido de Granger) entre impuestos y gastos, i.e. si cambios en los impuestos son seguidos por cambios en el gasto (*tax-and-spend*) o si cambios en el gasto son seguidos por cambios en los ingresos (*spend-and-tax*). Estas hipótesis son examinadas estimando el proceso de ajuste ante cambios inesperados en gastos (ya sea deuda o gastos netos de intereses) e impuestos. La restricción presupuestaria intertemporal requiere que cualquier cambio en impuestos o en el gasto sea sucedido por ajustes en el gasto y los impuestos futuros que igualen en valor presente al cambio original. La proporción del ajuste realizado por el gasto y por los impuestos permite medir la significancia económica de las hipótesis de *tax-and-spend* y *spend-and-tax*.

Desde el punto de vista econométrico, para poder estimar la respuesta del gobierno a la presencia de déficit debe tenerse en cuenta la no estacionariedad de las series fiscales¹. No es posible rechazar la no estacionariedad de los impuestos, del gasto ni de la deuda pública, incluso cuando dichas variables son medidas en relación al PIB. Como el déficit financiero resulta ser estacionario (como es requerido por la restricción presupuestaria intertemporal) dichas variables deben estar cointegradas. Debe utilizarse, por lo tanto, un modelo de corrección del error. Este método de estimación impone automáticamente la restricción presupuestaria intertemporal en la estimación y permite captar la respuesta de las variables ante desequilibrios de las relaciones a largo plazo entre ellas.

El trabajo se organiza como sigue. La Sección 2 define la restricción presupuestaria intertemporal y presenta el marco teórico. La Sección 3 comenta la metodología econométrica aplicada. La sección 4 realiza una breve descripción de los datos utilizados y presenta la estimación del modelo y los resultados. La Sección 5 concluye con algunos comentarios.

¹ Durante el presente trabajo el término estacionariedad hará referencia a estacionariedad en covarianzas, la cual implica que tanto la media como las covarianzas de un proceso estocástico son constantes en el tiempo.

2. La restricción presupuestaria intertemporal

Si un gobierno se encuentra sujeto a una restricción presupuestaria intertemporal, no le será posible mantener en el tiempo niveles elevados de déficit fiscal y eventualmente deberá reducirlos o eliminarlos. El mecanismo óptimo para llevar a cabo dicha reducción ha recibido mucha atención académica, y ciertamente también política en los últimos años en los que el déficit fiscal ha llegado a 5% del PIB en Argentina.

La restricción presupuestaria a la que se enfrenta un gobierno tiene habitualmente la siguiente forma:

$$B_t = G_t - T_t + (1 + r)B_{t-1} - S_t + \epsilon_t$$

en la que B_t es el stock de deuda al fin del momento t , G_t es el gasto público neto del pago de intereses, T_t es la recaudación tributaria, r es una constante que representa la tasa de interés pagada sobre la deuda, y $S_t = \frac{M_t - M_{t-1}}{P_t}$ es el ingreso por señoreaje.² ϵ_t representa el hecho que las variables observadas no satisfacen una relación lineal exacta. Así, por ejemplo ϵ_t puede interpretarse como el error incurrido al aproximar el retorno de la deuda a través de un valor fijo r o como fruto de los errores de medición de las variables fiscales.

Esta ecuación suele ser acompañada por una condición de transversalidad, la cual impone que el valor presente del stock futuro de deuda debe tender a cero a largo plazo (impidiendo que la deuda aumente indiscriminadamente):

$$\lim_{t \rightarrow \infty} \frac{B_t}{(1 + r)^t} = 0$$

A partir de lo anterior, el déficit fiscal puede expresarse como:

$$DEF_t = G_t + r B_{t-1} - T_t - S_t$$

Esta última ecuación sugiere que ante desequilibrios fiscales el gobierno posee dos alternativas para disminuir el nivel de déficit: reducir el gasto público (ya sea de manera nominal o disminuyendo su valor real) o aumentar los ingresos, ya sea subiendo impuestos o a través de la emisión de dinero por el Banco Central.

La restricción presupuestaria y la condición de transversalidad implican una serie de supuestos y restricciones sobre el accionar del gobierno susceptibles a la crítica. En primer lugar, debe existir equilibrio fiscal en el largo plazo a fin de satisfacer la condición de transversalidad; el déficit, por lo tanto, debe ser una serie estacionaria con un valor presente de largo plazo igual a cero. La validez de esta restricción para Argentina no es algo evidente, ya que la APN ha presentado déficits sostenidos a lo largo de su historia. Por otra parte, la condición de transversalidad establece que el valor presente del stock de deuda futuro debe ser igual a cero, pero no establece un límite máximo para los valores que pueda adoptar. Reinhart et al. (2003) discuten este supuesto, argumentando que los países presentan "intolerancia a la deuda", y hay un límite máximo al nivel de deuda/producto que puede adoptar un país sin que se le cierre el acceso a los mercados internacionales. Finalmente, la restricción presupuestaria supone que el cambio en el nivel de deuda no es un instrumento de política del gobierno sino que es un residuo determinado por sus decisiones de gastos e impuestos. Reinhart y Rogoff (2013)

² El señoreaje es la ganancia que obtiene el gobierno a través de la emisión de dinero.

cuestionan este supuesto, y reportan que a lo largo de la historia los países en desarrollo han recurrido a cesaciones de pago y reestructuraciones de su deuda como medida para reducir el déficit fiscal (el caso argentino es un ejemplo claro). Por lo tanto, es de esperarse que en un país como Argentina el nivel de deuda no presente una actitud pasiva ante shocks en las demás variables fiscales sino que actúe como un elemento de ajuste.

3. Metodología

El sector público argentino ha crecido con el correr de los años a medida que el estado ha ido ampliando sus funciones. En 1864, el gasto de la Administración Pública Nacional representaba 2% del producto mientras que, 150 años después, en 2014, es de más del 40%. Es de esperarse, por lo tanto, que las variables fiscales bajo análisis sean no estacionarias, tanto en términos nominales como en proporciones del PIB. Si bien un modelo VAR tradicional es capaz de captar las interrelaciones presentes entre ellas, su uso exige trabajarlas en diferencias perdiendo así la relación que puede existir entre los niveles de las mismas. Es por ello preferible utilizar un modelo de corrección del error (VECM, por sus siglas en inglés) que permita estimar las relaciones de largo plazo entre las variables e imponer la restricción presupuestaria en el proceso de estimación.

Bohn (1991) ha realizado un trabajo pionero en la aplicación de VECM para el estudio del déficit público. Analizando el período 1792-1988 para el gobierno federal de los Estados Unidos, encuentra que la restricción presupuestaria efectivamente restringe las posibilidades de política fiscal, y concluye que 50-65% de los déficits inducidos por reducciones impositivas y 65-70% de los generados por incrementos del gasto fueron eliminados a través de reducciones del gasto, mientras que la deuda no juega un papel importante en la recuperación del equilibrio fiscal, lo cual es un resultado típico para países desarrollados. En su análisis, sin embargo, no distingue entre ingresos impositivos y señoreaje.

Tanto Blanchard et al. (2001) como Claeys (2007) utilizan modelos similares para analizar las respuestas del gasto y los impuestos ante cambios en el nivel de deuda y su impacto sobre el producto para los Estados Unidos. Moisis (2000) aplica la misma metodología para analizar el comportamiento de los municipios de Finlandia, hallando evidencia que los déficits se ven corregidos por reducciones del gasto.

Trachanas et al. (2013) analizaron a través de la aplicación de un VECM la sustentabilidad del déficit y las relaciones entre gasto e impuestos para España, Grecia e Italia, utilizando datos anuales entre 1970 y 2010. Hallaron evidencia que los déficit fiscales son levemente sustentables en el largo plazo y que aumentos del gasto se ven sucedidos por correspondientes aumentos de los ingresos (*spend-and-tax*). En base a la revisión de la literatura no se han detectado estudios similares para Argentina.

A fin de aplicar VECM es necesario que el orden de integración de las variables bajo análisis sea uno.³ Para ello se utilizará el método propuesto por Dickey-Fuller (1979).

Formalmente, el vector $x_t = (g_t, t_t, d_{t-1}, s_t)$ puede expresarse como un modelo de corrección del error de la forma:

$$\Delta x_t = -\pi x_{t-1} + \pi_1 \Delta x_{t-1} + \pi_2 \Delta x_{t-2} + \dots + \pi_p \Delta x_{t-p} + \epsilon_t$$

³ Un proceso estocástico no estacionario es integrado de orden n (denotado como $I(n)$) si al diferenciarlo n veces el proceso resultante es estacionario.

en la que las π_i son matrices ($n \times n$) de coeficientes con elementos $\pi_{jk}(i)$, π es una matriz con elementos π_{jk} tal que al menos un $\pi_{jk} \neq 0$, y ϵ_t es un vector ($n \times 1$) con términos de error.

A su vez, la matriz π puede escribirse como $\pi = \alpha\beta$, en que β es una matriz cuyas columnas están formadas por los vectores de cointegración, que muestran las relaciones a largo plazo entre las variables, y α está conformada por los coeficientes de ajuste, que indican cómo reacciona cada variable ante la presencia de desequilibrios de largo plazo (Engle y Granger, 1987).

Si al menos uno de los π_{jk} es distinto de cero, Δx_t responde a la desviación del equilibrio de largo plazo ocurrida en el período anterior dada por la expresión βx_{t-1} . En tal caso, sería incorrecto estimar un VAR en diferencias ya que implicaría un error de especificación. Esta relación de largo plazo βx_{t-1} , en caso de existir, es la que será utilizada para describir desde el punto de vista económico al modelo $DEF_t = \beta_1 G_t + \beta_2 B_{t-1} + \beta_3 T_t + \beta_4 S_t$, en el que se espera que los coeficientes sean $(1, r, -1, -1)$.

A fin de realizar la estimación de la matriz π y de los vectores de cointegración se utiliza la metodología propuesta por Johansen (1988). Este método permite obtener en una única etapa⁴ estimaciones de máxima verosimilitud para un modelo VECM con errores gaussianos. Dado que el rango de una matriz es igual a la cantidad de sus raíces características distintas de cero, la cantidad de vectores de cointegración puede obtenerse analizando la significatividad de las raíces características de la estimación de π .

Para ello, se ordenan las n raíces características de modo tal que $\lambda_1 > \lambda_2 > \dots > \lambda_n$. Si las variables no están cointegradas, el rango de π es cero y cada λ será igual a cero. Si el rango de π es uno, λ_1 será positiva y el resto serán iguales a cero. Para el caso general, si el rango es r , entonces $\lambda_1, \dots, \lambda_r$ serán mayores que cero y el resto serán iguales a cero.

Pueden construirse dos estadísticos que permiten evaluar el rango de la estimación de la matriz π :

$$\lambda_{trace}(r) = -T \sum_{i=r+1}^n \ln(1 - \hat{\lambda}_i)$$

$$\lambda_{max}(r, r+1) = -T \ln(1 - \hat{\lambda}_i)$$

En los cuales $\hat{\lambda}_i$ son los valores estimados de las raíces características de π y T es el número de observaciones. El primer estadístico prueba la hipótesis nula que el número de vectores de cointegración es menor o igual a r , contra la alternativa que es mayor. A medida que los valores de $\hat{\lambda}_i$ sean mayores que cero, el estadístico tomará valores más altos. El segundo estadístico prueba la hipótesis nula que el número de vectores de cointegración es r , frente a la hipótesis alternativa que es $r+1$. Los valores críticos de ambos estadísticos fueron tabulados por Johansen y Juselius (1990) y refinados por Osterwald-Lenum (1992).

Una vez encontrados los vectores de cointegración, pueden realizarse pruebas de hipótesis sobre la matriz π encontrada, ya sea restringiendo su rango como imponiendo restricciones a los coeficientes de β, α o π .

⁴ En contraste con un el procedimiento de Engle y Granger que implica realizar la estimación en dos etapas.

Ya estimado el modelo, es posible obtener las funciones de impulso respuesta, que muestran el impacto de un shock de una desviación estándar en una de las variables sobre el comportamiento de las demás. Se utiliza en el cálculo la descomposición de Cholesky, siguiendo el orden: señoreaje, gasto neto, impuestos y deuda.

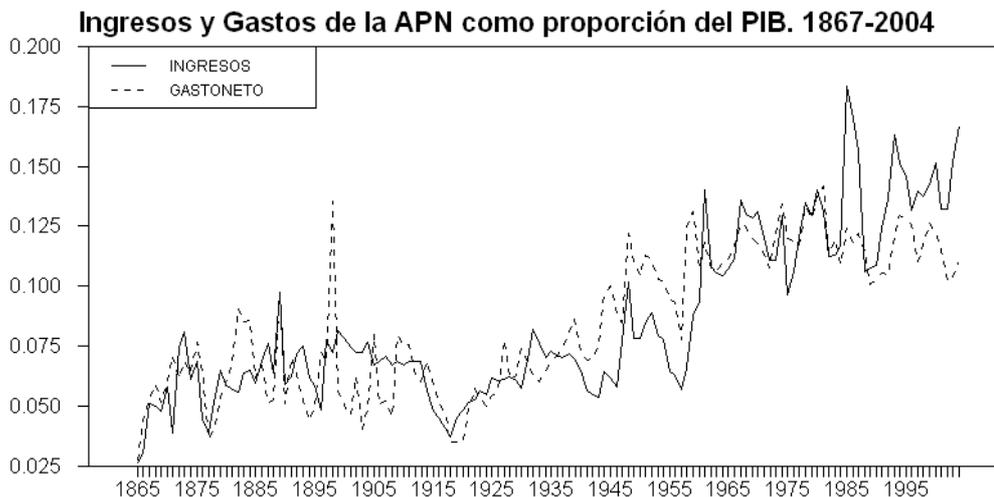
4.A. Datos

La restricción presupuestaria intertemporal no impide que el estado pueda mantener déficits elevados por períodos de tiempo prolongados. Es necesario entonces realizar un análisis de largo plazo a fin de evaluar si la misma ha tenido un impacto sobre las decisiones fiscales. Para ello el presente trabajo utiliza la base desarrollada por Ferreres (2005) que cuenta con datos para el período 1867-2004.

Dado que la actividad productiva de la nación provee la base impositiva del gobierno nacional, y que el gasto público se encuentra acotado por el tamaño de la economía, se ha decidido utilizar el ratio entre las variables fiscales y el PIB. En este caso, el parámetro r debe interpretarse como la diferencia entre el rendimiento de la deuda y el crecimiento del producto.

No se ha intentado extender el análisis más allá de 2004 debido a dos motivos. Por un lado, los canjes de deuda externa realizados en 2005 y 2010 no abarcaron el total de la misma y, si bien el gobierno nacional no los reconoce como pasivo, juicios recientes han fallado a favor de los acreedores generando obligaciones para la autoridad nacional. Por otra parte, en 2004 se realizó un cambio de base del PIB que presenta dificultades para la realización de un empalme. Por lo tanto, y a fines de mantener coherencia, se ha preferido mantener los datos proporcionados por Ferreres.

Gráfico 1



Se han utilizado para la variable G_t a los gastos de la APN netos de pago de intereses; para T_t los ingresos totales de la APN; para B_t el stock de deuda pública nacional interna y externa consolidada, medida en dólares; finalmente, se mide S_t como el cambio en términos reales de la base monetaria medida en dólares.

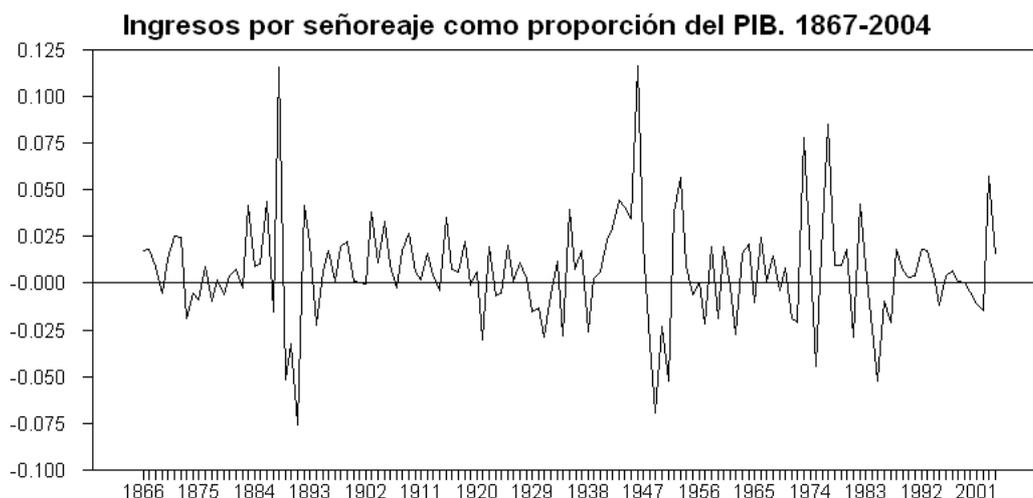
Gráfico 2



En el gráfico uno, que muestra el comportamiento del gasto y de los ingresos, puede apreciarse que, si bien ambas series son no estacionarias, se mueven de manera muy similar apoyando la hipótesis de cointegración. Ambas series han tenido una tendencia creciente a lo largo del período, aumentando de menos de 3% del PIB a mediados del siglo XIX a aproximadamente 15% en 2004.

El nivel de Deuda Pública es también no estacionario. Si bien la serie se mantiene generalmente entre el 10% y el 40% del PIB, presenta grandes picos que coinciden con las sucesivas crisis de deuda que ha experimentado Argentina a lo largo de su historia. Pueden apreciarse claramente la Crisis de Baring de 1889-90 (cuando el nivel de Deuda/PIB alcanzó 120%), la Crisis de Deuda de los 80 (en la que llegó a niveles similares), y la Crisis de 2001 y el subsiguiente default (en la que la deuda llegó a representar 160% del producto).

Gráfico 3



La serie del señoreaje presentada en el Gráfico 3, en cambio, parece ser estacionaria. Períodos de alta emisión y de recaudación de señoreaje son seguidos por valores muy negativos del

mismo debido a la pérdida de valor de la moneda y de las corridas contra la misma asociadas con las altas tasas de emisión; ejemplos de dichas caídas son 1888/89 (Crisis de Baring), 1948/49 (Crisis del 49), 1974/75 (Rodrigazo) y 1983/85 (Crisis de la Deuda).

El resultado financiero definido como los ingresos tributarios menos los gastos incluyendo intereses, ha sido deficitario por gran parte de la historia, acercándose a un equilibrio hacia fines del período de análisis, como muestra el Gráfico 4. Dicho equilibrio podría dar indicios que la restricción presupuestaria habría finalmente condicionado el accionar del gobierno. La experiencia de los últimos diez años, sin embargo, ha evidenciado que dichos superávits han resultado efímeros y la APN ha caído nuevamente en déficits.

Gráfico 4

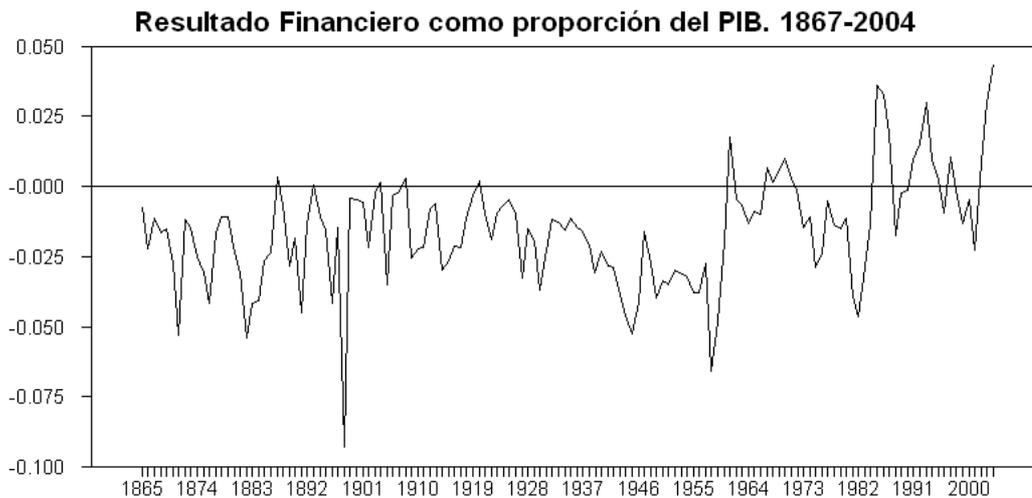


Tabla 1 – Análisis descriptivo de las series

Series	Promedio	Desv. Estándar	Mínimo	Máximo
GASTO	0.0844768816	0.0297635402	0.0274066680	0.1416312940
INGRESOS	0.0848814844	0.0344476704	0.0264505070	0.1834314830
DEUDA	0.3321601449	0.2531337440	0.0839000000	1.5489000000
SEÑOREAJE	0.0064234646	0.0279919749	-0.0757096760	0.1160660830
R. FINANC.	-0.0160622519	0.0197201932	-0.0927378460	0.0436721430

La Tabla 1 presenta un análisis descriptivo de las series. El gasto y los ingresos presentan promedios similares en torno a 8.4% del PIB, la deuda tiene un promedio de 33% del PIB, el señoreaje 0.6% y el resultado financiero -1.6%. Vale la pena destacar que la variabilidad de los gastos y los ingresos es considerablemente menor a la experimentada por la deuda, y en especial el señoreaje y el resultado financiero.

4.B. Estimación y Resultados

El primer paso previo a la aplicación del VECM es el cálculo del orden de cointegración de las variables. El valor crítico al 5% de la prueba de Dickey-Fuller para un modelo sin constante ni tendencia y con 140 observaciones es -1.95.

En la tabla 2 se presentan los estadísticos calculados para cada una de las variables del modelo y para sus primeras diferencias.

No puede rechazarse la hipótesis de no estacionariedad para el gasto, los impuestos y la deuda como proporciones del PIB. El señoreaje, en cambio, es estacionario para una significancia del 5%. Al tomar primeras diferencias todas las variables se vuelven estacionarias. Puede concluirse que g , t y d son $I(1)$ mientras que s es $I(0)$ ⁵. Es pertinente, por lo tanto, aplicar un modelo de corrección del error.

Tabla 2 – Pruebas de Dickey-Fuller

Var.	Coefficiente	Estadístico τ	Var.	Coefficiente	Estadístico τ
G	-0.010474750	-0.69738	DG	-1.323266597	-13.50936
T	-0.000561402	-0.04188	DT	-1.145951434	-16.42242
D	-0.025728244	-0.86322	DD	-1.119476823	-13.05348
S	-0.891766490	-10.50236	DS	-1.464270518	-19.17152

A fines de especificar correctamente el VECM es necesario determinar la cantidad de rezagos que contendrá el modelo. Se estima inicialmente un VAR con 10 rezagos y se lo compara con un VAR con 4 utilizando la prueba de razón de verosimilitud descrita en la sección anterior. Para esta primera comparación el valor de c , esto es, el número de parámetros estimados en el modelo sin restringir es 41 (10 rezagos por cada variable más una constante). El estadístico sigue una distribución χ^2 con 96 grados de libertad, ya que se restringen 6 parámetros para cada variable en cada una de las cuatro ecuaciones.

Tabla 3 – Determinación de p (Salidas 1 – 3 del apéndice)

H_0	H_1	c	GL	χ^2	p-value	Conclusión
$p = 4$	$p = 10$	41	96	88.745336	0.68754957	No se rechaza H_0
$p = 3$	$p = 4$	17	16	19.343308	0.25126290	No se rechaza H_0
$p = 2$	$p = 3$	13	16	28.447481	0.02793924	Se rechaza H_0

En la primera fila Tabla 3 pueden observarse los resultados de las sucesivas pruebas de hipótesis. La hipótesis nula de un modelo con 4 rezagos no es rechazada a los niveles de significatividad habituales. Tampoco lo es el modelo de 3 rezagos al ser comparado al de 4. Finalmente, al plantear como hipótesis nula un modelo de 2 se rechaza la hipótesis nula con un p-value de 0.02.

Se procede posteriormente a la primera estimación del modelo de corrección del error con tres rezagos e incluyendo una constante dentro de los vectores de cointegración, utilizando el

⁵ Las variables en minúscula están expresadas en proporción del PIB.

módulo CATS dentro del programa WINRATS⁶. Las salidas completas se encuentran en el apéndice estadístico.

Para la hipótesis nula de que el rango de la matriz π es cero los estadísticos λ_{max} y λ_{trace} observados son 49.55 y 91.13 respectivamente. Los valores críticos con un nivel de significatividad del 10% son 18.03 y 49.92, como puede verse en la Tabla 4. Por lo tanto se rechaza la hipótesis nula de $r = 0$ y se concluye que el rango es al menos 1.

Tabla 4 – Determinación de rango de π (Salida 4 del apéndice)

Eigenv.	λ_{max}	λ_{trace}	H_0	$\lambda_{max}90\%$	$\lambda_{trace}90\%$
0.3091	49.55	91.13	0	18.03	49.92
0.2040	30.57	41.59	1	14.09	31.88
0.0654	9.07	11.01	2	10.29	17.79
0.0144	1.95	1.95	3	7.5	7.5

Para la hipótesis $r = 1$ los estadísticos observados son 30.57 y 41.59, con valores críticos al 90% de 14.09 y 31.88, por lo que se rechaza la presencia de un solo vector de cointegración y se concluye que el rango es al menos 2. Finalmente, para la prueba $r = 2$, el valor observado de los estadísticos es menor al valor crítico al 90% por lo que no es posible rechazar dicha hipótesis nula. Puede concluirse en consecuencia, que el rango de la matriz π es igual a 2, y que existen por lo tanto dos relaciones a largo plazo que se mantienen entre las variables.

Tabla 5 – Estimación de vectores de cointegración (Salidas 5-7 del apéndice)

	Gasto	Ingresos	LD	S3	Const
Primera estimación	0.8226	0.1491	-0.1952	-60.5500	0.3791
	66.4366	-64.9321	3.8237	-9.5924	-1.3121
Normalización	-0.014	-0.002	0.003	1.000	-0.006
	1.000	-0.977	0.058	-0.144	-0.020
$G = -T$	-0.388	0.388	-0.020	1.000	0.000
$Const(1) = S3(2) = 0$	1.000	-1.000	0.060	0.000	-0.019
	-0.335	0.335	-0.020	1.000	0.000
$r = 0.06$	1.000	-1.000	0.060	0.000	-0.020

En la Tabla 5 se presentan los valores de los vectores β estimados. En este primer paso, en el primero de ellos el coeficiente del señoreaje (S3) es muy elevado en valor absoluto en comparación a los demás (vale -60.55 en cuanto el coeficiente para el gasto vale 0.8226). En el segundo vector los coeficientes más elevados son los correspondientes al gasto y al ingreso, presentando valores casi opuestos (66.437 para el gasto contra -64.932 para el ingreso).

Puede inferirse que el segundo vector de cointegración observado hace referencia a la restricción presupuestaria intertemporal, mientras que el primero muestra una expresión para el

⁶LD hace referencia al valor rezagado del nivel de deuda (B_{t-1}) y S3 se refiere al señoreaje.

señoreaje en términos de las demás variables. Por lo tanto, se restringe el rango de la matriz π a dos y se normaliza el primer vector para el señoreaje y el segundo para el gasto.

Se procede luego a realizar pruebas de hipótesis restringiendo los coeficientes de los vectores de cointegración. En el segundo vector el gasto, los ingresos y la deuda presentan coeficientes similares a los predichos por la teoría, que sostenía que debían ser $(1, -1, r)$. Sin embargo, el señoreaje presenta un valor mucho menor en valor absoluto que -1.

Una explicación posible es que el señoreaje no entre directamente en la restricción presupuestaria intertemporal, sino que sea obtenido como residuo de la misma. En consecuencia, se restringe a cero el valor del coeficiente de s para el segundo vector, y se hace cero la constante en el primero para obtener de esta forma al señoreaje en función de las demás variables. A su vez, se impone que el coeficiente del gasto sea igual al opuesto del coeficiente del ingreso.

Las restricciones se aceptan con un valor p muy elevado (0.96). En el segundo vector de cointegración la tasa de interés r estimada es del 6%. Se impone por lo tanto dicha restricción en ambos vectores de cointegración. Esta restricción se acepta con un valor p igual a 1 (Salida 7 en el Apéndice). En su análisis del caso norteamericano, Bohn (1991) estimó la tasa de interés en 3%; la tasa de 6% parece razonable para Argentina y es representativa de las mayores tasas a las que se ha enfrentado Argentina fruto del riesgo que presenta a los inversores.

Los vectores de cointegración estimados, i.e. las relaciones a largo plazo entre las variables son:

$$-0.335 g + 0.335 t - 0.020 d + s = 0 \quad (1)$$

$$g - t + 0.060 d - 0.020 = 0 \quad (2)$$

Utilizando que $g - t + r d = DEF$, los vectores pueden describirse como:

$$s = 0.335 DEF$$

$$DEF = 0.020$$

Estas relaciones indican que el nivel de déficit financiero para Argentina sostenible a largo plazo es de 2% del PIB, del cual en torno a un tercio es financiado a través de ingresos por señoreaje. Ambos valores son muy cercanos a los promedios observados en la muestra. Como se vio en la Tabla 1, el resultado financiero para el período 1867-2004 fue -1.6% del PIB y el señoreaje fue 0,64% del producto (lo cual representa 40% del déficit promedio).

A diferencia de lo sugerido por la teoría, el déficit a largo plazo no ha tendido a cero. Dicha divergencia puede explicarse debido a las sucesivas restructuraciones y defaults de la deuda externa que ha realizado Argentina a lo largo de su historia, junto a la pérdida de valor real de la deuda interna fruto de la alta tasa de inflación. Ambos factores han permitido que los déficits sean mantenidos a lo largo del tiempo, transfiriendo el costo del ajuste fiscal a los tenedores de deuda.

Analizando los valores de α , presentados en las filas denotadas con $\epsilon_{i,t-1}$ de la Tabla 6, puede apreciarse que para la primera restricción la mayor parte del ajuste es realizado por el señoreaje. Su coeficiente es igual a -1.085 y altamente significativo, indicando que ante un

aumento del déficit será el señoreaje el que ajuste para retomar una posición de equilibrio. Los coeficientes para las demás variables no son significativamente distintos de cero.

En la segunda restricción el señoreaje juega un rol menor, con un coeficiente de ajuste no significativo. Ante aumentos del déficit el gasto y los niveles de deuda disminuyen en 0.120 y 2.292 respectivamente, mientras que el ingreso aumenta en 0.279. A su vez, los coeficientes parecen indicar que son el ingreso y la deuda quienes realizan el grueso del ajuste, ya que tan solo para dichas variables son significativamente distintos de cero.

El análisis residual es presentado en la Salida 9 en el Apéndice. Para los niveles de significancia habituales, los residuos no muestran señales de autocorrelación y puede rechazarse la hipótesis nula de no normalidad.

Tabla 6 – Estimación de matriz de coeficientes (Salida 8 del Apéndice)

	Δg_t	Δt_t	Δd_{t-1}	Δs_t
Δg_{t-1}	-0.324*	0.123	-0.012	-0.014
Δg_{t-2}	-0.124	-0.091	-0.010	-0.074
Δt_{t-1}	-0.213*	0.071	-0.005	0.018
Δt_{t-2}	-0.111	0.027	-0.007	-0.082
Δd_{t-2}	0.922	-2.185*	-0.053	0.040
Δd_{t-3}	0.637	-3.172*	0.132	-0.172
Δs_{t-1}	-0.072	-0.124	-0.010	0.125
Δs_{t-2}	0.013	-0.262	-0.039	0.128
ϵ_{1t-1}	0.110	0.106	-0.904	-1.085*
ϵ_{2t-1}	-0.120	0.279*	-2.292*	-0.195

* Indica que un valor es significativo al 5%

Los resultados indican que el señoreaje no participa en la corrección de desequilibrios fiscales, sino que queda determinado de manera residual por el nivel de déficit, ajustándose para mantenerse en su relación de largo plazo. Por lo tanto, y para facilitar la exposición de los resultados, dicha variable no será incluida en el análisis de impulso-respuesta.

Tabla 7 – Análisis de impulso respuesta

	Shock permanente	% ajust. por d	% ajust. por i	% ajust. por g
Shock en la deuda	35%	25%	35%	40%
Shock en los ingresos	46%	6%	52%	42%
Shock en el gasto neto	35%	26%	32%	42%

Los Gráficos 5 y 6 muestran las respuestas de las variables fiscales ante un shock unitario en el nivel de deuda.⁷ Puede apreciarse que tanto los ingresos como los gastos netos de intereses se ajustan para reducir el déficit. Sin embargo, no se retoma a la situación inicial ya que en torno a 35% del incremento en el gasto se torna permanente. Tomando valores presentes de las series (utilizando como tasa de descuento el valor estimado de r), se obtiene que 25% del déficit es reducido a través de una disminución en el pago de intereses, 35% a través de aumento de impuestos y 40% a través de reducción del gasto neto.

Gráfico 5

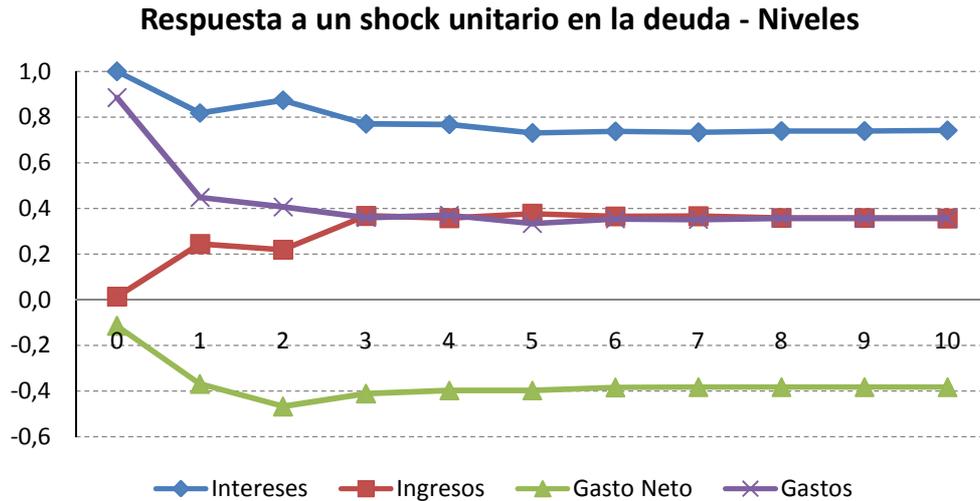
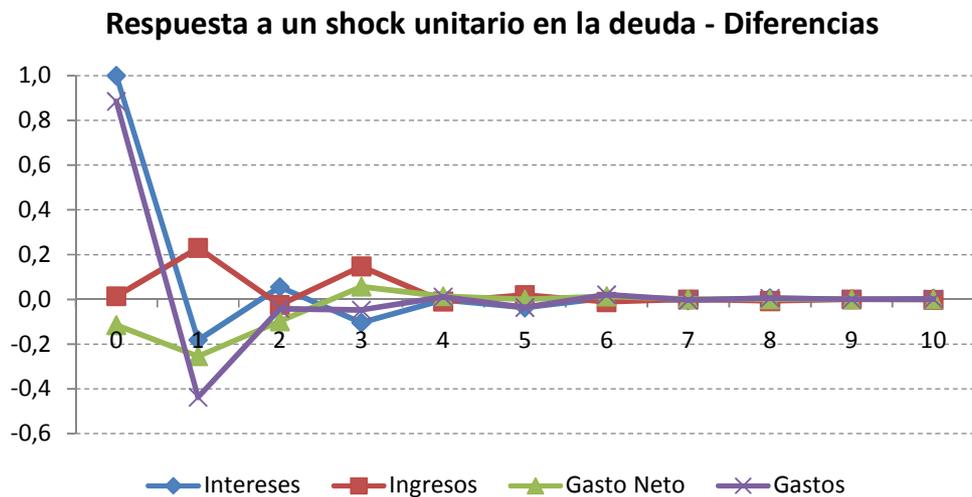


Gráfico 6



Si bien ajustes fiscales como el implicado por los resultados no han sido habituales en Argentina, sí son coherentes con un proceso devaluatorio tras una crisis de deuda. La restricción (1) indica que un tercio del déficit inicial es monetizado, lo cual resulta en un aumento de la inflación y en una devaluación del peso. En dichas circunstancias, la deuda interna

⁷ Por motivos de escala no se grafica el nivel de deuda sino los intereses, obtenidos de multiplicar dicha variable por 0.06, la tasa de interés estimada en el modelo de corrección del error.

(denominada en moneda local) sufre una brusca reducción de su valor. El resultado primario, a su vez, mejora debido a la distinta composición de bienes transables y no transables en el gasto y el ingreso públicos (Romaniello 2010)⁸.

Gráfico 7

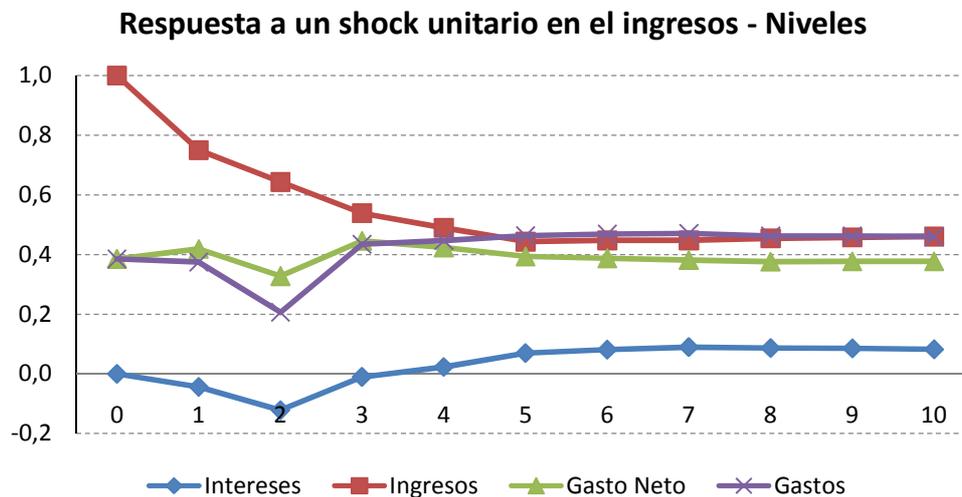
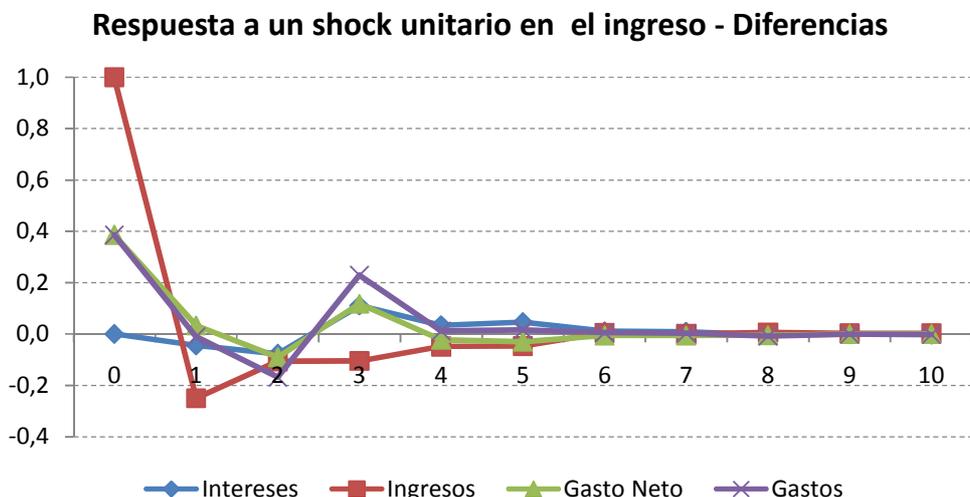


Gráfico 8



Los Gráficos 7 y 8 muestran las funciones de impulso respuesta ante un shock unitario en los ingresos. El aumento en la recaudación se va reduciendo paulatinamente cayendo a menos de

⁸ Los gastos del gobierno son en su mayoría destinados a bienes no transables (en especial personal y servicios) mientras que los ingresos tienen dentro de su base impositiva a bienes transables (tanto a través de impuestos al comercio exterior como a través de impuestos internos gravados sobre bienes transables comercializados en el país). Por lo tanto, como los bienes transables siguen al tipo de cambio mientras que los no transables son determinados en el mercado interno, ante una devaluación el valor real del gasto debería caer más que el valor real del ingreso (el cual puede incluso aumentar).

la mitad de su valor inicial, tornándose permanente 46% del mismo. El gasto neto aumenta junto al aumento de los ingresos aunque en menor proporción; por su parte, el nivel de deuda (y sus intereses) disminuyen inicialmente ante la presencia de superávit fiscal para luego aumentar, representando la tendencia al endeudamiento de Argentina. En este caso, el ajuste es realizado en el largo plazo en 52% por reducción de los ingresos impositivos, 42% por aumento en los gastos netos de intereses y 6% por aumento en el pago de intereses de la deuda. Estos resultados dan evidencia de la presencia del comportamiento *tax-and-spend* por parte del gobierno, el cual implica que aumentos de los ingresos se ven seguidos por correspondientes aumentos en los gastos.

Gráfico 9

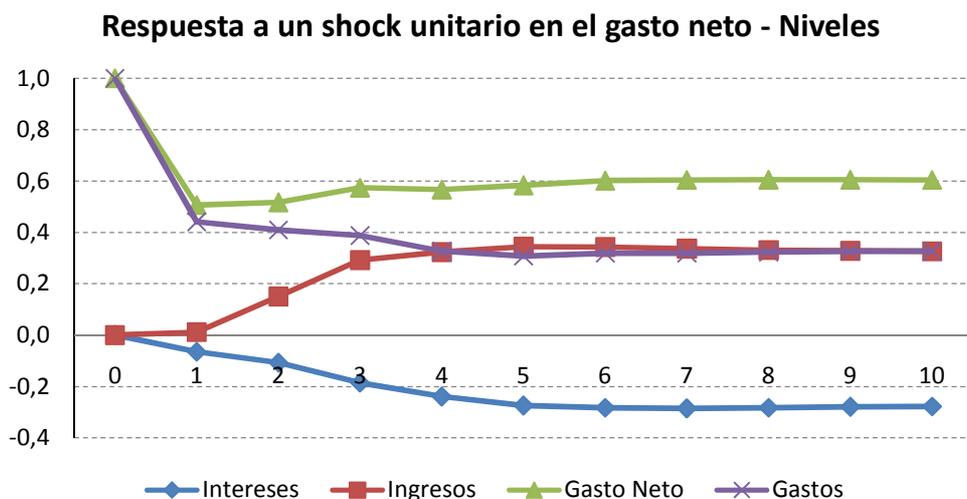
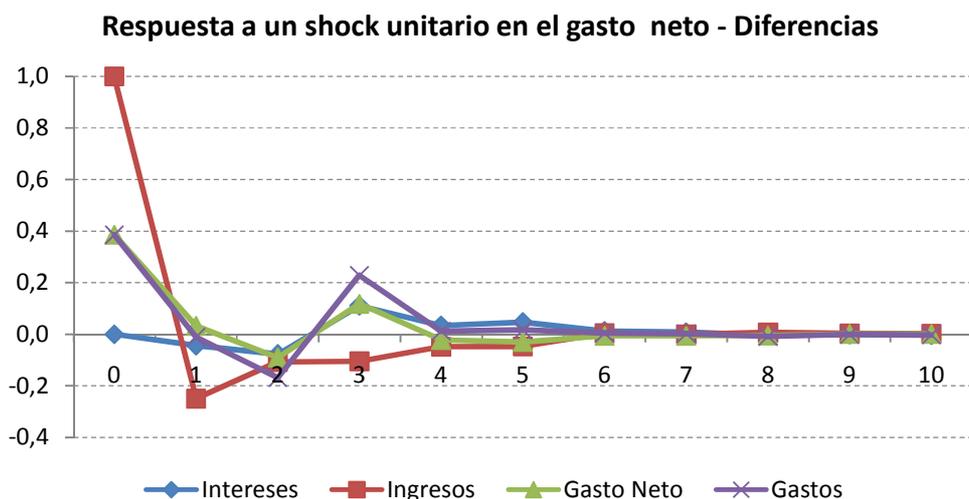


Gráfico 10



Por último, ante un shock unitario en el gasto neto, el 60% del mismo se mantiene de manera permanente, lo cual se ve reflejado un aumento del gasto total de 35%. La diferencia de más de veinte puntos está dada por una correspondiente caída en los niveles de deuda y en el pago de intereses. Similarmente a lo que ocurre ante un shock en el nivel de deuda, la respuesta de las

variables es coherente con un déficit financiado (en el corto plazo) con emisión. Un posible ajuste fiscal junto al efecto de la devaluación y la inflación sobre el resultado primario descrito con anterioridad permiten retomar el equilibrio a largo plazo. La recuperación del equilibrio es por tanto explicada en 68% por disminución del gasto (26% intereses y 42% gasto neto) y en 32% por aumento de la recaudación impositiva. Puede apreciarse que el caso argentino también presenta el fenómeno *spend-and-tax*, conforme al cual aumentos del gasto van acompañados por correspondientes aumentos de los ingresos.

5. Conclusiones

La estimación de un modelo de corrección del error para las variables fiscales argentinas presenta evidencias que la restricción presupuestaria intertemporal efectivamente ha restringido el accionar de la política para el período 1867-2004. Sin embargo, y a diferencia de lo indicado por la teoría, el resultado fiscal a largo plazo no ha sido cero sino que ha presentado un déficit de 2% del producto, similar a su promedio histórico. La capacidad de Argentina de encontrarse en equilibrio de largo plazo ante la presencia de desequilibrio fiscal puede explicarse a través de las sucesivas reestructuraciones y defaults de la deuda externa que ha realizado a lo largo de su historia, junto a la pérdida de valor real de la deuda interna fruto de la alta tasa de inflación.

La política monetaria ha jugado un papel puramente pasivo en la determinación del déficit, manteniendo un nivel estable en torno a un tercio del mismo. Este nivel puede representar el valor máximo que es posible recaudar a través del impuesto inflacionario sin incurrir en una corrida contra el peso. Efectivamente, los períodos de recaudación mayor a dicho límite han sido sucedidos por años de fuerte contracción de la base monetaria, evidenciando una huida de la moneda.

A diferencia del caso norteamericano, las variaciones en el nivel de deuda han jugado un rol importante para la disminución de déficits. Este fenómeno es consistente con el papel que tienen las reestructuraciones de deuda para la solvencia fiscal en países emergentes, resaltado por Reinhart et al. (2013), y permite explicar que déficits fiscales moderados sean sostenibles en el largo plazo.

Los resultados del modelo indican que el 75% de los déficits causados (en sentido estadístico) por shocks en el gasto y 50% de los producidos por shocks en los ingresos son reducidos a través de ajustes en el gasto, ya sea gasto primario o pago de servicios de la deuda; el resto es eliminado a través de aumentos en los impuestos. Hay evidencia, por lo tanto, en favor de ambas hipótesis. Sin importar cuál haya sido el origen del shock, el desequilibrio es corregido a través de una combinación de ajustes en el gasto y en los ingresos. Ante shocks en la deuda, 25% del ajuste es realizado por la deuda misma, 35% por los ingresos y 40% por el gasto. Ante shocks en los ingresos 52% del ajuste es explicado por la recaudación, 42% por el gasto y 6% por la deuda. Finalmente ante shocks en el gasto 42% del ajuste es explicado por el gasto, 26% por intereses de la deuda y 32% por los ingresos.

Estos resultados indican que un ciudadano argentino racional no debería comportarse como indica la equivalencia ricardiana, según la cual aumentos en el déficit deben verse compensados por aumentos en el ahorro privado. Esto es debido a que los efectos permanentes de los desequilibrios fiscales rondan entre 35% y 45% del valor inicial. A modo de ejemplo, un incremento en el déficit del 100% originado por aumento del gasto neto se traduce en un aumento a largo plazo de la presión impositiva de tan solo 35% del mismo. Un individuo racional debería entonces aumentar su ahorro únicamente en dicha proporción.

6. Referencias

- Blanchard, Olivier y Roberto Perotti, (2002). "An Empirical Characterization Of The Dynamic Effects Of Changes In Government Spending And Taxes On Output," *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 117(4), pages 1329-1368, November.
- Bohn, Henning, (1991). "Budget balance through revenue or spending adjustments?: Some historical evidence for the United States," *Journal of Monetary Economics*, Elsevier, vol. 27(3), pages 333-359, June.
- Claeys, Peter, (2007). "Estimating the effects of fiscal policy under the budget constraint," *IREA Working Papers 2007 15*, University of Barcelona, Research Institute of Applied Economics, revised Jul 2007.
- Dickey, D. A. y Fuller, W. A. (1979). "Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series with a Unit Root," *Journal of the American Statistical Association*, 74 (366): 427–431.
- Engle, Robert F. y Granger, Clive W. J. (1987). "Co-integration and error correction: Representation, estimation and testing". *Econometrica* 55 (2): 251–276.
- Ferrerres, Orlando, (2005). "Dos Siglos de Economía Argentina 1810 – 2004", Fundación Norte y Sur, Argentina.
- Johansen, Soren, (1988). "Statistical analysis of cointegration vectors," *Journal of Economic Dynamics and Control*, Elsevier, vol. 12(2-3), pages 231-254.
- Johansen, Soren y Juselius, Katarina, (1990). "Maximum Likelihood Estimation and Inference on Cointegration — With Applications to the Demand for Money," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Department of Economics, University of Oxford, vol. 52(2), pages 169-210, May.
- Moisio, Antti, (2000). "Spend and Tax or Tax and Spend? Panel Data Evidence from Finnish Municipalities during 1985 - 1999," Discussion Papers 242, Government Institute for Economic Research Finland (VATT).
- Osterwald-Lenum, Michael, (1992). "A Note with Quantiles of the Asymptotic Distribution of the Maximum Likelihood Cointegration Rank Test Statistics," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Department of Economics, University of Oxford, vol. 54(3), pages 461-72, August.
- Reinhart, Carmen, Kenneth S. Rogoff y Miguel A. Savastano, (2003). "Debt Intolerance," *Brookings Papers on Economic Activity*, 34, 2003-1: 1-74.
- Reinhart, C. y Rogoff, Kenneth, (2013). "Financial and Sovereign Debt Crises: Some Lessons Learned and Those Forgotten," *IMF Working Papers 13/266*, International Monetary Fund.
- Romaniello, Gabriela, (2010). "Real Exchange Rate and Fiscal Outcomes: A Flow Approach," *Revista de Economía*, Banco Central del Uruguay, Segunda Época vol. 17(1).

Apéndice estadístico

Salida 1

Covariance\Correlation Matrices

	R_GASTONETO	R_INGRESOS	R_LD	R_S3
R_GASTONETO	0.00012718802	0.4279393446	-0.0117440581	-0.0642060225
R_INGRESOS	0.00005049084	0.00010944969	0.1576548535	-0.0165855179
R_LD	-0.00001516059	0.00018879454	0.01310236324	0.0689643310
R_S3	-0.00001854089	-0.00000444292	0.00020213013	0.00065563695

	R_GASTONETO	R_INGRESOS	R_LD	R_S3
R_GASTONETO	0.00018292083	0.3210722041	0.0257405048	-0.0661238717
R_INGRESOS	0.00005061040	0.00013583478	0.0604927323	-0.0303437238
R_LD	0.00004375302	0.00008860701	0.01579496924	0.0925858333
R_S3	-0.00002465292	-0.00000974884	0.00032076170	0.00075990121

Log Determinants are -29.998925 -28.967003

Chi-Squared(96)= 88.745336 with Significance Level 0.68754957

Salida 2

Covariance\Correlation Matrices

	R_GASTONETO	R_INGRESOS	R_LD	R_S3
R_GASTONETO	0.00018284297	0.3284546597	0.0169637558	-0.0517121818
R_INGRESOS	0.00005352512	0.00014524000	0.0800813148	-0.0214799383
R_LD	0.00002852818	0.00012002928	0.01546770076	0.1003033798
R_S3	-0.00001900411	-0.00000703545	0.00033903457	0.00073863704

	R_GASTONETO	R_INGRESOS	R_LD	R_S3
R_GASTONETO	0.00018742845	0.3229712217	-0.0102680762	-0.0372437283
R_INGRESOS	0.00005542092	0.00015710292	0.0425232480	-0.0357964334
R_LD	-0.00001781653	0.00006755149	0.01606322503	0.0885197915
R_S3	-0.00001395856	-0.00001228292	0.00030713294	0.00074944419

Log Determinants are -28.957565 -28.790812

Chi-Squared(16)= 19.343308 with Significance Level 0.25126290

Salida 3

Covariance\Correlation Matrices

	R_GASTONETO	R_INGRESOS	R_LD	R_S3
R_GASTONETO	0.00018633826	0.3137903642	-0.0099222966	-0.0342197313
R_INGRESOS	0.00005402343	0.00015906809	0.0409374515	-0.0453561033
R_LD	-0.00001710283	0.00006519541	0.01594444334	0.0888817099
R_S3	-0.00001277248	-0.00001564138	0.00030687735	0.00074764513

	R_GASTONETO	R_INGRESOS	R_LD	R_S3
R_GASTONETO	0.00019416917	0.3366993384	0.0056898076	-0.0277228640
R_INGRESOS	0.00006058122	0.00016672902	0.0231205473	-0.0588023119
R_LD	0.00001061299	0.00003996260	0.01791843297	0.1093012018

R_S3 -0.00001083185 -0.00002128993 0.00041025060 0.00078622808

Log Determinants are -28.787979 -28.552876

Chi-Squared(16)= 28.447481 with Significance Level 0.02793924

Salida 4

COINTEGRATION ANALYSIS

Endogeneous series :

GASTONETO INGRESOS LD S3

Deterministic series :

Constant restricted to coint. space

Effective sample: 1871:01 TO 2004:01

Lag(s) in VAR-model : 3

No. of observations : 134

Obs.- no.of variables: 121

I(1) ANALYSIS

Eigenv.	L-max	Trace	H0: r	p-r	L-max90	Trace90
0.3091	49.55	91.13	0	4	18.03	49.92
0.2040	30.57	41.59	1	3	14.09	31.88
0.0654	9.07	11.01	2	2	10.29	17.79
0.0144	1.95	1.95	3	1	7.50	7.50

BETA (transposed)

GASTONET	INGRESOS	LD	S	CONSTANT
0.823	0.149	-0.195	-60.550	0.379
66.437	-64.932	3.824	-9.592	-1.312
37.160	-7.486	-2.195	2.225	-1.603
-6.208	-9.904	-1.138	-2.591	2.597

Salida 5

Re-normalisation of the eigenvectors

EIGENVECTOR(S) (transposed)

GASTONETO	INGRESOS	LD	S3	CONSTANT
0.8226	0.1491	-0.1952	-60.5500	0.3791
66.4366	-64.9321	3.8237	-9.5924	-1.3121

The matrices based on 2 cointegration vectors

BETA (transposed)

GASTONETO	INGRESOS	LD	S3	CONSTANT
-0.014	-0.002	0.003	1.000	-0.006
1.000	-0.977	0.058	-0.144	-0.020

ALPHA

	T-VALUES FOR ALPHA			
DGASTONETO	0.091	-0.169	1.264	-2.130
DINGRESOS	0.141	0.249	2.129	3.417

DLD	-1.264	-1.958	-1.874	-2.644
DS3	-1.057	0.185	-7.387	1.179

Salida 6

Re-normalisation of the eigenvectors

You must normalize to get "Sd. err." for beta

EIGENVECTOR(S) (transposed)

GASTONETO	INGRESOS	LD	S3	CONSTANT
-23.8171	23.8171	-1.2331	61.4444	0.0000
65.5607	-65.5607	3.9066	0.0000	-1.2762

The LR test, CHISQ(2) = 0.08 , p-value = 0.96

BETA (transposed)

GASTONETO	INGRESOS	LD	S3	CONSTANT
-0.388	0.388	-0.020	1.000	0.000
1.000	-1.000	0.060	0.000	-0.019

Salida 7

Re-normalisation of the eigenvectors

You must normalize to get "Sd. err." for beta

EIGENVECTOR(S) (transposed)

GASTONETO	INGRESOS	LD	S3	CONSTANT
-20.5401	20.5401	-1.2324	61.2236	0.0000
64.9870	-64.9870	3.8992	0.0000	-1.2739

The LR test, CHISQ(4) = 0.14 , p-value = 1.00

BETA (transposed)

GASTONETO	INGRESOS	LD	S3	CONSTANT
-0.335	0.335	-0.020	1.000	0.000
1.000	-1.000	0.060	0.000	-0.020

"STANDARD ERRORS" FOR BETA (transposed)

0.090	0.090	0.005	0.000	0.000
0.000	0.000	0.000	0.000	0.003

Salida 8

ALPHA T-VALUES FOR ALPHA

DGASTONETO	0.110	-0.120	1.503	-1.547
DINGRESOS	0.106	0.279	1.581	3.921
DLD	-0.904	-2.292	-1.325	-3.167
DS3	-1.085	-0.195	-7.498	-1.268

PI

	GASTONETO	INGRESOS	LD	S3	CONSTANT
DGASTONETO	-0.157	0.157	-0.009	0.110	0.002
DINGRESOS	0.243	-0.243	0.015	0.106	-0.005
DLD	-1.989	1.989	-0.119	-0.904	0.045
DS3	0.169	-0.169	0.010	-1.085	0.004

T-VALUES FOR PI

-2.030	2.030	-2.030	1.503	1.547
3.434	-3.434	3.434	1.581	-3.921
-2.759	2.759	-2.759	-1.325	3.167
1.106	-1.106	1.106	-7.498	1.268

The short-run matrices

The lagged endogenous variables

Time: t-1

DGASTONETO	DINGRESOS	DLD	DS3
-0.324	0.123	-0.012	-0.014
-0.213	0.071	-0.005	0.018
0.922	-2.185	-0.053	0.040
-0.072	-0.124	-0.010	0.125

t-values

-3.239	1.200	-1.243	-0.234
-2.331	0.765	-0.589	0.320
0.993	-2.299	-0.610	0.070
-0.363	-0.614	-0.536	1.028

Time: t-2

DGASTONETO	DINGRESOS	DLD	DS3
-0.124	-0.091	-0.010	-0.074
-0.111	0.027	-0.007	-0.082
0.637	-3.172	0.132	-0.172
0.013	-0.262	-0.039	0.128

t-values

-1.405	-0.937	-0.859	-1.605
-1.372	0.306	-0.626	-1.938
0.775	-3.497	1.221	-0.401
0.077	-1.359	-1.708	1.410

Salida 9

RESIDUAL ANALYSIS

Correlation matrix

DGASTONETO	DINGRESOS	DLD	DS3
1.000000			
0.308959	1.000000		
-0.034708	0.052442	1.000000	
-0.030842	-0.043934	0.086303	1.000000

Standard deviations of residuals

0.013862	0.012672	0.128941	0.027350
----------	----------	----------	----------

MULTIVARIATE STATISTICS

LOG(DET(SIGMA)) = -28.70473
 INFORMATION CRITERIA: SC = -27.02338
 HQ = -27.61392
 TRACE CORRELATION = 0.26659

TEST FOR AUTOCORRELATION

L-B(33), CHISQ(488) = 448.089, p-val = 0.90
 LM(1), CHISQ(16) = 21.056, p-val = 0.18
 LM(4), CHISQ(16) = 13.483, p-val = 0.64

TEST FOR NORMALITY

CHISQ(8) = 175.827, p-val = 0.00

UNIVARIATE STATISTICS

	MEAN	STD.DEV	SKEWNESS	KURTOSIS	MAXIMUM	MINIMUM
0.000580	0.013862	0.869850	6.266850	0.062664	-0.042511	
0.001095	0.012672	1.011189	7.642188	0.065771	-0.036903	
0.010924	0.128941	2.380882	22.150139	0.911450	-0.550017	
0.000247	0.027350	0.981071	6.662531	0.118381	-0.072117	

ARCH(3)	Normality	R-squared
10.900	23.122	0.246
5.431	33.442	0.225
0.751	83.847	0.171
6.530	24.488	0.504

The impact of relocation of government activities: a CGE model for the city of Buenos Aires *

Omar O. Chisari, [†]M. Priscila Ramos, [‡]Sonia Leon, [§]
Gonzalo Basante Pereyra, [¶]Laura Mastroscello ^{||}

July 2015

Abstract

Recent proposals of the Argentinean capital city relocation and the already begun relocation process of the local public offices from the North to the South of the city seem to be no neutral for the rest of local economy. Changes in relative prices of goods and factors resulted from these public administration decisions can affect households and activity sectors agglomeration and dispersions within the city or to the rest of the country. In order to evaluate and quantify the economic impact of two government relocation scenarios, we developed a multi-region and multi-sector CGE urban model calibrated for 2011. Results shows that while the relocation of the national government to the rest of the country negatively affects the local GGP and the tax collection, moving local public offices to the South of the city improves its value-added and particularly that of the Southern sub-region. However, under any of the two scenarios, (poor) households (and also Services) agglomerate in the North of the city since the real estate price and location costs relatively fall. These results are robust to changes in the model assumptions (capital and labor mobility) and the value of key parameters (elasticities of substitution between inputs and factors in production functions).

Keywords: CGE model, Buenos Aires, Government, Relocation.

JEL Classification: C68, R5, H7.

*This research was requested to the Instituto de Economia de UADE and mainly financed by the Consejo Economico y Social of Buenos Aires city. The database bases and the urban CGE model have been developed for this project and are original contributions to the analysis of the urban configuration for Buenos Aires, its policies and problems. The authors are the only responsible of the content of this article and results do not reflect the view of this institution.

[†]UADE and CONICET

[‡]Corresponding autor: CEPII and UADE. Instituto de Economia UADE Lima 717, 1073 Buenos Aires, Argentina; maramos@uade.edu.ar.

[§]UADE

[¶]UADE

^{||}UADE

1 INTRODUCTION

Classical literature in urban economics suggests that cities initially arise because of spatial differences (i.e., climate, land productivity, production factors endowment, and the proximity to the sea/river to install a port) and the presence of transport costs (von Thunen, 1826; Starrett, 1978; Krugman, 1991). Moreover, historical facts sometimes reinforce those characteristics conditioning cities' development and confirming their status as capital cities (Campante and Glaeser, 2009). Even if physical and historic characteristics of a city motivate agents and firms agglomeration/dispersion, there are some other endogenous and/or exogenous location attributes (e.g., pollution, taxes differentiated across districts) that can modify local configuration (Cruces et al., 2008; Morello et al., 2000; Pirez, 2002; Mastronardi et al., 2013) and even, in the particular case of capital cities, become the political justification for public administration offices relocation (Marshall, 2005).

Costs and benefits of capital cities relocation are also pointed out by the literature. On the one hand, relocating of capital cities to a more isolate place can arise or intensify problems such as corruption, more money state-level campaigns and a lower provision of public goods (Campante and Do, 2014). On the other, social and development benefits for the host capital city (e.g., the development of the new regional economy and lower regional unemployment) are also pointed out by the literature, but misleading the necessity of infrastructure investment to relocate offices of civil services, the enlargement of the transport network, and to face housing problems in the new capital city (Marshall, 2005). Moreover, the analysis remains partial when the impact of the capital city relocation is only measured through changes in the geographical product and the population size of the ancient and the new capital cities (Quistorff, 2015). Caveats of these works are not negligible in terms of the costs evaluation of the cities relocation, particularly in developing countries (Potts, 1985).

Compared with other capital cities mentioned in the literature (e.g., Mexico DF, Chicago), the current urban configuration of Buenos Aires city with its socio-economic disparities is mainly explained by the coexistence of the local and national public administrations and its coordination problems (Cruces et al., 2008). Physical heterogeneity of the space is not crucial for this city configuration except for its port linked to historical facts. Political-institutional issues play a role in the induction of households and firms locations through both direct policies/regulations and indirect location costs/benefits through the price system. According to that, we want to evaluate two scenarios of public administration relocation, within the city and outside it, based on real evidence.

In Argentina there have been two proposals of moving the national public administration

from Buenos Aires to other regions of the country (i.e., in 1987 to Viedma in the South of the country, and in 2014 to Santiago del Estero in the Northwest). The main justifications for that are, on the economic side, potential growth of the geographical product, the employment and the investment in the host city, and on the political side, a strategic location for fiscal federalism and regional integration. No quantification of the economic consequences on the Buenos Aires city has been evaluated, and thus, this is the first purpose of this work (scenario 1). Given the high level of concentration of the economic activities of the national government in Buenos Aires, it is expected that macroeconomic, sectors' and households' indicators will deteriorate compared to those of the rest of the country.

Another situation of public administration relocation in Buenos Aires concerns the already begun process of moving the local government's offices from the North to the South of the city. The South of the city is 4, 2.4 and 1.5 times smaller than the North in terms of geographical product, employment and population respectively. Moreover, while the services sector is mainly concentrated in the North, the industrial activity dominates in the South. The economic and social development of some districts in the city, the development of agglomeration economies, more security, different housing problems by districts, etc. are the motivations of this internal relocation of the local public government. An economic appraisal of gains and losses taking into account changes in relative prices is still lacking under this local public administration relocation scenario (scenario 2), thus our second purpose is also to fill this gap in the literature. Given the relevant size of the city of Buenos Aires for the whole economy of Argentina (i.e., 7 per cent of population and 19 per cent of total GDP in 2011) it is expected that changes in relative prices under this scenario will improve the relation of costs-benefits in favor to the city.

To reach previous purposes, we have developed a multi-region and multi-sector Computable General Equilibrium (CGE) model of the Buenos Aires city programmed in MPSGE. Based on the urban economic literature (Fujita and Thisse, 2002; Fujita, 2010), this model assumes spatial heterogeneity, i.e., differentiated regions across their production factor endowments, consumer preferences, etc., in order to insure the equilibrium through the price system. This assumptions are essential in a GE regional model in order to fill the Starrett (1978) theorem because the price system alone can not simultaneously solve two problems: on the one hand, the location (endogenous and stable) of the economic activity between two (or more) regions, which in turn, on the other hand, import and export goods and services when transport costs are not null (indivisibilities in the system) and when there is no space differences (e.g. climate, fertility, factor endowment, port location, etc.) Consequently, urban agglomeration and dispersion mechanisms arise when the benefits/costs relation (e.g., transport costs, housing costs, good prices, taxes or

public expenses) changes both at the national and local levels, when regions of the country are initially heterogeneous.

The paper is organized as follows: Section 2 discussed the main characteristics of Buenos Aires city according to the statistics and the literature. We particularly focus on the role of local and national institution for the city of Buenos Aires. Section 3 describes the methodological CGE approach, its calibration data, and the different scenarios about public administration relocation. Section 4 showcases the results and discusses the sensitivity of those results when perfect mobility of capital is allowed between regions and when elasticities of substitution between inputs (for the trade and commerce sector) and between factors (for all sectors and location packages) vary. Section 5 concludes.

2 Buenos Aires city and its public administrations

The Autonomous City of Buenos Aires (CABA) covers an area of 203 km² and has a population of 3,058,309 inhabitants, obtaining thus a population density of 15,051 inhabitants per km². Territorially, the city is currently divided into 48 districts, which, in turn, are politics and administratively grouped in 15 communes. The latter division started in 1996 with the declaration of autonomy of the city, after a process of political debate about the decentralization of the administration of the capital city (Salvatelli, 2011). In the same year, and as the beginning of the decentralization process, the government of the city created the Centers for Management and Participation (CGP) in order to initiate a decentralization of management (Moscardiello and Lema, 2011); however, only in 2005 the Organic Law of Communes No. 1777 is set.

The determination of the jurisdictional limits of the communes was widely debated (Salvatelli, 2011). The Constitution of the city of Buenos Aires established that the delimitation of the communes should ensure demographic balance and consider urban, economic, social and cultural aspects. The current political division of the CABA in 15 communes was finally implemented in 2007 applying the Law No. 2094/06 (see Figure 1).

According to population and employment density, we decided to divide the city in the North and South sub-regions as shown in the Figure 1. This delimitation leads to 60% of the total population located in the North of CABA and to 71% of jobs concentrated in the same region (see Table 1). In both regions the Service sector, which includes the local and the national public administrations, concentrates 70% of employment in the city, on average. This approach will have a direct bearing on the distribution of income between the two regions.

Table 1: Population and employment in Buenos Aires by sub-regions

Region	Communes	Total Population	M2	Pop. Density	Employment	Emp. Density
North	1,2,6,10,11,12,13,14,15	1,845,081	60%	1,117	15,716	1,715,720
South	3,4,5,7,8,9	1,213,228	40%	886	14,140	712,782
Total of CABA		3,058,309		2,203	15,051	2,428,502

Source: Authors' elaboration based on data from the Anuario Estadístico 2010 and the Ministry of Urban Development, Buenos Aires government.

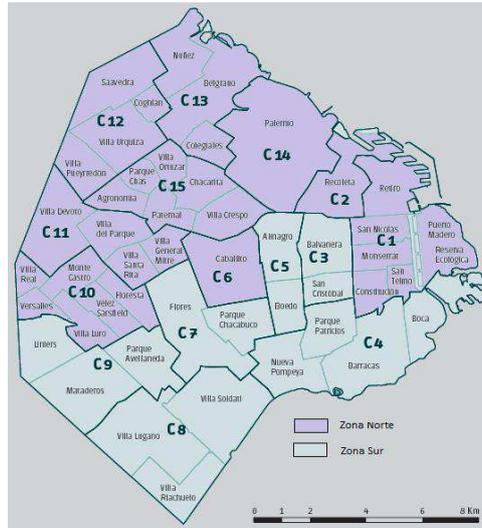


Figure 1: Communes in Buenos Aires city: political and administrative division

Looking at the Geographical Gross Product (GGP), 75% of the total value-added of the CABA is contributed by the Northern region, and within this region, the Commune 1, which mainly concentrates local and national administrations, provides 51% of the gross product of the region. Meanwhile, in the South region, the Commune 3 and 4 generated 52% of value-added in the region. Moreover, Table 2 shows that public administration concentrates its activity in the Northern region of the city (84% of sector GGP, which also represents 6% of the city GGP). The similar situation is observed in the North of the city for other services, such as financial services, corporate real estate and rental services (88%, which represent 21% in the total GGP of the city). In the Southern region of the Buenos Aires city, even when none of the activities is concentrated in this region, main contributions to the GGP in the South come from Manufacturing by 40% (corresponding to 16% of the total GGT of the city), Electricity, gas and water by 40% (services covering 1% of the total local GGP), Transport and communications 32% (activity accounting for 10% of total GGP of the Buenos Aires city) and social and health services 32% (service corresponding to 4% of the total GGP of the city).

This quick picture based on population, employment and GGP for each of the communes in Buenos Aires in 2004, helps us to identify and characterized both regions of this capital city. Moreover, the regional and sectoral description allow saying that the sector of public administration is not negligible for the city and in particular for the Northern region where it is mainly located. This proposal of regions and sectors segmentation responds both to specific characteristics of the city and its communes and the interest of the authorities that commissioned the study.¹

This economic information of the city and others about the relation between the capital city to the rest of the country, is used to built the Social Accounting Matrix for 2011 that serves to calibrate the CGE model (see Section 3 for more details).

Table 2: Geographical Gross Product by main activities: North-South shares in Buenos Aires

Activities	North	South
Agriculture, Fishing and Mining	99%	1%
Manufactures	60%	40%
Electricity, gas and water	60%	40%
Construction	76%	24%
Trade and Commerce	71%	29%
Hotels and Restaurants	84%	16%
Transport and Communications	68%	32%
Financial services	76%	24%
Corporate real estate and rental	88%	12%
Public Administration	84%	16%
Education	75%	25%
Social services and Health	68%	32%
Community, social and personal services	82%	18%
Private services for households	72%	28%
Total	75%	25%

Source: Authors' elaboration based on the data from the Bureau of Statistics from the Ministry of the Economy, Buenos Aires government.

3 A Computable General Equilibrium model for Buenos Aires

3.1 The model's assumptions

In order to simulate the impact of the relocation of national and local public administration activities, we have developed a multi-regional (r regions of the country and s sub-regions of the

¹Consejo Economico y Social de la Ciudad de Buenos Aires.

capital city) and multi-sector (*i*) Computable General Equilibrium urban model.

Based on the urban economic literature (Fujita and Thisse, 2002; Fujita, 2010; Starrett, 1978), this model assumes spatial heterogeneity, that is, regions and sub-regions differentiate according to some characteristics (e.g., production factor endowments, consumer preferences). This especial assumption insures the equilibrium through the price system, and consequently, urban agglomeration and dispersion mechanisms appear when transport costs, taxes or public expenses change both at the national or local levels.

3.1.1 The regions

In terms of geographical division, we consider that the country is divided in two regions (r), the capital city (C) and the rest of the country (R). Then, Buenos Aires is divided in two sub-regions (s), the North (N) and the South (S) of the city. This geographical division responds to the economic and social characteristics of the regions discussed in the Section 2 that could help isolating policy relevant conclusions for the local government.

It is important to note that the suburbs do not belong to the political jurisdiction of the city; however, the labor and capital mobility through the borders is fluent and permanent. Keeping close to this reality and in order to insure the interaction between the capital city and the rest of country, we assume that Buenos Aires is an open city to the economic relations with the rest of the country.

3.1.2 The supply side

Four activities (*i*) are developed in each of the region/sub-regions of the model. These sectors of activities are agro-industry (AI), trade and commerce (CC), services (SS) and transport (TR). Even when the four activities are in all regions/sub-regions, each of the regions/sub-regions displays comparative advantages of in one of those sectors. For instance, R has a comparative advantage in the production of AI, which not only concerns agricultural goods but also food; the sub-region N from Buenos Aires is specialized on SS (80 per cent of its geographical product are services according to statistics from 2004) and in the sub-region S from the capital city prevails CC. This economic specialization by region comes from the statistics about the composition of the geographical product of each of them, and leads to introduce spatial heterogeneity in the model.

The production function of each sector from each region/sub-region (Equation 1) combines intermediate consumption of goods from others sectors and regions, and the value-added in a fixed proportion (Leontief assumption). Then value-added is composed by labor (L), differenti-

ated between regions (C and R), and capital (K) and land (T), which are both region/sub-region specific in the standard version of the model (i.e., no geographical mobility is initially allowed for capital). Labors from the Buenos Aires city and the rest of the country are substitutable (Cobb-Douglas assumption), which use transport to get to the job. Moreover, no substitution is allowed between capital and land from the region where the sector is installed.

The TR sector is distinguished from other services since transportation (of goods and people) is a key variable in urban models that motivates agents' decisions of location. In the capital city, local transport is not constrained to one sub-region because this sector uses land of both in order to allow the flow of buses, subways and trains. Moreover, we split the TR sector in the activity of the sea port of Buenos Aires (TR_{PUE}), labor transportation (TR_{LL}) since agents must use transport to reach their jobs, and the rest of transport in the city (as residual) used by agents to move goods or people due to other reasons than work (TR_L).

Formally, the production function of sectors in each region/sub-region is:

$$Q_{i,r,s} = f(Q_{j,r,s}, L_r, K_r, T_{u,r,s}) \quad (1)$$

where $i = \{AI, SS, CC\}$ are the sectors where j is i 's alias, $r = \{C, R\}$ are the regions of the country, $s = \{N, S\}$ are the sub-regions of the capital city, $u = \{H, E\}$ is the final use of the endowment of the regional land, that is own consumption of land by household (H) or rented by each production sector (E), in equations $\bar{T}_{r,s} = \sum_u T_{u,r,s}$. For the particular case of the TR sector, it is divided in subsector $t = \{PUE, LL, L\}$ according to the three types of transports distinguished, consequently the previous production function is slightly modified by adding the subindex t .

In the standard version of the model, the capital factor is initially mobile across sectors from the same region according to the rate of return in each of them; however, this assumption will be relaxed as part of the sensitivity analysis by considering that the capital factor is free mobile also across regions (the capital city and the rest of the country). Thus, in this second version of the model, while labor from each region (depending on the value of the elasticity of substitution) and capital are mobile across regions, land is still specific of each region/sub-region.

3.1.3 The demand side

Households, initially distributed across regions/sub-regions, choose their location (l) between the North and the South of the capital city, and the Rest of the country. Locations are compound goods that combines land (T) of a particular region/sub-region (r/s) and a basket of goods and services provided in that region ($Q_{i,r,s}$) in fixed proportions (Leontief assumption). The

production function from locations is shown by the Equation 2.

$$l_{r,s} = g(T_{H,r,s}, Q_{i,r,s}) \quad (2)$$

The composition of this composite good named location is calculated from the minimum cost of consumption of goods and services shown in the following problem:

$$\begin{aligned} \text{Min} \quad & \sum_i (p_{Q_{i,r,s}} \cdot Q_{i,r,s}) + p_{T_{H,r,s}} \cdot T_{H,r,s} \\ \text{s.t.} \quad & g(T_{H,r,s}, Q_{i,r,s}) \geq l_{r,s} \end{aligned} \quad (3)$$

Thus, the utility of households is given by a Cobb-Douglas function that combines locations and automobiles (A) as a particular form of specific capital consumed by households (Equation 4).

$$U_{r,s} = h(l_{r,s}, A). \quad (4)$$

This assumption means that once agents have chosen a location, goods and services have to be purchased at that location. The system of distribution of commerce is the channel that allows agents to consume imported agro-industrial goods from other regions of the country. This is a simplification that helps to understand the decisions of location; of course it is possible that agents move between regions to reach some good or service, but the model assumes that this is mainly channeled through the system of distribution of commerce. Services are bought directly from producers installed in the region where households are located (no trade is allowed between services).

Household income sources are the three factor (land, labor, and capital) remunerations located either in the city or in the rest of the country, and transfers. Then, agents must pay taxes to the local (e.g., gross income tax, automobile tax) and the national (e.g., VAT) governments, and finally, they receive transfers.

The budget constraint of the representative household of each region/sub-region can be written as follows:

$$\sum_{r,s} p_{l_{r,s}} \cdot l_{r,s} + Taxes = \sum_{r,s} [\sum_f (w_{f_{r,s}} \cdot f_{r,s})] + Transfers \quad (5)$$

where p_l is the price of the compound good location of each region/sub-region, w_f is the remuneration of each production factor $f = \{L, K, (T_E - \bar{T})\}$. The left hand side of Equation 5 indicates expenses in locations while the right hand side encompasses five basic sources of income: labor income in the city and the rest of the country, the return on capital in the city and in the rest of the country, and net rents from land ownership.

Revenues from the two levels of government come primarily from tax revenues, their factor endowments (e.g., the state-owned property) and, in a lower proportion, of debt. Local government collects taxes on private properties, on automobiles, on gross income from activities located in the city, and others, while the national government mainly collects taxes on profits from production sectors, social security charges and, the VAT. Moreover, governments spend those resources in the location package where they are installed, wages paid to labors (local and from the rest of country) and transfers to households from the different regions/subregions.

The model is completed with the regular equilibrium conditions for markets of goods and factors, and assumes full employment; however, it can be adapted to take into account different degrees of factor mobility (capital and labor) that will be tested as sensitivity analysis. Finally, since the *numeraire* is the wage paid to the labor from the rest of country (w_{LR}), all prices in the model are expressed in relative terms compared to this price.

3.2 Data calibration: SAM 2011

This urban CGE model is calibrated with a Social Accounting Matrix (SAM) particularly built for this project. We have chosen 2011 as the base year due to the data availability and because this is the last year without restrictions on the exchange rate that distort the housing market in the city.

Mastronardi (2013) and Mastronardi et al. (2013) provided us the initial information about the sources to built the SAM and some assumptions (e.g., the coefficient matrix of intermediate consumptions) have been taken from them. Main sources used are the National Accounts and the fiscal budget information from the government of the city of Buenos Aires. Moreover, data on household income and expenditure survey (EPH IV 2011, I ENGHo 2012) were useful to identify income sources and patterns of consumption of household in each of the regions/subregions. Finally, the GGP of the city disaggregated by communes and sectors (2004), was used to built the activity sectors in each of the regions/subregions. This SAM has, then, a coherent sectoral and regional breakdown to the model described above.

3.3 Governments relocation scenarios

According to the proposals discussed at the national congress in Argentina and real facts observed in the Buenos Aires city, we simulate two scenarios.

The first one considers the replacement of Buenos Aires as the Argentinean capital city by another city of the rest of the country (e.g., to Viedma in the South of the country which was a proposal from 1987, or to Santiago del Estero in the Northwest discussed in the National

Congress in 2014). As it was discussed above, the relocation of a capital city is commonly justified by the development of the host city, or by an strategic location to improve the fiscal federalism and the regional integration. However, there is no evidence of the economic impact on the current capital city that loses that status; this is the main purpose of this exercise. In order to do that we move the national government activity to the rest of the country. In the city, the land resource initially consumed by the government through the location package is released, as well as other production factor that are not region-specific and display a greater mobility across regions/subregions. In the rest of the country, the national government would need factors: land the region specific one, and labor and capital which depending on the restrictions of factor mobility and on the factors' remunerations could be local or imported from the capital city. Consequently, relative prices of factors and goods (including the packages of locations) change, thus affecting the decision of households and firms to stay or also to relocate in other regions of the city/country.

The second scenario concerns the relocation of the local government activity in Buenos Aires. This assumption is based on the already begun process of moving local government's offices from the North to the South of the city. Arguments for this internal relocation of the local public administration are similar to those from the previous discussion (i.e., the economic and social development of some districts in the city, the development of agglomeration economies, more security, different housing problems by districts). According to the literature there is no quantification of the effect of this internal relocation of the local public administration offices, and according to the recent evidence and based in the relative size of the city of Buenos Aires for the whole economy (i.e., 7 per cent of population and 19 per cent of total GDP in 2011) it is expected that the local economic consequences would be quite different compared to the relocation of the capital city to the rest of the country. Local government modeling is similar to that of the national government, and under this scenario production factors are released becoming less expensive in the North, and then, more demanded in the South of the city by increasing location costs.

In order to analyze and compared both scenarios we will focus on the economic impact in the city, i.e. GGP by regions and even changes in sector composition, on land prices and consequently on the cost of the location packages for households. We also look at the changes in households' income and tax collection for the local government.

Finally, in order to check the robustness of the results we discuss the impact of some assumptions, such as the capital and labor mobility and the change in other elasticities of substitution in the model.

4 How does the public administration relocation affect the city?: results

The relocation of the public administration activities within the city and to the rest of the country can impact differently on the configuration of the city. Changes in the relative demands of the location packages generate variations in relative prices as a result of the change in the prices of its components (goods, services and land), prompting relocation decisions of agents and of other economic activities.

We focus our analysis on the value-added variation in each of sub-regions of the city (Table 3), on the changes in the value-added sector composition in the capital city (Table 4), on the eventual household relocation in the city and the prices that motivates those decisions (Table 5), and finally, on the tax revenue variations for the local government (Table 6).

Table 3: Regional Value-Added (at market prices) - per cent variation compared to the initial situation (2011)

	Initial Level (in billions of Pesos)	Scenario 1 National Government (NC) to the Rest of the Country (a)		Scenario 2 Local Government (LG) to the South of CABA (c)		(d)
CABA	481.85	-3.46%	-6.78%	0.38%		0.41%
<i>North</i>	320.98	-3.25%	-6.81%	0.17%		0.21%
<i>South</i>	103.53	-3.11%	-5.90%	1.10%		1.13%

Notes: Results in columns (a) and (c) do not consider capital mobility between the city and the rest of the country, while columns (b) and (d) allow for capital mobility between regions.

The results of the relocation of the national government to the rest of the country and of the local public administration from the North to the South of the same city seem to go in opposite directions: while under the first scenario the GGP of the capital city suffers from a negative impact (-3.46 %), the second relocation scenario slightly increases the GGP of the city (+0.38 %) with a positive bias towards the Southern region of the Buenos Aires city (+1.1%). The relocation of the national government to the rest of country relatively increases the share of the capital factor remuneration in the local value-added (+7.5%), while the participation of wages in Buenos Aires' value-added falls (-8.4%). These shares of factor remunerations in the CABA value-added slightly fall if the offices of the local government relocate in the South of the city (-0,07% for capital remuneration and -0.17% wages in local value-added). The sign of these value-added results intensifies when we allow for capital perfect mobility between the city and

the rest of the country (see Table 3). A lower degree of substitution between labors from the two country regions strongly intensifies losses in the local value-added under the first scenario and lead to lower value-added increase in the city under the second scenario. This effect are partially mitigated when capital is freely mobile between regions. Moreover, a greater degree of substitution between factors in all production functions (capital and land) also allowed to reduce the magnitude of GGP reduction in the capital city. Finally, a lower substitution between Agro-Industrial products from different regions as inputs in the Trade and Commerce sector slightly intensifies losses of value-added under the first scenario and reduced gains in the second one (see Tables in the Annexes for more details).

Table 4: Reallocation of value-added across sectors in CABA (shares of industries in the VA of CABA) - per cent variation compared with the initial situation (2011)

	Initial Level shares	Scenario 1		Scenario 2	
		National Government (NC) to the Rest of the Country (a)	Local Government (LG) to the South of CABA (b)	(c)	(d)
Agro-Industry	0.21	-0.04%	3.57%	0.05%	0.01%
Transport	0.12	-1.86%	-1.49%	-0.14%	-0.15%
Commerce	0.13	1.07%	-1.54%	0.25%	0.28%
Services	0.54	0.16%	-0.70%	-0.05%	-0.04%

Notes: Results in columns (a) and (c) do not consider capital mobility between the city and the rest of the country, while columns (b) and (d) allow for capital mobility between regions.

Government relocation decisions also affects the sectoral composition of the local value-added, where the relative intensity of the land factor use in each sector and the degree of substitution between factors also explain the changes in value-added at the sector level.

The Trade and Commerce sector increases its participation in the local value-added (1.07% under scenario 1 and 0.25% under scenario 2). The same is true for the Services sector when the national government relocates to the rest of country (+0.16%) - remember that this sector is mainly concentrated in the North of the capital city as well as the national government, thus its relocation allows for factors reallocation (mainly land and labor) to other services. The industrial sector in the city slightly increases its participation in local value-added under the second scenario (0.05%), and since this sector is mainly concentrated in the North, the relocation of the local public administration to the South reallocates factors to the Agro-Industrial sector in the North of the city. These increase in value-added for the mentioned sectors are in detriment of the others. However, when the capital is allowed to freely move between the city and the rest

of the country, the local value-added reallocated differently across sectors, particularly under the first scenario where the Agro-Industrial sector exclusively increases its participation in local value-added (+3.5%) in detriment of the rest of activities in the city (see Table 4).

Table 5: Household location patterns - per cent variation compared with the initial situation (2011)

	Initial Level	Scenario 1		Scenario 2	
		National Government (NC) to the Rest of the Country		Local Government (LG) to the South of CABA	
		(a)	(b)	(c)	(d)
<i>Location of households</i>					
North	0.77	0.49%	0.48%	2.66%	2.66%
South	0.23	-1.69%	-1.66%	-9.15%	-9.15%
<i>Prices of location packages</i>					
North	1	-3.88%	-4.75%	-2.07%	-2.06%
South	1	-2.08%	-2.97%	8.41%	8.42%
<i>Prices of M² of land</i>					
North	1	-3.75%	-4.08%	-3.45%	-3.45%
South	1	-0.31%	-0.90%	14.80%	14.79%
<i>Households' Income</i>					
North	1	-4.92%	-3.91%	-1.53%	-1.52%
South	1	-6.74%	-8.32%	4.16%	4.18%

Notes: Results in columns (a) and (c) do not consider capital mobility between the city and the rest of the country, while columns (b) and (d) allow for capital mobility between regions.

Regarding the situation of households living in the city we find that the relocation of the national government to the rest of the country reduces the price of land (real estate prices) in terms of the *numeraire* (w_{LR} , the wage paid to the labor from the rest of country). The fall in land prices is greater in the North than in the South of the city (-3.75% in the North and -0.31% in the South), because the national government is initially located in that region and its relocation liberates this resource for other activity sectors and households. As a consequence of the reduction in land prices in the capital city and especially in the North, the price of this location package (that also includes local goods and services) falls, inducing a household relocation to this sub-region in the city (+0.49%) from the South of the city (-1.69%). However, real income of households in the city falls because factors remunerations fall more than the prices

of location packages in the city. These results intensify when the capital factor is perfectly mobile between the city and the rest of the country, except for households income in the North of the city, which falls less than in the standard version of the model (see Table 5).

Under the second scenario, when the local government relocates its offices to the South of the city, land price increases in this subregion (+14.8%) while it falls in the North of the city (-3.45%). The location package in the North of the city becomes cheaper compared to the South motivating household relocation in the North of the city (+2.66%). The variation in the land price in the South also increases households income in this sub-region, but the cost of the location package in the South increases more than the improvement in income. When capital mobility is allowed between the capital city and the rest of the country, the results do not show remarkable changes (see Table 5).

Location decision for households remains the same under both scenarios when reducing the degree of substitution between local and rest of country's labors in production functions (Leontief assumption), when allowing for a greater level of substitution between capital and land (Cobb-Douglas function), and even when the substitution between different Agro-Industrial goods sold by the Trade and Commerce sector is reduced (see Tables in the Annexes for more details).

Table 6: Tax Revenue for the local government - per cent variation compared with the initial situation (2011)

	Initial Level		Scenario 1		Scenario 2	
			National Government (NC)		Local Government (LG)	
			to the Rest of the Country		to the South of CABA	
			(a)	(b)	(c)	(d)
Local Tax Revenue (*)	21.51	-3.40%	-5.33%	0.71%	0.73%	
Share of Local Tax Collection	0.04	0.52%	-0.20%	0.28%	0.29%	

Notes: Results in columns (a) and (c) do not consider capital mobility between the city and the rest of the country, while columns (b) and (d) allow for capital mobility between regions. (*) Revenue of Government of CABA is expressed in billions of pesos of 2011 and it is not net of subsidies.

Finally, tax collection of local government falls when the national government relocates to the rest of the country taking with him resources initially used in the city. The opposite results is observed when the local government moves from the North to the South of the city, which is mainly due to the increase in the collection of the real estate tax (see Table 6). These results strongly intensify when no substitution is allowed between labors from the city and the rest of the country. Conversely, the percentage variation in tax collection for the local government are smaller when both a greater substitution is allowed between production factors (land and

capital) and capital is perfectly mobile between regions (see Tables in the Annexes).

In short, we can say that even when these two public administration relocation scenarios lead to opposite results in terms of the Buenos Aires city's value-added and tax collection for the local government, households choose to relocate in the North of the city under both scenarios. This last result is mainly explained by the initial location of both governments in the North of the city and due to the change in relative land prices between regions/subregions. The relocation of the both public administrations (independently to where) lead to a reduction in the land price in the North of the city and thus, on this location package. It is noteworthy that, according to the model mechanisms, the household relocation to the Northern region of the capital city would mean that there will be a poorer population in this subregion compared with the current social configuration.

These results are robust when different values of elasticities of substitution are taken into account, leading to the same conclusions even if percentage variations slightly change.

5 Final discussions and conclusion

The main purpose of this article was to provide a quantification of the potential consequences of the national and local government's office relocation outside the Buenos Aires city or from a sub-region of the city to another, since the literature on capital cities relocation mainly focuses on the consequences for the host city and not to that city that losses its status as capital city. In order to face these questions we developed a multi-region, multi-sector CGE urban model and the SAM to calibrate it in 2011. The model is quite flexible to evaluate the robustness of the results allowing for changes of some strong assumptions (factor mobility) and key value of parameters (elasticities of substitutions in production functions).

Since the public administration, both national and local, are initially located in the North of the city, their relocation outside it (to the South or to the rest of country) reduce the land price and the location cost in this sub-region of the current capital city. Consequently, under any of scenarios households decide to relocation to the North of the city. These results are the consequence of a lower wealth for local household by increasing the number of poor families in the Northern region of Buenos Aires.

Conversely to the scenario comparison about household location, the results about the GGP and tax revenue for the local government are opposite between public offices relocation scenarios. While the relocation of the local public administration to the South increases value-added in the city and tax collection, the decision of the national government to leave the Buenos Aires city negatively affects the local gross product. This results confirm the importance of the activity

of the public administration as part of services in the city (6% in 2004) and particularly for the North of the city. However, some other activity sectors (i.e., Services) and household take advantages of the fall in the land price in the North to expand their activities.

No public administration decision of relocation is neutral for the rest of the local economy, activity sectors and households, also inducing (through the price system) their decision of relocation, even if no public policy, like taxes or expenses, are particularly modified.

References

- Filipe Campante and Edward L Glaeser. Yet another tale of two cities: Buenos Aires and Chicago. Technical report, National Bureau of Economic Research, 2009. citado.
- Filipe R. Campante and Quoc-Anh Do. Isolated Capital Cities, Accountability and Corruption: Evidence from US States. *American Economic Review*, 104(8):2456–81, 2014.
- Guillermo Cruces, Andrés Ham, and Martín Tetaz. *Quality of life in Buenos Aires neighborhoods: Hedonic price regressions and the life satisfaction approach*. Inter-American Development Bank, 2008.
- Masahisa Fujita. The Evolution of Spatial Economics: From Thunen to the New Economic Geography. *Japanese Economic Review*, 61(1):1 – 32, 2010. Leido.
- Masahisa Fujita and Jacques-François Thisse. *Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location, and Globalization*. Cambridge university press, 2002.
- Paul Krugman. Increasing returns and economic Geography. *Journal of Political Economy*, 99: 483–499, 1991.
- et al. Marshall, J. N. Relocation, relocation, relocation: Assessing the case for public sector dispersal. *Regional Studies*, 39.6:767–787., 2005.
- Leonardo Mastronardi, Carlos Romero, and Omar Chisari. Un modelo de equilibrio general computado con dos regiones: Ciudad de Buenos Aires y resto de la Argentina. Evaluación de impacto de políticas impositivas. In *Anales AAEP / Rosario*, 2013. Citado.
- Leonardo Javier Mastronardi. Federalismo fiscal en Argentina: Un análisis de efectos spillover mediante un CGE regional. *University Library of Munich*, No. 54376., 2013.
- Jorge Morello, Gustavo D Buzai, Claudia A Baxendale, Andrea F Rodríguez, Silvia Diana Matteucci, RE Godagnone, and RR Casas. Urbanization and the consumption of fertile land and other ecological changes: the case of Buenos Aires. *Environment and Urbanization*, 12 (2):119–131, 2000.
- O. Moscariello and G. Lema. Manual del comunero. *Ed. Alpha Text.*, 2011.
- Pedro Pirez. Buenos Aires: fragmentation and privatization of the metropolitan city. *Environment and urbanization*, 14(1):145–158, 2002. citado.

Deborah Potts. Capital relocation in Africa: The case of Lilongwe in Malawi. *Geographical Journal*, pages 182–196, 1985.

Brian Quistorff. Capitalitis? Effects of the 1960 Brazilian Capital Relocation. Technical report, University of Maryland - Department of Economics, 2015.

A. Salvatelli. Las comunas porteñas. *Ed. Cooperativa de Trabajo Editorial del Pilar*, 2011.

David Starrett. Market allocations of location choice in a model with free mobility. *Journal of Economic Theory*, 17(1):21–37, 1978.

J.H. von Thunen. *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*. Perthes, Hamburg, 1826.

Annexes

Table 7: Sensitivity Analysis to different degrees of factors and inputs substitution

Assumptions	<i>No labor substitution</i>														<i>Greater capital and land substitution</i>				<i>No AI inputs substitution in CC sectors</i>						
	Initial Level	Scenario 1				Scenario 2				Scenario 1				Scenario 2				Scenario 1				Scenario 2			
		National Government				Local Government				National Government				Local Government				National Government				Local Government			
		to the Rest of the Country				to the South of CABA				to the Rest of the Country				to the South of CABA				to the Rest of the Country				to the South of CABA			
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	(k)	(l)													
<i>Value-Added at market prices (Bill. Pesos)</i>																									
CABA	481.85	-22.52%	-12.75%	0.12%	0.24%	-6.27%	-4.79%	0.54%	0.65%	-7.13%	-5.65%	0.42%	0.53%												
North	320.98	-22.59%	-12.03%	-0.09%	0.04%	-6.30%	-4.67%	0.30%	0.42%	-7.06%	-5.44%	0.13%	0.25%												
South	103.53	-19.89%	-12.02%	0.86%	0.96%	-5.33%	-4.28%	1.38%	1.46%	-6.69%	-5.64%	1.39%	1.50%												
<i>Location of Households (shares)</i>																									
North	0.77	0.58%	0.56%	2.66%	2.66%	0.45%	0.47%	2.55%	2.55%	0.48%	0.50%	2.66%	2.66%												
South	0.23	-2.00%	-1.93%	-9.15%	-9.15%	-1.56%	-1.62%	-8.78%	-8.78%	-1.66%	-1.72%	-9.16%	-9.16%												
<i>Tax revenue (Bill. Pesos)</i>																									
Government of CABA	21.51	-17.98%	-13.00%	0.49%	0.56%	-4.91%	-4.25%	0.88%	0.92%	-5.40%	-4.74%	0.73%	0.79%												

Notes: *No labor substitution* assumes that there is in all sectors a Leontief function between the local and the rest of country's labors. *Greater capital and land substitution* replace the Leontief assumption by a Cobb-Douglas production function in all sectors. *No AI inputs substitution in CC sectors* considers that agro-industrial products used as inputs (to be sold) from the Trade and Commerce sector are not substitutable according to their origins (North and South from the city and the Rest of country region). Results in columns (a), (c), (e), (g), (i), (k) do not consider capital mobility between the city and the rest of the country, while columns (b), (d), (f), (h), (j), (l) allow for capital mobility between regions.

“La dinámica de la sustentabilidad fiscal en los municipios urbanos de la Provincia de Mendoza”

Autores:

**Raúl Molina
Juan Diblasi
Yamila Bengolea**

1. Introducción¹

Se presentan en este trabajo los avances del proyecto bianual de investigación que centra su atención en las cuentas fiscales y financieras de los departamentos urbanos que forman parte del área denominada “Gran Mendoza” (Capital, Guaymallén, Godoy Cruz y Las Heras).

En el primer año se realizó una revisión sobre el comportamiento fiscal comparado de los municipios bajo análisis y se estudió la deuda pública consolidada de cada uno de ellos (en su nivel, composición, moneda, tasa de interés, coeficiente de actualización, etc.), así como su relación con los respectivos resultados financieros. El objetivo fue relacionar dichos datos con los indicadores de solvencia y sustentabilidad fiscal relevados. Como resultado de ello se realizó un trabajo que fue expuesto, entre otros ámbitos, en las 47^o Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas².

El objetivo del presente trabajo es incorporar una serie de nuevos datos a la investigación a los efectos de determinar el sendero histórico de las variables que impactan en los indicadores de sustentabilidad fiscal de los municipios seleccionados. El análisis de esa dinámica permite opinar con más entidad sobre las perspectivas de solvencia a mediano y largo plazo de cada comuna.

Se han incorporado además otras formas de analizar la solvencia fiscal de los municipios, enfocándose fundamentalmente en la mirada que tiene el Fondo Monetario Internacional sobre el endeudamiento sub-nacional y la evaluación de la solvencia y la liquidez de las deudas municipales, tomando como referencia los mecanismos del Banco Mundial.

El resultado de las metas descritas en los párrafos anteriores, sumado a la elaboración de diferentes escenarios (que combinan variables tales como la tasa de crecimiento de cada comuna y la de interés real promedio ponderada de la deuda) permite opinar sobre la solvencia actual y proyectada de las comunas, como así también determinar, en su caso, los esfuerzos fiscales necesarios para retomar la senda de la sustentabilidad, sin necesidad de producir cambios bruscos en las cuentas fiscales de las comunas.

¹ El trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación “Análisis de sustentabilidad fiscal de estados sub-nacionales: el caso de los municipios urbanos de la Provincia de Mendoza” realizado en el ámbito de la Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado (S.E.C.T y P) de la Universidad Nacional de Cuyo, para el período 2013/2015. Todos los coautores son investigadores de dicho proyecto.

² MOLINA, R, SANSONE, J, DIBLASI, J, BENGOLEA, Y, CAPUTTO, M.I. (2014) “Análisis de sustentabilidad fiscal de estados sub-nacionales: el caso de los municipios urbanos de la provincia de Mendoza”, en los Anales de las 47^o Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba 2014.

Se considera fundamental aclarar que los datos constituyen la base fundamental del estudio, y no son pocas las dificultades para conseguirlos en forma confiable, actualizada y homogénea. Es por ello que se acompaña un **Anexo I** con una nota metodológica y origen de los datos utilizados explicando sus fuentes, los empalmes realizados, los supuestos tenidos en consideración, etc., es decir, todo lo atinente a los mismos.

2. La deuda pública de los estados sub-nacionales

2.1. Diferentes marcos institucionales y legales

Si se desea tener una mirada general e internacional se puede comenzar analizando las cuatro formas de marcos institucionales y legales que han adoptado los países para manejar la deuda sub-nacional³:

- **Basado en el mercado:** El mercado de capitales regula o restringe la sustentabilidad sub-nacional. El gobierno superior no impone ningún límite, siendo el mercado quien ofrecerá créditos a los gobiernos sub-nacionales si y sólo si la evaluación de riesgo es razonable. En este sentido, el gobierno sub-nacional es libre de decidir cuál es el nivel de deuda a tomar, de quien y en cuales términos, si el mercado lo tomará.

Este tipo de control precisa para su correcto funcionamiento: en primer lugar, de mercados de crédito “perfectos”; en segundo lugar, que la información sea completamente transparente sobre los pasivos sub-nacionales; tercero, que en la evaluación del gobierno el mercado no subvalore el riesgo del crédito suponiendo rescates por parte del gobierno superior; y por último que el estado sub-nacional tenga las estructuras institucionales que garanticen la respuesta política adecuada a las señales del mercado antes de llegar a la exclusión de nuevos préstamos.

- **Basado en reglas:** El gobierno nacional establece reglas fiscales que forman un marco legal. Esas reglas pueden incluir: límites sobre el monto absoluto de las deudas; una “regla de oro” bajo la cual el endeudamiento sólo puede ser contraído para inversión; máximos de gastos o de déficit; etc.

Para el correcto funcionamiento de este tipo de control es importante que sea transparente la información, que incluya una definición de deuda exhaustiva y que prevea un mecanismo de sanción en caso de incumplimiento. Un problema que se destaca es la determinación del monto “óptimo” del nivel de deuda, que puede ir variando con el contexto. Otro punto importante, es que esta regla debe ser parte de un conjunto de reglas fiscales más amplio que conforme un marco de endeudamiento.

- **Cooperativo:** Los límites de la deuda sub-nacional no son establecidos por una ley o por el gobierno nacional, sino que son diseñados e implementados a través de una negociación entre el gobierno nacional y el gobierno sub-nacional. El éxito de este enfoque depende de la voluntad de los niveles de gobierno para cooperar.

³ TER-MINASSIAN, Teresa (1997); “Decentralization and Macroeconomic Management”, IMF Working Paper, November 1997.

- **Administrativo:** El gobierno nacional conserva la autoridad para establecer un directo control sobre la deuda sub-nacional, mediante deudas máximas anuales o en otro período semi-anual. Necesitando la autorización directa para endeudarse o mediante la centralización de las deudas contraídas por el gobierno sub-nacional. El éxito de este enfoque depende de la transparencia, del nivel de burocracia y las arbitrariedades. Un punto a tener en cuenta, es que este tipo de control limita el endeudamiento de los gobiernos locales en la toma de decisiones.

2.2. ¿Cómo evaluar la situación de la deuda de un municipio?

El análisis de la situación fiscal de un municipio presenta, como se anticipó, varios puntos a considerar, pero se hace hincapié en dos de ellos. El primero es la falta de información completa y pertinente; y el segundo, es la regulación del endeudamiento, sea por el mercado o por el gobierno superior.

Un caso a considerar es el de México, en el que los municipios son regulados mediante presupuestos de resultados⁴. Donde se plantean objetivos en el presupuesto, luego en base a los resultados se evalúa y se define en que puede gastar y como gasta cada nivel de gobierno en el periodo siguiente, de acuerdo a los ingresos proyectados, definiendo el nivel de endeudamiento y su uso. Generalmente este endeudamiento es objeto de inversiones de capital.

Varios de los enfoques utilizados en la bibliografía disponible tienen puntos en común. Un ejemplo de esto es el indicador utilizado para medir el peso de la deuda, que consiste en el análisis de la trayectoria del ratio Deuda/PBG, recurriendo a parámetros que tratan de indicar cuando este ratio se encuentra desfasado de aquel que fuera óptimo.

Sin embargo, este es un análisis que resulta para la toma de decisiones incompleto, pues debe tenerse en cuenta además otras variables económicas, tales como el contexto internacional, la tasa de interés, los gastos y recursos con los que cuenta el ente, las posibilidades de salvataje, etc.

Es importante a la hora de evaluar la situación de un municipio tener presente los siguientes puntos característicos de gobiernos de este nivel federal:

- a) No pueden emitir dinero para financiar sus gastos, lo cual disminuye sus herramientas de política económica para afrontar diferencias presupuestarias.
- b) Su contexto económico es regido por el gobierno superior, la inflación y el tipo de cambio son variables dadas, puesto que dependen de la política tomada por el gobierno superior. Si un gobierno municipal toma demasiada deuda en dólares, una devaluación de la moneda puede afectar su estabilidad económica fuertemente.
- c) Gran parte de sus ingresos provienen de coparticipación de un nivel de gobierno superior. Lo cual limita sus gastos a ingresos provenientes de otro agente económico, quien bajo una ley participa los ingresos entre los distintos municipios. Cuanto mayor es esa dependencia hacia el nivel superior menor es la capacidad de autonomía.

⁴ FERNANDEZ, A. (2013) “Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño en México” PPT Fiscal Affairs Department, IFM. Costa Rica.

2.3. El caso de la Provincia de Mendoza.

En Argentina, la mayoría de las Constituciones Provinciales establecen un control de endeudamiento sobre la toma de crédito. A nivel provincial, generalmente, los servicios acumulados no deben superar un porcentaje de los recursos corrientes provinciales. Este control sobre el endeudamiento también se lleva a las comunas, donde en casi la mitad de las provincias, existe la prohibición a los municipios de toma de deuda para financiar gastos corrientes⁵.

En el caso de los municipios mendocinos existen en la actualidad cuatro normas provinciales que regulan el endeudamiento por parte de los municipios la Constitución Provincial, la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Responsabilidad Fiscal y la Ley de Administración y Control.

La **Constitución Provincial**, establece en su artículo 202 limitaciones a los Municipios, en particular el inciso 3 establece que "*no se podrá contraer empréstitos, ni enajenar ni gravar los edificios destinados a servicios, públicos municipales, sin autorización previa de la Legislatura*" y en su inciso 4 establece que "*Siempre que se haga uso del crédito para obras señaladas de mejoramiento o para casos eventuales, se votará una suma anual para el servicio de la deuda, no pudiendo aplicarse los fondos a otro objeto que el indicado*". En otras palabras es la Legislatura la que autoriza el endeudamiento del Municipio.

El Decreto Nacional N° 1731 del año 2014, Reglamentario de la Ley Nacional de Responsabilidad Fiscal, establece la forma en que se autorizará el endeudamiento provincial y municipal. En el caso puntual de los municipios se deberá aplicar el procedimiento establecido en el Art 25 del mismo. A su vez se encuentra vigente la normativa del BCRA referida al financiamiento por parte de entidades bancarias y financieras al Sector Público Provincial y Municipal⁶.

La **Ley N° 1079 Orgánica de Municipalidades**, cuya fecha de sanción es el 4 de enero de 1934, recepta el mandato Constitucional y establece dentro de las atribuciones del Consejo Municipal (artículo 73 incisos 6° y 7°) que:

"6° Solicitar de la Legislatura la autorización necesaria para contraer empréstitos con emisión de títulos certificados de bonos, ya sea para obtención de fondos, consolidar deudas flotantes o ejecución de obras nuevas. En todo caso, el servicio anual de los empréstitos y deuda consolidada de las Municipalidades no podrá exceder del veinte por ciento de su renta total, debiendo destinar un fondo amortizante constituido por rentas especiales que no podrá ser distraído en otros objetos, ni durará más tiempo que el que se emplee en redimir la deuda. Estas resoluciones sólo podrán adoptarse por dos tercios de los miembros que componen el Concejo.

7° Autorizar expresamente a la Intendencia para suscribir pagarés o documentos de crédito por gastos autorizados en el presupuesto, dentro de las partidas y fondos de este y por un plazo que no exceda de su ejercicio. Los documentos que se suscriban sin la previa y expresa autorización del Concejo no obligarán a la Municipalidad y serán causa suficiente para la remoción de los funcionarios que lo autoricen y suscriban."

⁵ ALVAREZ, C., MANES, M., PAREDES, Pablo., IVANI, G. (2011) "El acceso al crédito de los Gobiernos Subnacionales. El caso de las Provincias y Municipios de la República Argentina". Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba. República Argentina.
www2.mecon.gov.ar/.../provincial/.../El_acceso_al_credito_de_los_gobiernos_subnacionales.pdf

⁶ El texto ordenado de la normativa del BCRA referida al Financiamiento del Sector Público No Financiero se puede consultar en <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Textord/t-finsec.pdf>

En la **Ley Provincial Nº 7314, denominada Ley de Responsabilidad Fiscal**, promulgada el 20 de diciembre de 2004, se asentaron las bases del endeudamiento. En la misma se establecen los principios a los cuales debe ajustarse la política fiscal de la provincia, en consecución del equilibrio presupuestario y el crecimiento económico, que incluye al total del sector público, y por lo tanto los municipios. Dicha ley designa como autoridad de aplicación al Tribunal de Cuentas de la provincia de Mendoza. Quién vigila el cumplimiento de las disposiciones y elabora y publica los informes de seguimiento.

Cada municipio debe proveer al Tribunal de Cuentas, quien lo publicara en su respectiva página web a todo el público en general, distintos anexos donde se incluya gastos e ingresos (ejecución presupuestaria), deuda consolidada, deuda flotante, planta de personal, informes de morosidad, estimaciones de gastos tributarios por tasa y/o derecho, juicios en ejecución a favor y en contra del municipio y juicios perdidos y ejecutados como gastos. También esta información debe estar publicada en el sitio web del municipio al otro día de presentada al tribunal de cuentas.

Como regla de política fiscal la Ley Nº 7314 establece en su artículo sexto que está *"prohibido el endeudamiento destinado a financiar erogaciones corrientes, quedando exceptuados los programas financiados por organismos multilaterales de crédito"*. Adicionalmente dentro de lo que se denominó Cláusulas de Find eMandato, el artículo 23 establece que *"Al finalizar una gestión, el stock de deuda consolidada de la Provincia y los Municipios deberá ser igual o menor al existente al inicio de dicha gestión..."*.⁷

Si un municipio incumple alguna de las obligaciones previstas en la Ley podrá ser objeto de alguna de las siguientes restricciones institucionales:

- a) No prestación de avales ni autorización legislativa para las operaciones de crédito público previstas en esta ley.
- b) Prohibición de todo acto que signifique un aumento del gasto en personal permanente y temporario, incluyendo las locaciones de servicio.

A su vez el Tribunal de Cuentas podrá sancionar a los responsables que incumplan con las obligaciones establecidas en la Ley Nº 7314 con alguna de las siguientes sanciones:

- a) Multa equivalente de hasta un diez por ciento (10%) de la remuneración mensual y habitual del funcionario público de que se trate.
- b) Serán de aplicación las sanciones previstas en la Ley Nº 3.799⁸, esto es multas a los funcionarios y suspensión de entrega de fondos a personas físicas y jurídicas.

La Ley Nº 8706, es la **Ley de Administración y Control de la Provincia de Mendoza**, sancionada el 5 de agosto de 2014, y aplicable a partir de 2015. Esta ley es de aplicación a la Administración Provincial y a todos los Municipios de la Provincia de Mendoza. Por otro lado los Municipios podrán adecuar sus estructuras organizativas a los sistemas citados en la misma. La Ley Nº 8706 establece el Sistema de Crédito Público, el que será descrito en el Punto 8 del presente trabajo.

⁷ El artículo 23 de la Ley Nº 7314 también establece excepciones: a) por los ajustes que pudieran haberse producido como consecuencia de incrementos en el tipo de cambio, nivel de precios, coeficiente de estabilización de referencia, e intereses de acuerdo a los convenios celebrados según Dto. Nº 1266/06, y/o cualquier otra circunstancia exógena a la Provincia o Municipio y/o b) que los incrementos de stock hayan sido destinado al financiamiento de bienes de capital y/o trabajos públicos.

⁸ La Ley Nº 3.799 fue derogada y reemplazada por la Ley Nº 8706. Sin embargo se mantienen las mismas sanciones para los funcionarios.

Del análisis realizado precedentemente se puede concluir que en la Provincia existen diversas restricciones y regulaciones al endeudamiento sub-provincial. Los Municipios están obligados a solicitar autorización a la Legislatura para endeudarse (por medio de sus Consejos Deliberantes) y a su vez es el Concejo Deliberante el que autoriza al Ejecutivo Municipal el endeudamiento. A su vez existen reglas a cumplir en cuanto a la difusión de la información y un régimen de sanciones por incumplimiento.

3. Evolución de los principales indicadores fiscales

Para analizar la sustentabilidad fiscal es necesario previamente realizar un estudio de largo plazo de las finanzas públicas de los municipios, a los efectos de observar su evolución, y relevar aspectos significativos que surgen de la comparación entre ellos.

No obstante, no es el objeto central del presente trabajo profundizar en ese aspecto, por lo que se recomienda al lector interesado una revisión del mismo en el trabajo *“Análisis de sustentabilidad fiscal de estados sub-nacionales: el caso de los municipios urbanos de la provincia de Mendoza”*⁹.

En dicho estudio se muestran, para una serie considerable de tiempo, indicadores tales como los ingresos tributarios propios (de origen municipal) per cápita, la presión tributaria efectiva municipal, el gasto corriente per cápita y su relación con el producto bruto geográfico, los gastos de capital en relación a los gastos totales, etc. de las comunas analizadas.

Se expone además la evolución de las plantas de personal y el costo salarial anual promedio por persona empleada o contratada. Se calculó, por último, la “autonomía financiera” de cada municipio, definiéndose dicho indicador como el cociente entre los ingresos corrientes tributarios de origen municipal y los gastos corrientes.

Este indicador resulta ser fundamental. La teoría de las finanzas públicas intergubernamentales ha hecho especial hincapié en el concepto de *“correspondencia fiscal”*, definida como el grado en que cada jurisdicción financia determinado nivel de gasto público corriente, con recursos tributarios extraídos directamente entre los habitantes beneficiarios de ese gasto.

En el sentido expresado en párrafo anterior, la ruptura de una vinculación estrecha entre la decisión de aumentar el gasto público y los consecuentes mayores impuestos, conduce a que los beneficiarios del gasto no soporten el costo de su financiación. En este contexto, los votantes tienen menos incentivos para oponerse a aumentos ineficientes de las erogaciones estatales.

El tema toma especial relevancia entre los municipios analizados, porque más allá de la importancia que representa en sí misma la independencia financiera, se destaca en este caso la gran heterogeneidad que mostraron los indicadores de autonomía financiera para los cuatro municipios analizados.

Se afirma en un estudio del Consejo Federal de Inversiones¹⁰ que *“el principio de la correspondencia fiscal tiene la ventaja de establecer con claridad el precio relativo impuesto-gasto público, es decir que la presión tributaria marginal que enfrenten los ciudadanos esté ligada a una adecuada contraprestación, en términos de mayores*

⁹ MOLINA, R, SANSONE, J, DIBLASI, J, BENGOLEA, Y, CAPUTTO, M.I. (2014), *Ibidem*.

¹⁰ Ver LOPEZ MURPHY, R., ARTANA D., MOLINA R. y otros (1996), *“Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos – El caso de la Provincia de Mendoza”*, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.

*servicios o de bienes. Dada la restricción global de recursos, mayor gasto público implica menor gasto privado, o puesto en términos más claros, menor remuneración a los factores productivos, en especial trabajo y tierra que tienen menor movilidad*¹¹.

Es importante entonces rescatar el concepto de autonomía, dado que bajo la premisa de que aquel gobernante que se encuentra más cerca de los ciudadanos, es aquel que conoce en mayor medida sus necesidades y que puede evaluar mejor las necesidades de la comunidad, se ha generado un proceso de descentralización de competencias¹¹, la cual no siempre ha sido acompañada con los correspondientes ingresos para hacer frente a estos egresos¹².

En los países de ingreso medio bajo, las necesidades de provisión de bienes públicos locales normalmente exceden la generación de ingresos corrientes, razón por la cual el control del endeudamiento, así como el juzgar hasta qué punto dicho endeudamiento es sostenible, se convierte en una temática crucial. Es así como varios municipios de la República Argentina comenzaron una creación de nuevas tasas y aumento de las ya existentes a fin de obtener los recursos necesarios para hacer frente a las nuevas tareas que debe realizar¹³.

4. Sustentabilidad fiscal

4.1. Importancia del tema

En primer lugar es necesario distinguir el concepto de *Solvencia* al de *Sustentabilidad Fiscal*. El primero referencia a las posibilidades de “pagar la deuda”, el segundo en cambio, indica la capacidad de “mantener una relación Deuda/PBI sustentable en el tiempo”.

Respecto al concepto de Solvencia Fiscal, se remite a la lectura del trabajo sobre los Municipios Urbanos de Mendoza, previamente citado¹⁴. El presente estudio se centrará en la Sustentabilidad. Si bien la dinámica de las deudas del gobierno central como de los gobiernos sub-nacionales son similares, las situaciones de cada tipo de gobierno son distintas. El gobierno central condiciona varias de las políticas de los gobiernos sub-nacionales y cuenta con diferentes herramientas para afrontar su deuda.

Por lo tanto, la situación financiera de corto, mediano y largo plazo de los estados municipales es un tema en permanente observación. Sin duda, la efectividad de la política presupuestaria y tributaria, y el nivel del gasto público, repercuten claramente en los resultados de la gestión. Hay diversos aspectos, como la selección de formas alternativas para financiar el gasto público y el manejo del endeudamiento, que también impactan en los resultados financieros de los municipios.

¹¹ Por ejemplo en Chile. Véase VALENZUELA, J. (2007): “Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile”. Serie de estudios económicos y sociales, Banco Interamericano de Desarrollo.

¹² DEBT RELIEF INTERNATIONAL (2009): “Public finance sustainability in subnational governments”, London 2009

¹³ Informe Confederación Argentina de la Mediana Empresa (2014): “Los municipios siguen creando o aplicando ajustes abusivos”.

¹⁴ MOLINA, R, SANSONE, J, DI BLASI, J, BENGOLEA, Y, CAPUTTO, M.I. (2014), *Ibidem*.

La provincia de Mendoza es uno de los principales acreedores de los municipios, que ha mostrado una conducta “*paternalista*” en su forma de financiar, y en su caso re-financiar, sus acreencias. La posibilidad de perder esa fuente de financiamiento, hace que las comunas deban salir al mercado financiero para solventar eventuales déficits o refinanciar vencimientos de la deuda actual. De allí que se hace necesario mirar con atención las cuentas financieras de la gestión municipal.

Un punto importante que se resalta¹⁵, es la calidad, claridad y consistencia con la que se brinda la información sobre deuda. Este es un punto donde Mendoza y sus municipios han avanzado, dado la publicación trimestral de sus deudas y datos financieros en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal de la Provincia de Mendoza (Ver Punto 2.3.).

4.2. El Modelo de sustentabilidad fiscal de Blanchard ¹⁶

Si bien se enunció en el trabajo anterior¹⁷, resulta indispensable volcar nuevamente las partes más importantes del modelo. Según Olivier Blanchard, un buen indicador de sustentabilidad fiscal debe ayudar a responder las siguientes preguntas:

- a. ¿Puede un país (los autores adicionan provincia o municipio) continuar con su política actual, o deberá incrementar impuestos, reducir el gasto, o determinar otras medidas más drásticas para disminuir el peso de la deuda?
- b. Si el ajuste es necesario, ¿cuál es el costo fiscal de retrasarlo por algún tiempo?

El punto de partida de toda discusión sobre solvencia fiscal es la dinámica de la restricción presupuestaria del gobierno dada por:

$$\frac{dB}{ds} = G + H - T + rB = D + rB \quad (1)$$

Donde:

- B: deuda real
- G: gasto del gobierno en bienes y servicios
- H: transferencias
- T: ingresos
- D: déficit primario = G + H – T
- r : tasa de interés real
- s : tiempo

Si se toma a “b” como el ratio Deuda-PBI y se diferencia para luego reemplazar con la expresión (1), donde cada letra minúscula es la mayúscula de (1) dividida por el P.B.I. se obtiene la siguiente ecuación:

¹⁵ AHMAD, E., ALBINO, M., SINGH, R. (2005): AHMAD, E., ALBINO, M., SINGH, R. “Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations “, IMF WORKING PAPER. Junio 2005.

¹⁶ BLANCHARD, Olivier (1990): “*Suggestions for New Set of Fiscal Indicators*”; *Economics and Statistics Department*; pp. 12-17

¹⁷ MOLINA, R, SANSONE, J, DI BLASI, J, BENGOLEA, Y, CAPUTTO, M.I. (2014), *Ibíd.*

$$\frac{db}{ds} = g + h - t + (r - \theta)b = d + (r - \theta)b \quad (2)$$

Donde θ es la tasa real de crecimiento. **Uno de los supuestos fundamentales es que la tasa de interés real es mayor que la tasa real de crecimiento.**

Blanchard determina que una política fiscal es sostenible si la deuda real no “explota” más rápido que la tasa de interés real o equivalentemente si el ratio Deuda / P.B.I. no explota más rápido que el exceso de la tasa de interés real sobre la tasa real de crecimiento. Esto implica que es sostenible mediante el ajuste de los déficits. Por ello el supuesto de que $(r - \theta) \geq 0$ es fundamental. Formalizando esta idea:

$$\int_0^{\infty} d e^{-(r-\theta)s} ds = -b_0 \quad (3)$$

Esta expresión dice que el valor actual de los superávits descontados a la tasa $(r - \theta)$ debe ser igual al de la deuda hoy. La expresión citada está en tiempo continuo y no discreto. Si a los efectos de simplificar se coloca la expresión de Blanchard en tiempo discreto, se obtiene:

$$\frac{-d}{(r - \theta)} = b_0 \quad (4)$$

La parte izquierda de la fórmula es el valor actual de un flujo infinito vencido de superávits constantes. Se puede trabajar con ambas expresiones de manera casi equivalente. Si se analiza la ecuación (3), o (4) si el lector prefiere, la misma dice si se está camino hacia una dinámica explosiva de la deuda o no. Claramente se puede deducir que si $-d$ descontado a la tasa mencionada no alcanza a cubrir la deuda actual necesariamente debe producirse un ajuste.

Ante la necesidad del ajuste surge la pregunta ¿qué ajustar?, y es en este tópico donde Blanchard supone que el elemento de ajuste es la tasa impositiva t . En realidad esta “tasa” es el cociente de lo recaudado por impuestos y el P.B.I.

Lo citado en el párrafo anterior es incompleto para el análisis municipal, la realidad es que los municipios tienen dos fuentes de recursos corrientes: los recursos tributarios propios y la coparticipación¹⁸. A los efectos del análisis posterior resulta conveniente tomar la t de Blanchard como la suma de ambos (es suponer que la recaudación local y provincial¹⁹ está totalmente relacionada al ciclo económico). Aunque sobre la estructura tributaria del nivel superior el municipio no tiene poder de decisión.

Aclarado eso, se puede resolver la ecuación (3), para despejar la tasa t^* que permita volver al sendero de solvencia fiscal (entendiendo por solvencia fiscal, evitar la explosión de b). Entonces despejando en (3), se obtiene que:

$$t^* = (r - \theta) \left[\int_0^{\infty} (g + h) e^{-(r-\theta)s} ds + b_0 \right] \quad (5)$$

Si se desea mostrar la ecuación en términos discretos, se tiene que:

¹⁸ Hay municipios que además tienen regalías petrolíferas, gasíferas y/o hidrocarburíferas.

¹⁹ Un alto porcentaje de los recursos provinciales provienen de la Coparticipación Federal de Impuestos, y la recaudación nacional es pro-cíclica.

$$t^* = g + h + (r - \theta)b_0 \quad (6)$$

Esto quiere decir que la tasa impositiva general de una economía será igual a una anualidad compuesta por: los gastos más las transferencias más los intereses sobre la deuda inicial netos de la tasa de crecimiento (t , g , h y b en términos del producto bruto).

Existen otros modelos similares que tratan el tema, por ejemplo el esquema de Sekiguchi²⁰, cuya principal diferencia con el modelo de Blanchard, es que en el primero la variable de control del gobierno para encontrar la senda de la sustentabilidad es el nivel del gasto público, en tanto que el segundo, toma este nivel como un dato y ajusta por la tributación. Para más detalles se recomienda leer el estudio de Molina, Correa y Morábito²¹.

4.3. La Sustentabilidad financiera de la deuda pública²²

Julio Piekars ingresa en el debate de la solvencia analizando las debilidades del análisis convencional. En su publicación del año 2001 hace hincapié en la ausencia de indicadores financieros que complementen el análisis fiscal.

El autor opina que es verdaderamente notable que no existan trabajos que relacionen la evaluación de riesgo país por parte de las agencias calificadoras con el concepto de la sustentabilidad de la deuda pública.

Sin embargo, afirma que es inevitable notar la semejanza entre los conceptos de “riesgo país” y “sustentabilidad”. El riesgo país es definido por las calificadoras como la capacidad y voluntad del soberano para cumplir con sus compromisos financieros en tiempo y forma. Deuda sustentable, por su parte, sólo puede significar, deuda que puede sostenerse en su estado (de no “default”).

Remarca que en tanto la evaluación del riesgo país, por parte de las agencias calificadoras, se basa en un amplio conjunto de variables (que siguen siendo varias incluso al ser ponderadas por los trabajos econométricos), el concepto de sustentabilidad fiscal se basa en pocas variables, fundamentalmente: el superávit primario, la tasa de crecimiento de la economía, el nivel de la deuda en relación con el PBI y tasa de interés promedio de la deuda.

4.3.1. Limitaciones del concepto tradicional de sustentabilidad: sub-estimación de las variables financieras

El concepto tradicional tiene en rigor severas limitaciones del análisis para evaluar y predecir sustentabilidad, como se sintetiza a continuación.

- a. Una primera deficiencia reside en que mantener constante la relación Deuda/P.B.I. implica la posibilidad de nuevos aumentos de deuda por la porción de los intereses que no se cubre con superávit primario y, por tanto, ya por ese solo monto, supone la posibilidad de acceso a los mercados. Este aspecto fundamental queda totalmente fuera del análisis habitual de sustentabilidad.

²⁰ SEKIGUCHI, David (2000): “Argentina’s debt dynamics: Much ado about not so much”, J.P Morgan Securities INC. Emerging Markets Research, pp. 11

²¹ MOLINA, R., CORREA, R. y MORÁBITO, F.: “Sustentabilidad de la Deuda Pública de la provincia de Mendoza”, en la XLVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política- A.A.E.P. (Mar del Plata - provincia de Buenos Aires 2011).

²² PIEKARS, Julio (2001): “La sustentabilidad financiera de la deuda pública”. Presentado en la reunión de la Asociación Argentina de Economía Política (A.A.E.P.) del Año 2001.

- b. Pero en segundo lugar, en la misma línea y más fundamental aún, queda totalmente fuera del marco de ese análisis el riesgo de no poder acceder a los mercados, no ya para financiar los intereses no cubiertos por el superávit primario, sino también, y más importante, los vencimientos periódicos, es decir, el riesgo de “roll-over”, que puede ser creciente aunque se mantenga la relación Deuda/P.B.I.
- c. Y tercero, los ejercicios basados en el concepto tradicional suponen la tasa de interés dada y constante, desconociendo:
 - c.1. Que la tasa de interés está determinada por el riesgo país, que obedece en medida significativa al nivel de la deuda y su dinámica
 - c.2. Que el aumento de la deuda exige aumentar permanentemente su “duration” para acomodar los vencimientos anuales, lo que con una curva normal de rendimientos implica tasas de interés superiores y crecientes.
 - c.3. Que en las proyecciones habría que incluir también una prima por el riesgo de volatilidad de los mercados internacionales en cuanto al flujo de fondos al mundo emergente²³.

4.3.2. Un concepto más amplio: “sustentabilidad fiscal” y “sustentabilidad financiera”

Se propone llamar “sustentabilidad fiscal” de la deuda al análisis basado en la relación Deuda/P.B.I., y a la relación subyacente entre ese ratio, la tasa de interés, la tasa de crecimiento y el superávit primario. Pero como se anticipara, la sustentabilidad fiscal debe ser complementada con un análisis de las variables financieras, que hacen a la capacidad para obtener en todo momento los recursos financieros necesarios para cubrir el déficit fiscal y para atender los vencimientos de capital, así como a la tasa de interés a la que esos recursos financieros puedan ser obtenidos.

Se puede llamar a ese análisis de las variables financieras “sustentabilidad financiera de la deuda”, y plantearlo como complemento sustancial del concepto tradicional de “sustentabilidad fiscal”. De ese modo, dicho análisis indicaría, además de si el soberano de que se trata mantiene un curso de superávit consistente con su nivel de deuda, lo siguiente:

- a. Si mantiene Necesidades Brutas de Financiamiento (déficit fiscal más “roll-over” de capitales) consistentes con la disponibilidad u oferta de recursos a la que pueda acceder.
- b. Si la dinámica de su deuda y de sus Necesidades Brutas de Financiamiento no se traducirá en niveles de tasa de interés mayores para la nueva deuda que terminen deteriorando incluso la sustentabilidad fiscal.

Es por supuesto conceptualmente posible que un soberano muestre sustentabilidad fiscal, pero que vea deteriorada su sustentabilidad financiera. El cierre de los mercados internacionales frente a crisis sistémica es un ejemplo de una situación de esa naturaleza. Se verá más adelante, que estos conceptos resultan ser claves en la actual situación de los municipios urbanos de Mendoza.

²³ En este aspecto se recomienda la lectura del trabajo denominado “*Reflexiones sobre el financiamiento del desarrollo*” de Roberto FRENKEL (Revista CEPAL N° 74, Agosto 2001-p 112 a 117) donde se refiere a la integración segmentada de países como Argentina en los mercados de Crédito Internacional, y las implicancias de la imperfección de los mismos sobre el costo y los flujos de capitales en los países en desarrollo.

5. La dinámica de la Sustentabilidad Fiscal de los municipios urbanos de la provincia de Mendoza

5.1. Introducción

En el trabajo sobre los municipios de Mendoza realizado en el año 2014²⁴, se analizaron las variables que influyen en la sustentabilidad fiscal desde un punto de referencia estático en el tiempo. En el presente estudio el desafío es analizar la evolución de dichas variables involucradas para el máximo período de tiempo respecto del cual se pudo relevar información de fuentes confiables (2010-2013).

Basando en la idea de “...tener un escenario de calidad es casi tan importante para el análisis de sostenibilidad, como los valores de las variables centrales del modelo. Un escenario económico realista permite obtener una mejor proyección de los indicadores...”²⁵ se aplicará el modelo teórico enunciado en el punto 4 a los datos reales de los municipios seleccionados de la provincia de Mendoza.

5.2. Variables relevantes

Tal como se deduce del punto 4.2., son cuatro las variables involucradas en el análisis de Blanchard, ellas son:

- Relación Deuda/Producto Bruto Geográfico (b),
- Resultado Financiero/Producto Bruto Geográfico (s),
- Tasa Anual Real Promedio Ponderado de la Deuda (r) y
- Tasa Real de Crecimiento (θ).

Se exponen a continuación la evolución de dichas variables para el período analizado, con los comentarios pertinentes en cada caso.

5.2.1. Ratio Deuda / Producto Bruto Geográfico (b)

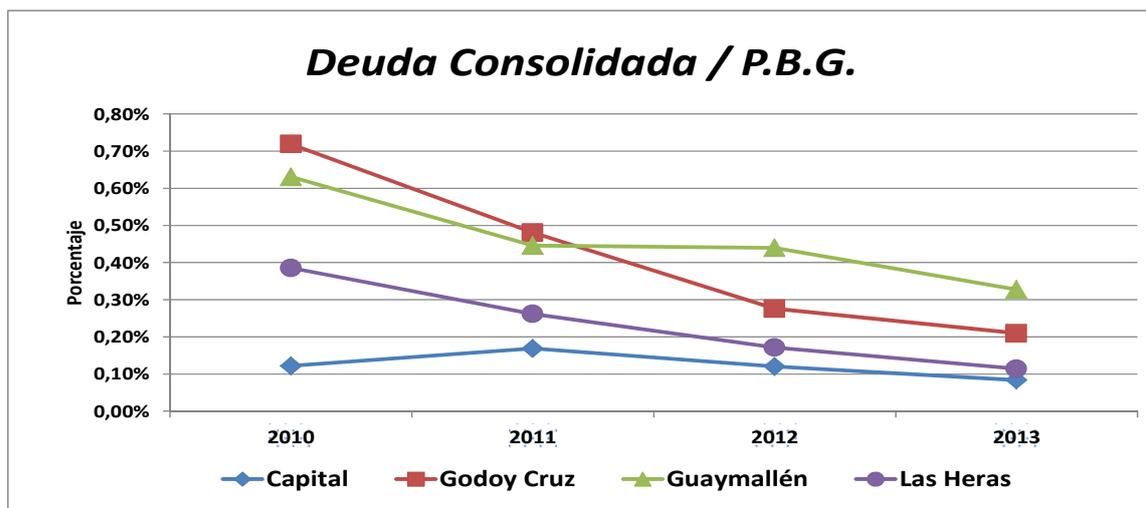
En este punto es necesario hacer una distinción fundamental. Por deuda “consolidada” se entiende aquella deuda donde mediante un contrato se formalizaron las condiciones de la misma, entre ellas, las condiciones de pago. Queda por ende excluida de esta denominación la deuda “flotante”, entendiéndose por tal aquella deuda con empleados y/o proveedores de la administración pública²⁶. También queda excluida del concepto de “consolidada” la deuda “contingente”, independientemente de la probabilidad de ocurrencia de la misma.

En primer lugar se expone el cociente de referencia tomando solamente a la **Deuda Consolidada**. Para la elaboración del ratio se considera tanto el stock de deuda como el respectivo P.B.G anual a valores nominales:

²⁴ MOLINA, R, SANSONE, J, DI BLASI, J, BENGOLEA, Y, CAPUTTO, M.I. (2014), *Ibíd.*

²⁵ CAPTAC – FMI (2013): “*Metodologías para evaluar la sostenibilidad de la deuda*” - .IV Taller Regional sobre Gestión de la Deuda Pública.

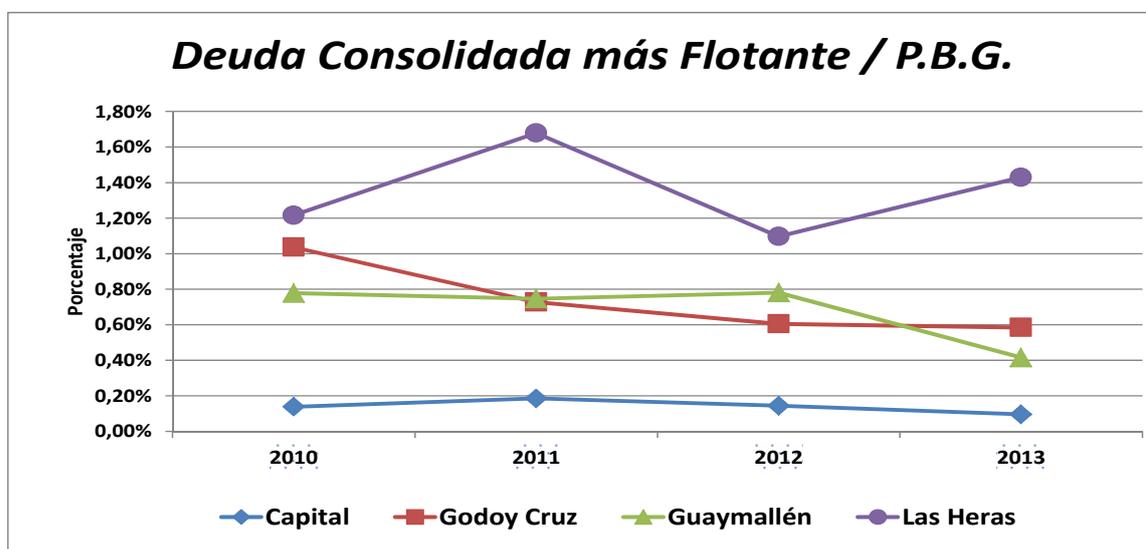
²⁶ Puede suceder que se acumule en algún caso una deuda flotante con algún proveedor, que lleve a que las partes logren un acuerdo de pago y formalicen el mismo mediante un contrato. En ese caso, dicha deuda flotante dejaría de ser tal para pasar a ser una deuda consolidada.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la provincia de Mendoza y del Ministerio de Hacienda, Libro de la Deuda Pública; y Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Se observa que el “peso” de la deuda es muy bajo, no llegando en ningún caso al 0,80% del P.B.G.

Sin embargo, la realidad indica que la **Deuda Flotante** comenzó a transformarse en un elemento importante a tener en cuenta en las comunas. Por ello, en el próximo indicador se suma a la consolidada.

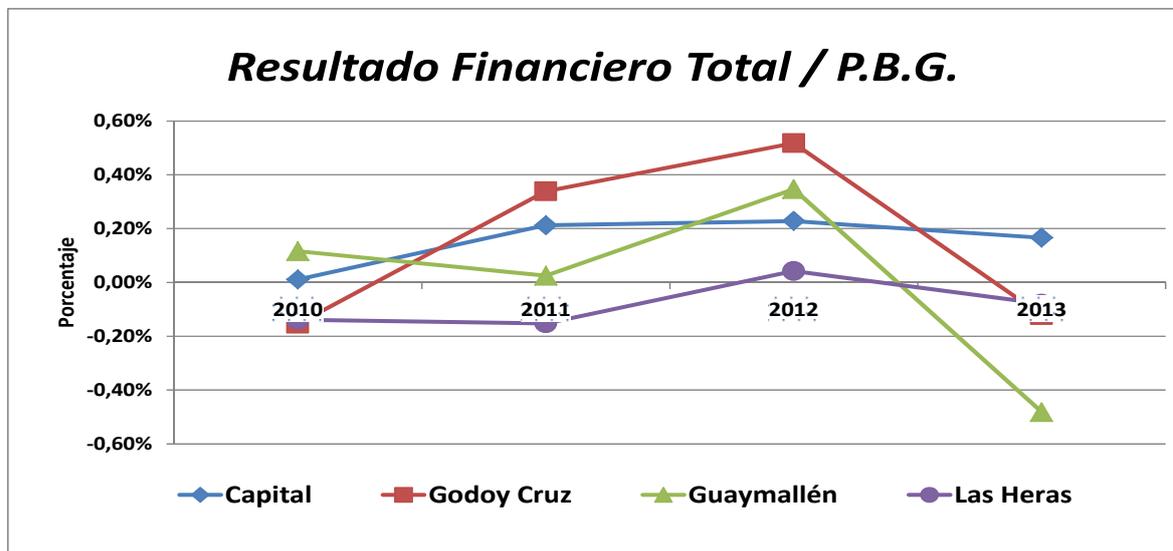


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la provincia de Mendoza y del Ministerio de Hacienda, Libro de la Deuda Pública; y Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Si bien en algunos municipios sube considerablemente el indicador sumando la Deuda Flotante, en ambos ratios el “peso” de la deuda no representa un porcentaje alto dentro del producto bruto respectivo. No obstante, como se verá en las conclusiones, condiciones cambiantes en la política de deuda a nivel provincial, alteraciones en el mercado financiero o crecimiento económico por debajo de las expectativas hacen que el indicador deba estar permanentemente bajo análisis.

5.2.2. Resultado Financiero Total / Producto Bruto Geográfico (d)

Es preciso señalar que se trabaja con el Resultado Total del Sector Público No Financiero (es decir Ingresos Totales menos Gastos Totales, incluyendo en ambos casos los conceptos “de Capital”). Se expone a continuación dicho resultado para el período analizado.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la provincia de Mendoza y del Tribunal de Cuentas de la Provincia

Se observa que sólo Capital se ha mantenido en equilibrio o con superávit en todo el período analizado. Los otros tres municipios han presentado también déficits, pero mostrando casi siempre situaciones cambiantes.

De todas formas, como se podrá observar en el apartado 6 del presente trabajo se ha tomado la opción de sensibilizar el modelo de Blanchard de manera de dejar “como incógnita” el Resultado Financiero Total, es decir trabajar con las otras variables y determinar por diferencia *¿Cuál es el resultado anual (déficit o superávit) que debe mantener el municipio para ser sustentable, desde el primer año posterior al análisis y hacia el futuro?*

5.2.3. Tasa Anual real promedio ponderado de la Deuda (r)

Se considera a esta variable como el elemento clave del presente estudio, es por ello que el trabajo más detallado y laborioso de la investigación se centra en la determinación de la misma.

En varios de los escenarios analizados se detecta que gran parte de la deuda municipal **se devenga a tasas reales de interés negativa**, lo que hace poner en alerta cualquier modelo teórico de sustentabilidad fiscal.

En primer lugar se analizó el stock de deuda Consolidada al 31/12 de cada uno de los años considerados efectuando un análisis detallado de la composición del endeudamiento del respectivo municipio a esa fecha teniendo en cuenta: la moneda, la tasa de interés pactada y el coeficiente de actualización (en caso de aplicarse) a los efectos de determinar su participación relativa en la deuda total y su costo financiero.

A partir de esa información y con el objetivo de homogeneizar las distintas deudas, se procedió a determinar las respectivas **tasas “nominales”** de cada una de las deudas existentes, utilizando la siguiente metodología.

Para la deuda en moneda extranjera se consideró la devaluación del dólar oficial durante cada año, considerando la cotización tipo vendedor publicadas por el Banco de la Nación Argentina²⁷.

A las deudas pactadas a tasa BADLAR se le aplicó la misma (más el respectivo plus) utilizando la de Bancos Privados para cada año, publicadas en la página web del Banco Central de la República Argentina²⁸. En el caso de las deudas pactadas con índice de actualización CER, se recurrió como fuente a Errepar²⁹.

Una vez que se contó con todas las tasas “nominales”, el siguiente paso fue transformarlas en “reales” (o sea sin inflación), donde se encontró el problema de no contar con un deflactor con aceptación unánime, relacionado al hecho de que Mendoza ha dejado de publicar su índice de precios al consumidor. A tal efecto se decidió trabajar con dos índices alternativos, el de la Provincia de San Luis³⁰ y el del INDEC³¹.

A los efectos de visualizar la metodología de trabajo se presenta en el Anexo II, a modo de ejemplo, algunas de las hojas de cálculo de determinación de la tasa promedio ponderada de la deuda para los cuatro municipios.

Se exponen en primer lugar los resultados del cálculo de la tasa real utilizando el índice de Precios al Consumidor publicados por la Provincia de San Luis.

Deuda Consolidada
Tasa Real Promedio Ponderado
Índice de Precios al Consumidor Pcia. De San Luis

MUNICIPIO	2.010	2.011	2.012	2.013
Capital	-10,80%	-9,43%	-11,77%	-15,43%
Godoy Cruz	-9,28%	-7,06%	-11,43%	-15,65%
Guaymallen	-10,57%	-6,96%	-3,74%	-6,54%
Las Heras	-9,81%	-7,37%	-4,73%	-7,12%

Fuente: *Elaboración propia en base a datos publicados en el Libro de la Deuda Pública (Ministerio de Hacienda) y las páginas web del Errepar, B.N.A, B.C.R.A. y Estadísticas del Gobierno de la Provincia de San Luis.*

Se observa que en todos los casos la tasa real promedio a aplicar sobre el stock de deuda al final de cada año resultó ser negativa para los municipios. Esto se debe a que gran parte del endeudamiento está pactado en pesos a tasas fijas o en condiciones favorables, casi en todos los casos muy inferiores a la tasa de inflación.

²⁷ www.bna.com.ar

²⁸ http://www.bcra.gov.ar/Estadisticas/estprv010001.asp?descri=18&fecha=Fecha_Ref&campo=Bad_pri_pes

²⁹ http://errepar.com/nova/nova_modulos/cercvs/default.asp

³⁰ www.indec.gov.ar

³¹ www.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaasp/Paginas/Pagina.asp?Paginald=76

Las tasas negativas sólo subsisten en pocos casos si se aplica el índice de precios del INDEC, cuyos resultados se exponen a continuación:

Deuda Consolidada
Tasa Real Promedio Ponderado
Índice de Precios al Consumidor I.N.D.E.C.

MUNICIPIO	2.010	2.011	2.012	2.013
Capital	0,42%	0,51%	4,93%	-4,49%
Godoy Cruz	2,12%	3,14%	5,33%	-4,74%
Guaymallen	0,67%	3,25%	14,48%	5,55%
Las Heras	1,53%	2,80%	13,30%	4,89%

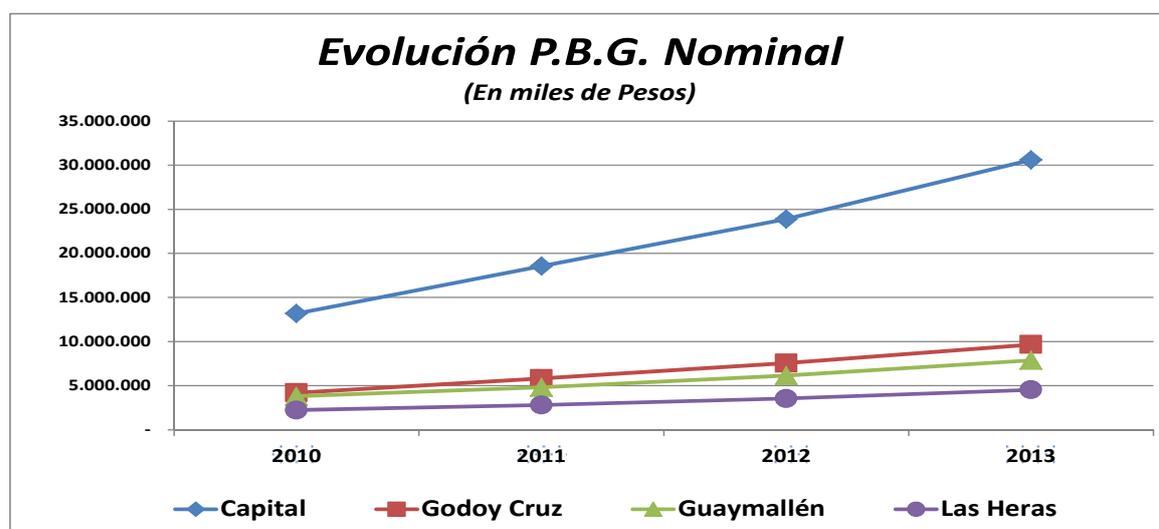
Fuente: *Elaboración propia en base a datos publicados en el Libro de la Deuda Pública (Ministerio de Hacienda) y las páginas web de Errepar, B.N.A, B.C.R.A e INDEC.*

Las tasas promedio, si bien son positivas, en muchos casos siguen siendo ventajosas. En general el financiamiento “blando” es otorgado por la provincia, que asumió en el pasado un rol de “acreedor paternalista” al otorgar o refinanciar pasivos. La posibilidad de la desaparición de estas condiciones se analizará en apartados posteriores.

Una cuestión metodológica a resaltar es que el bajo nivel de esta tasa (negativa) hace que las conclusiones de modelo de Blanchard necesitan tener una cuidadosa interpretación, ya que no está planteado por su autor para un escenario de $(r - \theta)$ negativo.

5.2.4. Tasa de crecimiento de la economía (del Producto Bruto Geográfico) (θ)

Si bien en los cálculos se han utilizado las tasas de crecimiento del PBG a valores constantes, se considera más ilustrativo, a los fines comparativos, mostrar la evolución del producto municipal a valores nominales. Se observa el nivel y evolución del valor agregado de la Capital en relación al resto de los Municipios.



Fuente: *Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la provincia de Mendoza.*

6. Análisis proyectado de solvencia fiscal

Teniendo en cuenta que en el análisis mencionado se realizan proyecciones “*hacia el futuro*” corresponde tomar un punto de referencia (es decir, una fecha) y proyectar desde la misma hacia los años venideros. En otras palabras el modelo responde a la pregunta *¿Es sustentable “de aquí en adelante” la deuda pública de determinada jurisdicción?*

Dada la escasa disponibilidad de datos confirmados por fuentes oficiales para el año 2014, necesariamente el citado punto de referencia debe ser el 31/12/2013. Los resultados serán igualmente válidos, con las aclaraciones que se harán en cada caso, y se cuenta con la ventaja de tener certeza respecto a que se están dotando a los indicadores de datos validados por los respectivos organismos proveedores de los mismos.

En esta sección se calcula el indicador de Blanchard para cada uno de los cuatro municipios bajo la perspectiva del 31/12/13 y hacia el futuro³².

$$\frac{-d}{(r - \theta)} = b_0$$

Se utilizaron en cada caso las variables expuestas en la sección 5.2. del presente trabajo, realizando diferentes escenarios, pero, siempre dejando como incógnita el Resultado Financiero Total. El test responde a la pregunta ***¿Cuál es el resultado financiero total que tiene que tener el municipio en el próximo y siguientes años para seguir siendo sustentable, es decir, para mantener la relación Deuda/PBG que tiene en este momento?***

Los escenarios se han volcado en diferentes columnas, de acuerdo al siguiente detalle:

Columna 1: Considerando sólo la Deuda Consolidada, y la Tasa Real Promedio Ponderada de la Deuda deflactada con el Índice de Precios de la Provincia de San Luis

Columna 2: Considerando sólo la Deuda Consolidada, y la Tasa Real Promedio Ponderada de la Deuda deflactada con el Índice de Precios del INDEC

Columna 3: Considerando la deuda total, o sea la Consolidada más la Flotante³³, y la Tasa Real Promedio Ponderada de la Deuda deflactada con el Índice de Precios del INDEC

A continuación se exponen los resultados obtenidos:

³² Ver la fórmula (4) del Punto 4.2.1.

³³ Si bien la tasa de la deuda flotante es cero (sueldos, contratos, proveedores, etc.), se considera que en el porcentaje correspondiente a deuda en bienes y algunos servicios el componente financiero viene incorporado al precio.

Resultado financiero total para mantener la Sustentabilidad
(Diferentes Escenarios)

MUNICIPIO	DEUDA CONSOLIDADA	DEUDA CONSOLIDADA	DEUDA CONSOL.+FLOTANTE
	TASA PROMEDIO INFL. SAN LUIS (I)	TASA PROMEDIO INFL. INDEC (II)	TASA PROMEDIO INFL. INDEC (III)
Capital	-0,0149%	-0,0058%	-0,0066%
Godoy Cruz	-0,0379%	-0,0150%	-0,0417%
Guaymallen	-0,0292%	0,0103%	0,0131%
Las Heras	-0,0109%	0,0029%	0,0358%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los cuadros anteriores

Debe interpretarse cada columna como Resultado Financiero Total en porcentaje del respectivo P.B.G. para el año 2014 y en adelante para mantener la sustentabilidad, y el signo negativo como egresos mayores a los ingresos, es decir que puede seguir siendo sustentable el municipio aún con déficit.

Si se colocan los ingresos proyectados para el año 2014, hasta en el escenario menos favorable los resultados obtenidos son mejores a los necesarios para mantener la sustentabilidad, salvo en el caso de Guaymallén.

Resultados provisorios 1º año posterior al análisis de sustentabilidad
(Resultado Total / P.B.G)

MUNICIPIO	RESULTADOS PROVISORIOS 2014
Capital	0,0121%
Godoy Cruz	0,0084%
Guaymallen	-0,3403%
Las Heras	0,1488%

Fuente: Tribunal de Cuentas de Mendoza. Información exigida por la Ley de Responsabilidad fiscal (Anexo 2 bis y 3).

Ahora bien, hay que tener en cuenta que se han utilizado valores de la tasa promedio ponderada de la deuda y de crecimiento con la mirada puesta en el primer año posterior al análisis, es decir año 2014. Se considera que es oportuno replantear el estudio con **proyecciones más realistas** de las mismas, en base a información actualizada.

Se re-hicieron las simulaciones, utilizando otras variables más pesimistas, de acuerdo a las siguientes estimaciones:

- Respecto a la tasa real de la deuda, como se anticipó un gran porcentaje de la misma está representado por acreencias de la provincia de Mendoza a tasas fijas en pesos. En la actualidad la Provincia está tomando financiamiento a tasas más elevadas e incluso en moneda extranjera. Es factible pensar, que no le será fácil a los municipios seguir financiando o refinanciando pasivos a tasas reales negativas. Por ello se trabajó con una tasa real positiva del 6% anual.

- b. En relación con el crecimiento del P.B.G., las perspectivas macroeconómicas actuales no señalan un crecimiento importante. Se trabajó con el 1%. Se exponen a continuación los resultados:

Análisis de Blanchard

MUNICIPIO	RESULTADO NECESARIO
Capital	0,0060%
Godoy Cruz	0,0138%
Guaymallen	0,0220%
Las Heras	0,0086%

Fuente: *Elaboración propia en base a datos de los cuadros anteriores*

Se observa que en este caso todos los municipios necesitan para mantener su condición de sustentabilidad obtener superávit financiero. Si los comparamos con los resultados financieros provisorios del año 2014, se observa Capital y Las Heras obtienen un superávit mayor al necesario, y en el caso de Godoy Cruz inferior. El caso que aparece como más complejo es el de Guaymallén, que debe obtener superávit, pero presentó un déficit.

Pero el hecho que todos necesiten resultado positivo para mantener la condición de sustentabilidad, pone una luz de alerta sobre el manejo de las cuentas públicas. Sobre todo, si se tiene en cuenta que de acuerdo a lo expresado en el punto 4.3. el análisis de Blanchard es incompleto, y debe necesariamente ser complementado con una mirada sobre la **sustentabilidad financiera**.

El indicador de Blanchard supone que cuando se producen los vencimientos de capital, los mismos pueden ser refinanciados "en las mismas condiciones". Ya se anticipó que ese "roll over" no sería tan viable en el caso que el acreedor sea la provincia, ya que tiene escaso margen de maniobra, incluso para su propio financiamiento. Por otra parte los bancos privados, por definición, trabajan con tasas activas positivas.

Por otro lado, en caso de que algún municipio tuviese déficit algún año, el financiamiento necesario para afrontar el mismo, se sumaría a los "roll overs" en condiciones no tan buenas condiciones como antes. Pero además, es necesario tener en cuenta que las perspectivas de crecimiento económico no son, al menos en el corto plazo, tan alentadoras.

Todo lo comentado en los últimos párrafos, hace que sea necesario realizar un monitoreo permanente de las cuentas públicas municipales, y aconsejar la proyección de resultados positivos (superávits) en los próximos años.

7. El enfoque de organismos internacionales

7.1. Fondo Monetario Internacional

Incursionando en el enfoque de dos grandes instituciones económicas del mundo, podemos observar dentro del Fondo Monetario Internacional como se analizan las situaciones fiscales de los países mediante el detalle de un marco de sostenibilidad de la deuda (DSF)³⁴. Este marco comenzó a funcionar en el año 2012, siendo sus objetivos:

³⁴ INTERNATIONAL MONETARY FUND - FACTSHEET (2011). "The Joint World Bank-IMF Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries".

- Evaluar la situación actual de la deuda, su estructura de vencimientos, si se encuentra estabilizado o fluctúa, si esta indexada y quien la posee.
- Identificar las vulnerabilidades en la estructura de la deuda o en el marco político, con la suficiente antelación para que las correcciones de política puedan ser inducidas antes de que surjan las dificultades de pago.

En aquellos casos donde han surgido tales dificultades, o están a punto de emerger, se debe examinar el impacto de las alternativas de estabilización en la trayectoria de la deuda.

Este marco DSF (Debt Sustainability Framework) se compone de un estudio completo de dos ítems: del total de la deuda pública y del total la deuda externa. Dentro de este estudio, se llevan a cabo con regularidad por el fondo, los análisis de sostenibilidad de la deuda DSA (Debt Sustainability Analysis), que funciona como una herramienta para mejorar, prevenir y resolver potenciales crisis. El DSA se componen de:

- Un análisis de la carga de la deuda proyectada de un país en los próximos 20 años y su vulnerabilidad a las crisis.
- Una evaluación del riesgo de sobreendeudamiento para dicho plazo, sobre la base de umbrales indicativos de la carga de la deuda que dependen de la calidad de las políticas y las instituciones del país;

Este análisis brinda una herramienta de evaluación de la situación del país (estado). Por lo cual, un indicador de carga de la deuda que supera su umbral indicativo sugiere un riesgo de sufrir algún tipo de problemas de deuda.

Dentro de este análisis se identifican cuatro clasificaciones para el riesgo de crisis de la deuda externa:

- a) bajo riesgo, cuando todos los indicadores de la carga de deuda están muy por debajo de los umbrales;
- b) Riesgo moderado, cuando los indicadores de la carga de la deuda están por debajo de los umbrales en el escenario base, pero las pruebas de resistencia indican que los umbrales podrían ser violados si hay choques externos o cambios bruscos en las políticas macroeconómicas;
- c) Alto riesgo, cuando el escenario de referencia indica un incumplimiento prolongado de la deuda o de los umbrales de servicio de la deuda, pero el país no enfrenta actualmente las dificultades de reembolso y escenarios alternativos o las pruebas de tensión también muestran brechas prolongadas;
- d) En señal de socorro de la deuda, cuando el país ya está teniendo dificultades de pago.

Las evaluaciones de sostenibilidad de la deuda se tienen en cuenta para determinar el acceso al financiamiento del FMI. Estas evaluaciones también son tenidas en cuenta por las agencias calificadoras de riesgo, tales como Moody's, que dan un marco para los posibles financistas de los estados.

La aplicabilidad de los conceptos desarrollados al tema específico del presente trabajo hace concluir claramente que los municipios analizados se encuentran en la clasificación b), ya que si bien son fiscalmente sustentables, hay cambios en el entorno financiero que pueden poner a prueba la situación actual.

7.2. Aplicación del Enfoque del Banco Mundial

Dado el alcance del presente trabajo lo fundamental es relevar la mirada de este organismo sobre la sustentabilidad sub-nacional. El Banco Mundial³⁵ en su foro sobre sustentabilidad fiscal de la deuda, divide en dos el estudio de dicho tópico: el de la sustentabilidad en la provisión de servicios y la sustentabilidad fiscal.

La primera es la capacidad de proveer a la comunidad de los servicios que la ley mande, y con la adecuada cobertura, calidad y costo. La segunda es la habilidad de generar los suficientes recursos para financiar los gastos, y cumplir con los servicios de la deuda tomados, renegociaciones y los ajustes fiscales significativos.

Ambas sustentabilidades están relacionadas. Una deuda insostenible genera presiones que puedan peligrar la capacidad de proveer servicios. Es verdad, como ya se mencionó, que en caso de estados sub-nacionales es probable que ante un estado nacional paternalista, se realice salvatajes que impidan que la provisión de servicios se vea afectada, por lo cual debe completarse el análisis indicando el grado de dependencia del estado sub-nacional al estado superior.

Dadas estas preocupaciones por las deudas sub-nacionales se proponen una serie de indicadores. Los principales para analizar la sustentabilidad de la deuda sub-nacional se relacionan con la **solventia** y la **liquidez**.

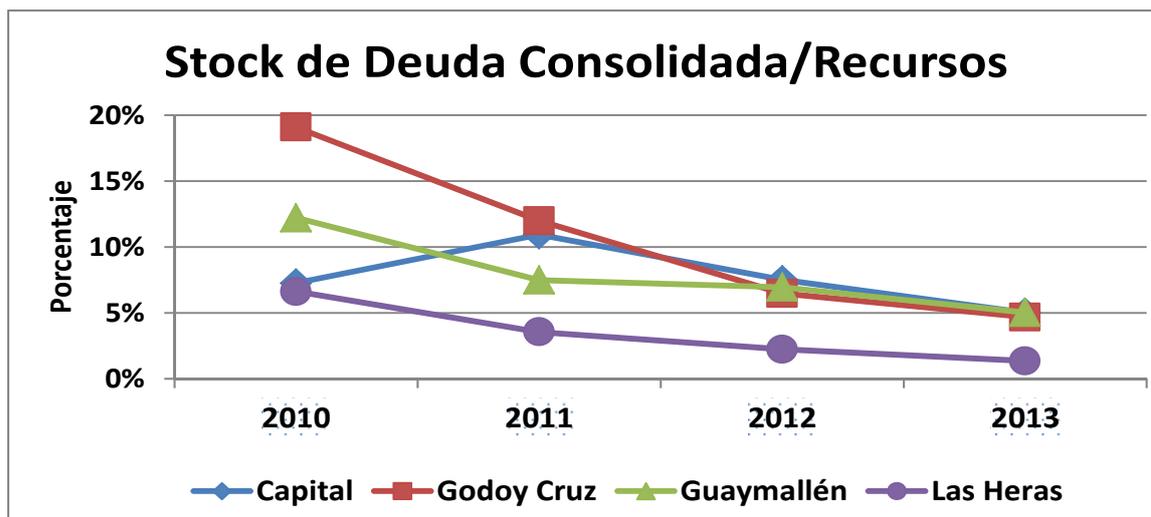
Se pretende a continuación aplicar el enfoque descrito a los municipios urbanos de la provincia de Mendoza, a los efectos de complementaria el análisis realizado a través del modelo de Blanchard.

7.2.1. Solventia

El primero de los indicadores de este punto es el ratio: Stock/Recursos. Stock se refiere al Total de la Deuda Pública Consolidada al 31/12 de cada año. Se tomará como recursos los **Ingresos Totales** que obtiene el estado sub-nacional, o sea incluyendo aquellos de procedencia propia como los de procedencia de la provincia o de la nación, incluyendo aquellos que son ingresos corrientes como los de capital.

El indicador muestra cual es el porcentaje que el stock de la deuda representa en los ingresos totales de los municipios. Una tendencia hacia el alza en el mismo mostraría una desmejora en la sustentabilidad del municipio. Así por ejemplo, si llegase a ser mayor a la unidad, indicaría que además de utilizar todos los Ingresos del respectivo periodo para pagar la deuda, sería necesario además utilizar parte de los del año siguiente. Se muestra a continuación la situación en el caso de los municipios seleccionados.

³⁵ WORLD BANK (2009) "Fiscal sustainability of debt"; Joint Ministerial Forum on Debt Sustainability, Washinton.

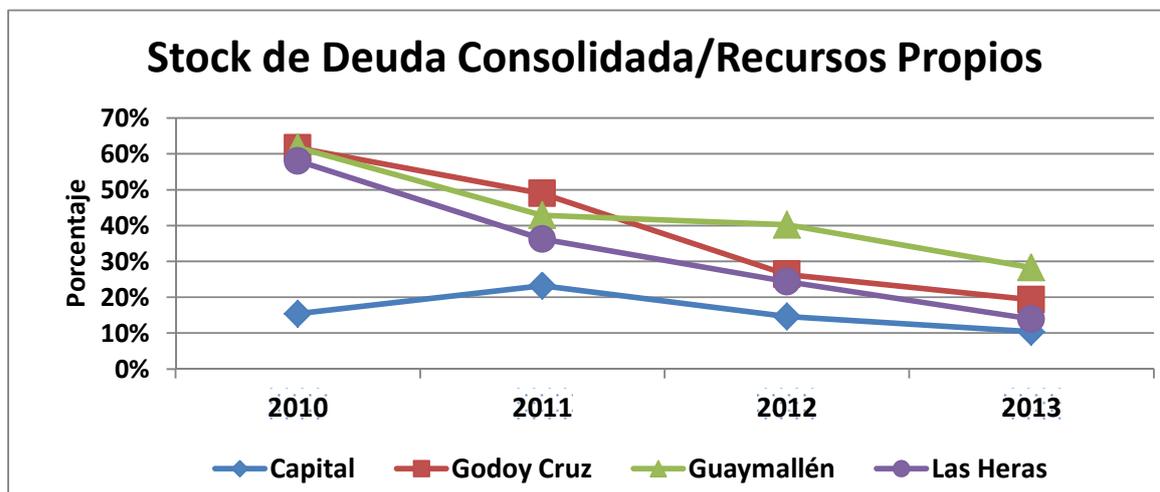


Fuente: Elaboración propia en base a datos al Libro de la Deuda Pública de Mendoza y de datos del Tribunal de Cuentas.

En el gráfico de la trayectoria del ratio es notable una tendencia decreciente en los municipios, salvo un pico en el año 2011 para el municipio de Capital. Dicha tendencia obedece a que sobre todo por influencia de la inflación los ingresos han crecido más que el stock de deuda, que como ya se comentó está pactada a condiciones favorables³⁶.

Sin embargo es importante señalar que los recursos con que cuentan los municipios han crecido a tasas reales decrecientes en los últimos tres años analizados.

Se considera pertinente complementar el análisis considerando en el denominador solamente los Recursos Propios (de origen municipal) de cada comuna, mostrando a continuación los resultados:



Fuente: Elaboración propia en base a datos al Libro de la Deuda Pública de Mendoza y de datos del Tribunal de Cuentas.

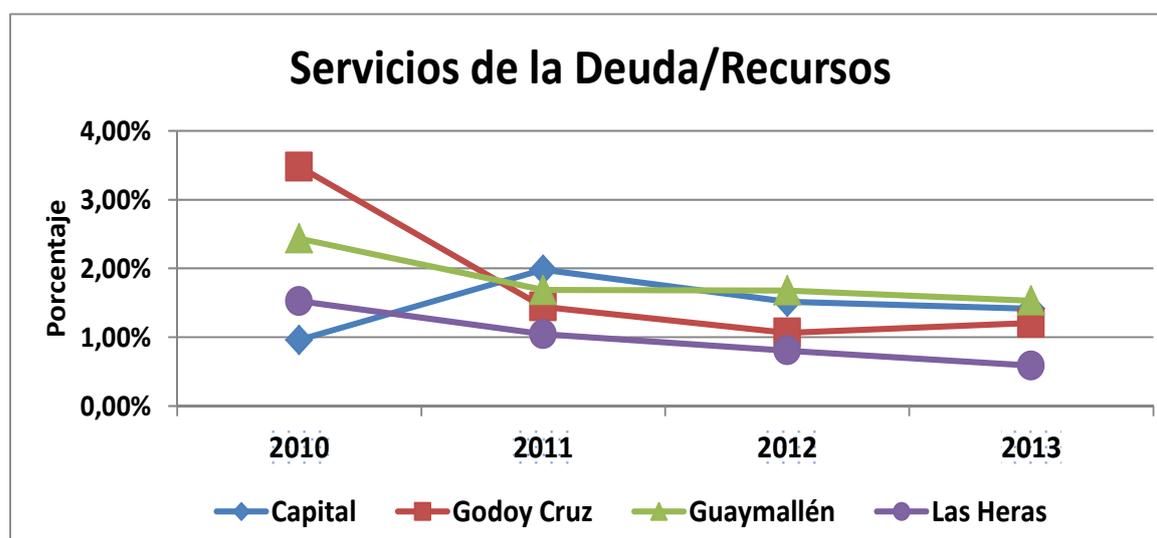
Más allá de la tendencia del índice, lo que resulta llamativo es la heterogeneidad del indicador en los primeros años. Es importante resaltar que sólo se está teniendo en cuenta la deuda consolidada, y no la flotante.

³⁶ El valor en pesos de la deuda en dólares se calcula en base al tipo de cambio oficial, cuya tasa de cambio anual ha sido menor a la inflación.

7.2.2. Liquidez

En el segundo eje de la evaluación se debe fijar la atención en las capacidades financieras del estado sub-nacional para hacer frente al cumplimiento de los servicios de la deuda, sin descuidar las obligaciones con su comunidad.

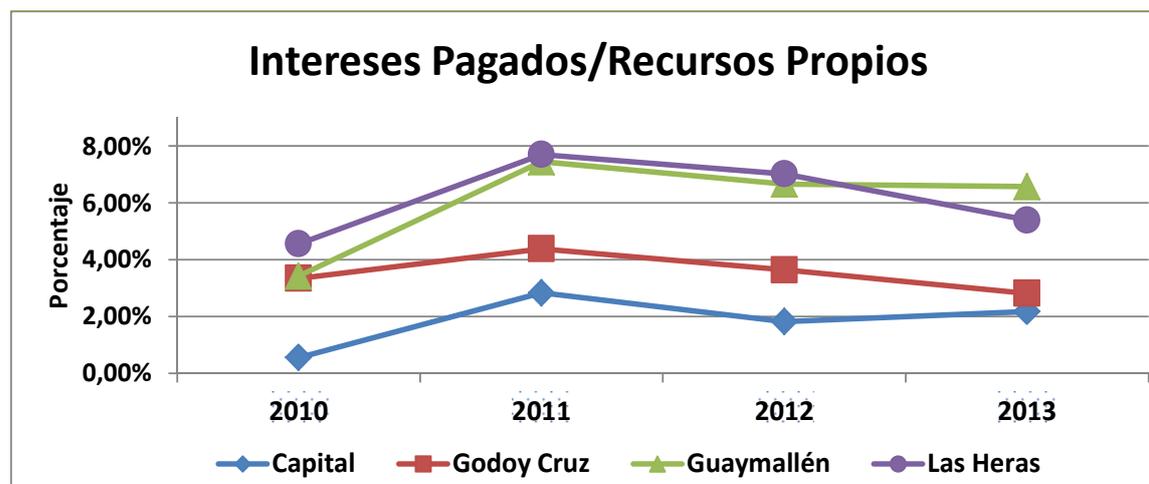
El primer análisis está relacionado con el porcentaje que representan los servicios de la deuda en relación a los recursos totales. Se debe destacar que por servicios se refiere al pago de interés y amortización de la deuda.



Fuente: Elaboración propia en base a datos al Libro de la Deuda Pública de Mendoza y de datos del Tribunal de Cuentas.

Se observa que a partir del año 2011 los porcentajes son menores al 2%, siendo el municipio de Las Heras el que menos porcentaje de los recursos tiene comprometido al pago de los servicios de sus deudas, resultado del hecho de que su monto de deuda (consolidada) es mucho menor al monto de las deudas de los demás municipios.

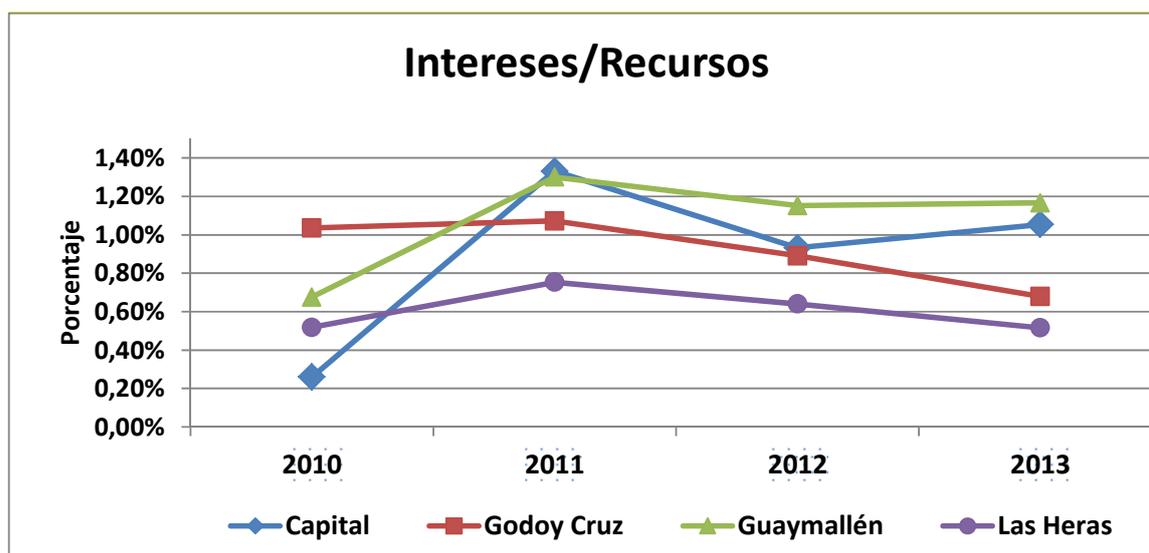
Ahora se consideran solamente los recursos propios y los resultados están volcados en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia en base a datos al Libro de la Deuda Pública de Mendoza y de datos del Tribunal de Cuentas.

Vuelve a destacarse la heterogeneidad, donde hay municipios que alcanzan el 8% en tanto que otros nunca superan el 3%. Capital no muestra importantes cambios, ya que como se mencionó antes, gran parte de sus ingresos son propios al ser uno de los principales centro de radicación de empresas, inscripciones de vehículos, etc, que proporcionan mayor ingresos que al resto de los municipios.

Por último se muestra el ratio entre los intereses pagados y los recursos, volcando los resultados en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia en base a datos al Libro de la Deuda Pública de Mendoza y de datos del Tribunal de Cuentas.

Se evidencia, en comparación con gráficos anteriores, que dentro del pago de los servicios de la deuda el mayor porcentaje de lo que se abona es en concepto de interés. Lo que evidencia una importante porción de *roll-overs* en los vencimientos.

En el caso de los municipios seleccionados de Mendoza en promedio se ubica en el 0,85%. Siendo en todo el período analizado menor a 1.4% para todos los casos, lo cual indica que solamente con ese porcentaje de ingresos totales, como máximo, los municipios pudieron pagar los intereses devengados de la deuda.

Dentro de este punto, es necesario evaluar quienes son los acreedores de la deuda de los Municipios de Mendoza. Pues es importante conocer, ante un problema financiero ante quien deberían responder estos estados sub-nacionales. Para ello podemos observar los acreedores de las deudas municipales de los estados sub-nacionales seleccionados en el año 2013:

ACREEDOR		MONTO	PORCENTAJE
Sector Público	Provincia de Mendoza	58.607.346	76%
Ent.Financiera Pública	Banco Nación Argentina	6.256.776	8%
Ent.Financiera Privada	Banco Superville	12.016.500	16%
TOTAL		76.880.621	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos al Libro de la Deuda Pública de Mendoza y de datos del Tribunal de Cuentas.

Es fácil notar que el estado provincial es el poseedor del 76% de la deuda de los municipios, siendo el principal acreedor. Por lo cual, ante una falta de pago de sus deudas el principal afectado será la provincia, aunque por otro lado, sería un acreedor dispuesto a buscar soluciones alternativas para no perjudicar en exceso a la comuna.

8. Una mirada sobre la “gestión” de la deuda pública ³⁷

En todos los niveles de gobierno, tanto el central como los sub-nacionales, es preciso atender aspectos de la gestión de la deuda pública. Esto incluye elementos exógenos al gobierno y otros endógenos. Según sea el nivel de gobierno habrá mayor o menor grados de libertad para actuar, pero en todos los casos se debe considerar:

Manejo de Deuda: Establecer indicadores de liquidez que permitan a la oficina de deuda implementar estrategias de emergencia, tales como activación de líneas de crédito, uso de productos de agencias multilaterales, etc.

Dinámica de Mercado: Determinar que variables de mercado afectan la disponibilidad de activos, así como identificar que variables afectan la disponibilidad de mercado que aumenta el riesgo de refinanciamiento y por ende incrementan el riesgo de liquidez

Capacidad de Reacción: Resulta fundamental identificar las herramientas con las que cuenta el Gobierno para hacer correcciones a su política fiscal (ingreso/gasto), sin poner en riesgo la sostenibilidad de la deuda pública.

Manejo de Tesorería: Resulta relevante constantemente revisar los procesos de tesorería, realizar análisis estadísticos para determinar variaciones contra el programa de egresos e ingresos, que pudieran afectar la disponibilidad de recursos para afrontar las obligaciones de deuda

Por otro lado los **objetivos** del manejo de la estrategia de pasivos a los que hay que prestarles atención para evitar caer en insolvencia son seis:

- a. Mejorar el perfil de los vencimientos
 - I. El emisor puede utilizar tanto recompras como intercambios para mejorar su perfil de vencimientos y disminuir el riesgo de refinanciamiento.
 - II. Dependiendo de las condiciones de mercado se pueden entregar instrumentos de un plazo significativamente mayor, sin embargo no es recomendable forzar el intercambio con plazos demasiado largos.
- b. Crear y fortalecer referencias de mercado
 - I. La emisión de nuevas referencias por sí misma es una operación de manejo de pasivos.
 - II. Un monto en circulación significativo y una base de inversionistas diversificada en el nuevo instrumento mejorará la liquidez en el mercado secundario.
 - III. Un buen resultado en este tipo de operaciones de manejo de pasivos permite al inversionista asegurar que participa en un bono líquido.

³⁷ INTERNATIONAL MONETARY FUND. MONETARY AND CAPITAL MARKETS DEPARTMENT (2012). “Diferencias entre sostenibilidad y riesgo de liquidez de la Deuda Pública”. Taller Regional. Formulación de estrategias de deuda de mediano plazo. Managua. Nicaragua. Se recomienda al lector interesado en el tema una lectura completa del documento.

- c. Mejorar la eficiencia de la curva de rendimientos
 - I. Una curva de financiamiento eficiente le permite al Gobierno Central conocer cuál es su costo de financiamiento en diferentes plazos. Se asume que el gran público inversionista es capaz de emitir su opinión con respecto al valor de los instrumentos de deuda de manera eficiente
- d. Ampliación de la base de inversores
 - I. Una tenencia diversificada entre una base de inversionistas amplia asegura un funcionamiento correcto del mercado secundario.
 - II. Las operaciones de manejo de pasivos pueden orientarse a una base de inversionistas puntual dependiendo del apetito de riesgo por los instrumentos.
- e. Disminuir el riesgo
 - I. Las operaciones de manejo de pasivos, ayudan al emisor a mejorar el perfil de riesgos del portafolio de deuda.
 - II. Pueden aplicarse para modificar la composición de tasa, composición de monedas, disminuir el riesgo de refinanciamiento.
 - III. Utilizando productos derivados.

Desde el punto de vista local se hace mención a lo establecido en Ley Provincial de Mendoza N° 8706 de Administración y Control sobre el sistema de la Deuda Pública. Una buena gestión de la Solvencia Fiscal requiere como requisito previo la existencia de una estructura adecuada.

Como se mencionó en el punto 2.3 la Provincia de Mendoza cuenta con la Ley N° 8706 de Administración y Control. Esta Ley rige para los municipios y estos deberán a realizar las adecuaciones pertinentes a los distintos subsistemas. Según el artículo 59 de la Ley, el Sistema de Crédito Público el "*conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que regulan las acciones y operaciones tendientes a la obtención y cancelación de financiamiento interno y externo, incluido el proceso previo de evaluación y dictamen de factibilidad para la concreción y aplicación de la toma de créditos internos y externos*".

Adicionalmente la Ley establece diversas clasificaciones para la Deuda Pública así como las distintas atribuciones de la Dirección General de Crédito Público. Entre las principales atribuciones de esta Dirección se puede mencionar (artículo 73 Ley N° 8706):

- a. *Participar administrativamente en la elaboración de las políticas de financiamiento del gasto público en base a técnicas de crédito público, endeudamiento u otras;*
- b. *Organizar un sistema de información sobre el mercado de capitales y las ofertas de financiamiento disponibles;*
- c. *Dictaminar la factibilidad de las operaciones de endeudamiento cierto, como títulos, bonos, préstamos y empréstitos, cuya exigibilidad exceda el ejercicio económico-financiero en el que se generan;*

- d. *Dictaminar la factibilidad de las operaciones de endeudamiento potencial, como fianzas, avales y garantías;*
- e. *Dictaminar la factibilidad de la consolidación, novación y compensación de la totalidad de los pasivos, involucrando la compensación de créditos con Organismos Provinciales, Nacionales y Municipales;*
- f. *Participar en los procedimientos de emisión, colocación y rescate de empréstitos;*
- g. *Participar en la negociación, contratación y amortización de préstamos;*
- h. *Mantener un registro actualizado del Estado del crédito público, debidamente integrado al Sistema de Contabilidad, donde se asienten las operaciones de financiamiento indirecto y las cesiones de derechos del Estado frente a terceros, incluida la coparticipación federal y de recursos propios;*
- i. *Supervisar el cumplimiento de las obligaciones asumidas;*
- j. *Proponer al Poder Ejecutivo la reglamentación del recupero de las obligaciones asumidas por el Tesoro Provincial en calidad de deudor indirecto;*
- k. *Efectuar las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública y ordenar su cumplimiento;*

9. Conclusiones

- De la revisión de **la legislación y reglamentación vigente** se puede concluir que en la Provincia existen diversas restricciones y regulaciones al endeudamiento sub-provincial. Los Municipios están obligados a solicitar autorización a la Legislatura para endeudarse (por medio de sus Consejos Deliberantes) y a su vez es el Concejo Deliberante el que autoriza al Ejecutivo Municipal el endeudamiento. A su vez existen reglas a cumplir en cuanto a la difusión de la información y un régimen de sanciones por incumplimiento.
- Resulta relevante revisar los **modelos teóricos de sustentabilidad fiscal** para aplicarlos a la realidad de los estados federales y sus gobiernos sub-nacionales. La reforma de la Constitución Nacional reconoce la autonomía de los municipios. El reconocimiento del status jurídico carece de eficacia sin la sustentabilidad fiscal. Los municipios de la provincia de Mendoza cuenta con una muy detallada y clara información sobre su deuda pública, por lo que se pueden lograr resultados muy útiles para generar herramientas que sirvan al momento de tomar medidas concretas de política fiscal.
- Los modelos tradicionales de sustentabilidad fiscal se basan fundamentalmente en el análisis de **cuatro variables** (Relación Deuda/P.B.G, Tasa de interés real promedio de la deuda, Tasa de crecimiento real y Ratio superávit primario/P.B.G.). Es necesario complementar ese análisis con indicadores de **sustentabilidad financiera**, donde cobra fundamental relevancia la tasa de amortización de la deuda. Pero además, resulta necesario estar atento a otros aspectos tales como: el “riesgo país”, las tasas internacionales relevantes y las condiciones de responsabilidad fiscal para poder tener acceso a mercados nacionales e internacionales.
- El dato distintivo es la **tasa promedio ponderada de la deuda**, ya que muestra valores muy bajos en todos los casos analizados, pero además, si se utiliza para descontarles la inflación el índice de Precios al Consumidor de la Provincia de San Luis, en los cuatro municipios analizados son **negativas** para todo el período considerado.

- **El peso de la Deuda Pública** de las comunas analizadas, o sea el stock de la misma sobre sus respectivos productos brutos, es muy **bajo** al 31/12/13, incluso considerando la deuda flotante. La Deuda Total oscila en todos los casos entre el 0,10 y 1,7% desde en 2010 al 2013. Es bajo sobre todo si se lo compara con igual índice a nivel nacional y provincial. La Deuda Pública Nacional Bruta equivale aproximadamente al 44% del P.B.I. de la Argentina y la de la provincia es cercana al 8% de su P.B.G.
- Sin embargo el análisis convencional de solvencia fiscal de largo plazo, no permite realizar para los municipios objeto del presente estudio, diagnósticos correctos **debido a que la tasa de interés real promedio ponderada es la mayoría de las veces menor que la tasa de crecimiento real de la economía** en los cuatro municipios en casi todo el período analizado, rompiendo de esta manera uno de los supuestos fundamentales de dicho análisis.
- El citado bajo peso de la deuda sobre el producto bruto; y la posibilidad de contar con una tasa real de endeudamiento menor a la de crecimiento real han otorgado a los municipios analizados holgura en el manejo de su solvencia. A tal punto, que si se aplica el Modelo de **Blanchard** tomando como punto de referencia el 31/12/13, las comunas pueden proyectar solvencia, según el escenario seleccionado, aún con déficits del Resultado Total.
- Ahora bien, si se simulan las variables aplicando un **criterio más realista**, en todos los casos necesitan superávit, y en los casos de Godoy Cruz y Guaymallén el resultado provisorio del próximo año fue inferior al necesario para mantener la sustentabilidad.
- Respecto al enfoque Banco Mundial los municipios muestran indicadores razonables desde el punto de vista de la solvencia y la liquidez, sin embargo, a partir de ahora el manejo de las cuentas públicas debe ser extremadamente cauteloso. En principio **está tendiendo a desaparecer el acreedor paternalista que es el Estado Nacional** que otorga préstamos a la provincia e incluso los refinanciaba en excelente condiciones. Con lo cual la provincia de Mendoza tendrá menos posibilidad de transferir a los municipios un financiamiento a tasas reales negativas.
- Dado lo expresado en el punto anterior, los municipios deberán obtener mayor porcentaje de sus fondos en el mercado de capitales, **para financiar los roll overs** de vencimientos de capital que se vayan produciendo y **para los eventuales déficits**. Los indicadores aquí estudiados serán de relevancia para el análisis de los inversores.
- En el mismo sentido, las **expectativas de crecimiento real** del producto bruto geográfico de los municipios son, al menos por ahora, más limitadas. Por otro lado, no debe dejarse de seguir con atención la evolución del nivel de la **deuda pública flotante**.
- En conclusión, a pesar de la **buena “foto”** que puede tomarse de la situación actual del endeudamiento de los municipios analizados, resulta necesario **proyectar presupuestos equilibrados**, al menos mientras permanezcan las variables relevantes en las condiciones actuales.
- Por último, es recomendable tratar de adaptar a cada caso particular las mejores prácticas en la **gestión de la deuda pública**.

BIBLIOGRAFÍA

1. AHMAD, E., ALBINO, M., SINGH, R. (2005): AHMAD, E., ALBINO, M., SINGH, R. "Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations ", IMF WORKING PAPER. Junio 2005.
2. ALVAREZ, C., MANES, M., PAREDES, Pablo., IVANI, G. (2011) "El acceso al crédito de los Gobiernos Subnacionales. El caso de las provincias y municipios de la República Argentina". Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba. República Argentina.
www2.mecon.gov.ar/.../provincial/.../El_acceso_al_credito_de_los_gobiernos_subnacionales.pdf
3. BLANCHARD, Olivier (1990): "*Suggestions for New Set of Fiscal Indicators*"; *OECD Economic Department Working Papers*, No. 79, OECD Publishing, pp.23.
4. CAPTAC – FMI (2013): "*Metodologías para evaluar la sostenibilidad de la deuda*" - .IV Taller Regional sobre Gestión de la Deuda Pública.
5. DEBT RELIEF INTERNATIONAL (2009): "*Public finance sustainability in subnational governments*", London 2009.
6. FERNANDEZ, A. (2013) "*Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño en México*" PPT Fiscal Affairs Department, IFM. Costa Rica.
7. FRENKEL, Roberto; Revista CEPAL N° 74, Agosto 2001-p 112 a 117).
8. Informe Confederación Argentina de la Mediana Empresa (2014): "*Los municipios siguen creando o aplicando ajustes abusivos*".
9. INTERNATIONAL MONETARY FUND. FACTSHEET (2011). "*The Joint World Bank–IMF Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries*".
10. INTERNATIONAL MONETARY FUND. MONETARY AND CAPITAL MARKETS DEPARTMEN (2012). "*Diferencias entre sostenibilidad y riesgo de liquidez de la Deuda Pública*". Taller Regional. Formulación de estrategias de deuda de mediano plazo. Managua. Nicaragua. Se recomienda al lector interesado en el tema una lectura completa del documento.
11. Ley Provincial de Responsabilidad Fiscal N°7314.
12. Ley Provincial de Administración y Control N° 8706
13. LOPEZ MURPHY, R., ARTANA D., MOLINA R. y otros (1996), "*Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos – El caso de la Provincia de Mendoza*", Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
14. MOLINA, R., CORREA, R. y MORÁBITO, F.; "*Sustentabilidad de la Deuda Pública de la provincia de Mendoza*", en la XLVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política-A.A.E.P. .(Mar del Plata - provincia de Buenos Aires 2011).
15. MOLINA, R, SANSONE, J, DI BLASI, J, BENGOLEA, Y, CAPUTTO, M.I. (2014) "*Análisis de sustentabilidad fiscal de estados sub-nacionales: el caso de los municipios urbanos de la provincia de Mendoza*", en los Anales de las 47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba 2014.
16. PIEKARS, Julio (2004): "La sustentabilidad financiera de la deuda pública", Anales de las 39° Reunión Anual de la Asociación de Economía Política Argentina, Buenos Aires, UCA y AAEP, pp. 25.

17. SEKIGUCHI, David (2000): "Argentina's debt dynamics: Much ado about not so much", J.P Morgan Securities INC. Emerging Markets Research.
18. TER-MINASSIAN, Teresa (1997); "*Decentralization and Macroeconomic Management*", IMF Working Paper, November 1997.
19. VALENZUELA, J. (2007): "*Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile*". Serie de estudios económicos y sociales, Banco Interamericano de Desarrollo.
20. WORLD BANKL (2009) "*Fiscal sustainability of debt*"; *Joint Ministerial Forum on Debt Sustainability*, Washinton.

PÀGINAS WEB CONSULTADAS

1. www.hacienda.mendoza.gov.ar (Página Web del Ministerio de Hacienda de la provincia de Mendoza)
2. www.deie.mendoza.gov.ar (Página Web de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas)
3. www.indec.gov.ar (Página Web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)
4. www.mecon.gov.ar (Página Web del Ministerio de Economía y Finanzas) Capítulo III: Aplicaciones prácticas
5. www.isap.com.ar (Página Web Federico Muñoz & Asociados-Indicador Sintético de Actividad de las provincias)
6. <http://www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar/> (Página Web del Tribunal de Cuentas de la provincia de Mendoza)
7. <http://www.bcra.gov.ar/> (Página Web del Banco Central de la República Argentina)
8. http://www.bcra.gov.ar/Estadisticas/estprv010001.asp?descri=18&fecha=Fecha_Ref&campo=Bad_pri_pes (Página web del Banco Central de la República Argentina)
9. http://errepar.com/nova/nova_modulos/cercvs/default.asp (Página web de Errepar)
10. www.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaasp/Paginas/Pagina.asp?Paginald=76 (Página web de la Dirección de Estadísticas de la Provincia de San Luis).
11. <http://www.afip.gov.ar/> (Página Web de la Administración General de Ingresos Públicos)
12. <http://www.guaymallen.mendoza.gov.ar/> (Página Web de la Municipalidad de Guaymallén, provincia de Mendoza)
13. <http://www.ciudaddemendoza.gov.ar/> (Página Web de la Municipalidad de Ciudad de la provincia de Mendoza)
14. <http://www.godoycruz.gov.ar/sitio2/> (Página Web de la Municipalidad de Godoy Cruz, provincia de Mendoza)
15. <http://www.lasheras.gov.ar/> (Página Web de la Municipalidad de Las Heras, provincia de Mendoza)

ANEXO I

Nota metodológica y fuentes de datos

1. Los datos de Producto Bruto Geográfico se obtuvieron de la publicación realizada por la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la provincia de Mendoza. www.deie.mendoza.gov.ar. Los datos del año 2013 del PBG por municipio son una estimación de los autores en base a años anteriores.
2. Los datos correspondientes a las ejecuciones presupuestarias (ingresos corrientes, ingresos de capital, erogaciones corrientes, erogaciones de capital, erogaciones de personal) se obtuvieron de:
 - a. Sitio Web del Tribunal de Cuentas de la Provincia, dentro de "Servicio de Información, BD Municipalidades".
 - b. Información publicada por el Tribunal de Cuentas en oportunidad de la presentación del 4º trimestre de cada año, en el marco de la Ley 7314 (Ley de Responsabilidad Fiscal). Esta información es presentada por los municipios al Tribunal y los datos son al 31/12 de cada año. Para los Ingresos se utilizó el Anexo 3 y para los Gastos el Anexo 2, al 31/12 de cada año. En ningún caso se contemplaron las partidas de financiamiento.
 - c. Los datos publicados por los municipios en sus sitios web en el marco de la Ley 7314 (Ley de Responsabilidad Fiscal).
3. Para las erogaciones se utilizó la etapa del gasto del devengado y cuando no se encontró, se utilizó la etapa del compromiso definitivo. Para los recursos se utilizó la etapa del efectivamente ingresado.
4. Los datos de deuda flotante surgen de la información publicada por el Tribunal de Cuentas en oportunidad de la presentación del 4º trimestre de cada año, en el marco de la Ley 7314 (Ley de Responsabilidad Fiscal). Esta información es presentada por los municipios al Tribunal de Cuentas y los datos son al 31/12 de cada año.
5. Los datos del stock de deuda consolidada y tasas de endeudamiento corresponden a la información publicada en el sitio web del Ministerio de Hacienda, en el Libro de la Deuda Pública de fecha 31/12/13.
6. El cálculo de la tasa promedio ponderada de deuda se realizó teniendo en cuenta la información contemplada en el punto anterior.
7. Respecto a la inflación se ha considerado el Índice de Precios al Consumidor informado por la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos de la provincia de San Luis. A partir de fines de 2007 la provincia de Mendoza dejó de informar el indicador de precios provincial y sólo por un tiempo más se continuó con lo que informaba el INDEC. Luego el INDEC sólo publicó la información referida a CABA y GBA. Si se observan los datos publicados por la provincia de San Luis y el resto de las provincias que miden estadísticas propias, los datos son similares. Considerando los valores cercanos al 2007 las estadísticas de San Luis medían en forma similar a las de Mendoza.

ANEXO II (1º parte)

TASA PROMEDIO PONDERADA AL 31/12/10 (Deuda Consolidada)

DATOS:

Devaluación anual

Dólar Oficial AFIP tipo Comprador al 31/12/11 4,290
Dólar Oficial AFIP tipo Comprador al 31/12/10 3,970

Devaluación **8,0605%**

C.E.R.

Coficiente CER al 31/12/11 2,8809
Coficiente CER al 31/12/10 2,6300

C.E.R. **9,5399%**

BADLAR

Badlar Bancos Privados al 31/12/10 **11,2500%**

INFLACIÓN SAN LUIS

Coficiente San Luis 31/12/11 346,17
Coficiente San Luis 31/12/10 280,81

Inflación Anual **23,2755%**

INFLACIÓN I.N.D.E.C

Coficiente San Luis 31/12/11 135,67
Coficiente San Luis 31/12/10 123,89

Inflación Anual **9,5084%**

CAPITAL

FECHA	CONCEPTO DEUDA	MUNICIPALIDAD	MONEDA	TASA	STOCK en \$
31/12/2010	Refinanciación en dólares	Capital	u\$s	2,0000%	7.557.767
31/12/2010	Refinanciación del F.I.P.	Capital	\$	6,0000%	3.004.444
31/12/2010	Compras Bienes de Capital	Capital	\$	12,0000%	5.521.767
TOTAL					16.083.978

TASA NOMINAL	TASA REAL (1)	Ponderac. (2)	(1) * (2)
10,0605%	-10,7199%	46,9894%	-5,0372%
6,0000%	-14,0138%	18,6797%	-2,6177%
12,0000%	-9,1466%	34,3309%	-3,1401%
		100,0000%	-10,7951%

GODOY CRUZ

FECHA	CONCEPTO DEUDA	MUNICIPALIDAD	MONEDA	TASA	STOCK en \$
31/12/2010	Refinanciación en dólares	Godoy Cruz	u\$s	2,0000%	7.196.226
31/12/2010	Compras Bienes de Capital	Godoy Cruz	\$	12,0000%	1.309.747
31/12/2010	Banco de la Nación Argentina	Godoy Cruz	\$	Badlar +4,75%	4.223.611
31/12/2010	Canje Entidades Financieras	Godoy Cruz	\$	CER +2,00%	17.420.767
TOTAL					30.150.351

TASA NOMINAL	TASA REAL (1)	Ponderac. (2)	(1) * (2)
10,0605%	-10,7199%	23,8678%	-2,5586%
12,0000%	-9,1466%	4,3441%	-0,3973%
16,0000%	-5,9018%	14,0085%	-0,8268%
11,5399%	-9,5198%	57,7796%	-5,5005%
		100,0000%	-9,2832%

GUAYMALLÉN

FECHA	CONCEPTO DEUDA	MUNICIPALIDAD	MONEDA	TASA	STOCK en \$
31/12/2010	Refinanciación en dólares	Guaymallén	u\$s	2,0000%	15.420.811
31/12/2010	Compras Bienes de Capital	Guaymallén	\$	12,0000%	6.529.613
31/12/2010	Refinanciación en pesos	Guaymallén	\$	6,0000%	2.026.637
TOTAL					23.977.061

TASA NOMINAL	TASA REAL (1)	Ponderac. (2)	(1) * (2)
10,0605%	-10,7199%	64,3148%	-6,8945%
12,0000%	-9,1466%	27,2327%	-2,4909%
6,0000%	-14,0138%	8,4524%	-1,1845%
		100,0000%	-10,5699%

LAS HERAS

FECHA	CONCEPTO DEUDA	MUNICIPALIDAD	MONEDA	TASA	STOCK en \$
31/12/2010	Refinanciación en dólares	Las Heras	u\$s	2,00%	3.628.486
31/12/2010	Compras Bienes de Capital	Las Heras	\$	12,00%	4.979.168
TOTAL					8.607.654

TASA NOMINAL	TASA REAL (1)	Ponderac. (2)	(1) * (2)
10,0605%	-10,7199%	42,1542%	-4,5189%
12,0000%	-9,1466%	57,8458%	-5,2909%
		100,0000%	-9,8098%

ANEXO II (2º parte)

TASA PROMEDIO PONDERADA AL 31/12/11 (Deuda Consolidada)

DATOS:

Devaluación anual

Dólar Oficial AFIP tipo Comprador al 31/12/12 4,890
 Dólar Oficial AFIP tipo Comprador al 31/12/11 4,290

Devaluación

13,9860%

C.E.R.

Coficiente CER al 31/12/12 3,1847
 Coficiente CER al 31/12/11 2,8809

C.E.R.

10,5453%

BADLAR

Badlar Bancos Privados al 31/12/11

17,1875%

INFLACIÓN SAN LUIS

Coficiente San Luis 31/12/12 425,81
 Coficiente San Luis 31/12/11 346,17

Inflación Anual

23,0060%

INFLACIÓN I.N.D.E.C

Coficiente San Luis 31/12/12 150,38
 Coficiente San Luis 31/12/11 135,67

Inflación Anual

10,8425%

CAPITAL

FECHA	CONCEPTO DEUDA	MUNICIPALIDAD	MONEDA	TASA	STOCK en \$
31/12/2011	Refinanciación en dólares	Capital	u\$s	2,0000%	7.437.495
31/12/2011	Refinanciación del F.I.P.	Capital	\$	6,0000%	3.683.618
31/12/2011	Compras Bienes de Capital	Capital	\$	12,0000%	4.171.898
31/12/2011	Otras Entidades	Capital (Supervielle)	\$	10,3625%	16.000.000
TOTAL					31.293.012

TASA NOMINAL	TASA REAL (1)	Ponderac. (2)	(1) * (2)
15,9860%	-5,7071%	23,7673%	-1,3564%
6,0000%	-13,8254%	11,7714%	-1,6274%
12,0000%	-8,9476%	13,3317%	-1,1929%
10,3625%	-10,2788%	51,1296%	-5,2555%
		100,0000%	-9,4322%

GODOY CRUZ

FECHA	CONCEPTO DEUDA	MUNICIPALIDAD	MONEDA	TASA	STOCK en \$
31/12/2011	Refinanciación en dólares	Godoy Cruz	u\$s	2,0000%	7.081.708
31/12/2011	Compras Bienes de Capital	Godoy Cruz	\$	12,0000%	989.562
31/12/2011	Banco de la Nación Argentina	Godoy Cruz	\$	Badlar + 4,75%	2.754.631
31/12/2011	Canje Entidades Financieras	Godoy Cruz	\$	CER + 2,00%	17.101.578
TOTAL					27.927.479

TASA NOMINAL	TASA REAL (1)	Ponderac. (2)	(1) * (2)
15,9860%	-5,7071%	25,3575%	-1,4472%
12,0000%	-8,9476%	3,5433%	-0,3170%
21,9375%	-0,8687%	9,8635%	-0,0857%
12,5453%	-8,5042%	61,2357%	-5,2076%
		100,0000%	-7,0575%

GUAYMALLÉN

FECHA	CONCEPTO DEUDA	MUNICIPALIDAD	MONEDA	TASA	STOCK en \$
31/12/2011	Refinanciación en dólares	Guaymallén	u\$s	2,0000%	15.175.409
31/12/2011	Compras Bienes de Capital	Guaymallén	\$	12,0000%	4.933.363
31/12/2011	Refinanciación en pesos	Guaymallén	\$	6,0000%	1.351.092
TOTAL					21.459.863

TASA NOMINAL	TASA REAL (1)	Ponderac. (2)	(1) * (2)
15,9860%	-5,7071%	70,7153%	-4,0358%
12,0000%	-8,9476%	22,9888%	-2,0569%
6,0000%	-13,8254%	6,2959%	-0,8704%
		100,0000%	-6,9631%

LAS HERAS

FECHA	CONCEPTO DEUDA	MUNICIPALIDAD	MONEDA	TASA	STOCK en \$
31/12/2011	Refinanciación en dólares	Las Heras	u\$s	2,00%	3.570.744
31/12/2011	Compras Bienes de Capital	Las Heras	\$	12,00%	3.761.945
TOTAL					7.332.688

TASA NOMINAL	TASA REAL (1)	Ponderac. (2)	(1) * (2)
15,9860%	-5,7071%	48,6962%	-2,7791%
12,0000%	-8,9476%	51,3038%	-4,5904%
		100,0000%	-7,3696%

ANEXO II (3º parte)

TASA PROMEDIO PONDERADA AL 31/12/12 (Deuda Consolidada)

DATOS:

Devaluación anual

Dólar Oficial B.N.A. tipo Comprador al 31/12/13	6,485
Dólar Oficial B.N.A. tipo Comprador al 31/12/12	4,890
Devaluación	32,6176%

C.E.R.

Coeficiente CER al 31/12/13	3,5202
Coeficiente CER al 31/12/12	3,1847
C.E.R.	10,5347%

BADLAR

Badlar Bancos Privados al 31/12/12	15,4375%
---	-----------------

INFLACIÓN SAN LUIS

Coeficiente San Luis 31/12/13	561,83
Coeficiente San Luis 31/12/12	425,81
Inflación Anual	31,9438%

INFLACIÓN I.N.D.E.C

Coeficiente San Luis 31/12/13	166,84
Coeficiente San Luis 31/12/12	150,38
Inflación Anual	10,9456%

CAPITAL

FECHA	CONCEPTO DEUDA	MUNICIPALIDAD	MONEDA	TASA	STOCK en \$	TASA NOMINAL	TASA REAL (1)	Ponderac. (2)	(1) * (2)
31/12/2012	Refinanciación en dolares	Capital	u\$s	2,0000%	7.648.662	34,6176%	2,0264%	26,6302%	0,5396%
31/12/2012	Refinanciación del F.I.P.	Capital	\$	6,0000%	3.683.618	6,0000%	-19,6628%	12,8252%	-2,5218%
31/12/2012	Compras Bienes de Capital	Capital	\$	12,0000%	2.650.832	12,0000%	-15,1154%	9,2294%	-1,3951%
31/12/2012	Otras Entidades	Capital (Supervielle	\$	10,3625%	14.738.649	10,3625%	-16,3564%	51,3153%	-8,3934%
TOTAL					28.721.762			100,0000%	-11,7706%

GODOY CRUZ

FECHA	CONCEPTO DEUDA	MUNICIPALIDAD	MONEDA	TASA	STOCK en \$	TASA NOMINAL	TASA REAL (1)	Ponderac. (2)	(1) * (2)
31/12/2012	Refinanciación en dolares	Godoy Cruz	u\$s	2,0000%	7.282.773	34,6176%	2,0264%	34,9454%	0,7081%
31/12/2012	Compras Bienes de Capital	Godoy Cruz	\$	12,0000%	628.770	12,0000%	-15,1154%	3,0171%	-0,4560%
31/12/2012	Banco de la Nación Argentina	Godoy Cruz	\$	Badlar +4,75%	992.951	20,1875%	-8,9101%	4,7645%	-0,4245%
31/12/2012	Refinanciación en pesos	Godoy Cruz (*)	\$	6,0000%	11.935.914	6,0000%	-19,6628%	57,2729%	-11,2615%
TOTAL					20.840.408			100,0000%	-11,4339%

GUAYMALLÉN

FECHA	CONCEPTO DEUDA	MUNICIPALIDAD	MONEDA	TASA	STOCK en \$	TASA NOMINAL	TASA REAL (1)	Ponderac. (2)	(1) * (2)
31/12/2012	Refinanciación en dolares	Guaymallén	u\$s	2,0000%	15.606.272	34,6176%	2,0264%	57,7608%	1,1705%
31/12/2012	Compras Bienes de Capital	Guaymallén	\$	12,0000%	3.134.668	12,0000%	-15,1154%	11,6018%	-1,7537%
31/12/2012	Refinanciación en pesos	Guaymallén	\$	6,0000%	675.546	6,0000%	-19,6628%	2,5003%	-0,4916%
31/12/2012	Banco de la Nación Argentina	Guaymallén	\$	Badlar +4	7.602.319	19,4375%	-9,4785%	28,1371%	-2,6670%
TOTAL					27.018.805			100,0000%	-3,7418%

LAS HERAS

FECHA	CONCEPTO DEUDA	MUNICIPALIDAD	MONEDA	TASA	STOCK en \$	TASA NOMINAL	TASA REAL (1)	Ponderac. (2)	(1) * (2)
31/12/2012	Refinanciación en dolares	Las Heras	u\$s	2,00%	3.672.125	34,6176%	2,0264%	60,5714%	1,2274%
31/12/2012	Compras Bienes de Capital	Las Heras	\$	12,00%	2.390.347	12,0000%	-15,1154%	39,4286%	-5,9598%
TOTAL					6.062.472			100,0000%	-4,7323%

ANEXO II (4º parte)

TASA PROMEDIO PONDERADA AL 31/12/13 (Deuda Consolidada)

DATOS:

Devaluación anual

Dólar Oficial AFIP tipo Comprador al 31/12/14 8,460
 Dólar Oficial AFIP tipo Comprador al 31/12/13 6,485

Devaluación

30,4549%

C.E.R.

Coficiente CER al 31/12/14 4,3769
 Coficiente CER al 31/12/13 3,5202

C.E.R.

24,3367%

BADLAR

Badlar Bancos Privados al 31/12/13

21,6250%

INFLACIÓN SAN LUIS

Coficiente San Luis 31/12/14 780,99
 Coficiente San Luis 31/12/13 561,83

Inflación Anual

39,0082%

INFLACIÓN I.N.D.E.C

Coficiente San Luis 31/12/14
 Coficiente San Luis 31/12/13

Inflación Anual

23,0900%

CAPITAL

FECHA	CONCEPTO DEUDA	MUNICIPALIDAD	MONEDA	TASA	STOCK en \$
31/12/2013	Refinanciación en dolares	Capital	u\$s	2,0000%	9.014.853
31/12/2013	Refinanciación del F.I.P.	Capital	\$	6,0000%	3.683.618
31/12/2013	Compras Bienes de Capital	Capital	\$	12,0000%	936.857
31/12/2013	Otras Entidades	Capital (Supervielle	\$	10,3625%	12.016.500
TOTAL					25.651.828

TASA NOMINAL	TASA REAL (1)	Ponderac. (2)	(1) * (2)
32,4549%	-4,7144%	35,1431%	-1,6568%
6,0000%	-23,7455%	14,3601%	-3,4099%
12,0000%	-19,4292%	3,6522%	-0,7096%
10,3625%	-20,6072%	46,8446%	-9,6534%
		100,0000%	-15,4296%

GODOY CRUZ

FECHA	CONCEPTO DEUDA	MUNICIPALIDAD	MONEDA	TASA	STOCK en \$
31/12/2013	Refinanciación en dolares	Godoy Cruz	u\$s	2,0000%	8.583.609
31/12/2013	Compras Bienes de Capital	Godoy Cruz	\$	12,0000%	222.220
31/12/2013	Refinanciación del F.I.P.	Godoy Cruz	\$	6,0000%	11.491.667
TOTAL					20.297.496

TASA NOMINAL	TASA REAL (1)	Ponderac. (2)	(1) * (2)
32,4549%	-4,7144%	42,2890%	-1,9937%
12,0000%	-19,4292%	1,0948%	-0,2127%
6,0000%	-23,7455%	56,6162%	-13,4438%
		100,0000%	-15,6502%

GUAYMALLÉN

FECHA	CONCEPTO DEUDA	MUNICIPALIDAD	MONEDA	TASA	STOCK en \$
31/12/2013	Refinanciación en dolares	Guaymallén	u\$s	2,0000%	18.393.837
31/12/2013	Compras Bienes de Capital	Guaymallén	\$	12,0000%	1.107.855
31/12/2013	Banco de la Nación Argentina	Guaymallén	\$	Badlar + 4	6.256.776
TOTAL					25.758.467

TASA NOMINAL	TASA REAL (1)	Ponderac. (2)	(1) * (2)
32,4549%	-4,7144%	71,4089%	-3,3665%
12,0000%	-19,4292%	4,3009%	-0,8356%
25,6250%	-9,6277%	24,2902%	-2,3386%
		100,0000%	-6,5407%

LAS HERAS

FECHA	CONCEPTO DEUDA	MUNICIPALIDAD	MONEDA	TASA	STOCK en \$
31/12/2013	Refinanciación en dolares	Las Heras	u\$s	2,00%	4.328.034
31/12/2013	Compras Bienes de Capital	Las Heras	\$	12,00%	844.796
TOTAL					5.172.830

TASA NOMINAL	TASA REAL (1)	Ponderac. (2)	(1) * (2)
32,4549%	-4,7144%	83,6686%	-3,9444%
12,0000%	-19,4292%	16,3314%	-3,1731%
		100,0000%	-7,1175%

C | E | D | L | A | S

Centro de Estudios
Distributivos, Laborales y Sociales

Maestría en Economía
Facultad de Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

**Argentina y los Subsidios a los Servicios Públicos:
Un Estudio de Incidencia Distributiva**

Jorge Puig y Leandro Salinardi

Documento de Trabajo Nro. 183
Mayo, 2015

ISSN 1853-0168

Argentina y los subsidios a los servicios públicos: un estudio de incidencia distributiva*

Abril 2015

Jorge Puig¹

Leandro Salinardi²

Resumen

Este trabajo realiza un análisis de incidencia distributiva de los subsidios a los servicios públicos en Argentina. En particular, se trabaja con los subsidios a la energía residencial (gas de red, gas envasado y electricidad), al agua y al transporte público de pasajeros (colectivo, tren y avión). Se utilizan los datos de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) para el año 2013 y la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares para los años 2012-2013 (ENGHo). Los resultados que se obtienen indican que la mayoría de los subsidios analizados son pro-ricos (es decir, se concentran en términos absolutos en los deciles de ingresos más altos), y progresivos (teniendo en cuenta la proporción de los subsidios sobre su ingreso, los estratos más bajos reciben relativamente más).

Si bien es deseable la característica de progresividad asociada a estas políticas, no es deseable que sean pro-ricos. El hecho de que la mayoría de los montos destinados a subsidiar los servicios públicos caigan en manos de los sectores más pudientes de la población sugiere que existen espacios para una mejor focalización de estas políticas. A su vez se plantea un interrogante puntual sobre el subsidio al transporte aéreo el cual no sólo es pro-rico si no que a su vez es regresivo, aspecto que pone en jaque su justificación al menos desde el punto de vista distributivo.

Palabras Claves: incidencia distributiva, subsidios, energía, transporte, agua, ENGHo.

Clasificación JEL: H22, D31

*Se agradecen los valiosos comentarios de Leonardo Gasparini. Los errores u omisiones son de exclusiva responsabilidad de los autores.

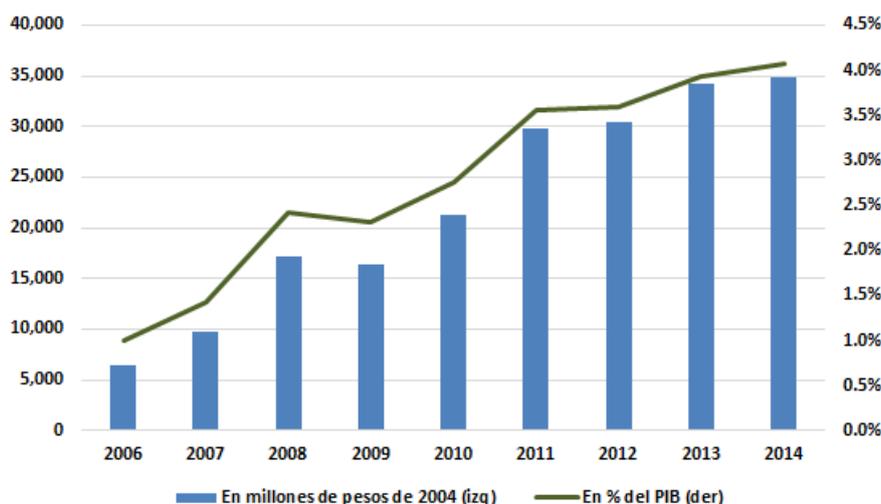
¹Universidad Nacional de La Plata. Email: jorge.puig@econo.unlp.edu.ar

²Universidad Nacional de La Plata. Email: leandro.salinardi@econo.unlp.edu.ar

1 Introducción

Los subsidios a los servicios públicos en Argentina han ido incrementándose de manera muy marcada desde el año 2006, hasta el punto de convertirse en uno de los principales rubros dentro de la estructura del gasto público nacional (Ver Gráfico 1). El incremento de los mismos ha sido de aproximadamente 450 % en términos reales entre los años 2006 y 2014, concentrándose fundamentalmente en los sectores energéticos y de transporte (cerca del 90 % del total).

Gráfico 1. Evolución del gasto en subsidios económicos en Argentina. Años 2006-2014.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) y la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

En el año 2014, por ejemplo, los subsidios ascendieron a 178.600 millones de pesos, entre los cuales se destacan los destinados para el sector energético, con 128.000 millones de pesos (67 % más que 2013). A su vez, cerca del 88 % de dichos fondos se canalizan a través de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA) y Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), las dos grandes empresas que tienen a su cargo la generación de energía eléctrica y la compra de gas para el mercado interno. En el último año, CAMMESA recibió por parte del gobierno nacional más de 71.300 millones de pesos, prácticamente el doble que en 2013, mientras que ENARSA recibió cerca de 40.500 millones de pesos, un 41 % más que un año atrás³.

Este incremento sostenido de los subsidios en el presupuesto público torna relevante indagar acerca de quiénes se benefician con estos recursos, dado que quienes consumen estos servicios subsidiados pagan un precio menor al que existiría en una situación sin subsidios afectando sus ingresos y, en definitiva, la distribución del ingreso de la economía. En un intento por dar respuesta a estas cuestiones Lombardi, Mongan, Puig y Salim (2014) estudiaron la incidencia de los subsidios económicos utilizando la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHo) 2004-2005. Sus resultados indican que salvo el caso del gas envasado, ninguno de los subsidios se concentra en los sectores más pobres. Considerados conjuntamente, el 20 % más rico de la población recibe alrededor del 30 % de los subsidios, mientras que el 20 % más pobre concentra poco más del 12 %

³Para un mayor detalle sobre la asignación de estos subsidios, se recomienda consultar ASAP, 2014.

de los mismos. Más allá de esto, excepto el caso de los pasajes aéreos, el resto de los subsidios sí son progresivos.

Ahora bien, una falencia que presenta dicho trabajo (atribuible a que al momento de su publicación los autores no contaban con información actualizada) radica en el hecho de que realiza el cálculo de incidencia distributiva utilizando una estructura de subsidios vigente en el año 2013, con una estructura de consumo desactualizada, producto del uso de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2004-2005. En consecuencia, el presente estudio propone compensar dicho punto, estimando la incidencia distributiva de los subsidios económicos a la energía residencial (gas de red, gas envasado y electricidad), al transporte público de pasajeros (colectivo, tren y avión) y a la provisión de agua utilizando la ENGHo para los años 2012-2013, publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), la cual permite identificar de manera certera los beneficiarios del esquema contemporáneo de esos subsidios. A su vez, se utilizan los datos de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) para 2013.

Se verifica que, a pesar de utilizar la nueva ENGHo disponible para los años 2012-2013, los resultados obtenidos indican que la mayoría de los subsidios analizados son pro-ricos (es decir, se concentran en términos absolutos en los deciles más altos de ingreso), mientras que en general muestran una incidencia distributiva progresiva, coincidiendo con los resultados del trabajo anteriormente mencionado. Si bien es deseable la característica de progresividad asociada a estas políticas, no es deseable que sean pro-ricos. El hecho de que la mayoría de los montos destinados a subsidiar los servicios públicos caigan en manos de los sectores más pudientes de la población sugiere que existen espacios para una mejor focalización de estas políticas. A su vez se plantea un interrogante puntual sobre el subsidio al transporte aéreo el cual no sólo es pro-rico si no que a su vez es regresivo, aspecto que pone en jaque su justificación, al menos desde el punto de vista distributivo.

En lo que sigue, el trabajo se estructura de la siguiente manera: a continuación en la Sección 2 se describe brevemente la metodología tradicional de incidencia-beneficio, utilizada aquí para las microsimulaciones asociadas al cálculo de incidencia distributiva de los subsidios. En la Sección 3 se presentan los resultados de incidencia distributiva para cada tipo de subsidio según servicio público utilizando un indicador de bienestar tradicional como el ingreso per cápita familiar. En la Sección 4 se analiza la robustez de dichos resultados ante el uso del consumo per cápita familiar como indicador de bienestar. Por último, los comentarios finales de la Sección 5 cierran el trabajo.

2 Metodología

El ejercicio de microsimulación llevado a cabo en este trabajo requiere que el monto de gasto subsidiado sea asignado a los hogares beneficiarios de dicho subsidio, detectados en la ENGHo 2012-2013⁴. En la medida en que se dispone de registros externos del monto de los subsidios en cada rubro, se comienza ordenando a los individuos según su nivel de bienestar individual, utilizando el ingreso per cápita familiar (IPCF)⁵.

Luego, se divide la población expandida en deciles de ingreso. Posteriormente se identifica como beneficiarios del subsidio particular sólo a aquellos hogares que se ven afectados por ellos a través

⁴La Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2012/13 se realizó en todo el país, entre el 16 de marzo de 2012 y el 19 de marzo de 2013. Releva información sobre alrededor de 37.000 viviendas. Las unidades de observación de la encuesta son los hogares residentes en viviendas particulares ubicadas en localidades de cinco mil y más habitantes del país. La muestra expandida, representa aproximadamente unos 11 millones de hogares y 36 millones de personas.

⁵En todo estudio de incidencia distributiva suele utilizarse también el gasto per cápita familiar como indicador de bienestar alternativo. Un discusión sobre la diferencia entre éste indicador y el ingreso, al igual que los resultados bajo este ordenamiento se presenta en la Sección 4.

del consumo de los diferentes servicios públicos. Se asume que el beneficio recibido por cada familia es proporcional a la cantidad consumida por cada una de ellas.

Una vez asignados los subsidios por deciles de ingresos se analizan los aspectos de incidencia absoluta y relativa de ellos para determinar si los mismos son pro-pobres o pro-ricos y progresivos o regresivos, respectivamente. Un subsidio resulta progresivo (regresivo) cuando las transferencias con las que se beneficia una persona son proporcionalmente menores (mayores) respecto de su ingreso a medida que este último aumenta. Por otra parte, el subsidio se considera pro-pobre (pro-rico) si se concentra en los estratos de menores (mayores) ingresos. Esto es, cuando el beneficio del subsidio en términos absolutos es mayor para estos grupos. Cuando el subsidio es pro-pobre también es progresivo, pero puede ocurrir que sea levemente pro-rico y aun así ser considerado progresivo.

El carácter progresivo y pro-pobre del subsidio contribuye positivamente a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso, razón por la cual éstos son los resultados deseados en este tipo de trabajos. Ahora bien, es importante destacar que si los subsidios presentan un comportamiento pro-rico, por más que también se comporten de manera progresiva, se revela la necesidad de revisar la asignación de éstos dado que la herramienta no se estaría utilizando de manera eficiente y existirían mejoras de bienestar ante mejoras en su focalización.

3 Análisis de incidencia distributiva

3.1 Subsidios a la electricidad

La administración del sistema eléctrico en Argentina, se encuentra en manos de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA). Antes del año 2002, la empresa compraba la energía a productores abonando un precio *spot*, mientras que la vendía a los distribuidores a un precio determinado por la propia empresa cada seis meses, denominado precio estacional. Si existía una brecha entre ambos precios, se cubría a través de un Fondo de Estabilización. Este mecanismo se abandona a partir del año 2002, al congelarse el precio estacional y con costos de producción en aumento. De ahí en más, la brecha se fue extendiendo de manera exponencial, requiriendo así un mayor financiamiento externo, vía subsidios económicos⁶.

Para evaluar la incidencia distributiva de estos subsidios, en primer lugar se toma el consumo de cada hogar en kilowatts (kw) de la ENGHo 2012-2013. En segundo lugar, utilizando los cuadros tarifarios disponibles⁷, se calculan los montos que cada hogar debe pagar en la situación con y sin subsidio, y luego extraer el monto del subsidio por diferencia.

En el Cuadro 1, se puede observar que el consumo de electricidad entre deciles se distribuye de manera relativamente uniforme⁸. En concreto, se aprecia que los dos deciles más ricos de la población acumulan el 21,11% mientras que los dos más pobres representan el 18,33% de los subsidios.

⁶Para mayor detalle, véase, Lombardi et al. (2014)

⁷Los cuadros tarifarios vigentes en cada región de Argentina para el año 2013 pueden consultarse en <http://www.energia.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=3220>

⁸Un resultado similar al encontrado aquí, fue hallado en la literatura existente utilizando el consumo de electricidad extraído de la ENGHo 2004.

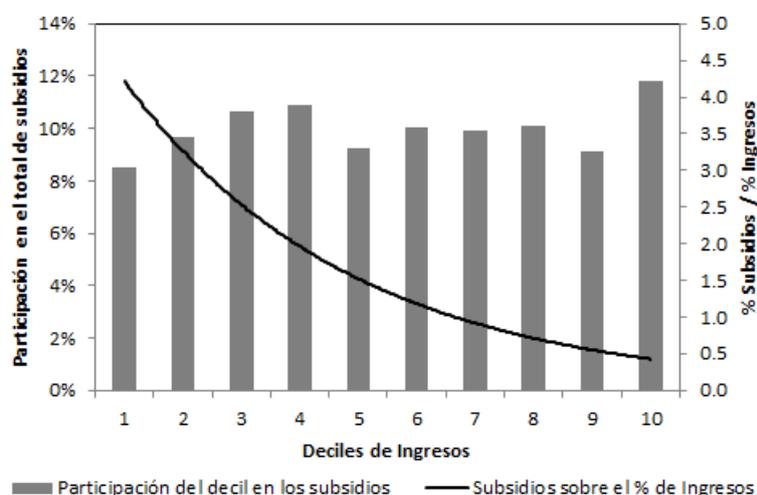
Cuadro 1. Distribución de los subsidios eléctricos por deciles de ingreso per cápita familiar

Decil de Ingreso	Consumo total por decil (kw por mes)	Participación del decil en los subsidios
1	8.2%	8.5%
2	10.1%	9.7%
3	10.4%	10.7%
4	10.9%	10.9%
5	9.2%	9.3%
6	9.9%	10.0%
7	10.1%	9.9%
8	10.1%	10.1%
9	9.3%	9.2%
10	11.9%	11.8%

Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y cuadros tarifarios vigentes del sector.

En el Gráfico 2 se presenta por un lado la participación de cada decil en la recepción de los subsidios, que permite verificar si la estructura de subsidios es pro-pobre o pro-rica (barras); mientras que por otro lado, se puede ver el cociente entre el porcentaje de subsidios y el porcentaje de ingresos por decil, que permite comprobar si la misma es progresiva o regresiva (línea sólida). Se aprecia que el subsidio a la electricidad es progresivo mientras que resulta relativamente proporcional: es decir que las transferencias se concentran en todos los deciles de la distribución del ingreso de manera más o menos uniforme.

Gráfico 2. Incidencia distributiva de los subsidios a la electricidad por deciles de ingreso per cápita familiar



Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y cuadros tarifarios vigentes del sector.

3.2 Subsidios al transporte

En cuanto a las transferencias al sector transporte, según datos de la ASAP, se verifica que las mismas fueron alrededor de 42.000 millones de pesos en el año 2014. En cuanto al destino, se puede verificar que los subsidios se distribuyeron cerca de un 59 % al transporte automotor, 30 % al transporte ferroviario y 11 % al transporte aerocomercial.

Los subsidios al transporte automotor se canalizan principalmente a través del Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte, que tiene a su cargo las compensaciones a colectivos y micros de media y larga distancia. Las asignaciones para el transporte ferroviario se canalizan principalmente a través de dos empresas públicas: Administradora de RRHH Ferroviarios y Operador Ferroviario S.E. Las mismas tienen como objeto atender los gastos en personal de cinco de las siete líneas de ferrocarril, como así también las transferencias a las nuevas empresas concesionarias de las mismas cinco líneas. También se cuentan las transferencias a dos empresas privadas, Ferrovías y Metrovías, concesionarias de las otras dos líneas de ferrocarril (Belgrano Norte y Urquiza, respectivamente). Por último, las transferencias al transporte aerocomercial se concentran principalmente en Aerolíneas Argentinas S.A.⁹.

En el Cuadro 2 se muestra la distribución de los subsidios al transporte por decil de ingreso. Como se puede observar, los subsidios destinados al transporte en colectivo poseen un comportamiento bastante uniforme con cierta tendencia pro-pobre. La mayor magnitud de subsidios se concentra en los deciles medios de la distribución, mientras que los más bajos se apropian del 21 % y los más altos el 14 %. En cuanto al transporte ferroviario, los resultados son levemente pro-ricos: los dos deciles más bajos de la distribución del ingreso acumulan 10.7 % de subsidios mientras que los más altos, lo hacen en cerca del 26 %.

En cuanto a los subsidios al transporte aéreo, se verifica sin dudas que presentan un comportamiento pro-rico.

Cuadro 2. Distribución de los subsidios al transporte por deciles de ingreso per cápita familiar

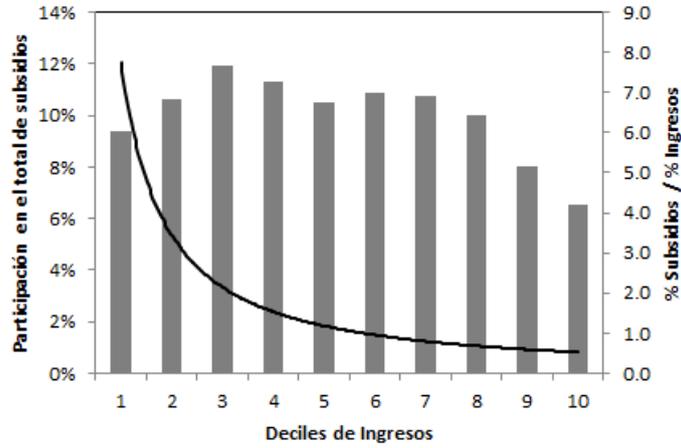
Decil	Colectivo	Tren	Avión
1	9.4%	3.1%	0.0%
2	10.6%	7.6%	0.0%
3	11.9%	7.8%	3.1%
4	11.3%	7.7%	1.5%
5	10.5%	10.5%	0.8%
6	10.9%	12.7%	4.2%
7	10.7%	7.6%	5.9%
8	10.0%	13.9%	25.9%
9	8.0%	16.9%	25.5%
10	6.6%	12.0%	33.2%

Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y Secretaría de Transporte de la Nación.

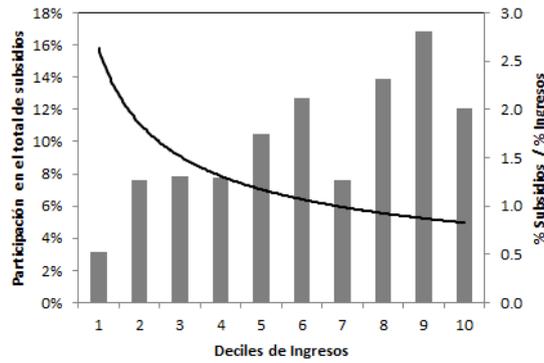
⁹Véase ASAP, 2014.

En el Gráfico 3, se comprueba que los subsidios al transporte son progresivos para los casos del colectivo (Panel A) y del ferrocarril (Panel B), dado que como proporción del ingreso los estratos mas bajos reciben mayor cantidad relativa de subsidios (línea sólida). Lo opuesto se presenta para el caso del transporte aéreo (Panel C) que muestra una conducta claramente regresiva, ya que los subsidios como proporción del ingreso aumentan a medida que lo hacen los deciles. Esto último pone de manifiesto la necesidad puntual de discutir esta política, dado que no parece actuar de manera favorable si lo que se busca son mejoras en la distribución del ingreso.

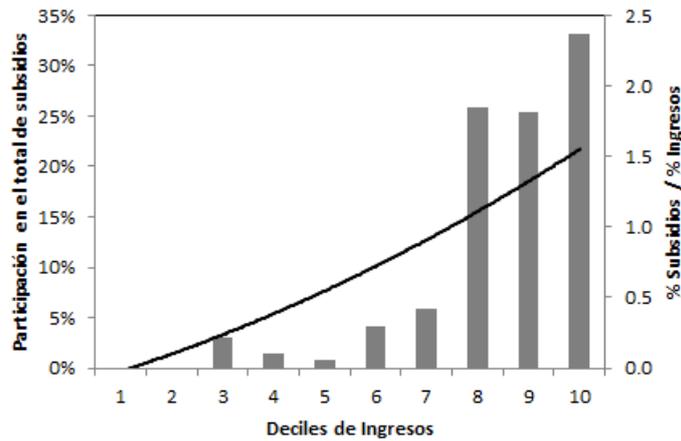
Gráfico 3. Incidencia distributiva de los subsidios al transporte por deciles de ingreso per cápita familiar



Panel A. Subsidio al transporte de Colectivos



Panel B. Subsidio al transporte de Ferrocarril



Panel C. Subsidio al transporte de Avión

Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y Secretaría de Transporte de la Nación.

3.3 Subsidios al gas de red y gas envasado

Los subsidios al gas pueden diferenciarse en tres grandes grupos: los subsidios destinados a las importaciones de gas, los subsidios al consumo de gas de red residencial, y los subsidios al consumo de gas envasado.

El primer tipo de subsidios mencionado se asigna a través de un fideicomiso especial para dicho objetivo, el cual financia la compra del gas importado para satisfacer la demanda del mercado interno. Dicho subsidio, se calcula como la diferencia entre el costo de importación que enfrenta ENARSA y el precio pagado por las empresas, y se financia con fondos del Tesoro Nacional. En cuanto a los otros dos tipos de subsidios, ambos también son asignados a través de un fideicomiso y un fondo fiduciario, respectivamente. El fideicomiso comprende un recargo sobre el precio del gas natural en punto de ingreso al sistema de transporte y se aplica al total de los metros cúbicos que se consumen por redes. Por su parte, el fondo fiduciario es administrado por el Banco de la Nación Argentina bajo estrictas instrucciones de la Secretaría de Energía de la Nación¹⁰.

Al momento de realizar el estudio de incidencia distributiva, en primer lugar se calculó el consumo de gas de red utilizando la ENGHo 2012-2013, cuantificando el consumo por hogar en metros cúbicos (m³). Luego, se utilizan los cuadros tarifarios de la Resolución ENARGAS I409, determinando las respectivas categorías de consumo. Para el caso de gas envasado, el valor del subsidio se calcula como la diferencia entre el precio de la garrafa subsidiada y el valor de mercado de la garrafa¹¹.

En el Cuadro 3, se puede observar la distribución del consumo de gas por cada decil de ingreso al igual que la participación de cada uno en los subsidios al gas, tanto para el caso de gas de red como el caso de gas envasado (garrafa). La evidencia confirma que los subsidios al consumo de gas de red son pro-ricos, mientras que los subsidios al consumo de gas envasado presentan un comportamiento inverso: pro-pobre.

¹⁰Véase Lombardi et al. (2014).

¹¹El costo del metro cúbico, y entonces el subsidio, es uniforme.

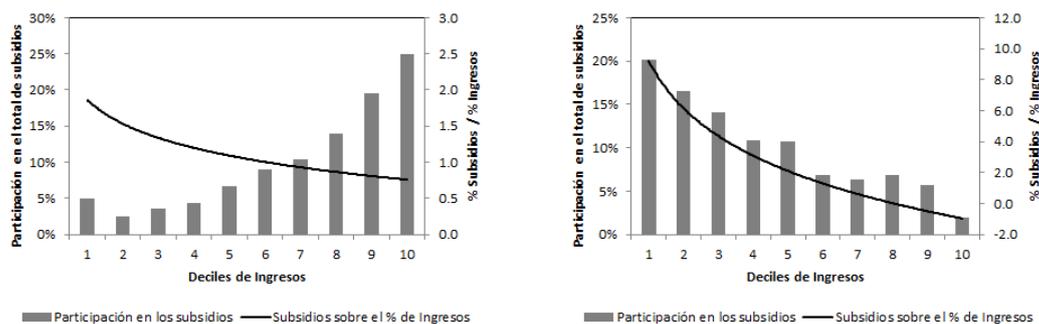
Cuadro 3. Distribución del consumo de gas y participación en los subsidios por deciles de ingreso

Decil de ipcf	Consumo de Gas (en m3)		Participación en los subsidios	
	Consumo de Gas (en m3)	Participación en los subsidios	Consumo de Gas (en m3)	Participación en los subsidios
1	3.9%	5.0%	20.0%	20.1%
2	7.2%	2.5%	16.4%	16.5%
3	4.1%	3.6%	14.1%	14.1%
4	7.6%	4.4%	11.1%	10.9%
5	6.5%	6.7%	10.7%	10.8%
6	9.1%	9.0%	7.1%	6.9%
7	16.0%	10.4%	6.5%	6.3%
8	11.7%	14.0%	6.6%	6.8%
9	14.5%	19.5%	5.6%	5.7%
10	19.4%	24.9%	2.0%	1.9%

Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y empresas distribuidoras.

Por su parte, a la hora de analizar la incidencia relativa, las transferencias al consumo de gas de red se revelan progresivas, así como también aquellas destinadas al gas envasado (Ver Gráfico 4, Paneles A y B)

Gráfico 4. Incidencia distributiva de los subsidios al gas por deciles de ingreso per cápita familiar



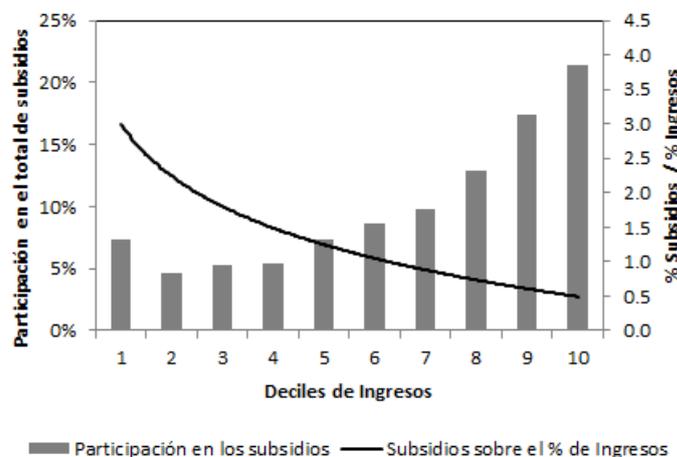
Panel A. Subsidio al gas de red

Panel B. Subsidio al gas envasado

Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y empresas distribuidoras.

Si se agregan ambos tipos de subsidios, se obtienen los subsidios totales al gas (Ver Gráfico 5). Al hacerlo, el resultado sostiene que su incidencia distributiva es pro-rica y progresiva, reflejando que el gas de red tiene una ponderación mayor en los resultados finales (pro-rico) y que el mayor caudal de consumo se realiza vía red y no vía gas envasado.

Gráfico 5. Incidencia distributiva de los subsidios totales al gas por deciles de ingreso per cápita familiar



Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y empresas distribuidoras.

3.4 Subsidios a la provisión de agua

Los subsidios a la provisión de agua surgen también como consecuencia del congelamiento de tarifas posterior a la crisis del año 2002 y se canalizan a través de la empresa Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), la prestadora del servicio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en 17 partidos del Gran Buenos Aires. El consumo de agua se puede caracterizar en dos tipos de regímenes: por un lado, un régimen de consumo medido, cuyo cargo fijo tiende a tener alguna relación con las características de la vivienda, al que posteriormente se le adiciona un cargo variable a partir del consumo de metros cúbicos del hogar. Por otro lado, un régimen que no es medido y se define midiendo el tamaño de la propiedad, en base a la superficie cubierta y del terreno. Además, se utiliza una regla basada en el valor catastral.

Para estimar la incidencia distributiva de este subsidio se utiliza la ENGHo 2012-2013 para obtener el gasto en el servicio de agua de cada hogar sólo para los usuarios de Capital Federal y Gran Buenos Aires¹². En este caso, se adopta el mismo supuesto que utilizan Lombardi et al. (2014), el cual plantea que el subsidio se distribuye proporcionalmente entre usuarios en función del gasto. El Cuadro 4, presenta el consumo de agua por decil de ingreso al igual que la participación de cada decil en el subsidio. Puede apreciarse que el subsidio aumenta a medida que se avanza hacia los deciles más altos de la distribución del ingreso, lo que pone de manifiesto el carácter pro-rico del mismo.

¹²Esta elección se justifica en que ambas regiones son beneficiarias directas de las transferencias del Estado a AySA.

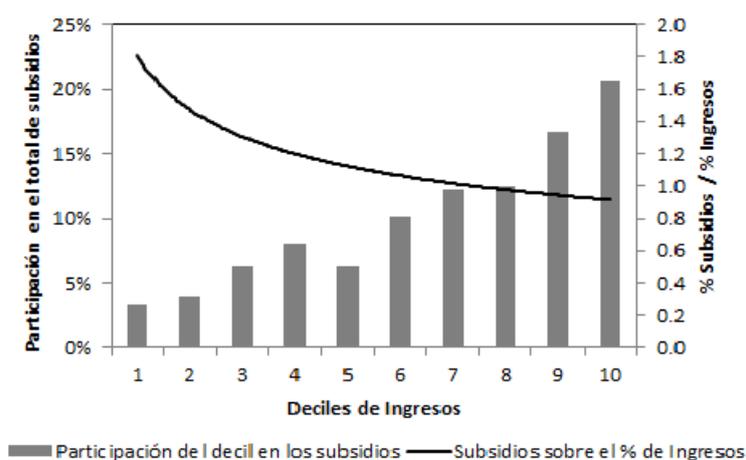
Cuadro 4. Distribución del consumo de agua y participación en los subsidios por deciles de ingreso per cápita familiar

Decil	Consumo de Agua por decil de ingreso (gasto)	Participación en los subsidios
1	6.4%	3.3%
2	7.4%	3.9%
3	8.6%	6.2%
4	9.9%	8.1%
5	9.0%	6.3%
6	10.5%	10.1%
7	12.2%	12.3%
8	11.1%	12.5%
9	12.2%	16.6%
10	12.5%	20.6%

Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y AySA.

En el Gráfico 6 se presenta la distribución del subsidio antes descrita y su relación con el nivel de ingreso de cada decil. Se verifica que los subsidios al servicio de agua y saneamiento presentan un comportamiento progresivo, dado que aquellos deciles de menores ingresos reciben mayores subsidios como proporción del ingreso.

Gráfico 6. Incidencia distributiva de los subsidios al servicio de agua y saneamiento por deciles de ingreso per cápita familiar



Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y AySA.

4 Análisis de incidencia con indicador de bienestar alternativo

En todo análisis distributivo es necesario definir el ordenamiento de la unidad de análisis (ya sean individuos u hogares) de acuerdo a algún indicador de bienestar. La definición del indicador de bienestar tiene doble relevancia en un análisis de incidencia distributiva. La razón de esto radica en que dicho análisis suele hacerse en términos de incidencia relativa, la cual es calculada como el cociente entre el subsidio recibido por el individuo (u hogar) y el indicador de bienestar elegido. Una subestimación del bienestar del individuo, por ejemplo, implicaría no sólo una incorrecta asignación del mismo en la distribución del bienestar, sino también un beneficio mayor que el real.

En la Sección anterior se adoptó el criterio más utilizado por la gran mayoría de los estudios de incidencia ordenando a los individuos a partir del ingreso corriente (anual o mensual, dependiendo de la fuente de información) agrupándolos en estratos y presentando la incidencia de los subsidios en términos relativos al ingreso medio de cada estrato. Sin embargo, de acuerdo con la visión intertemporal del consumo, los individuos tienen la posibilidad de trasladar consumo entre períodos, por lo cual su bienestar estará más relacionado con alguna medida de ingreso permanente que con el ingreso corriente. Es así que algunos estudios incluyen, como parte del análisis de incidencia, el uso del ingreso permanente a través de alguna variable proxy (en general el consumo corriente) como criterio para ordenar a la población, por considerarlo un mejor indicador del bienestar de los individuos.¹³

Utilizar el ordenamiento por ingreso corriente puede sesgar los resultados por dos vías diferentes. Una de ellas surge al considerar como pobres a individuos que se encuentran en un período del ciclo de vida durante el cual sus ingresos son bajos¹⁴. Por otro lado, el sesgo de los resultados puede deberse a que el ingreso de los individuos simplemente ha sufrido un shock transitorio negativo. A modo de ejemplo, si los datos que se utilizan para construir el ingreso corriente son mensuales, y los individuos tienen ingresos concentrados en algunos meses del año (tal es el caso de los productores agropecuarios) la información que se obtenga a partir de una encuesta dependerá del mes en que esta se realice, sesgando sus ingresos hacia abajo si se lleva a cabo en los meses en que el individuo no percibe ingresos. Sin embargo, un individuo en estas circunstancias puede mantener un nivel de vida alto pese a que su ingreso sea temporalmente bajo. Al clasificarlo como pobre e imputar los subsidios que recibe a un estrato bajo, se estaría sesgando el análisis hacia resultados que indiquen una mayor progresividad que la real. Para resolver ambos problemas se suele, adicionalmente, ordenar a los individuos según su ingreso permanente.

La estimación del ingreso permanente puede hacerse por el lado de las fuentes, considerando que el ingreso permanente se compone de los ingresos provenientes del trabajo recibidos a lo largo de toda la vida, más los regalos y herencias recibidos. En este caso, es necesario hacer una predicción de los ingresos del individuo a lo largo del tiempo. Alternativamente, la estimación puede hacerse de manera más sencilla por el lado de los usos, mediante la cual se suma al consumo corriente las herencias y regalos que recibe el individuo. En el caso extremo, el consumo es constante e igual a una proporción del ingreso permanente, por lo que ignorando las herencias y regalos (cuya información suele ser de dificultosa obtención) el ordenamiento por consumo corriente coincide con

¹³Véase Gasparini (1998) y Fernández Felices, Guardarucci y Puig (2014) que aplican esta diferenciación para estudiar la incidencia de los impuestos.

¹⁴De acuerdo con la teoría del ciclo de vida, el flujo de ingresos de un individuo a lo largo de su vida activa presenta la forma de una U invertida. El ingreso es bajo al inicio de la vida, incrementándose hasta alcanzar su máximo valor a mediados de la vida activa, para luego decrecer a medida que se acerca la edad de retiro. Un análisis de incidencia que no tome en cuenta la edad de los individuos daría por resultado una fuerte desigualdad entre ellos, aun cuando se tuviera la misma corriente de ingresos a lo largo de la vida.

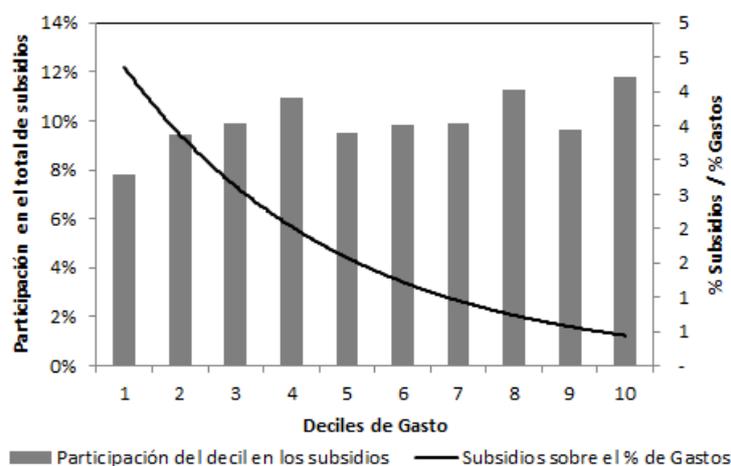
el ordenamiento por ingreso permanente.¹⁵

De este modo, si el análisis de incidencia utiliza el ingreso permanente como indicador de bienestar, el ejercicio puede conducir a resultados diferentes de los que se obtienen cuando el criterio para ordenar a la población es el ingreso corriente. Por ello, en esta Sección se realizan nuevamente las microsimulaciones utilizando el ingreso permanente (aproximada por el gasto per cápita familiar) como indicador de bienestar, con el fin de analizar si los mismos se mantienen, o por el contrario se ven alterados.

4.1 Subsidios a la electricidad

A la hora de analizar el subsidio a la electricidad ordenando por deciles de gasto per cápita familiar, se aprecia en el Gráfico 7 que nuevamente el consumo de electricidad y el subsidio otorgado en consecuencia es relativamente proporcional, con cierta tendencia pro-rico. En concreto, el 30 % más pobre recibe aproximadamente el 27% de los subsidios a la electricidad mientras que 30 % más pudiente recibe casi el 33 % de los mismos. Cuando se analiza el beneficio de estos subsidios en relación al bienestar, se aprecia un sistema de subsidios progresivos.

Gráfico 7. Incidencia distributiva de los subsidios a la electricidad por deciles de gasto per cápita familiar



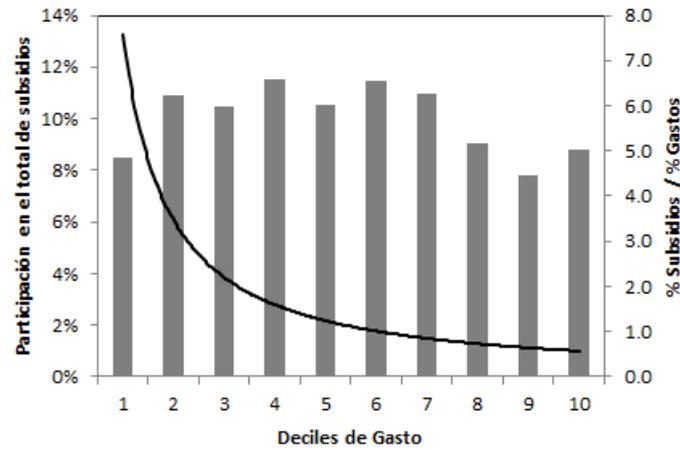
Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y cuadros tarifarios vigentes del sector.

4.2 Subsidios al transporte

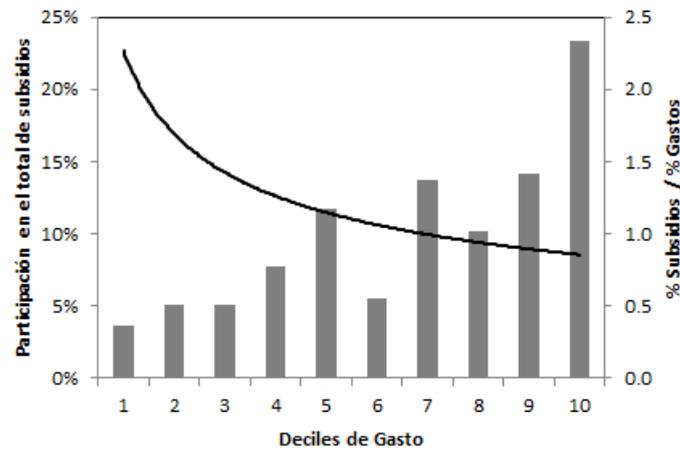
El Gráfico 8 muestra la incidencia distributiva de los subsidios al transporte por decil de gasto per cápita familiar. En este caso se observa que algunos de los resultados encontrados al realizar el análisis de incidencia utilizando como medida de bienestar el ingreso per cápita familiar, son también similares. El subsidio al transporte de colectivo se distribuye de manera relativamente proporcional entre los diferentes estratos de la población y resulta progresivo (Panel A). En cuanto al transporte en tren, se revela que el mismo es claramente aunque progresivo, pro-rico (Panel B). Por último el subsidio al transporte aéreo vuelve a mostrarse como pro-rico y regresivo (Panel C) despertando interrogantes sobre sus efectos en la distribución del ingreso.

¹⁵A los fines del trabajo se utilizó la variable de gasto registrada en la ENGHo 2012-2013 como una aproximación del consumo de bienes y servicios.

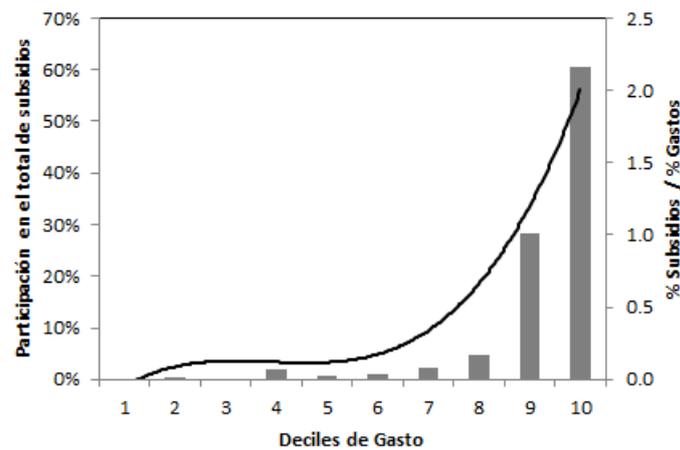
Gráfico 8. Incidencia distributiva de los subsidios al transporte por deciles de gasto per cápita familiar



Panel A. Subsidio al transporte de Colectivos



Panel B. Subsidio al transporte de Ferrocarril



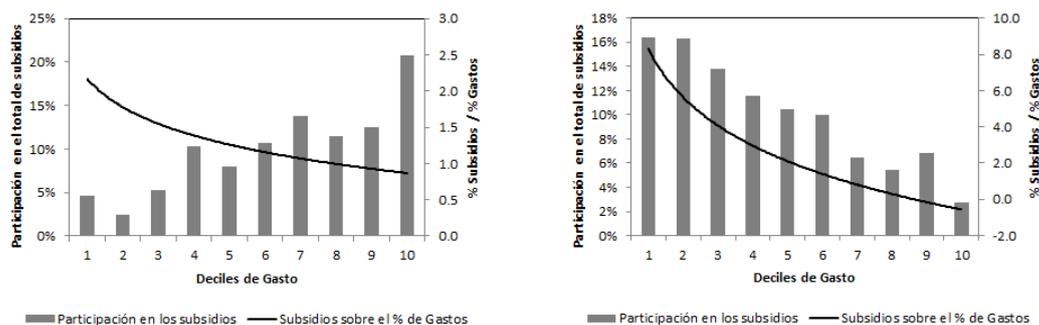
Panel C. Subsidio al transporte de Avión

Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y Secretaría de Transporte de la Nación.

4.3 Subsidios al gas de red y gas envasado

Cuando se realiza el estudio de incidencia distributiva bajo un enfoque de ingreso permanente para el caso del subsidio al gas envasado y de red, se verifican nuevamente resultados similares a los encontrados a través del uso del ingreso per cápita familiar como indicador de bienestar. En el Gráfico 9 se observa que los subsidios al gas de red se revelan pro-ricos y progresivos, mientras que los subsidios al gas envasado lo hacen de manera pro-pobre y progresiva.

Gráfico 9. Incidencia distributiva de los subsidios al gas por deciles de gasto per cápita familiar



Panel A. Subsidio al gas de red

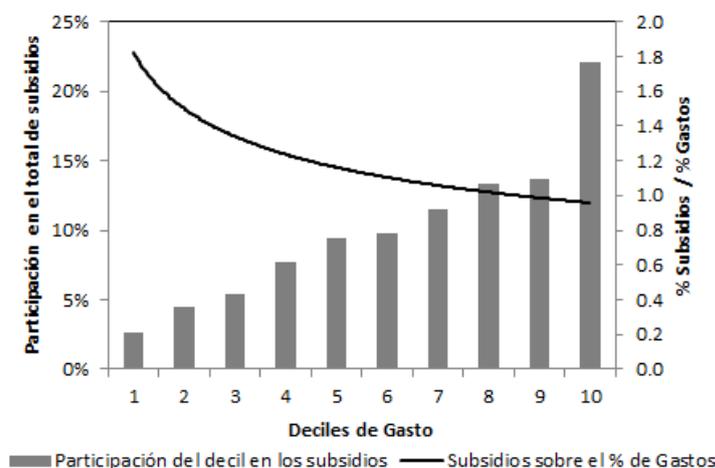
Panel B. Subsidio al gas envasado

Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y empresas distribuidoras.

4.4 Subsidios a la provisión de agua

Finalmente, los resultados ante el uso del gasto per cápita familiar como indicador de bienestar no se ven alterados respecto a la Sección anterior. Una vez más se observa, en el Gráfico 10, que a medida que la distribución se desplaza hacia los deciles de gasto más altos en la distribución, se confirma que los subsidios a la provisión de agua y saneamiento son pro-ricos y progresivos.

Gráfico 10. Incidencia distributiva de los subsidios al servicio de agua y saneamiento por deciles de gasto per cápita familiar



Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013 y AySA.

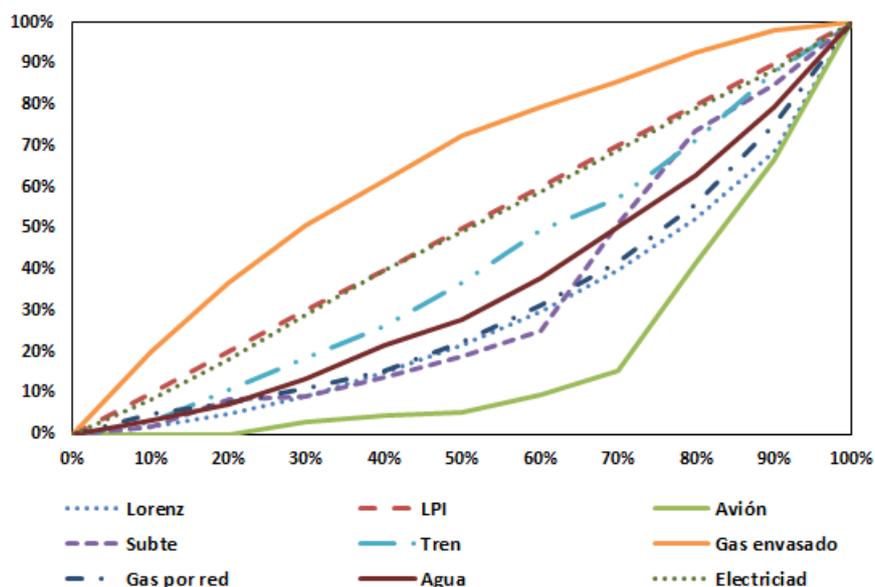
5 Curvas de concentración de cada uno de los subsidios analizados

Para continuar con el análisis, se analizará a continuación la incidencia distributiva de los subsidios a los servicios públicos, a través del uso de curvas de concentración de cada uno de ellos. Éstas representan la proporción del subsidio asignado a cada porcentaje de la población agrupada en hogares ordenados por su nivel de ingresos¹⁶. Tomando como ejemplo el subsidio al transporte en tren, la curva de concentración del mismo indica que el 20 % más pobre de la población, es beneficiario de poco más del 10 % de los subsidios a este servicio.

En este tipo de análisis gráfico, cuando la curva de concentración específica de cada subsidio se encuentra por arriba (debajo) de la recta de 45°, el mismo es considerado pro-pobre (pro-rico). Si en simultáneo se encuentra por encima (abajo) de la curva de concentración de ingreso, entonces además es progresivo (regresivo).

Siguiendo la explicación anterior, se concluye nuevamente que los subsidios al transporte aéreo son regresivos y pro-ricos, mientras que los subsidios al resto de los servicios estudiados son pro-ricos y progresivos, exceptuando el subsidio al gas envasado que es marcadamente progresivo y pro-pobre (Ver Gráfico 11).

Gráfico 11. Curvas de concentración de los subsidios a la provisión de los diferentes servicios



Fuente: elaboración propia en base a ENGHo 2012-2013, ASAP, STN, AySA y entes reguladores de los servicios.

6 Comentarios Finales

Los subsidios a los servicios públicos en Argentina han ido incrementándose de manera muy marcada desde el año 2006. El incremento de los mismos ha sido de aproximadamente 450 % en

¹⁶Dado que los resultados son robustos a la utilización de los dos indicadores de bienestar analizados en este trabajo, en esta Sección se presentan sólo los resultados en base a un ordenamiento por ingreso per cápita familia.

términos reales entre los años 2006 y 2014, y se concentran fundamentalmente en los sectores energéticos y de transporte (cerca del 90 % del total).

Este incremento sostenido de los subsidios en el presupuesto público torna relevante indagar acerca de quiénes se benefician con estos recursos, dado que quienes consumen estos servicios subsidiados pagan un precio menor al que existiría en una situación sin subsidios afectando sus ingresos y, en definitiva, la distribución del ingreso de la economía. En un intento por dar respuesta a estas cuestiones, el presente trabajo realiza un análisis de incidencia distributiva de los subsidios a los servicios públicos en Argentina, utilizando los datos de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) para el año 2013 y la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares para los años 2012-2013 (ENGHo).

La principal conclusión que se alcanza sostiene que la mayoría de los subsidios analizados son pro-ricos (es decir, se concentran en términos absolutos en los deciles más altos de ingreso), y progresivos (como proporción de su ingreso, los estratos más bajos reciben relativamente más), coincidiendo con resultados previamente hallados por la literatura. Esta conclusión es robusta al uso de indicadores de bienestar alternativos (el ingreso per cápita familiar y el gasto per cápita familiar).

Si bien es deseable la característica de progresividad asociada a estas políticas, no es deseable que sean pro-ricos. El hecho de que la mayoría de los montos destinados a subsidiar los servicios públicos caigan en manos de los sectores más pudientes de la población sugiere que existen espacios para una mejor focalización de estas políticas. A su vez se plantea un interrogante puntual sobre el subsidio al transporte aéreo el cual no sólo es pro-rico si no que a su vez es regresivo, aspecto que pone en jaque su justificación al menos desde el punto de vista distributivo.

Referencias

- [1] Asociación Argentina de Presupuesto, 2014. Subsidios y Compensaciones Tarifarias en Transporte.
- [2] Feldman, Germán y Garbiel Filc, 2007. “Gasto social y equidad: La dimensión subnacional de la incidencia redistributiva del Estado”. CIPPEC Working Paper, Argentina.
- [3] Fernández Felices, Diego, Isidro Guardarucci y Jorge Puig, 2014. “Incidencia Distributiva del Sistema Tributario Argentino”. Department of Economics, Working Papers 105, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- [4] Gasparini, Leonardo, 1998. “Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino”, en “*La reforma tributaria en la Argentina*”, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL).
- [5] Herschel, Federico, 1963. “Política Fiscal en la Argentina”. Programa Conjunto de Tributación OEA/BID Consejo Nacional de Desarrollo Argentina: Buenos Aires.
- [6] Lombardi, Manuel, Juan Carlos Mongan, Jorge Puig, y León Salim, 2014. “Una aproximación a la focalización de los subsidios a los servicios públicos en Argentina”. Documento de Trabajo DPEPE N 09/2014. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- [7] Marchionni, Mariana, Diego Battistón, Facundo Crosta, y Javier Alejo, 2008. “Sostener precios con subsidios. Cuánto cuesta y cuál es su incidencia distributiva en la Argentina”. CEDLAS y Banco Mundial. Mimeo
- [8] Marchionni, Mariana, Walter Sosa Escudero, y Javier Alejo, 2008. “La incidencia distributiva del acceso, gasto y consumo de los Servicios Públicos”. En Navajas, F. (editor), *La Tarifa Social en los Sectores de Infraestructura en la Argentina*, Buenos Aires: Ed. TEMAS. ISBN: 978-950-9445-58-1.
- [9] Musgrave, Richard, 1959. “The theory of public finance: A study in public economy”. New York: McGraw-Hill.
- [10] Reynolds, Morgan y Eugene Smolensky, 1977. “Public expenditures, taxes, and the distribution of income: The U.S., 1950, 1961, 1970”. New York: Academic Press.

Una estimación del resultado primario ajustado por el ciclo del
consolidado Gobierno Central-Banco de Previsión Social en Uruguay

(Versión agosto 2015)

Rosanna Fernández Castro
Banco Central del Uruguay

rosannaf@bcu.gub.uy

Clasificación JEL
E33, E62

Palabras clave:
Business cycles, cycles, trends, fiscal policy, national deficit.

Resumen

En este documento se presenta una estimación del componente cíclico del resultado primario del consolidado formado por el Gobierno Central (GC) y el Banco de Previsión Social (BPS). Se recurrió a **modelos estructurales de series de tiempo** para depurar de fluctuaciones cíclicas a un conjunto de series fiscales referidas a la recaudación de la Dirección General Impositiva (DGI), a los ingresos del BPS y a las prestaciones pasivas de este organismo.

Se consideraron la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (**IVA**) y del Impuesto Específico Interno (**IMESI**), así como los ingresos obtenidos al gravar las **rentas empresariales** y las correspondientes a las **personas físicas**, cerca de 90% de los ingresos de la DGI. Se tuvo en cuenta la influencia del **PIB** en la base impositiva del IVA, del IMESI y en la de los impuestos a las rentas empresariales, así como la de la **masa salarial** en los ingresos obtenidos por medio de gravámenes a las rentas de las personas físicas.

Al estimar el componente cíclico del resultado del Banco de Previsión Social (BPS), se partió de la base de que su recaudación depende de la evolución de la **masa salarial** y de que los pagos de pasividades están vinculados a la trayectoria del **salario real**.

En un intento de reducir el “sesgo al final de la muestra” (“end of point bias”), replicando una práctica usual, las series utilizadas se prolongaron mediante predicciones. En el caso de variables explicativas (PIB y masa salarial) surgieron de modelos macroeconómicos, en el resto de los casos se recurrió a la modelización SARIMA.

Se descontó el componente cíclico de cada una de las seis series consideradas del resultado primario GC-BPS divulgado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Se obtuvo así el resultado primario GC-BPS ajustado por el ciclo.

Clasificación JEL

E33, E62

Palabras clave:

Business cycles, cycles, trends, fiscal policy, national deficit.

1. Introducción

En este documento se presenta una estimación del componente cíclico del resultado primario del consolidado formado por el Gobierno Central (GC) y el Banco de Previsión Social (BPS). Se recurrió a modelos estructurales de series de tiempo para depurar de fluctuaciones cíclicas a un conjunto de series fiscales referidas a la recaudación de la Dirección General Impositiva (DGI), a los ingresos del BPS y a las prestaciones pasivas de este organismo.

En el Banco Central del Uruguay, este trabajo tiene como antecedente el de Borchardt, Rial y Sarmiento (1998). Estos autores identificaban variables macroeconómicas relevantes para explicar la evolución de los datos fiscales considerados. Hallaban una senda de referencia para cada una de dichas variables. Estimaban una serie de elasticidades para calcular el impacto sobre el resultado fiscal de las fluctuaciones que estas variables tenían en torno a los valores de referencia elegidos. Se trataba, en definitiva, de una aplicación de la metodología de la OCDE de ajuste por el ciclo.

Cuando se determinó qué partidas fiscales había que ajustar por el ciclo, y para la selección de las variables macroeconómicas relevantes a considerar, se tuvo en cuenta la investigación de estos autores.

El documento comienza por exponer la metodología empleada, sigue describiendo los datos utilizados, continúa presentando los resultados obtenidos y se cierra con un anexo estadístico.

2. Metodología

2.1 Los modelos estructurales de series de tiempo

2.1.1 Presentación

Tal como señalan Harvey y Shephard (1993), "...los modelos estructurales univariados de series de tiempo no son más que modelos de regresión en los que las variables explicativas son funciones del tiempo y en los que los parámetros cambian a medida que pasa el tiempo." Según estos autores, a partir de esta interpretación, resulta natural incorporar variables explicativas observadas, así como trabajar con modelos multivariados.

2.1.2 Formulación estadística

Los modelos estructurales univariados de series de tiempo utilizados en este trabajo pueden representarse de esta forma:

$$y_t = \mu_t + \gamma_t + \psi_t + \delta x_t + \lambda w_t + \varepsilon_t \quad \varepsilon_t \sim NID(0, \sigma_\varepsilon^2) \quad t = 1, \dots, T \quad (1)$$

En (1), se distinguen cuatro componentes no observables: la tendencia (μ_t), el ciclo (ψ_t), el componente estacional (γ_t) y el irregular (ε_t). El irregular es un ruido blanco de media nula y varianza σ_ε^2 . Los restantes componentes resultan de combinar funciones del tiempo determinísticas con perturbaciones. No existe correlación entre las perturbaciones que mueven a la tendencia, al ciclo y al componente estacional.

La tendencia se asocia con la evolución de largo plazo de una serie. Se recurre a dos ecuaciones para representar el comportamiento de este componente:

$$\mu_t = \mu_{t-1} + \beta_{t-1} + \theta z_t + \eta_t \quad \eta_t \sim NID(0, \sigma_\eta^2) \quad (2)$$

$$\beta_t = \beta_{t-1} + \zeta_t \quad \zeta_t \sim NID(0, \sigma_\zeta^2) \quad (3)$$

Los movimientos estocásticos de la tendencia dependen de las varianzas de η_t y ζ_t . La primera perturbación afecta el nivel de la tendencia, mientras que la segunda da lugar a variaciones de su pendiente.

A partir de esta formulación general de la tendencia, surgen casos especiales a destacar:

- Si se hace $\sigma_\eta^2 = \sigma_\zeta^2 = 0$ (desaparecen los términos η_t y ζ_t en (2) y en (3), y se suprime el sumando θz_t en la ecuación (2), se obtiene la tendencia lineal determinística $\mu_t = \alpha + \beta t$ ¹.
- Si no se especifica una pendiente, desaparece la ecuación (3), y la (2) se reduce a $\mu_t = \mu_{t-1} + \eta_t$ $\eta_t \sim NID(0, \sigma_\eta^2)$, con lo que la tendencia es un camino aleatorio.
- La tendencia es un camino aleatorio con deriva si $\sigma_\eta^2 \neq 0$ y $\sigma_\zeta^2 = 0$.
- Cuando $\sigma_\eta^2 = 0$ y $\sigma_\zeta^2 \neq 0$, se está ante una tendencia suave.

En este trabajo, se modeló el componente tendencial como una tendencia suave. Se suele recurrir a esta especificación, cuando se tiene como objetivo extraer el componente cíclico de series económicas.

En la ecuación (2), se incluye una variable “intervención impulso” para modelar quiebres estructurales:

Sea z_t una variable “intervención impulso”

$$\begin{aligned} z_t &= 1 & t = t_0 & \quad (t_0 = \text{momento del quiebre}) \\ z_t &= 0 & t \neq t_0 & \end{aligned}$$

Los quiebres se identifican con valores inusualmente grandes de la perturbación que afecta el nivel de la tendencia. También se pueden modelar recurriendo a una variable “intervención escalón” en la ecuación (1):

Sea w_t una variable “intervención escalón”

$$\begin{aligned} w_t &= 1 & t \geq t_0 & \quad (t_0 = \text{momento del quiebre}) \\ w_t &= 0 & t < t_0 & \end{aligned}$$

El componente cíclico de una serie económica recoge oscilaciones de entre un año y medio y diez años, que son recurrentes pero que no se presentan siempre de la misma forma. Para representarlo se tiene en cuenta que se puede llegar a un ciclo estocástico agregando perturbaciones y un “damping factor” ρ a un ciclo determinístico construido a partir de funciones de seno y coseno de frecuencia λ_c (expresada en radianes), con $0 < \lambda_c < \pi$. Una formulación general de un componente cíclico de período $\frac{2\pi}{\lambda_c}$ sería:

$$\begin{bmatrix} \psi_t^{(j)} \\ \psi_t^{*(j)} \end{bmatrix} = \rho \begin{bmatrix} \cos \lambda_c & \text{sen} \lambda_c \\ -\text{sen} \lambda_c & \cos \lambda_c \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \psi_{t-1}^{(j)} \\ \psi_{t-1}^{*(j)} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \psi_{t-1}^{(j)} \\ \psi_{t-1}^{*(j)} \end{bmatrix} \quad j = 1, \dots, k \quad (4)$$

¹ Si $\mu_0 = \alpha$, $\mu_t = \alpha + \beta t$ se obtiene recursivamente de $\mu_t = \mu_{t-1} + \beta$. Si $\sigma_\zeta^2 = 0$ en (3), la pendiente no cambia ($\beta_t = \beta_{t-1} = \beta$). Cuando ni el término η_t ni el sumando θz_t aparecen en (2), se llega a $\mu_t = \mu_{t-1} + \beta$.

Donde $\kappa_t = \psi_t^{(0)}$ y $\kappa_t^* = \psi_t^{*(0)}$ son ruidos blancos incorrelacionados de media 0 y la misma varianza σ_κ^2 . La varianza del ciclo es σ_ψ^2 .

Se recurre al componente ψ_t^* sólo por construcción, su interpretación carece de interés.

El valor de k determina la suavidad del ciclo. En este trabajo, $k \leq 2$.

El ciclo es estacionario si $0 < \rho < 1$.

Si se hace $k=1$, como $\sigma_\kappa^2 = (1 - \rho^2)\sigma_\psi^2$, se cumple que $\sigma_\kappa^2 \rightarrow 0$ cuando $\rho \rightarrow 1$, con lo que se obtiene el ciclo determinístico

$$\psi_t = \psi_0 \cos \lambda_c t + \psi_0^* \sin \lambda_c t \quad t = 1, \dots, T$$

Para representar el componente estacional, se recurrió a la siguiente formulación válida para series trimestrales:

$$\gamma_t = \sum_{j=1}^2 \gamma_{jt} \quad (5)$$

$$\gamma_{jt} = \gamma_{j(t-1)} \cos \lambda_j + \gamma_{j(t-1)}^* \sin \lambda_j + \omega_{jt} \quad \lambda_j = \frac{\pi}{2} j \quad j = 1, 2 \quad (6)$$

$$\gamma_{jt}^* = -\gamma_{j(t-1)} \sin \lambda_j + \gamma_{j(t-1)}^* \cos \lambda_j + \omega_{jt}^* \quad \lambda_j = \frac{\pi}{2} j \quad j = 1, 2 \quad (7)$$

Donde ω_{jt} y ω_{jt}^* son ruidos blancos incorrelacionados de media nula y con la misma varianza σ_ω^2 .

Operando:

$$\begin{aligned} \gamma_t &= \gamma_{1t} + \gamma_{2t} \\ \gamma_{1t} &= \gamma_{1(t-1)}^* + \omega_{1t} \\ \gamma_{2t} &= -\gamma_{2(t-1)} + \omega_{2t} \\ \gamma_{1t}^* &= -\gamma_{1(t-1)} + \omega_{1t}^* \\ \gamma_{2t}^* &= -\gamma_{2(t-1)}^* + \omega_{2t}^* \end{aligned}$$

Si se trabaja con series trimestrales, para modelar el componente estacional solo hay que contar con tres parámetros estacionales, γ_{1t} , γ_{2t} y γ_{1t}^* . Se hubieran requerido tres dummies en una formulación determinística de la estacionalidad.

Obsérvese que la formulación de la estacionalidad es similar a la del componente cíclico. Se recurre a funciones de seno y de coseno. Se impone un “damping factor”. Se utiliza un componente extra por construcción. Se agregan perturbaciones. Las funciones trigonométricas fueron valuadas en las frecuencias estacionales ($\frac{\pi}{2}$ y π). Se trabaja con un “damping factor” $\rho = 1$.

El componente γ_t^* aparece por construcción, y no es de interés interpretarlo.

En la ecuación (1), también se incluyen dos variables, una explicativa (x_t) y una “intervención” (w_t).

² Recordar el cálculo de la varianza de un proceso AR(1)

La combinación de componentes estocásticos inobservables y de variables explicativas amplía las posibilidades de modelización dinámica.

La variable “intervención” (w_t) puede adoptar dos formas:

Sea w_t una variable “intervención impulso”

$$\begin{aligned} w_t &= 1 & t &= t_0 \\ w_t &= 0 & t &\neq t_0 \end{aligned}$$

En este caso, se procura captar “outliers” o valores inusualmente altos del componente irregular

Sea w_t una variable “intervención escalón”

$$\begin{aligned} w_t &= 1 & t &\geq t_0 & (t_0 = \text{momento del quiebre}) \\ w_t &= 0 & t &< t_0 \end{aligned}$$

Como fuera dicho anteriormente, este tipo de intervención se utiliza para modelar quiebres en el nivel de la tendencia.

2.1.3 Modelos multivariados

En esta modelización, la estimación de los componentes no observables de un conjunto de series tiene en cuenta las correlaciones entre las perturbaciones que los afectan.

2.1.4 Componente cíclico de las series fiscales

Para este documento, se estimó el componente cíclico de las cinco series de ingresos fiscales consideradas como la suma de:

- ✓ La contribución del ciclo de una variable macroeconómica relevante a la evolución de la serie fiscal en cuestión. Se trataría del sumando λw_t de la ecuación (1), donde la variable explicativa w_t fue el ciclo del PIB o el ciclo de la masa salarial.
- ✓ Un componente cíclico “idiosincrático” de la variable de ingreso a estudio, o sea, el sumando ψ_t de la ecuación (1), siempre que su inclusión contribuya a una mejor representación de la evolución de la serie considerada.

Para la estimación del componente cíclico de la serie de pasividades se trabajó con un modelo estructural bivariado, siendo el salario real la otra variable involucrada.

2.1.5 La representación espacio-estado

El tratamiento estadístico de los modelos estructurales de series temporales se basa en la representación espacio-estado, en la que el estado o situación de un sistema en un momento dado del tiempo se describe a través de un conjunto de variables que forman el llamado vector de estado. Se “construye” así un espacio donde los sucesivos vectores de estado describen la evolución del sistema como función del tiempo. En un modelo estructural de series temporales, los elementos del vector de estado son los componentes no observables de la serie.

Se puede formular un modelo univariado de espacio-estado de la siguiente forma:

$$y_t = Z\alpha_t + \varepsilon_t \quad \varepsilon_t \sim NID(0, \sigma_\varepsilon^2) \quad (8)$$

$$\alpha_t = T\alpha_{t-1} + Ru_t \quad u_t \sim NID(0, Q) \quad (9)$$

A la ecuación (8) se la denomina ecuación de observación o de medida. La ecuación (9) es la de transición o la de estado.³

α_t : vector $m \times 1$, "vector de estado"
 Z : vector $1 \times m$, "vector de observación"
 T : matriz $m \times m$, "matriz transición"
 u_t : vector $r \times 1$, "vector de perturbaciones"
Se trata de perturbaciones incorrelacionadas de media 0, y varianzas en la diagonal de la matriz Q
Q es una matriz cuadrada de dimensión r
 R : matriz $m \times r$ con $r < m$ "matriz selección"
R selecciona las filas de la ecuación de estado con perturbaciones

Para la representación espacio-estado de un modelo univariado de tendencia suave, ciclo de orden 1, componente estacional, variable explicativa e intervenciones, se definen:

$$\alpha_t = \begin{bmatrix} \mu_t \\ \beta_t \\ \theta_t \\ \gamma_{1t} \\ \gamma_{1t}^* \\ \gamma_{2t} \\ \psi_t \\ \psi_t^* \\ \delta_t \\ \lambda_t \end{bmatrix}; \quad Z = [1 \quad 0 \quad 0 \quad 1 \quad 0 \quad 1 \quad 1 \quad 0 \quad x_t \quad w_t];$$

$$T = \begin{bmatrix} 1 & 1 & z_t & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 1 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 1 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 1 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & -1 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & -1 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & \rho \cos \lambda_c & \rho \sin \lambda_c & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & -\rho \sin \lambda_c & \rho \cos \lambda_c & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 1 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 1 \end{bmatrix};$$

³ Se considera que el vector Z, las matrices T, R y Q, y el escalar σ_ε^2 no son estocásticas, pero, en una formulación más general, se las podría hacer cambiar con el paso de tiempo.

$$u_t = \begin{bmatrix} \zeta_t \\ \omega_{1t} \\ \omega_{1t}^* \\ \omega_{2t} \\ \kappa_t \\ \kappa_t^* \end{bmatrix}; R = \begin{bmatrix} 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 1 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 1 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 1 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 1 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 1 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 1 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \end{bmatrix}; Q = \begin{bmatrix} \sigma_\zeta^2 & 0 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & \sigma_\omega^2 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & \sigma_\omega^2 & 0 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & \sigma_\omega^2 & 0 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & \sigma_\kappa^2 & 0 \\ 0 & 0 & 0 & 0 & 0 & \sigma_\kappa^2 \end{bmatrix}$$

Si se supone que las perturbaciones $\eta_t, \zeta_t, \omega_{1t}, \omega_{1t}^*, \omega_{2t}, \kappa_t, \kappa_t^*, \varepsilon_t$ siguen una distribución normal, los parámetros del modelo $\sigma_\eta^2, \sigma_\zeta^2, \sigma_\omega^2, \sigma_\kappa^2, \rho, \lambda_c, \sigma_\varepsilon^2, \delta_t, \lambda_t, \theta_t$, se pueden estimar por máxima verosimilitud. Para ello, se recurre al filtro de Kalman.

2.1.6 El filtro de Kalman

El filtro del Kalman es un algoritmo recursivo que se aplica sobre los valores y_t . Se seleccionan valores iniciales y se utiliza un proceso de actualización que, simplificado, se puede caracterizar de la siguiente forma:

$$a_{t+1} = a_t + K_t(y_t - Za_t)$$

Donde $a_t = E_{t-1}(\alpha_t) = E(\alpha_t | y_1, y_2, \dots, y_{t-1})$
 K_t : ganancia del filtro de Kalman
 $(y_t - Za_t) = v_t = \text{error de predicción un paso adelante} = \text{innovación}$

Cuando llega la nueva información y_t , se actualiza la predicción para $(t + 1)$ del vector estado ($E_t(\alpha_{t+1}) = a_{t+1}$), permitiendo que el error de predicción un paso adelante (v_t) afecte esa predicción. El impacto de v_t será tanto mayor cuanto más grande sea K_t , la ganancia del filtro de Kalman.

Se cumple que $K_t = \frac{P_t}{F_t}$, donde:

$$P_t = \text{error cuadrático medio del estado}$$

$$P_t = E_t[(\alpha_t - a_t)(\alpha_t - a_t)'] = E_t[(\alpha_t - E_{t-1}(\alpha_t))(\alpha_t - E_{t-1}(\alpha_t))']$$

$$F_t = \text{error cuadrático medio de predicción}$$

$$F_t = E(v_t v_t') = ZP_t Z' + \sigma_\varepsilon^2$$

Por lo tanto, si la incertidumbre asociada a la predicción del estado (P_t) es grande en relación a la incertidumbre vinculada a la nueva observación (F_t), el valor de K_t tenderá a uno, con lo que la observación que llega, vía el error de predicción un paso adelante (v_t), tendrá mucho impacto en la predicción para $(t + 1)$ del vector estado ($E_t(\alpha_{t+1}) = a_{t+1}$). Si F_t fuera grande en relación a P_t , el valor de K_t tenderá a cero, con lo que la nueva información tendría una influencia reducida sobre a_{t+1} .

La estimación por máxima verosimilitud de los parámetros $\sigma_\eta^2, \sigma_\zeta^2, \sigma_\omega^2, \sigma_\kappa^2, \rho, \lambda_c, \sigma_\varepsilon^2, \delta_t, \lambda_t, \theta_t$ exige minimizar los errores de predicción v_t y su error cuadrático medio F_t .

2.1.7 Estimaciones “suavizadas” del estado y de las perturbaciones

Para los ejercicios de extracción de señales, de estimación de los componentes no observables de una serie, se utilizan estimaciones “suavizadas” del vector estado, es decir, estimaciones que tienen en cuenta toda la información de la muestra:

Estimación suavizada de α_t : estimar $E(\alpha_t|y_1, y_2, \dots, y_n) \quad t = 1, \dots, n$

También se pueden obtener estimaciones “suavizadas” de las perturbaciones $\eta_t, \zeta_t, \varepsilon_t$ y de sus varianzas:

Para obtener estimaciones “suavizadas”, se aplican algoritmos recursivos, desde $t=n$ hasta $t=1$, a los resultados del filtro de Kalman (estimaciones de $E(\alpha_t|y_1, y_2, \dots, y_{t-1})$).

2.1.8 La evaluación del modelo

La estimación por máxima verosimilitud requiere de un proceso de optimización numérica. Si no se satisfacen los criterios de convergencia del procedimiento de maximización, se está ante un indicio de que no es adecuada la formulación del modelo a consideración.

La bondad de ajuste de un modelo estructural de series de tiempo se puede evaluar a través de la varianza del error de predicción (PEV), es decir la varianza de los errores de predicción un paso adelante (F_t) en el estado estacionario (el modelo converge).

Para comparar dos modelos que no tienen la misma cantidad de parámetros, se puede recurrir a criterios de información como el BIC.

La aplicación del filtro de Kalman permite obtener los errores de predicción a un paso. Sean los errores de predicción estandarizados:

$$e_t = \frac{v_t}{\sqrt{F_t}}$$

En los modelos estructurales de series de tiempo, estos errores de predicción estandarizados son los residuos a los que se deben aplicar una serie de tests de diagnóstico. Se debe chequear su independencia, homoscedasticidad y normalidad.

Para validar el supuesto de independencia de los e_t , se recurre al estadístico Box-Ljung (estadístico Q):

$$Q(q) = n(n+2) \sum_{l=1}^q \frac{r_l^2}{n-l}$$

$$r_l = \frac{\sum_{t=1}^{n-l} (e_t - \bar{e})(e_{t+l} - \bar{e})}{\sum_{t=1}^n (e_t - \bar{e})^2} = \text{autocorrelación residual para el rezago } l$$

\bar{e} : media de los n residuos considerados

Bajo la hipótesis nula de que los e_t no presentan autocorrelación:

$Q(q)$ se distribuye $\chi_{q, (q-p+1)}^2$ donde p es el número de parámetros.

Se puede testear el cumplimiento del supuesto de homoscedasticidad recurriendo al siguiente estadístico:

$$H(h) = \frac{\sum_{t=n-h+1}^n e_t^2}{\sum_{t=d+1}^{d+h} e_t^2}$$

d : valores iniciales del filtro de Kalman

h : el entero más cercano a $\frac{n-d}{3}$

Se busca chequear, por tanto, si la varianza del primer tercio de la serie de los errores de predicción, la varianza de $\{e_{d+1}, \dots, e_{d+h}\}$, difiere de la varianza del último tercio, la varianza de $\{e_{n-h+1}, \dots, e_n\}$. Para rechazar la hipótesis nula de igualdad de varianzas con un nivel de significación del 5%:

Si $H(h) > 1$, se debe cumplir $H(h) > F(h, h, 0.025)$

Si $H(h) < 1$, se debe cumplir $\frac{1}{H(h)} > F(h, h, 0.025)$

Se recurre al test de Bowman-Shenton para testear el cumplimiento del supuesto de distribución normal de los residuos, de los errores de predicción:

$$N = n \left(\frac{S^2}{6} + \frac{(K-3)^2}{24} \right)$$

$$S = \text{skewness de la serie de } e_t = \frac{\left(\frac{1}{n} \right) \sum_{t=1}^n (e_t - \bar{e})^3}{\sqrt{\left[\left(\frac{1}{n} \right) \sum_{t=1}^n (e_t - \bar{e})^2 \right]^3}}$$

$$K = \text{kurtosis de la serie de } e_t = \frac{\left(\frac{1}{n} \right) \sum_{t=1}^n (e_t - \bar{e})^4}{\left[\left(\frac{1}{n} \right) \sum_{t=1}^n (e_t - \bar{e})^2 \right]^2}$$

Bajo la hipótesis nula de distribución normal de los errores de predicción, N se distribuye χ^2_2 . Si se cumple que $N < \chi^2_{(2,0.05)} = 5.99$, no hay razón para suponer que los errores de predicción no tienen una distribución normal.

Para detectar outliers y quiebres estructurales se recurre a la inspección de los residuos auxiliares. Se definen de la siguiente forma:

$$\frac{\hat{\varepsilon}_t}{\sqrt{\text{Var}(\hat{\varepsilon}_t)}} \text{ donde } \hat{\varepsilon} \text{ es la estimación suavizada de } \varepsilon_t \quad t = 1, \dots, n$$

$$\frac{\hat{\eta}_t}{\sqrt{\text{Var}(\hat{\eta}_t)}} \text{ donde } \hat{\eta}_t \text{ es la estimación suavizada de } \eta_t \quad t = 1, \dots, n$$

La primer serie de residuos permite detectar outliers, mientras la segunda se puede utilizar para la detección de quiebres estructurales.

Cada valor $\frac{\hat{\varepsilon}_t}{\sqrt{\text{Var}(\hat{\varepsilon}_t)}}$ puede ser visto como un estadístico t para testear la hipótesis nula de que en el momento t no hay un outlier. No se rechaza esa hipótesis con un nivel de significación de 5% si $-1.96 < \frac{\hat{\varepsilon}_t}{\sqrt{\text{Var}(\hat{\varepsilon}_t)}} < 1.96$.

En el caso de los quiebres estructurales, si $-1.96 < \frac{\hat{\eta}_t}{\sqrt{\text{Var}(\hat{\eta}_t)}} < 1.96$, con un nivel de significación de 5%, no se rechaza la hipótesis nula de que en el momento t no se produjo un quiebre estructural en el nivel de la tendencia.

En este documento, también se presentan los resultados de tests que evalúan la capacidad predictiva de los modelos dentro de la muestra. En concreto, se recurre al test de “falta predictiva” para los últimos 8 períodos de la muestra considerada:

$$\sum_{j=1}^8 v_j^2$$

Este test se distribuye χ_8^2 .

2.2 Modelos univariados SARIMA

Para reducir el sesgo que los ejercicios de extracción de señales pueden inducir al aplicarse a los datos finales de la muestra, se prolongaron las series de recaudación de impuestos consideradas recurriendo a predicciones de modelos univariados de series de tiempo SARIMA según Ganón y Fernández (2014).

Se trabajó con modelos SARIMA (p, d, q) (P, D, Q) _s. En ese caso, para la serie de tiempo $\{y_t\}$, con $t = 1, 2, \dots, T$ se cumple:

$$\Phi(B)\Psi_s(B)(1-B)^d(1-B^s)^D y_t = \Theta(B)\Omega_s(B)a_t$$

en el que :

B es el operador retardo, por lo que $By_t = y_{t-1}$

$\Phi(B)$ es el operador autorregresivo de orden p, siendo

$$\Phi(B) = 1 - \phi_1(B) - \dots - \phi_p(B^p)$$

$\Theta(B)$ es el operador de medias móviles de orden q, cumpliéndose que :

$$\Theta(B) = 1 - \theta_1(B) - \dots - \theta_q(B^q)$$

$\Psi_s(B)$ es el operador autorregresivo estacional de orden P, siendo

$$\Psi_s(B) = 1 - \psi_1(B^s) - \dots - \psi_P(B^{Ps})$$

$\Omega_s(B)$ es el operador de medias móviles estacional de orden Q, cumpliéndose que :

$$\Omega_s(B) = 1 - \omega_1(B^s) - \dots - \omega_Q(B^{Qs})$$

s = 12 si series mensuales; s = 4 si series trimestrales

(a_t , $t = 1, 2, \dots, T$) es un ruido blanco

Antes de la modelización, el análisis exploratorio permitió la detección de puntos extremos. En ese sentido, las gráficas fueron fundamentales, tanto las referidas a la evolución en el tiempo de las variables consideradas como las que muestran el comportamiento de los datos de cada mes a lo largo de los años, o de los correspondientes a cada año a lo largo de los meses.

Se recurrió al software SCA tanto para la identificación, estimación y validación de los distintos modelos como para el cálculo de las predicciones.

En primer lugar, se analizaron las estimaciones de las funciones de autocorrelación y de autocorrelación parcial para determinar el orden de diferenciación simple (d) y estacional (D). A partir de las autocorrelaciones y autocorrelaciones parciales de cada serie diferenciada, de series de la forma $((1-B)^d(1-B^s)^D y_t)$, se eligió el orden de los operadores autorregresivos (p y P) y de medias móviles (q y Q).

El software utilizado permitió estimar los distintos parámetros por máxima verosimilitud. En caso de tener que elegir entre varios modelos para una misma serie, se recurrió al estimador R^2 y a los criterios AIC y SIC.

Para medir la calidad del ajuste de cada modelo, se analizaron la media y la autocorrelación de los residuos estimados. En ese sentido, se buscaba que estos residuos tuvieran media nula y que las estimaciones de sus autocorrelaciones y autocorrelaciones parciales estuvieran dentro de los intervalos de confianza pertinentes. Los tests de Box-Pierce y de Ljung Box también fueron utilizados para validar los modelos.

El comportamiento predictivo de los modelos también fue tenido en cuenta a la hora de seleccionarlos.

En el siguiente cuadro, se presentan los modelos seleccionados.

Cuadro 1 – Listado de modelos SARIMA

Variable	Modelo
Impuesto al Valor Agregado	$(1 - \phi_{12}B^{12} - \phi_{24}B^{24})(1 - B)iva_{tot} = (1 - \theta_1B)a_t$
Impuesto a la Renta de Personas Físicas	$(1 - B)(1 - B^{12})irpf = (1 - \theta_1B)(1 - \theta_{12}B^{12})a_t$
Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social	$(1 - \phi_{12}B^{12})iass = (1 - \theta_1B)a_t$
Impuesto Específico Interno	$(1 - \phi_3B^3 - \phi_9B^9)(1 - B)(1 - B^{12})imesi$ $= (1 - \theta_1B)(1 - \theta_{12}B^{12})a_t$
IRAE empresas privadas	$(1 - B)(1 - B^{12})irae_{priv} = (1 - \theta_1B)(1 - \theta_{12}B^{12})a_t$

3. Datos

Se consideran la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (**IVA**) y del Impuesto Específico Interno (**IMESI**), así como los ingresos obtenidos al gravar las **rentas empresariales** y las correspondientes a las **personas físicas**, cerca de 90% de los ingresos de la Dirección General Impositiva (DGI). Se tuvo en cuenta la influencia del **PIB** en la base impositiva del IVA, del IMESI y en la de los impuestos a las rentas empresariales, así como la de la **masa salarial** en los ingresos obtenidos por medio de gravámenes a las rentas de las personas físicas.

Al estimar el componente cíclico del resultado del Banco de Previsión Social (BPS), se parte de la base de que su recaudación depende de la evolución de la **masa salarial** y de que los pagos de pasividades están vinculados a la trayectoria del **salario real**.

4. Resultados obtenidos

Se presentan los resultados de la estimación de los modelos estructurales de series de tiempo utilizados para aislar tendencia, ciclo, componente estacional e irregular de un conjunto de variables fiscales, con el objetivo de depurar el resultado primario consolidado de GC-BPS de su componente cíclico.

Se usó la versión 8.3 del programa econométrico STAMP (“Structural Time Series Analyser, Modeller and Predictor”).

4.1 Variables explicativas

4.1.1 Producto Interno Bruto

En los modelos utilizados para estimar el componente cíclico de la recaudación del IVA, del IMESI y del IRAE, se incluyó al componente cíclico del producto como variable explicativa.

Para estimar las fluctuaciones cíclicas del PIB, se trabajó con datos de frecuencia trimestral a precios constantes de 2005 a los que se les aplicó la transformación logarítmica.

Se contó con estadísticas de cuentas nacionales para el período comprendido entre el primer trimestre de 1979 e igual período de 2015. Para los siguientes 7 trimestres, se recurrió a proyecciones de un modelo macroeconómico del Banco Central del Uruguay (Basal, Gianelli, Mourelle, Vicente, 2010).

En línea con Harvey y Trimbur (2003), se ajustó un modelo de tendencia suave ($\sigma_{\eta}^2 = 0$ y $\sigma_{\zeta}^2 \neq 0$), con ciclo de orden 2 y componente estacional. Para facilitar la convergencia del modelo, y teniendo en cuenta que los resultados del modelo sin restricciones sugerían la presencia de un ciclo relativamente largo, se impuso un período de 10 años para el componente cíclico. En busca de una mejor calidad del modelo, también se restringió la varianza relativa de la perturbación que afecta la pendiente de la tendencia (σ_{ζ}^2).

Hubo que incluir variables “intervención” a los efectos de mejorar la calidad del modelo. Se detectaron outliers y quiebres estructurales de la tendencia en períodos de caídas importantes del producto doméstico (“crisis de la tablita”, “crisis de 2002”), de cambios de política económica en la región (el plan Real en Brasil en 1994), y de crisis internacional (el impacto en 1995 de la crisis del Tequila).

Los principales resultados de la estimación del modelo estructural utilizado se presentan a continuación:

Cuadro 2 : Modelo estructural para Producto Interno Bruto A partir de datos a precios constantes de 2005 Transformación logarítmica aplicada Período: I.1979 – IV 2016				
Bondad de ajuste				
PEV (varianza error de predicción en el estado estacionario)				0.000463196
Análisis de los residuos				
Supuesto	Estadístico	Valor	Valor crítico	¿Supuesto válido?
Independencia	Q(16)	15.03	18.31	Sí
Homoscedasticidad	H(47)	0.56	1.78	Sí
Normalidad	N	2.74	5.99	Sí
Capacidad predictiva dentro de la muestra				
	Estadístico	Valor	Valor crítico	¿Supera prueba?
	$\sum_{j=1}^8 v_j^2$	2.38	15.51	Sí
Valores atípicos				
Quiebres estructurales		II.1994; III.1995;III.2002		
Outliers		III.1982; I.1985;I.1997		

Las fluctuaciones cíclicas habrían ubicado al PIB por debajo de su nivel de tendencia desde el tercer trimestre de 1982 y por cuatro años (la “crisis de la tablita”), desde el segundo cuarto de 1989 hasta fines de 1991 (el impacto de la hiperinflación argentina), el último trimestre de 1994 y durante 1995 (los efectos de la “crisis del Tequila), entre fin de 2000 y de 2007 (la “crisis de 2002”).

El componente cíclico del PIB habría sido positivo desde fines de 2007, destacándose su máximo relativo del primer trimestre de 2011 (4.6%). Se estimó que, en dicho período, el crecimiento tendencial promedio del producto alcanzó a 4.7% anual.



Gráfico 1

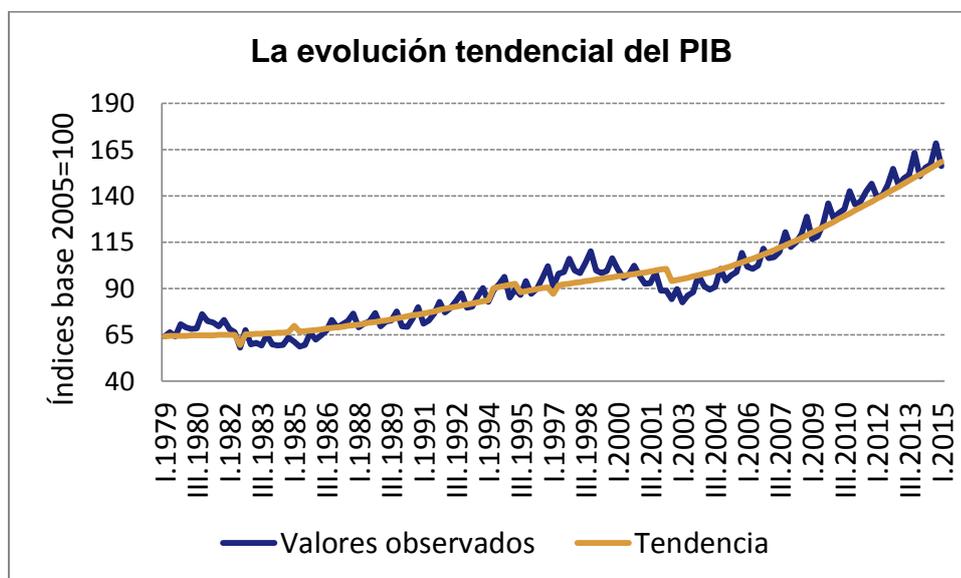


Gráfico 2

Las fluctuaciones cíclicas habrían hecho que, en el primer trimestre de 2015, el PIB estuviera 1.3% por encima de su nivel de tendencia. En el punto más alto del ciclo, a principios de 2011, la brecha era de 4.6%.

4.1.2 La masa salarial

Se vinculó el componente cíclico de la masa salarial con el de los ingresos obtenidos vía gravámenes a las rentas de las personas físicas y con el de la recaudación del BPS.

Los datos de masa salarial corresponden al período I.1977-I.2015. Para el lapso II.2015-II.2016, se trabajó con proyecciones de esta variable proporcionadas por los servicios técnicos del BCU. La evolución de los primeros quince años, refleja la del salario real y la del empleo. Para los trimestres posteriores (desde 1992), se consideró información sobre cotizantes al BPS, en lugar de trabajar con datos de empleo. Se destaca que, desde fines de 2002, mientras el número de ocupados se incrementó 37%, la cantidad de

cotizantes al BPS aumentó 80%, fruto de la creciente formalización de la economía uruguaya.

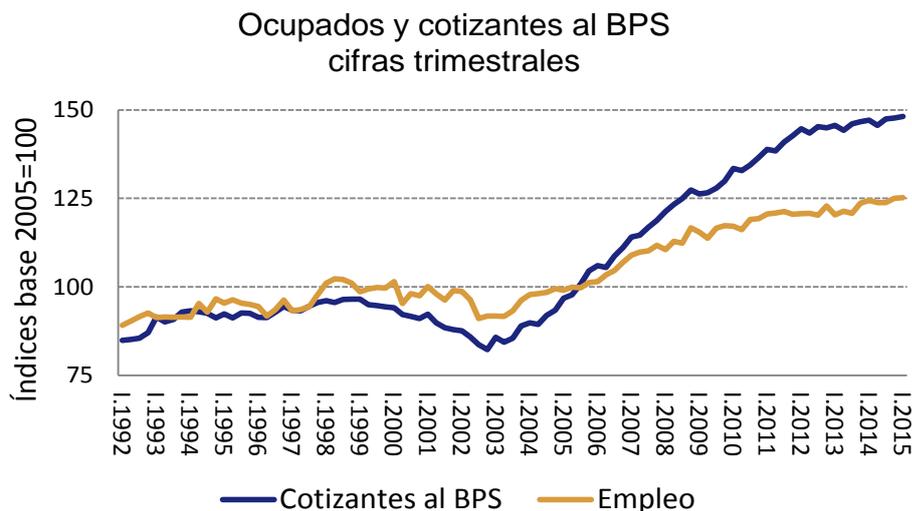


Gráfico 3

Para la estimación del componente cíclico de la masa salarial, se ajustó un modelo de tendencia suave ($\sigma_{\eta}^2 = 0$ y $\sigma_{\xi}^2 \neq 0$), con ciclo de orden 2 y componente estacional. Teniendo en cuenta los resultados de la modelización sin restricciones, para facilitar la convergencia del modelo, se impuso un ciclo largo (15 años) y la varianza relativa de la perturbación que afecta la pendiente de la tendencia (σ_{ξ}^2).

El nivel tendencial de la masa salarial habría tenido varios quiebres estructurales en el período considerado. Se pueden asociar esos quiebres a la “crisis de la tablita”, la “crisis de 2002”, los cambios en la negociación salarial con la recuperación de la democracia, el impacto en los aumentos de salarios de la falta de ajuste de las expectativas inflacionarias que se habría observado a principios de los noventa.

En el siguiente cuadro, se presentan los principales resultados del modelo estructural utilizado para la descomposición de la serie de masa salarial:

Cuadro 3 : Modelo estructural para masa salarial				
A partir de datos a precios constantes de 2005				
Transformación logarítmica aplicada				
Período: I.1977 – I 2016				
Bondad de ajuste				
PEV (varianza error de predicción en el estado estacionario)				0.000418789
Análisis de los residuos				
<i>Supuesto</i>	<i>Estadístico</i>	<i>Valor</i>	<i>Valor crítico</i>	<i>¿Supuesto válido?</i>
Independencia	Q(16)	13.62	18.31	Sí
Homoscedasticidad	H(47)	0.56	1.78	Sí
Normalidad	N	0.53	5.99	Sí
Capacidad predictiva dentro de la muestra				
	<i>Estadístico</i>	<i>Valor</i>	<i>Valor crítico</i>	<i>¿Supera prueba?</i>
	$\sum_{j=1}^8 v_j^2$	7.09	15.51	Sí
Valores atípicos				
Quiebres estructurales		I.1983; III.2002;III.1985;I.1991;I.1993		
Outliers		III.1981;III.1984;IV.1989;IV.1994		

Las fluctuaciones cíclicas de la masa salarial fueron de signo negativo durante la “crisis de la tablita”, la “crisis de 2002” y a principios de los noventa, en un contexto regional caracterizado por la hiperinflación argentina. El crecimiento tendencial de esta variable fue particularmente fuerte desde 2007 (7.4% promedio anual).

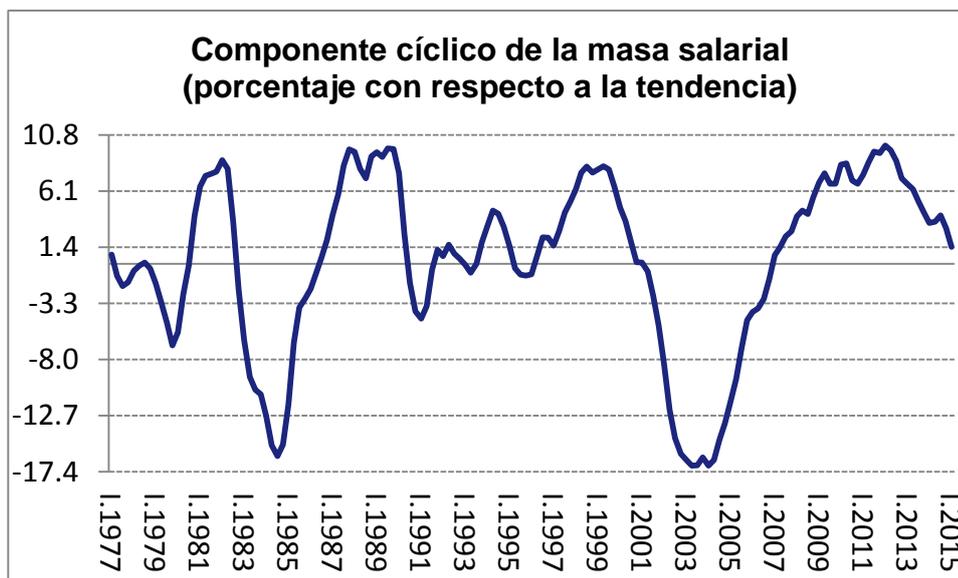


Gráfico 4

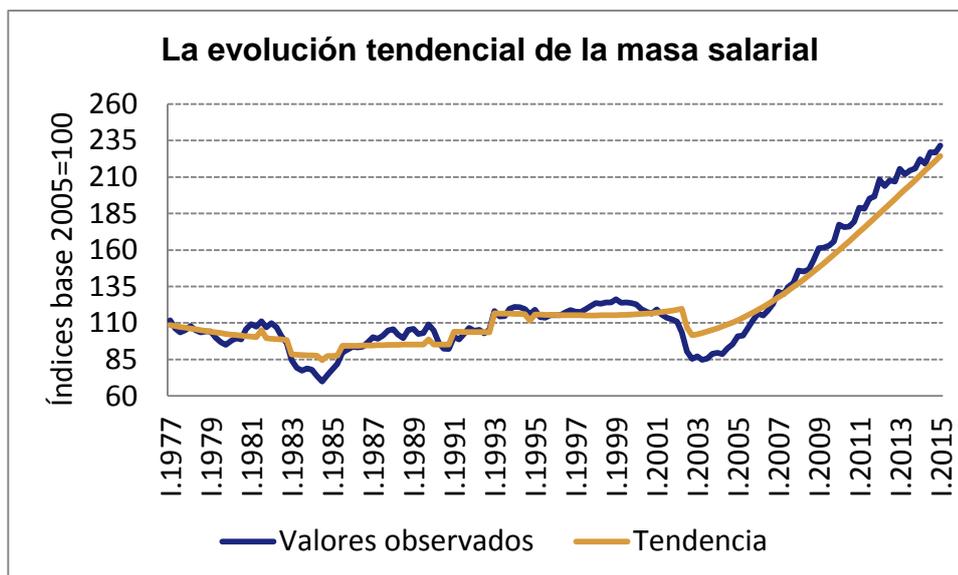


Gráfico 5

Se ha ido reduciendo el peso de las fluctuaciones cíclicas en la evolución de la masa salarial. Desde el máximo relativo de 9.9% del PIB a principios de 2012, se llegó a un componente cíclico de 1.4% del PIB en el primer trimestre de 2015.

4.2 La recaudación de la DGI

Para extraer los componentes inobservables de las series de recaudación de IVA, IMESI y de los impuestos a las rentas empresariales (IRAE en la actualidad, IRIC hasta mediados de 2007) se estimaron modelos estructurales univariados de tendencia suave en los que las fluctuaciones cíclicas fueron asociadas al componente cíclico del PIB y a una estructura cíclica de corto plazo, con un período aproximado de tres años. En el caso de los impuestos a las rentas de personas físicas (IRP⁴ hasta mediados de 2007, IRPF⁵, IASS⁶ e I.R.N.R.⁷ luego), se vinculó el ciclo de la recaudación al componente cíclico de la masa salarial, no fue necesario recurrir a otra estructura cíclica para caracterizarlo.

Se consideró que el PIB era la variable macroeconómica relevante para explicar la evolución de la base impositiva de IVA, IMESI e IRAE-IRIC. Otra alternativa podría haber sido tratar de forma diferente a la recaudación por IVA interno⁸ y a la del IMESI que no proviene de la venta de combustibles, asociándolas con la evolución del consumo, como hacen Borchardt, Rial y Sarmiento (1998). Pero, no se contó con series trimestrales suficientemente largas de consumo y de recaudación por IVA importación⁹ para lograr una estimación satisfactoria de modelos estructurales de series temporales.

A los efectos de facilitar la extracción del componente cíclico de las series de ingresos fiscales consideradas, se tuvo en cuenta que, cada mes, estos ingresos están vinculados a ventas o a rentas del mes anterior, con lo que resultaba conveniente asignar a un mes el dato de recaudación del que le sigue. Este rezago no es pertinente cuando los datos se refieren al IVA importación.

⁴ Impuesto a las Retribuciones Personales

⁵ Impuesto a la Renta de Personas Físicas

⁶ Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social

⁷ Impuesto a las Rentas de los No Residentes

⁸ El impuesto es aplicado a la circulación interna de bienes y servicios

⁹ IVA que se debe pagar cuando se introducen bienes al país

Para que los residuos de los modelos estimados satisficieran los supuestos de independencia, homoscedasticidad y normalidad, hubo que recurrir a “variables intervención”. El análisis del comportamiento de los residuos auxiliares permitió detectar quiebres estructurales y outliers que pudieron asociarse, por ejemplo, a aumentos de tasas impositivas, a cambios en la gestión tributaria, a la huelga del segundo semestre de 2004 de funcionarios de la DGI. Se destacaron los cambios en la tributación de IMESI de las ventas de nafta del segundo semestre de 2007, las modificaciones frecuentes de las tasas y de la base del IRP, y los nuevos impuestos a las rentas de las personas físicas de la reforma tributaria de 2007. En 1993, período de crecimiento del PIB, se produjo una caída de la recaudación del IVA que no pudo explicarse por cambios en la normativa, tal como señalan Ganón y Tiscordio (2007), lo que obligó a introducir una variable “intervención escalón”. Por otra parte, la “crisis de 2002” también habría dado lugar a quiebres de tendencia, no solo a fluctuaciones cíclicas. El impacto de la recuperación económica que siguió a dicha crisis fue particularmente fuerte en la recaudación de IRIC, generando valores inusualmente grandes de las perturbaciones de la ecuación de medida.

En el anexo estadístico, se presentan los principales resultados de los modelos estructurales utilizados para descomponer las series de recaudación consideradas.

Los datos disponibles permiten describir cuál ha sido la evolución tendencial de la recaudación de la DGI a precios constantes desde 1993. Se destaca:

- a) El crecimiento de 2.7% anual hasta fines de 1995
- b) El aumento más lento de 1.3% anual durante los seis años siguientes.
- c) El impacto de la reforma tributaria de mediados de 2007, explicable, fundamentalmente, por el incremento de la recaudación sobre salarios, jubilaciones y rentas de no residentes. Los ingresos obtenidos de los gravámenes a las rentas de las personas físicas retomaron la tendencia creciente de 2002, la que había tenido una caída abrupta en 2004 con la importante reducción de las tasas del IRP.
- d) El fuerte crecimiento tendencial de la recaudación de la DGI en los últimos años. Desde fines de 2007, habría promediado 5.8% anual, destacándose especialmente el de la imposición a las rentas a las personas físicas (11.3% desde fines de 2009)

Con respecto al componente cíclico de la recaudación de la DGI, en el período analizado se destaca:

- a) Habría sido negativo entre III.1995 y IV.1996 (impacto de la crisis del Tequila), y desde mediados de 2001 hasta fines de 2006 (téngase presente la pérdida del rango de “país libre de aftosa” y la “crisis de 2002”).
- b) A fines de 2011, habría llegado a un máximo relativo. En ese período, las fluctuaciones cíclicas habrían ubicado a la recaudación de la DGI 8% por encima de su nivel de tendencia.
- c) Desde 2012, se estaría reduciendo, logrando que, en el primer trimestre de 2015, la serie pueda apartarse 1.4% de su nivel de tendencia en el primer trimestre de 2015.

Si se concentra la atención en los datos de los últimos meses, se destaca el debilitamiento del crecimiento de los ingresos de la DGI. En efecto, en términos reales, la recaudación neta¹⁰ de la DGI en el año culminado en abril de 2015 fue 1% superior a la de un año atrás. Este mismo tipo de comparación con datos a abril de 2014, muestra un incremento de 5%.

El análisis anterior permitiría concluir que el debilitamiento del efecto de los estabilizadores automáticos es evidente, es decir, se ha ido reduciendo el impacto del ciclo

¹⁰ Se deduce la devolución de impuestos. En caso contrario, se habla de recaudación bruta.

económico sobre las finanzas públicas, en línea con la disminución de la brecha existente entre los niveles observados y las tendencias de largo plazo del producto y de la masa salarial, variables macroeconómicas que tienen una influencia clave en el valor de la base impositiva.

Así, mientras en el año culminado en abril de 2015, habría llegado a 0.4% del PIB el componente cíclico de la recaudación de la DGI, un año antes, las fluctuaciones cíclicas habrían contribuido con 0.8% del PIB a la evolución de estos ingresos fiscales. El enfriamiento de la economía se hizo más evidente en los ingresos por IVA e IRAE.

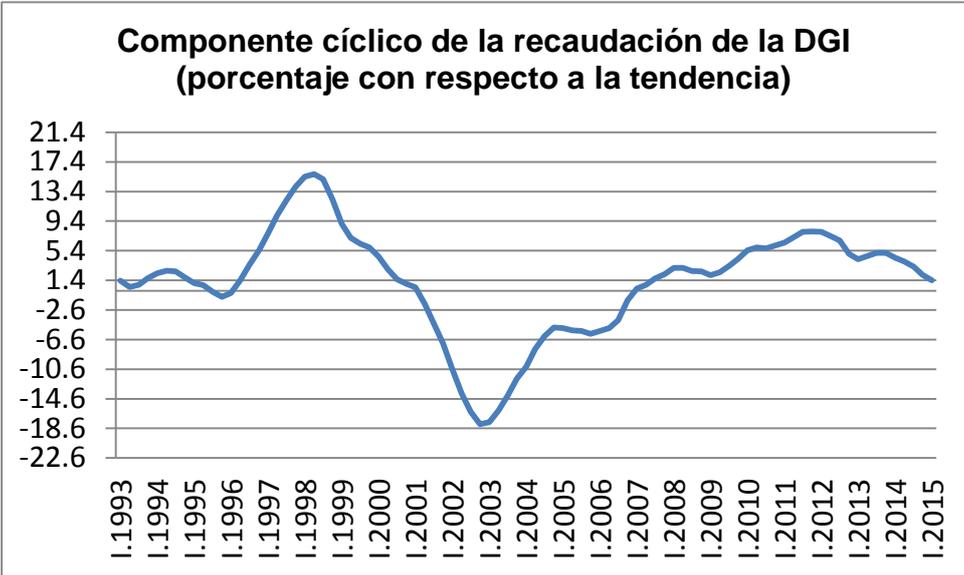


Gráfico 6

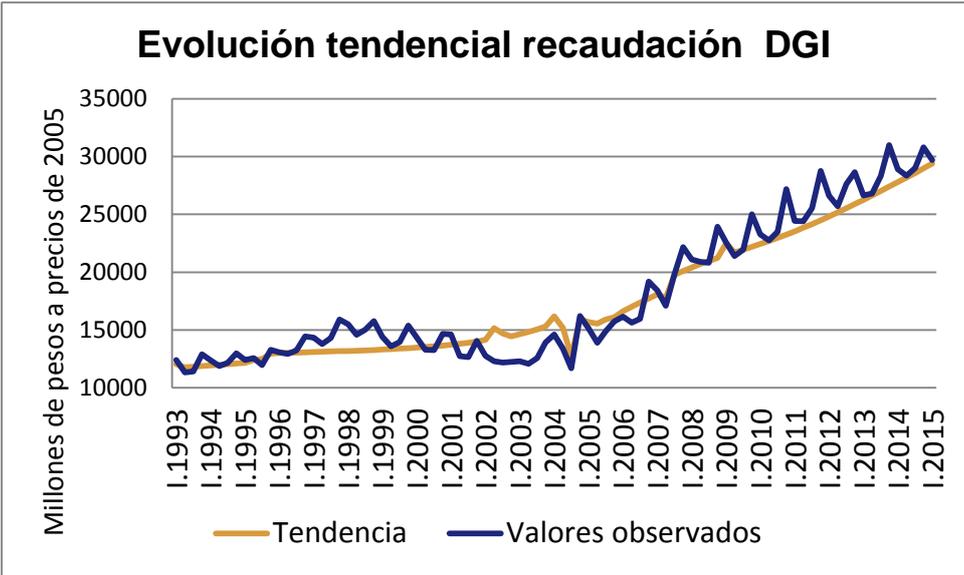


Gráfico 7

4.3 Acerca del BPS

Para estimar el componente cíclico de la serie de aportes al BPS, se tuvo en cuenta la evolución del correspondiente a la masa salarial, a través de un modelo estructural univariado de tendencia suave. Luego de la inspección de los residuos auxiliares, se

incorporaron intervenciones. La de mayor entidad procuró captar un quiebre de tendencia en la crisis de 2002.

Se seleccionó un modelo estructural bivariado para ajustar por el ciclo la serie de pasividades. La otra variable involucrada fue el salario real. En este sentido, téngase en cuenta la regla vigente, desde la reforma constitucional de 1989, de indexación de pasividades a la evolución del salario. Las fluctuaciones cíclicas de estas prestaciones del BPS fueron modeladas recurriendo a un ciclo largo (catorce años).

Después del quiebre de tendencia a la baja de la crisis de 2002, los aportes al BPS habrían tenido un fuerte crecimiento tendencial, especialmente desde 2008, gracias al incremento del salario real, del empleo y de la formalización del mercado de trabajo. Se destacan los aumentos tendenciales de 2011 (14.2%) y de 2012 (10.4%) que estarían recogiendo, además, el impacto sobre los ingresos del BPS del Sistema Nacional de Salud, con su incorporación progresiva de aportantes.

En los últimos años, luego de alcanzar un máximo relativo a principios de 2012, permitiendo que la serie se ubicara 12.6% por encima de su nivel de tendencia, el componente cíclico de los aportes al BPS habría ido perdiendo entidad, a tal punto que, sin dejar de ser positivo, solo logra que estos se ubiquen 1.8% por encima de su nivel de tendencia.

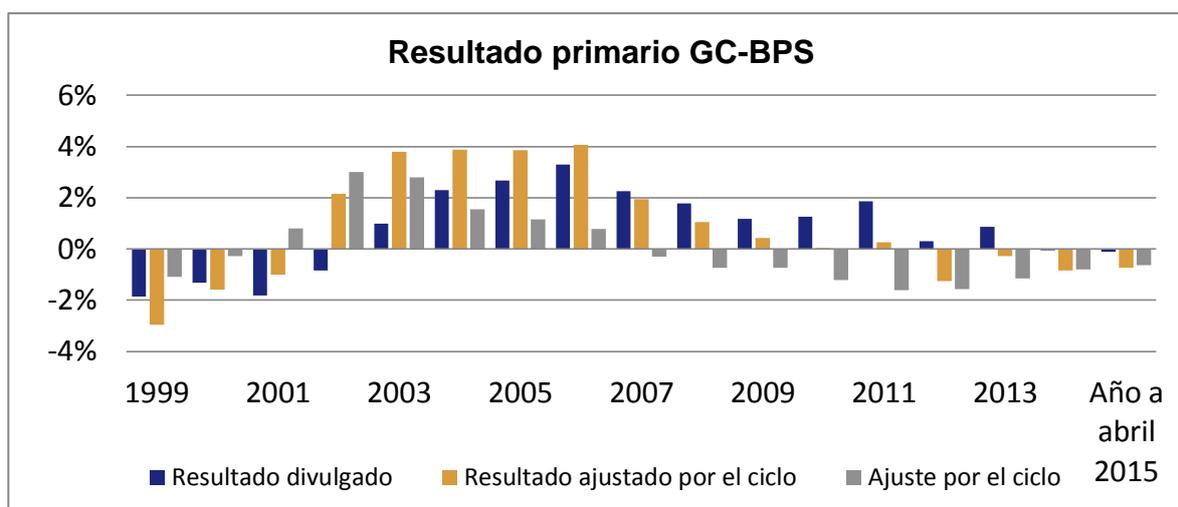
Desde 2009, el crecimiento tendencial de las pasividades cobró fuerza gracias al del salario real, a la flexibilización de los parámetros de acceso a la jubilación, al incremento de las prestaciones mínimas. Promedió 5.2 % anual en los últimos cuatro años.

Luego del máximo relativo de principios de 2010, permitiendo un crecimiento de 2.3% por encima del nivel de tendencia, el componente cíclico de las prestaciones pasivas del BPS se habría ido reduciendo hasta desaparecer. Si se lo compara con el de otras series ha sido de mucha menor entidad. Téngase presente que las pasividades no habrían recogido los efectos del crecimiento del empleo y de la formalización que ha experimentado la economía uruguaya en los últimos años.

Si se concentra la atención en los datos de los últimos meses, el ciclo económico permitió un incremento de 0.2% del PIB del resultado del BPS del año culminado en marzo de 2015. Un año atrás, la contribución había llegado a 0.3% del PIB.

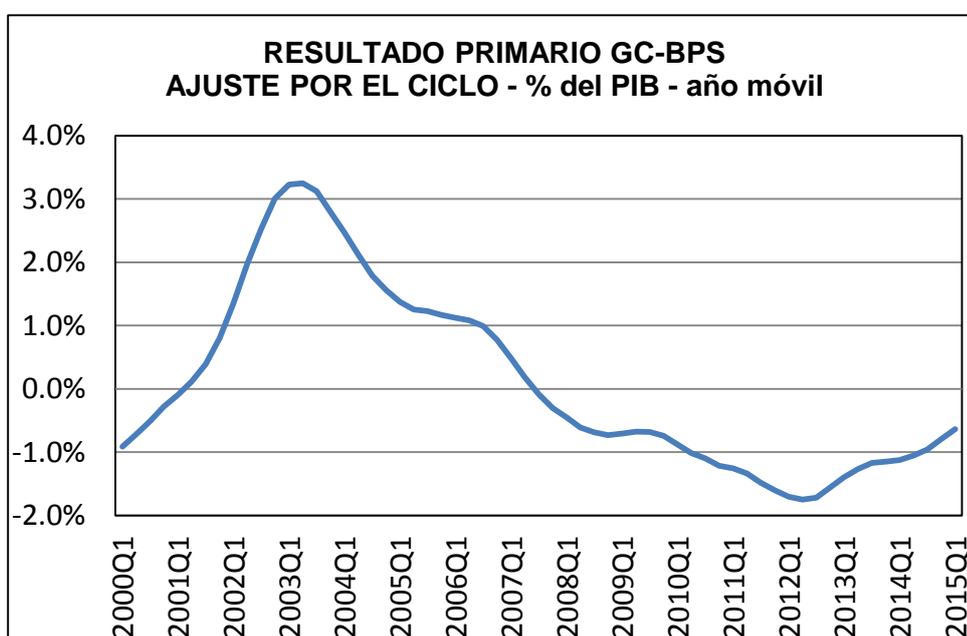
4.4 El resultado primario GC-BPS

A continuación, para el período en el que se cuenta con cifras fiscales “sobre la línea” del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), se presenta la estimación propuesta de resultado primario de GC-BPS ajustado por el ciclo. En definitiva, se descuenta del resultado divulgado por el MEF el componente cíclico estimado para la recaudación de la DGI y el resultado del BPS.



Cuadro 4			
Consolidado Gobierno Central-BPS			
En % del PIB			
	Resultado	Ajuste por	Resultado
	divulgado	el ciclo	ajustado
1999	-1.9%	-1.1%	-3.0%
2000	-1.3%	-0.3%	-1.6%
2001	-1.8%	0.8%	-1.0%
2002	-0.8%	3.0%	2.2%
2003	1.0%	2.8%	3.8%
2004	2.3%	1.6%	3.9%
2005	2.7%	1.2%	3.8%
2006	3.3%	0.8%	4.1%
2007	2.3%	-0.3%	2.0%
2008	1.8%	-0.7%	1.0%
2009	1.2%	-0.7%	0.4%
2010	1.3%	-1.2%	0.0%
2011	1.9%	-1.6%	0.3%
2012	0.3%	-1.6%	-1.3%
2013	0.9%	-1.1%	-0.3%
2014	0.0%	-0.8%	-0.8%
Año a abril 2015	-0.1%	-0.6%	-0.7%

Entre 2001 y 2006, el resultado primario de GC-BPS fue afectado negativamente por el ciclo económico, especialmente en 2002 y 2003, la “crisis de 2002”. Desde 2007, el ciclo económico ha contribuido a incrementar el resultado primario de GC-BPS, especialmente en 2011 y 2012. Luego, el efecto de los estabilizadores automáticos se ha ido reduciendo. En el año culminado a abril de 2015, el componente cíclico del resultado primario GC-BPS llegó a 0.6% del PIB.



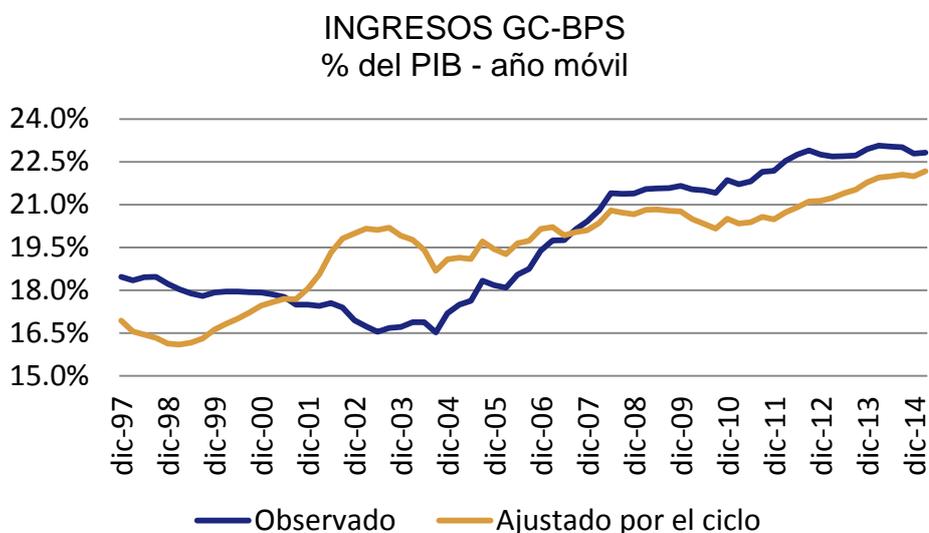
5. Conclusiones

En este trabajo se presentó una metodología para ajustar por el ciclo el resultado primario del consolidado GC-BPS. Se recurrió a modelos estructurales de series de tiempo y se vinculó una serie de partidas fiscales a variables macroeconómicas consideradas relevantes.

Las grandes crisis que afectaron a la economía uruguaya, la de “la tablita” y “la de 2002”, tuvieron un impacto negativo muy importante en el crecimiento tendencial y en las fluctuaciones cíclicas de los ingresos fiscales.

Desde 2007, se ha consolidado un fuerte crecimiento tendencial de los ingresos de GC-BPS, en especial de aquellos a los que la evolución de la masa salarial los afecta con más fuerza. En ese sentido, se destaca el proceso de formalización de la economía uruguaya.

Después de la crisis de 2002, la contribución del ciclo a las finanzas públicas alcanzó un máximo relativo en 2011-2012, hasta llegar a niveles similares a los de 2008 en los últimos tiempos.



6. Bibliografía consultada

Basal, J.; Gianelli, D.; Mourelle, J.; Vicente, L. (2010): “Un modelo macroeconómico de estimación trimestral para la economía uruguaya”. Documento de trabajo Banco Central del Uruguay 011-2010

Borchardt, M.; Rial, I.; Sarmiento, A. (1998): “Sostenibilidad de la política fiscal en Uruguay”. Red de Centros de Investigación. Oficina del Economista Jefe. Documento de trabajo R-320. Banco Interamericano de Desarrollo.

Commandeur, Jacques J. F.; Koopman, Siem Jan (2007): “An Introduction to State Space Time Series Analysis” (Practical Econometrics). Oxford University Press, USA.

Ganón, E.; Fernández, R. (2014): Iniciativa operativa IO5. “Modelos para predicción de variables fiscales” Mimeo.

Ganón, E.; Tiscordio, I. (2007): “Un análisis de variables fiscales del Gobierno Central de Uruguay”-Documento de trabajo, Banco Central del Uruguay

Harvey, A.C.; Koopman S.J. (2010): Manual de STAMP 8.30.

Harvey, A.C.; Shephard, N. (1993): “Structural Time Series Models”. Handbook of Statistics, vol.11

Anexo estadístico

Recaudación IVA

Cuadro A.1: Modelo estructural para recaudación IVA A partir de datos a precios constantes de 2005 Transformación logarítmica aplicada Período: I.1982 – III 2015 (proyecciones para último semestre)				
Estimaciones				
q-ratios (Se divide varianza de la perturbación por la del irregular)				
Pendiente: 0.008 (impuesta)				
Componente estacional: 0.03127				
Ciclo: 0.2585				
Ciclo "corto" : Varianza=0.00089; Damping factor=0.93; Período (en años): 2.75 (impuesto)				
Pendiente: Valor = 0.00977; p-value=0.05				
Variable explicativa en el estado final: ciclo_pib con coeficiente 1.33 y error cuadrático medio 0.15				
Bondad de ajuste				
PEV (varianza error de predicción en el estado estacionario)				0.001559
Análisis de los residuos				
Supuesto	Estadístico	Valor	Valor crítico	¿Supuesto válido?
Independencia	Q(16)	13.29	18.31	Sí
Homoscedasticidad	H(41)	0.61	1.86	Sí ((1/0.61)<1.86)
Normalidad	N	3.47	5.99	Sí
Capacidad predictiva dentro de la muestra				
Estadístico		Valor	Valor crítico	¿Supera prueba?
$\sum_{j=1}^8 v_j^2$		1.82	15.51	Sí
Valores atípicos				
Quiebres estructurales		III.1985; II.1988; II.1993		
Outliers		IV.1991; III.2004; IV.2004		

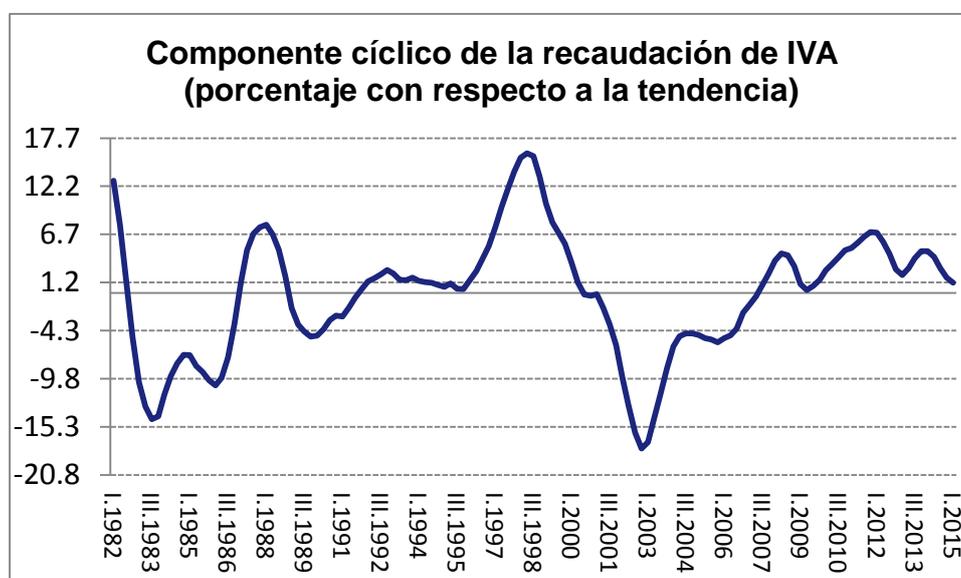


Gráfico A.1

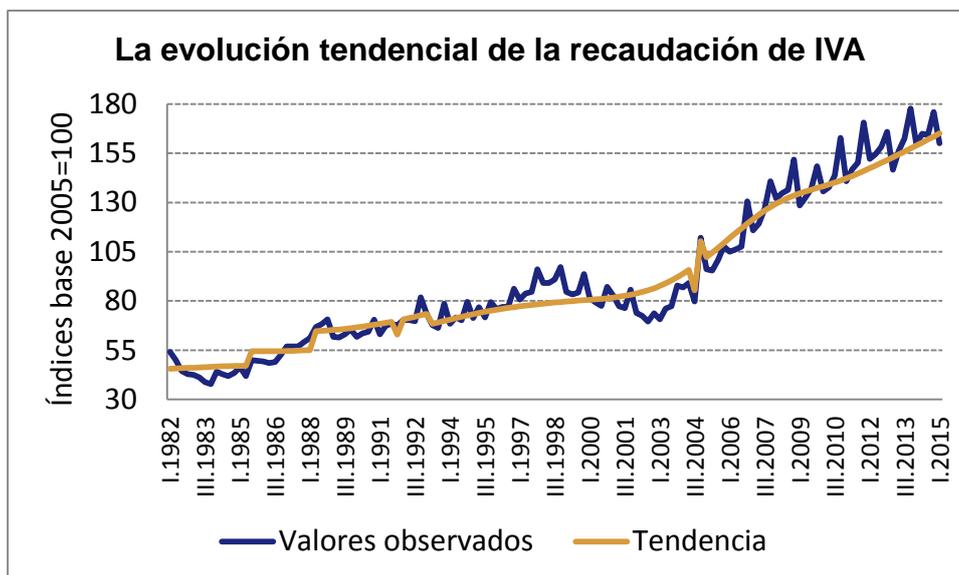


Gráfico A.2

Recaudación IMESI

Cuadro A.2: Modelo estructural para recaudación IMESI A partir de datos a precios constantes de 2005 Transformación logarítmica aplicada Período: I.1984 – III 2015 (proyecciones para último semestre)				
Estimaciones				
q-ratios (Se divide varianza de la perturbación por la del irregular)				
Pendiente: 0.0018				
Componente estacional: 0.0027				
Ciclo: 0.1654				
Ciclo "corto" : Varianza=0.00151; Damping factor=0.91; Período (en años): 3.51				
Pendiente: Valor = 0.00977; p-value=0.05				
Variable explicativa en el estado final: ciclo_pib con coeficiente 0.94 y error cuadrático medio 0.22				
Bondad de ajuste				
PEV (varianza error de predicción en el estado estacionario)				0.00299322
Análisis de los residuos				
Supuesto	Estadístico	Valor	Valor crítico	¿Supuesto válido?
Independencia	Q(15)	13.00	16.92	Sí
Homoscedasticidad	H(38)	0.76	1.91	Sí ((1/0.76)<1.91)
Normalidad	N	1.99	5.99	Sí
Capacidad predictiva dentro de la muestra				
Estadístico		Valor	Valor crítico	¿Supera prueba?
$\sum_{j=1}^8 v_j^2$		6.00	15.51	Sí
Valores atípicos				
Quiebres estructurales		III.2002; II.2007		
Outliers		III.1986; I.1987; III.1990; III.1995; III.2004		

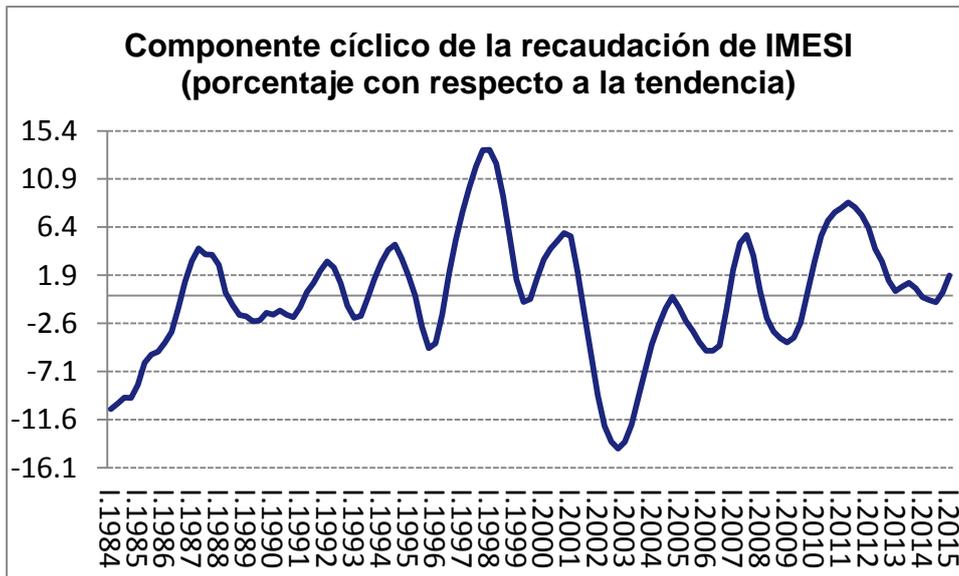


Gráfico A.3

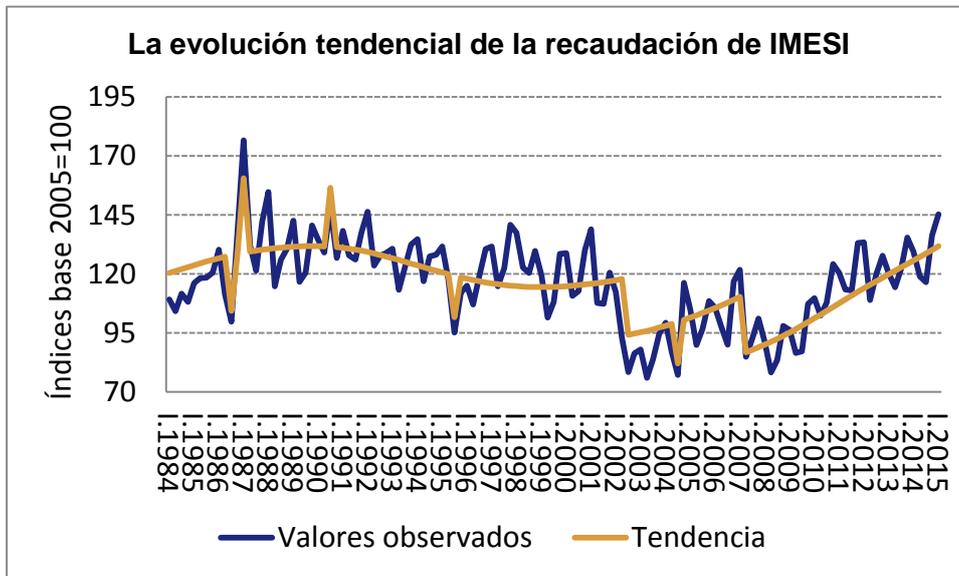


Gráfico A.4

Recaudación IRIC-IRAE

Cuadro A.3: Modelo estructural para recaudación IRIC-IRAE A partir de datos a precios constantes de 2005 Transformación logarítmica aplicada Período: I.1984 – III 2015 (proyecciones para último semestre)				
Estimaciones				
q-ratios (Se divide varianza de la perturbación por la del irregular)				
Pendiente: 0.0040 (impuesta)				
Componente estacional: 0.0023				
Ciclo: 0.3679				
Ciclo "corto" : Varianza=0.00324; Damping factor=0.86; Período (en años): 2.75 (impuesto)				
Pendiente: Valor = 0.01589; p-value=0.06				
Variable explicativa en el estado final: ciclo_pib con coeficiente 2.44 y error cuadrático medio 0.32				
Bondad de ajuste				
PEV (varianza error de predicción en el estado estacionario)				0.00568611
Análisis de los residuos				
Supuesto	Estadístico	Valor	Valor crítico	¿Supuesto válido?
Independencia	Q(15)	13.64	16.92	Sí
Homoscedasticidad	H(37)	1.06	1.92	Sí (1.06<1.91)
Normalidad	N	1.85	5.99	Sí
Capacidad predictiva dentro de la muestra				
Estadístico	Valor	Valor crítico	¿Supera prueba?	
$\sum_{j=1}^8 v_j^2$	2.00	15.51	Sí	
Valores atípicos				
Quiebres estructurales		III.1987; II.1993; IV.2002		
Outliers		II.1992; I.2004; III.2004; I.2005; I.2009		



Gráfico A.5

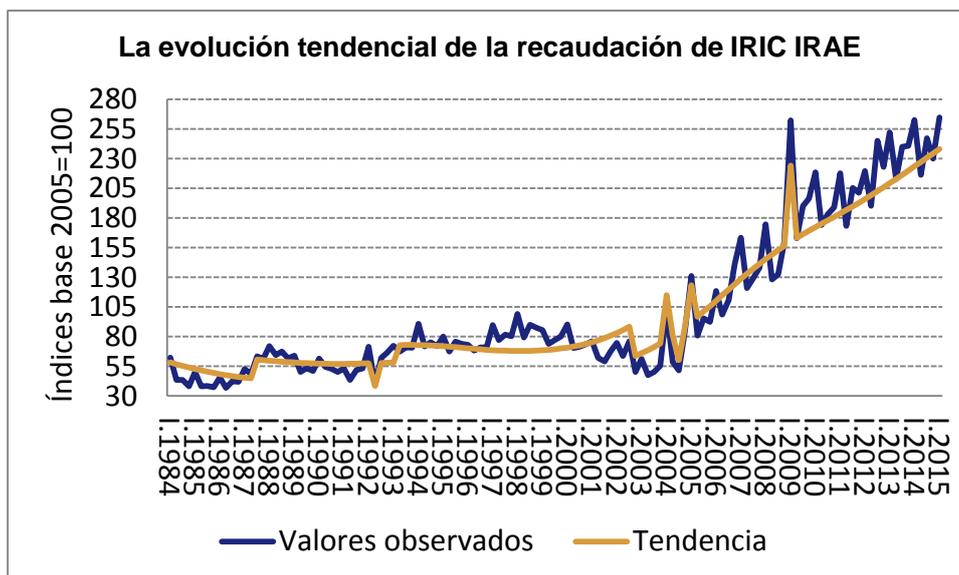


Gráfico A.6

Recaudación de impuestos a las rentas a las personas físicas (IRP, IRPF, IASS, IRNR)

Cuadro A.4: Modelo estructural para recaudación IRP, IRPF, IASS, IRNR				
A partir de datos a precios constantes de 2005				
Transformación logarítmica aplicada				
Período: I.1993 – III 2015 (proyecciones para último semestre)				
Estimaciones				
q-ratios (Se divide varianza de la perturbación por la del irregular)				
Pendiente: 0.0054				
Componente estacional: 0.11 (impuesto)				
Pendiente: Valor = 0.02696; p-value=0.00				
Variable explicativa en el estado final: ciclo_pib con coeficiente 1.48 y error cuadrático medio 0.32				
Bondad de ajuste				
PEV (varianza error de predicción en el estado estacionario)				0.00571031
Análisis de los residuos				
Supuesto	Estadístico	Valor	Valor crítico	¿Supuesto válido?
Independencia	Q(7)	9.84	14.07	Sí
Homoscedasticidad	H(25)	0.45	2.23	Sí ((1/0.45)<2.23)
Normalidad	N	1.67	5.99	Sí
Capacidad predictiva dentro de la muestra				
Estadístico		Valor	Valor crítico	¿Supera prueba?
$\sum_{j=1}^8 v_j^2$		1.56	15.51	Sí
Valores atípicos				
Quiebres estructurales		II.1995;III.1995;II.2002;II.2004;III.2004;IV.2004;III.2007		
Outliers		IV.2005		

48º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

Análisis del impacto distributivo del sistema previsional argentino: cobertura y financiamiento (*)

Alejandro A. Calabria (UADE) (†)

Sergio G. Rottenschweiler (UADE) (††)

Resumen

Diseñar un sistema previsional adecuado resulta una tarea por demás compleja dado los múltiples objetivos que el mismo debe contemplar. Debe ser inclusivo, reducir la pobreza en la tercera edad, proveer incentivos correctos en el mercado laboral, incrementar el ahorro agregado de la economía, suavizar la capacidad de consumo entre la etapa activa y la pasiva y ser financieramente sustentable. En los últimos años se han producido importantes reformas en el sistema previsional argentino. Sin dudas, entre las más importantes se destaca la introducción de diversas moratorias previsionales que permitieron aumentar considerablemente la tasa de cobertura. El presente documento de trabajo tiene como objetivo principal realizar un exhaustivo análisis del impacto distributivo de la moratorias previsionales y estudiar el diseño actual del sistema previsional a modo de detectar futuros problemas y oportunidades de mejoras que puedan implementarse en un mediano plazo.

Clasificación JEL: H20, H53, H55.

Palabras Claves: Sistema previsional; tasa de cobertura; distribución de ingresos; políticas públicas; Argentina.

Abstract

The design of an adequate pension system is a very complex because it must contemplate multiple objectives. Must be inclusive, reduce poverty in old age, providing appropriate incentives in the labor market, increasing the aggregate savings of the economy, the ability to smooth consumption between active and passive stage and be financially sustainable. In recent years there have been significant reforms in the Argentine pension system. Undoubtedly, the most important one was the implementation of various moratoriums that allowed significantly increase in the coverage rate. This working paper's main objective is a comprehensive analysis of the distributional impact of the pension moratorium and study the actual design of the pension system so as to detect future problems and opportunities for improvement that can be implemented in the medium term.

JEL Classification: H20, H53, H55.

Keywords: pension system; coverage rate; income distribution; public policy, Argentina.

(*) Dirección: Lima 717, C1073AAO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono: (011) 15-5228-5620 / (011) 15- 5952-8618.

(†) Profesores de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) (††) Profesor de la UADE. Direcciones de e-mail de contacto: alcalabria@uade.edu.ar y rottenschweiler@uade.edu.ar.

Las opiniones aquí expresadas pertenecen a los autores y no representan necesariamente las correspondientes a los organismos a los cuales se encuentran afiliados. Los autores agradecen la colaboración de Leandro E. Moro.

I. Introducción. Objetivos y breve reseña del sistema previsional argentino.

El sistema previsional argentino ha sido de los pioneros en América Latina. Desde comienzos del siglo XX varios sectores de trabajadores comenzaron a demandar y obtener sus fondos previsionales. Durante los gobiernos de H. Yrigoyen y M. T. de Alvear, la cobertura previsional se expandió primero a la mayoría de los trabajadores de los sectores públicos, bancarios y compañías de seguro y luego se sumaron, entre otros, periodistas, gráficos, marinos mercantes y aeronáuticos. En todos los casos se trataba de cajas autónomas que eran financiadas con recursos propios de la actividad y administradas en forma independiente, con control total o parcial de los trabajadores (Rofman, Apella y Vezza, 2013). Sin embargo, a pesar de la importante expansión del sistema de previsión en estos años, la cobertura seguía estando orientada hacia un conjunto relativamente privilegiado respecto del total de los trabajadores asalariados (Basualdo, 2009).

El carácter de privilegio respecto de la previsión social en Argentina sufre un giro relevante en dirección a la distribución del ingreso, alcanzando un altísimo punto en 1943, cuando por el Decreto-Ley 15.074, se crea la Secretaría de Trabajo y Previsión, y en 1944, el Instituto Nacional de Previsión Social. En el marco del Estado Benefactor, es ahora éste quien garantizaría los beneficios previsionales a los trabajadores asalariados, incluidos los trabajadores independientes y hasta los propios empleadores. Asimismo, en 1954, con la sanción de la Ley 14.370, se produjo un cambio sustancial en la naturaleza del régimen cuando se asumió la lógica de reparto como principio estructural. Ello implicó que la redistribución de ingresos prime como criterio de determinación del haber jubilatorio, dejando atrás la lógica de capitalización individual. De esta forma, el régimen pasó a basarse en la solidaridad intergeneracional como lógica de financiamiento, donde los trabajadores activos debían sostener a aquellos que se retiraron del mercado de trabajo por vejez, invalidez o a las familias de los trabajadores fallecidos.

Paulatinamente, tanto la cobertura de los trabajadores activos que realizaban aportes al sistema previsional como el porcentaje de adultos mayores con algún beneficio previsional comenzaron a aumentar. Sin embargo, a fines de los años '70 el sistema empezó a presentar importantes y crecientes déficits económicos. En 1980 se logró impulsar una reforma profundamente regresiva que dañó al carácter redistributivo del sistema previsional, buscando sostener su financiamiento sobre la base de los recursos de las capas medias y bajas. Esta transferencia de recursos se concretó a través de la eliminación de las contribuciones patronales y su reemplazo por recursos públicos recaudados a través de la ampliación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), socializando los costos del sistema de previsión. Entre 1975 y 1976, el valor real de los beneficios cayó un 45% y la posición relativa de los jubilados en la distribución del ingreso empeoró en una magnitud sin precedentes (Arza, 2009).

Por otra parte, la maduración del sistema que se había beneficiado con la fuerte expansión durante las décadas del '50 y '60, y el proceso de envejecimiento poblacional, tuvieron fuerte incidencia sobre el desempeño del Sistema Previsional. Para 1981 el déficit primario alcanzaba el 60% de los gastos totales. A pesar de la adopción de las medidas mencionadas en el párrafo anterior, la fragilidad financiera del sistema jubilatorio persistió y entre 1983 y 1987 los haberes jubilatorios medios se redujeron 36% en términos reales, y un 21% adicional entre 1987 y 1989 (Arza, 2009).

Luego de varias reformas de carácter administrativo realizadas durante los primeros años de la década del '90, en 1994 se sanciona la Ley 24.241 que crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), constituyendo al sistema previsional de dos pilares jubilatorios: un componente público y otro privado. Este último consistía un sistema de contribuciones y beneficios basados en cuentas de capitalización individuales administradas por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs). La jubilación tomaba la forma de una anualidad vitalicia o salidas escalonadas basadas en las cuentas

individuales de capitalización. El sistema incluía además prestaciones por incapacidad y beneficios de sobrevivientes cubiertos por seguros (García Rapp y Merlinsky, 2000). De acuerdo con Apella (2008), la magnitud del sistema de capitalización privado fue creciente y significativa¹. Sin embargo, la tasa de cobertura previsional disminuyó considerablemente: mientras que en 1992 alcanzaba al 84,4% de los hombres y al 73,9% de las mujeres de 65 años y más, en 2004 este número había descendido a 71,0% y 62,1%, respectivamente (Basualdo, 2009).

Para analizar las razones de esta disminución en la cobertura es indispensable tener en cuenta los altos niveles de precarización del empleo. En la década del '90 no sólo se produjo un importante incremento en los niveles de desocupación sino que, además, se expandieron la informalidad laboral y las formas de contratación que, al precarizar las condiciones de trabajo, impulsaron un aumento de la proporción de asalariados sin descuentos jubilatorios (Bertranou, van Ginneken y Solorio, 2004). De esta forma, en lo que respecta a los trabajadores activos, la relación entre los aportantes y la población ocupada disminuyó, entre 1992 y 2003, 10,7 puntos porcentuales (p.p) para los hombres y 12,2 p.p. para las mujeres. En igual periodo, el coeficiente aportantes/población económicamente activa (PEA) pasó de 47,6% a 36,9% (hombres) y de 45,4% a 32,4% (mujeres). Estas consideraciones llevaron a que, desde su sanción en 1993, el sistema fuera objeto de múltiples modificaciones y ajustes, incluyendo más de 40 leyes modificando el texto original. Entre estas, se destacan por su relevancia la Ley 26.222 (2007) que facilitó a los afiliados al régimen de capitalización pasar al régimen de reparto, y la Ley 26.425 reglamentada por el Decreto 2104/08 que, a fines de 2008, eliminó definitivamente el régimen de capitalización, dirigiendo todos los aportes y beneficios previsionales hacia un único régimen de reparto público, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino -SIPA- (Rofman, Apella y Veza, 2013).

Adicionalmente, a partir del 2005 y 2006 se implementaron dos planes de regularización de aportes (denominadas comúnmente "moratorias previsionales") que permitieron acceder a un beneficio previsional a millones de adultos mayores que se encontraban sin ningún tipo de protección social. La tasa de cobertura previsional aumentó considerablemente, convirtiéndose en una de las más altas de Latinoamérica. En simultáneo a los miles de beneficios previsionales que se incorporaban mensualmente al sistema como consecuencia de las moratorias previsionales, se han ido adoptando una serie de medidas relacionadas con el monto de las prestaciones. Entre julio de 2003 y julio de 2008 han tenido lugar once aumentos de la jubilación mínima mientras que el resto de los beneficios han aumentado a un ritmo considerablemente menor lo que provocó un achatamiento de la pirámide de haberes previsionales. A partir de marzo de 2009 empezó a aplicarse la Ley 26.417 de Movilidad Jubilatoria que establece la actualización de todos los haberes previsionales del SIPA así como de los topes de aportes de acuerdo a una fórmula que contempla, principalmente, la evolución de los salarios y de la recaudación de la Administradora Nacional de Seguridad Social -ANSES-. Finalmente, en septiembre de 2014 se sancionó la Ley 26.970 que establece una nueva moratoria previsional que permitirá regularizar los años de aporte faltantes y acceder al beneficio jubilatorio a más de 500.000 personas. La misma presenta algunas diferencias respecto a las primeras moratorias que serán analizadas en detalle a lo largo de este documento. El objetivo principal de la nueva moratoria es brindar protección a uno de los sectores más vulnerables de la población como son los adultos mayores, aumentando la cobertura previsional que se había estancado desde 2011 e incluso había comenzado a declinar en los últimos años.

Diseñar un sistema previsional adecuado resulta una tarea por demás compleja dado los múltiples objetivos que el mismo debe contemplar. Un esquema óptimo debería ser inclusivo pero también justo con quienes aportaron por mayores salarios o durante más años al sistema. Debería intentar brindar la mayor protección posible pero sin generar incentivos

¹ En 2006, el 82% de los trabajadores afiliados al SIJP pertenecían al régimen de capitalización.

perversos como podría ser el de permanecer trabajando bajo condiciones de informalidad. Además, debería procurar disminuir, o al menos no aumentar, las disparidades de la etapa activa ocasionadas principalmente por deficiencias en el mercado laboral. También debería brindar la más amplia cobertura con los mayores haberes posibles, eliminando la pobreza en la tercera edad, pero sin provocar la insostenibilidad o inviabilidad financiera del sistema.

Un análisis profundo sobre la regresividad o progresividad del sistema previsional no solo debe contemplar los montos y cantidades de las transferencias sino también analizar la progresividad de las fuentes de recursos con los que se financia el mismo. ¿Es el sistema previsional argentino actual realmente inclusivo o aun resta mucho camino por recorrer para lograr una plena inclusión? ¿El diseño actual del cálculo y actualización de los haberes es regresivo o progresivo? ¿Cumple el sistema previsional su misión de disminuir las disparidades de la etapa activa o, por el contrario, tiende a acentuarlas? ¿Es sostenible el esquema actual en el tiempo o debería, más temprano que tarde, sufrir algunas modificaciones que lo tornen financieramente sustentable? Estas y otras preguntas intentarán responderse en este documento de trabajo. Para ello en la Sección 2, además de detallar algunas cuestiones metodológicas, se analizará la evolución en los últimos años y el estado actual de la tasa de cobertura previsional. En la Secciones 3 y 4 se analizarán los efectos distributivos (cobertura, haberes, etc. por deciles de ingresos) de las moratorias previsionales lanzadas en 2005 (Leyes 24.476 y 25.994) y 2014 (Ley 26.970), respectivamente. En la Sección 5 se expondrán las conclusiones principales, detallando los problemas actuales del sistema previsional y los que se vislumbran a futuro y esbozando algunas líneas de propuestas de políticas que podrían aplicarse en el mediano plazo.

II. Análisis de la tasa de cobertura previsional

II.A Definición y cuestiones metodológicas

Antes de proceder con el análisis de la situación previsional en la Argentina es oportuno realizar ciertas aclaraciones y definiciones teóricas y metodológicas adoptadas en este trabajo.

En primer lugar, el concepto de cobertura previsional en su sentido amplio tiene, al menos, dos dimensiones en las que debería ser relevado: por un lado, la cobertura previsional en el sector activo, es decir, procurar que los trabajadores realicen contribuciones al sistema teniendo, en general, cobertura de los riesgos de invalidez y sobrevivencia y acumulen “derechos” o ahorros para las prestaciones por vejez; y por el otro, la cobertura previsional en el sector pasivo, esto es que los adultos mayores en edad jubilable² reciban prestaciones previsionales por parte del sistema de seguridad social (Bertranou, 2001). En este documento se abordará principalmente la segunda de las dos acepciones.

En segundo lugar, tal como afirman Rofman y Carranza (2005) *“la cobertura de la previsión social y sus determinantes no es un mero ejercicio algebraico, ya que requiere la adopción de distintas definiciones sobre las variables a medir. Al mismo tiempo, la medición de la cobertura es metodológicamente compleja. Aun cuando se adopten indicadores relativamente sencillos, su construcción presenta problemas, debido a la inexistencia de fuentes o a la poca confiabilidad de las mismas, a la existencia de muchos individuos en ‘zonas grises’ del espectro y a problemas de comparabilidad intertemporal. Estos problemas no siempre pueden ser resueltos, pero deben ser reconocidos a fin de evitar conclusiones incorrectas”*. Todos los resultados expuestos en este trabajo han sido calculados en base a las Encuestas Permanentes de Hogares (EPH) elaboradas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Se han utilizado las versiones “puntual” para el período

² Hombres de 65 años y más y mujeres de 60 años y más.

1995-2002³ y “continua” para el comprendido entre 2003-2014⁴. La EPH releva hogares concentrados en solo 32 aglomerados urbanos⁵ por lo que hay que ser extremadamente cautelosos con la extrapolación de estos resultados a nivel nacional⁶.

Otros documentos, por ejemplo ANSES (2010a) o Calabria y Calero (2011), analizan la cobertura previsional en adultos mayores utilizando bases de datos de la ANSES en lugar de los microdatos de la EPH. En este trabajo se optó por la segunda fuente ya que se busca analizar la cobertura previsional desde distintas características que se irán detallando oportunamente (como ser cobertura previsional por decil de ingresos, cobertura previsional del cónyuge, etc.) que no podían ser estudiadas utilizando los registros de la ANSES dado que no cuentan con tal nivel de desagregación y/o detalle. Además, utilizar la información recolectada en los registros de un solo organismo puede presentar problemas debido a que se estarían ignorando datos provenientes de otros beneficios previsionales como son las cajas provinciales y municipales no transferidas a la órbita nacional (como la de la provincia de Buenos Aires o de la ciudad de Rosario en Santa Fe), las cajas profesionales que brindan cobertura alternativa y/o complementaria (como son la de abogados, las policiales, etc.) o las pensiones no contributivas (PNC). Por ello consideramos interesante la alternativa de trabajar sobre datos de la EPH, que permiten un análisis de la información más amplio y evitan errores de cálculos (Rofman y Carranza, 2005).

La principal definición de cobertura previsional en adultos mayores que será relevada en este trabajo, que además es la que se observa habitualmente en la mayoría de los documentos empíricos que tratan esta temática, es el ratio entre personas con beneficios (jubilación y/o pensión) en edad jubilable sobre el total de individuos en edad jubilable. En este documento entiéndase como “personas en edad jubilable” a los hombres de 65 años y más y a las mujeres de 60 años y más⁷.

II.B Evolución y análisis de la situación actual

Tal como se mencionó anteriormente, los cambios introducidos mediante la reforma de 1994 que incrementaron en cinco años la edad jubilatoria (de 55 a 60 años en las mujeres y de 60 a 65 años en los hombres) y los años de aportes requeridos (de 20 años para las mujeres y 25 para los hombres a 30 para ambos sexos) junto con la muy deteriorada situación del mercado laboral durante fines de los '80 y toda la década del '90 con cifras de desocupación crecientes, dificultades para reinserirse en el mercado laboral y una marcada informalidad laboral, provocaron un continuo y profundo descenso en la tasa de cobertura previsional.

La misma se encontraba apenas por debajo del 80% en 1993. A fines de 1995 era del 72,8% (78,1% si contemplamos la cobertura previsional y/o laboral, es decir, a los adultos mayores con beneficio previsional se le suman quienes tienen un empleo). La cobertura previsional continuó con su camino descendente para alcanzar un piso de 60,9% en 2002 (71,4% tasa previsional y/o laboral). Prácticamente sin variaciones significativas, a fines de 2005 se ubicó en 62,7% (sin embargo, como un resultado de la mejora del mercado laboral la cobertura previsional y/o laboral ya superaba el 76%). Es entonces cuando se

³ Por lo general, el mes de octubre a menos que se aclare lo contrario.

⁴ Cuarto Trimestre excepto que se realice alguna observación.

⁵ Cada provincia tiene, al menos, un centro urbano que la represente.

⁶ A partir del tercer trimestre de 2010, se incorporó una Encuesta Nacional de Hogares Urbanos (EAHU) que se realiza una vez al año y que, si bien también solamente releva centros urbanos, es más amplia que la EPH. Igualmente en este documento se utilizó la EPH en lugar de la EAHU ya que al ser un instrumento reciente no se dispone de una serie lo suficientemente larga que nos permita analizar la evolución de la tasa de cobertura a través del tiempo. De todos modos, los principales resultados presentados en este documento han sido corroborados con ambas encuestas y no presentan diferencias significativas.

⁷ Existen otros trabajos que consideran población en edad jubilable a aquellas personas de 65 años o más independientemente del sexo. Por ejemplo: Bertranou, Grushka y Rofman (2001) en Bertranou (2001).

sancionaron las moratorias previsionales de las Leyes 25.994 (2004) y 24.746 (reglamentada por el Decreto 1454/2005) que permitían regularizar aportes hasta diciembre de 2003 y septiembre de 1993, respectivamente. Esto implicaba que aquellas personas en edad jubilable que no contasen con los 30 años de aportes necesarios para jubilarse podrían regularizar su situación mediante una moratoria previsional a cancelar en hasta en 60 cuotas mensuales de las cuales solo debía abonarse la primera mientras que las restantes 59 serían descontadas automáticamente del haber previsional. Esto produjo un rápido incremento en la tasa de cobertura previsional que ascendió al 64,4% en 2006 y al 76,2% en 2007. El 30 de abril de 2007 terminó la vigencia de la moratoria de la Ley 25.994 que tenía carácter excepcional, sin embargo continuó vigente la moratoria de la Ley 24.476 por lo que la tasa de cobertura continuó aumentando, aunque a un ritmo menor, a 82,7% en 2008, 84,4% en 2009 y 85,3% en 2010.

Tabla 1. Tasa de cobertura previsional y/o laboral, por sexo. Período 1995-2014.

	Hombre		Mujer		Total	
	Previsional	Previsional y/o laboral	Previsional	Previsional y/o laboral	Previsional	Previsional y/o laboral
oct-95	88,5%	94,1%	65,0%	70,2%	72,8%	78,1%
oct-96	86,6%	93,7%	62,0%	68,5%	70,1%	76,8%
oct-97	80,9%	92,2%	64,3%	71,8%	69,8%	78,6%
oct-98	80,5%	91,6%	60,8%	69,0%	67,4%	76,6%
oct-99	78,8%	89,6%	60,8%	70,0%	66,8%	76,6%
oct-00	73,9%	87,1%	58,6%	67,7%	63,3%	74,2%
oct-01	76,6%	87,7%	58,9%	67,1%	64,7%	73,9%
oct-02	72,0%	85,1%	55,6%	64,8%	60,9%	71,4%
IV-03	73,5%	87,9%	54,8%	65,7%	61,1%	73,2%
IV-04	72,1%	88,6%	56,0%	67,1%	61,2%	74,0%
IV-05	73,9%	90,7%	57,5%	69,8%	62,7%	76,4%
IV-06	76,1%	91,6%	58,8%	70,5%	64,4%	77,3%
IV-07	81,0%	93,4%	73,8%	82,7%	76,2%	86,3%
IV-08	86,1%	96,3%	81,1%	88,4%	82,7%	91,1%
IV-09	88,3%	96,7%	82,5%	90,6%	84,4%	92,6%
IV-10	86,8%	96,6%	84,6%	91,8%	85,3%	93,3%
IV-11	86,7%	95,6%	84,5%	92,4%	85,2%	93,4%
IV-12	86,9%	97,2%	82,8%	89,9%	84,1%	92,3%
IV-13	85,3%	96,1%	79,7%	88,8%	81,6%	91,3%
IV-14	84,0%	95,9%	81,2%	90,2%	82,1%	92,0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Como puede observarse en la Tabla 1 el mayor impacto del aumento de la tasa de cobertura previsional se produjo principalmente en las mujeres donde la misma aumentó del 56,0% en 2004 al 84,6% en 2010 (+28,6 puntos porcentuales -p.p.-) que en los hombres donde el incremento fue del 72,1% al 86,8% (+14,7 p.p.). De hecho, alrededor del 78% de los más de 2,5 millones de beneficios por moratoria otorgados en el período fueron destinados a mujeres mientras que solo el 22% tuvieron receptores hombres (ANSES, 2010a). Es por ello que vulgarmente se conoció a estas moratorias previsionales como la “jubilación de amas de casa”. Esto se relaciona principalmente con que la mayoría de los regímenes previsionales no brindan cobertura frente a riesgos específicos asociados a la maternidad y a las responsabilidades familiares históricamente asignadas a la mujer, tales como el cuidado de los niños, ancianos y enfermos; y también con las trayectorias interrumpidas de empleo y los salarios más bajos que, en general, llevan a que cada vez menos mujeres participen en un régimen de pensiones contributivo durante su trayectoria laboral y reciban beneficios durante la edad de retiro (AISS, 2002).

Al analizarse también los datos de la cobertura previsional y/o laboral puede observarse que mientras que la cobertura meramente previsional entre 2004 y 2010 aumentó 24,1 p.p. al

considerar también la participación en el mercado laboral el aumento fue de 19,3 p.p., lo que indica cierto efecto sustitución entre los beneficios previsionales y la participación en el mercado laboral de los adultos mayores que en un gran porcentaje, luego de encontrar una protección social por parte del Estado, decidían no continuar trabajando.

De los datos de la Tabla 1 también se desprende que a partir de 2010 se produce un lento, pero continuo, descenso de la tasa de cobertura previsional que desciende a 85,2% en 2011, 84,1% en 2012 y a 81,6% en 2013. Esto se produce porque, más allá de las considerables mejoras en el mercado laboral que acontecieron a partir de 2003 (disminución del desempleo y la informalidad y aumento de la tasa de empleo) aun una fracción importante de los adultos mayores que alcanzaban la edad jubilatoria tenían importante dificultades para acceder a un beneficio previsional. Asimismo, al no estar más vigente la moratoria de la Ley 25.994 que posibilitaba regularizar aportes hasta fines de 2003, solo quedó la moratoria de la Ley 24.476 que permitía hacerlo hasta septiembre de 1993. Esto produjo que una gran cantidad de personas al cumplir la edad jubilatoria solo podían regularizar aportes desde la fecha en que cumplían sus 18 años hasta septiembre de 1993, lo cual eran menos de los 30 años necesarios. Los años aportes faltantes debía tenerlos efectivamente aportados o, en un primer momento, abonarlos de contado (es decir, sin plan de pago en cuotas, lo cual encarecía bastante el acceso a la prestación). Luego incluso se eliminó esa posibilidad de abonarlos en un solo pago, lo que restringió aun más el acceso a los beneficios previsionales por moratoria y la tasa de cobertura comenzó a recorrer el camino inverso al que había experimentado con el comienzo del programa. A principios de 2014 se encontraba alrededor del 80% (valor inferior al de 2008) y en descenso por lo que en septiembre se sancionó la Ley 26.970, una nueva moratoria previsional de vigencia por dos años que, con algunas diferencias respecto a las anteriores que serán detalladas en las próximas secciones, permite regularizar aportes hasta diciembre de 2003. En el último trimestre de 2014 se observó un rápido recupero de la tasa de cobertura que ascendió a 82,1% y continuó aumentando a principios de 2015. De acuerdo a datos preliminares de la ANSES, en los primeros nueve meses desde su implementación la nueva moratoria previsional permitió otorgar más de 500.000 beneficios⁸.

III. Impacto distributivo de las moratorias de las Leyes 24.476 y 25.994.

Las moratorias previsionales, así como los discrecionales aumentos al haber mínimo (manteniendo fijos o con pequeños incrementos el resto de los haberes) previos a la sanción de la Ley de Movilidad y las diversas fuentes de financiamiento del sistema de previsión social. terminando definiendo la progresividad o no del mismo. Es por ello que en esta sección, a fin de analizar los efectos del cambio de paradigma en el sistema previsional argentino acontecido a partir de 2003, se analizarán detallada y separadamente: la focalización de la evolución de la tasa de cobertura, la evolución de los haberes mínimo y medio en términos reales (ajustados por diversos indicadores) y las fuentes de financiamiento del sistema de previsión por deciles de ingresos de forma tal de estimar las transferencias netas del sistema hacia cada estrato social.

III.A Evolución de la cobertura previsional

En la Sección 2 se observó la gran recuperación de la tasa de cobertura previsional a partir de la sanción de ambas moratorias que aumentó de 61,2% en 2004 a 85,3% en 2010. Sin embargo, este aumento, lejos de ser homogéneo, presentó marcadas oscilaciones tanto

⁸ Al igual que con las anteriores moratorias, se observa en los primeros datos un impacto considerablemente mayor en las mujeres que en los hombres.

según el sexo y edad de los beneficiarios como de acuerdo al decil de ingresos al cual pertenecían. En la Tabla 2 se observan las diferencias del aumento en la tasa de cobertura por sexo y entre los distintos grupos etarios.

Tabla 2. Tasa de cobertura previsional y/o laboral, por sexo y grupos etarios. Años 2004 y 2010.

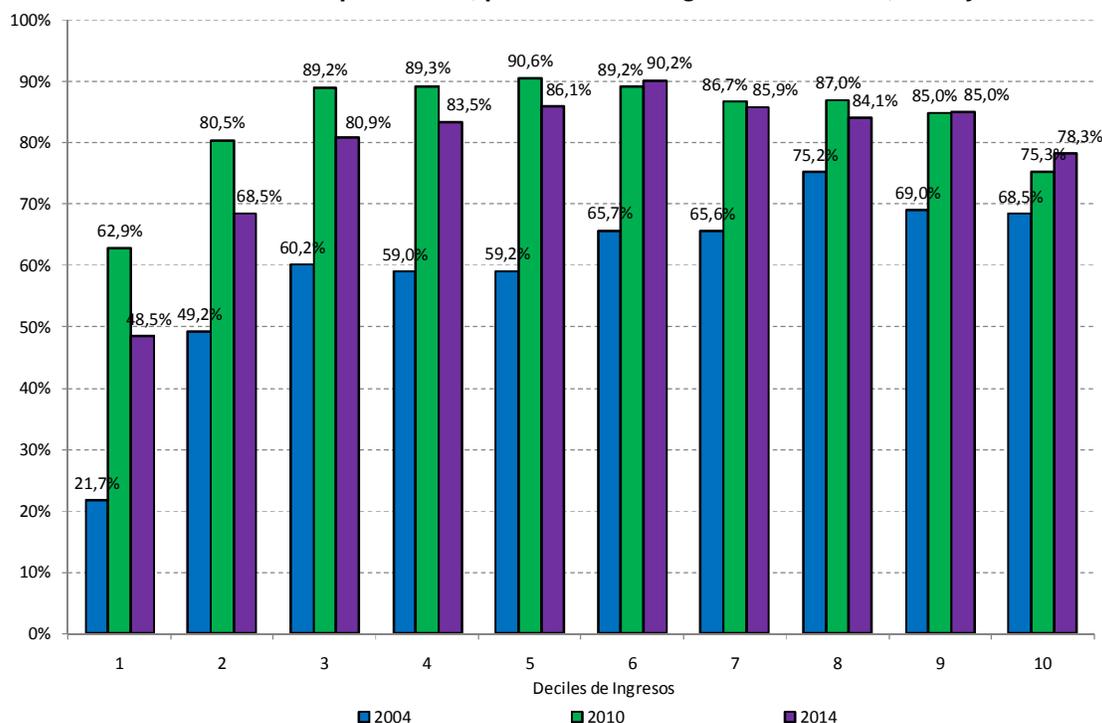
	IV-2004			IV-2010			Diferencia %		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
		60-64			60-64			60-64	
Cobertura previsional		27,8%			59,5%			114,2%	
Cobertura previsional y/o laboral		59,5%			81,7%			37,2%	
	65-69	65-69	65-69	65-69	65-69	65-69	65-69	65-69	65-69
Cobertura previsional	48,5%	45,3%	46,6%	72,1%	87,3%	80,4%	48,7%	92,8%	72,6%
Cobertura previsional y/o laboral	83,1%	55,1%	67,1%	94,3%	92,5%	93,3%	13,5%	67,9%	39,1%
	70-74	70-74	70-74	70-74	70-74	70-74	70-74	70-74	70-74
Cobertura previsional	77,8%	61,2%	68,5%	93,8%	96,5%	95,4%	20,6%	57,7%	39,3%
Cobertura previsional y/o laboral	89,8%	64,2%	75,4%	97,7%	98,0%	97,9%	8,8%	52,6%	29,8%
	75-79	75-79	75-79	75-79	75-79	75-79	75-79	75-79	75-79
Cobertura previsional	82,6%	76,7%	78,7%	97,3%	95,0%	95,9%	17,8%	23,8%	21,8%
Cobertura previsional y/o laboral	90,7%	79,5%	83,2%	97,8%	95,0%	96,1%	7,8%	19,5%	15,5%
	80 y más	80 y más	80 y más	80 y más	80 y más	80 y más	80 y más	80 y más	80 y más
Cobertura previsional	92,9%	79,9%	84,2%	98,2%	96,0%	96,6%	5,7%	20,1%	14,8%
Cobertura previsional y/o laboral	94,3%	80,7%	85,1%	98,7%	96,1%	96,9%	4,6%	19,1%	13,9%

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Si bien absolutamente todos los rangos etarios de ambos sexos tuvieron un incremento en su tasa de cobertura, el mayor aumento en términos porcentuales se produjo en las mujeres de 60 a 64 años donde la misma ascendió del 27,8% en 2004 al 59,5% en 2010 (+114,2%) y entre las de 65 y 69 años con un aumento del 45,3% al 87,3% (+92,8%). En las mujeres de entre 70 y 74 años la cobertura previsional pasó de 61,2% a 96,5% (+57,7%) mientras que en las de 75 a 79 años y de 80 años y más el aumento estuvo en torno al 22%. En los hombres el mayor aumento se produjo claramente entre los de 65 y 69 años con un incremento en la cobertura previsional del 48,5% al 72,1% (+48,7%).

Si bien en teoría las moratorias previsionales sancionadas en los años 2004 y 2005 no eran focalizadas, si lo terminaron siendo en la práctica. Es decir, si bien estas moratorias no implicaban ningún cruce de ingresos (más que no poseer beneficios incompatibles) ni de bienes así como tampoco estipulaba verificaciones socio-ambientales que permitan determinar la situación económica de cada solicitante, una amplia mayoría de los destinatarios se encontraba en los deciles de ingresos más bajos. En el Gráfico 1 puede observarse que los mayores incrementos de la tasa de cobertura entre 2004 y 2010 se produjeron en los cinco deciles más bajos: ascendió de 21,7% a 62,9% (+190,0%) en el decil 1, de 49,2% a 80,5% (+63,5%) en el 2, de 60,2% a 89,2% (+48,2%) en el 3, de 59,0% a 89,3% (+51,4%) en el 4 y de 59,2% a 90,6% (+53,1%) en el 5. Mientras que en los deciles más altos el aumento de la tasa de cobertura fue notoriamente menor: en los deciles 6 y 7 el incremento fue de alrededor de 22 p.p. (aproximadamente +33%), en los deciles 8 y 9 el aumento estuvo en torno a los 14 p.p. (aproximadamente +20%) y menor a 7 p.p. (apenas +9,9%) en el decil más alto.

Gráfico 1. Tasa de cobertura previsional, por deciles de ingreso. Años 2004, 2010 y 2014.



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

La menor tasa de cobertura previsional en los deciles más altos puede explicarse, principalmente, por dos fenómenos: por un lado, que si bien fueron en su mayoría los sectores mejor posicionados económicamente los primeros en adquirir los beneficios por moratoria (de hecho esta fue una gran crítica que se le hizo al diseño de la misma) ya que eran los mejores informados y quienes podían pagar asesores que les inicien los trámites, a los pocos meses de implementada se estableció que quienes ya contaban con una pensión no podían acceder al plan de pagos en 60 cuotas sino que debían cancelar la deuda generada en un solo pago lo cual encareció y dificultó el acceso a la jubilación por moratoria de estos sectores; por el otro, los deciles de ingresos más altos generalmente, al tener tasas de sustitución del salario más bajas (detallado en la Sección III.B), deciden postergar su edad de retiro permaneciendo más tiempo en el mercado laboral⁹.

Sin embargo, más allá de la innegable mejora relativa que produjo la moratoria previsional en la tasa de cobertura de los deciles más bajos respecto a los deciles más altos; el descenso de la misma a partir de 2010, también resulta mucho más marcado en los deciles más bajos que en los de ingresos más altos, es decir, si bien son los sectores más vulnerables donde más impactan políticas públicas como la moratoria previsional, son estos mismos sectores los que más rápido pierden dicha cobertura frente al cese de las mismas¹⁰. Entre 2010 y 2014 la tasa de cobertura del decil 1 descendió 14,4 p.p. (-22,8%), la del decil 2 12,0 p.p. (-14,8%), la del tercer decil 8,3 p.p. (-9,2%), la del decil 4 disminuyó 5,8 p.p. (-6,6%) y la del decil 5 lo hizo en 4,5 p.p. (-5,0%) mientras que la de los cinco deciles más

⁹ De hecho al analizar la tasa de cobertura previsional y/o laboral en 2010 se observa que mientras que la misma era del 88,1% promedio para los cinco deciles más bajos ascendía al 95,6% en los cinco deciles más altos (los mayores valores concentrados en los deciles 8, 9 y 10). Ver Tabla A.1 en Anexo.

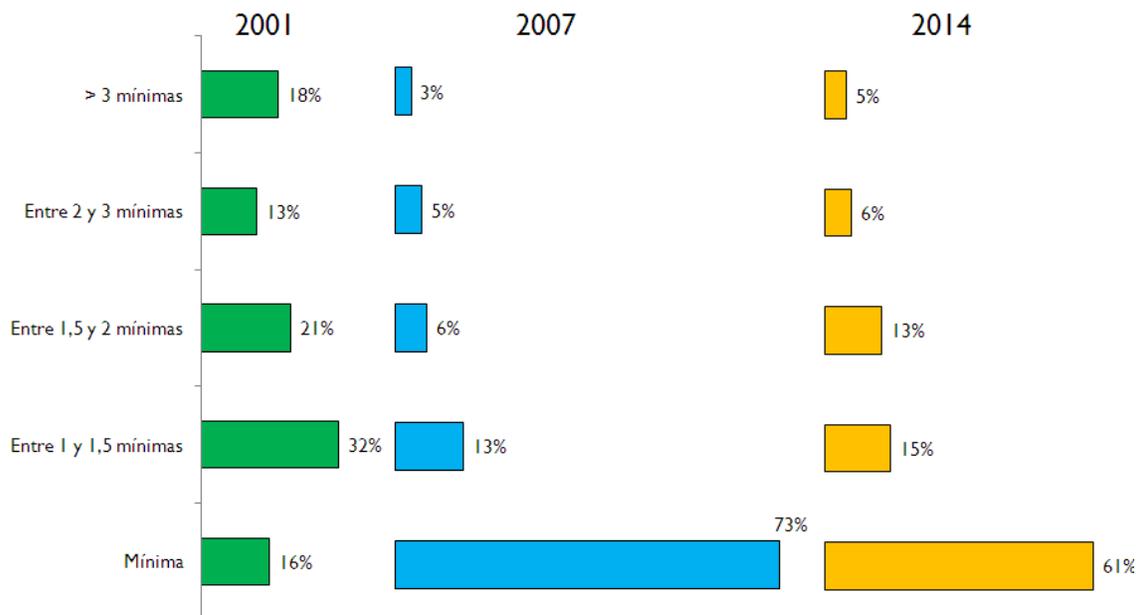
¹⁰ Merece la pena aclarar que la moratoria de la Ley 24.476 no se eliminó pero, tal como se explicó en la Sección 2, al estar fija la fecha límite para regularizar aportes (septiembre de 1993), a partir de 2010 se frenó considerablemente el acceso a la misma lo cual explica gran parte del descenso de la tasa de cobertura. Para citar algunas cifras que sirvan de ejemplo: el promedio mensual de altas de beneficios previsionales con moratoria fue de 27 mil en 2009, 22 mil en 2010, 16 mil en 2011, 14 mil en 2012, 11 mil en 2013 y 10 mil en 2014 (previo a la implementación de la nueva moratoria previsional).

altos descendió apenas 0,2 p.p. (-0,3%). La sanción de la moratoria de la Ley 26.970 a fines de 2014 está orientada a aumentar nuevamente la tasa de cobertura previsional, principalmente en los deciles más bajos por lo que, a diferencia de las primeras moratorias previsionales, presenta ciertos criterios de focalización que serán detallados en la Sección IV.

III.B Evolución de los haberes

Desde la década de los '90 hasta mediados de 2003 los haberes previsionales permanecieron sin modificaciones lo que implicó un importante deterioro del poder adquisitivo real de los mismos dado que, por ejemplo, solo en 2002 la inflación fue del 41%. En julio de 2003 el haber mínimo aumentó de \$150 a \$220 (un 46,7%) y desde entonces, hasta la implementación del primer aumento por la Ley de Movilidad (marzo de 2009), el haber mínimo tuvo diez aumentos más mientras que el resto de los haberes tuvieron incrementos considerablemente menores (en cantidad y porcentaje). Este aumento del haber mínimo por encima del resto de los haberes, sumado al hecho de que entre 2005 y 2009 se incorporaron más de 2,5 millones de beneficios previsionales por moratoria que en su mayoría eran haberes mínimos, produjeron un gran achatamiento de la pirámide previsional. Mientras que en 2001 apenas el 16% de los beneficios eran haberes mínimos y el 52% correspondían a haberes superiores a 1,5 mínimas, en 2007 el 73% de los beneficios eran haberes mínimos y solo el 14% de las prestaciones superaban las 1,5 mínimas.

Gráfico 2. Distribución de los haberes previsionales: porcentaje de beneficios que corresponden al haber mínimo o múltiplos del mismo. Años 2001, 2007 y 2014.



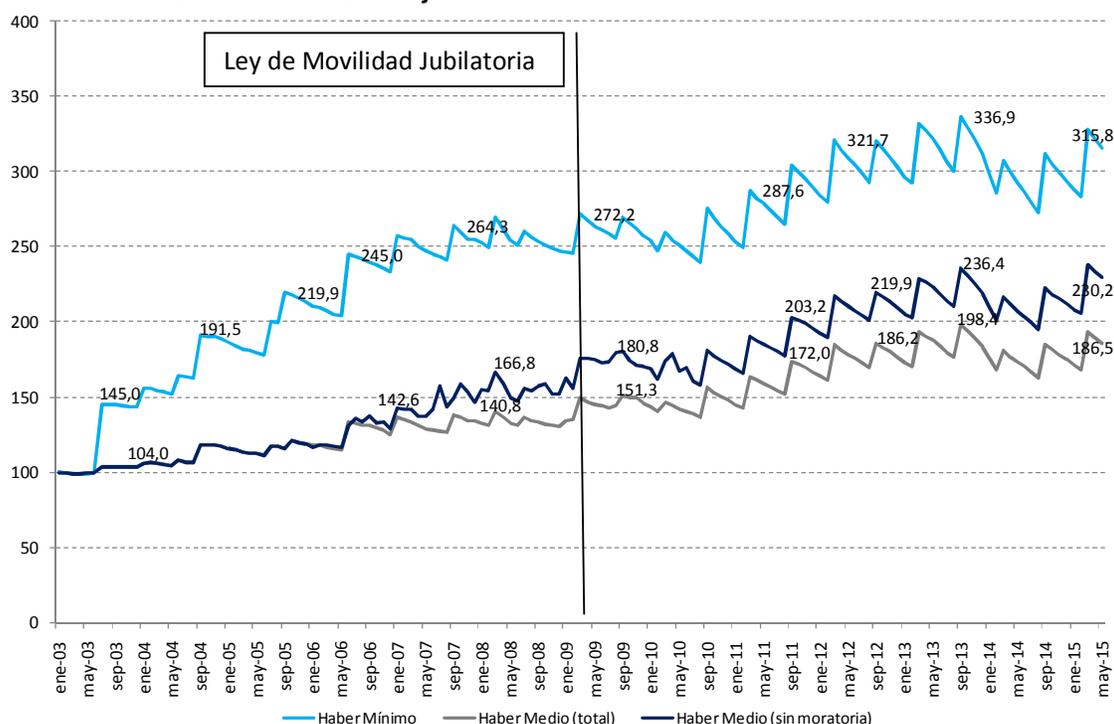
Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

En el Gráfico 3 puede observarse la amplia mejora relativa del haber mínimo frente al resto de los haberes producida previa a la implementación de la Ley de Movilidad Jubilatoria. Entre enero de 2003 y febrero de 2009 el haber mínimo aumento un 145,9% en términos reales¹¹ mientras que el haber medio lo hizo un 35,2% (y el haber medio -excluyendo los

¹¹ El índice de precios al consumidor -IPC- utilizado para analizar la evolución en términos reales de los haberes fue armado considerando los datos de INDEC hasta diciembre de 2006 inclusive, desde enero de 2007 a abril de

casos por moratoria- un 56,3%). En marzo de 2009 se implementó la primera actualización de la Movilidad Jubilatoria con un aumento del 11,7% a todos los haberes, desde entonces en marzo y septiembre de cada año las prestaciones se ajustan automáticamente de acuerdo a una fórmula que contempla la evolución de los recursos tributarios recaudados por la ANSES y de los salarios (medidos a través del Índice de Salarios -IS- o de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables -RIPTE-, lo que resulte mayor). Esta fórmula permitió que la actualización de los haberes en cada año sea mayor al aumento de precios¹², sin embargo, al aplicar el mismo porcentaje a todos los beneficios no permite realizar mejoras relativas de los haberes mínimos, dificultando así modificar la progresividad del sistema.

Gráfico 3. Evolución del haber previsional mínimo y medio en términos reales, base Enero 2003 = 100. Período Enero 2003 – Mayo 2015.



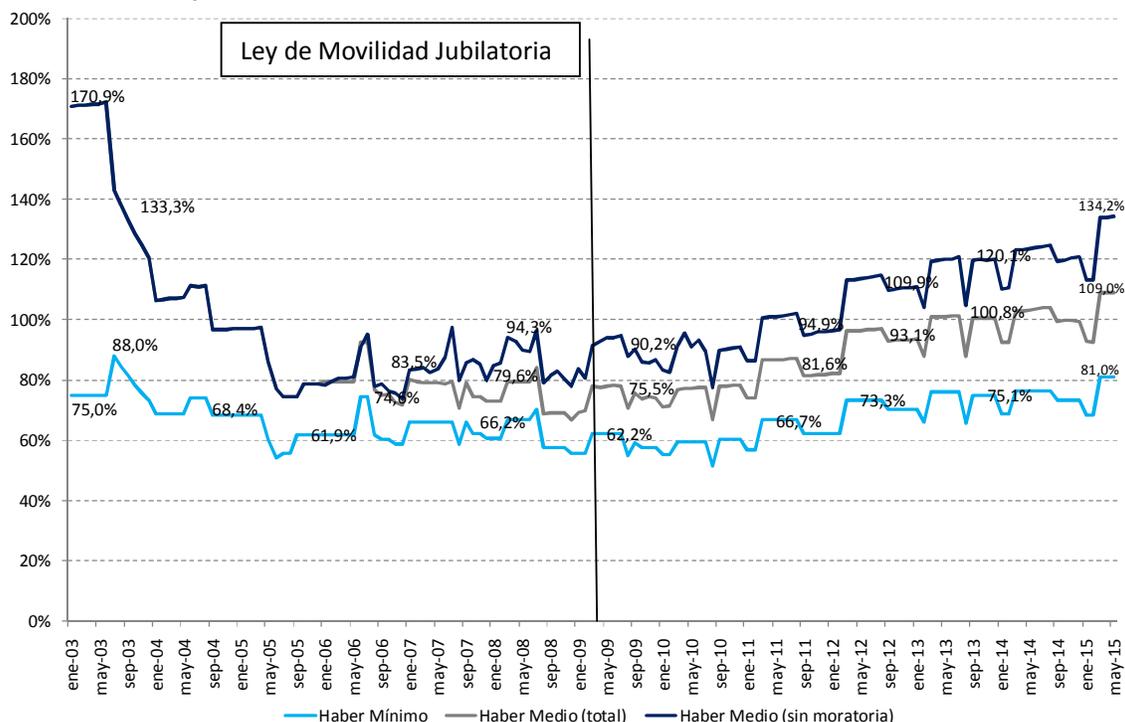
Fuente: elaboración propia sobre la base de MTEySS e IPC 7 Provincias e IPC Congreso.

De acuerdo al último dato disponible, el haber mínimo aumentó en términos reales un 215,8% entre enero de 2003 y mayo de 2015 mientras que el haber medio lo hizo un 86,5% (un 130,2% excluyendo los beneficios por moratoria). Al analizar la evolución del haber mínimo y medio respecto al Salario Mínimo Vital y Móvil -SMVM- se observa, hasta la implementación de la Ley de Movilidad, una marcada caída del ratio indicando una menor actualización de los haberes (principalmente del haber medio) respecto al salario mínimo de la economía. A partir de la sanción de la mencionada Ley, los haberes aumentaron a un ritmo mayor al del SMVM hasta alcanzar, al menos para el haber mínimo, una proporción mayor a la de 2003.

2011 un promedio de los índices publicados por 7 Provincias con institutos de estadísticas fiables y a partir de mayo de 2011 el índice publicado por el Congreso Nacional elaborado sobre la base de los relevamientos de precios de distintas consultoras privadas.

¹² Con excepción de 2014 cuando los precios aumentaron un 37,9% mientras que las jubilaciones lo hicieron en un 30,5%. En el resto de los años los guarismos fueron: 2009 inflación 15,2%, haberes 19,9%; 2010 inflación 25,7%, haberes 26,5%; 2011 inflación 22,6%, haberes 37,1%; 2012 inflación 25,1%, haberes 31,1% y 2013 inflación 28,3%, haberes 31,8%.

Gráfico 4. Evolución del ratio haber previsional mínimo y medio respecto al SMVM. Período Enero 2003 – Mayo 2015.



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

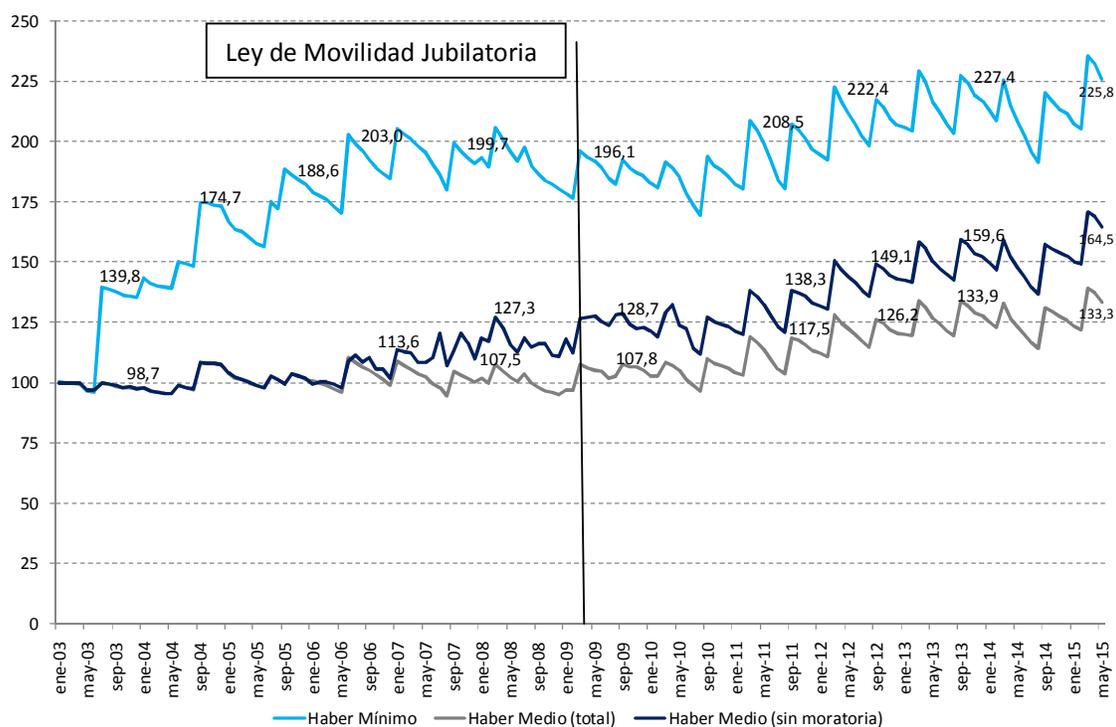
En el Gráfico 5 se analiza la evolución de los haberes mínimo y medio pero deflactados por el Índice de Salarios. Se observa claramente la mejora relativa que tuvieron todos los haberes respecto a los salarios, principalmente el haber mínimo que aumentó entre enero de 2003 y mayo de 2015 un 125,8% por encima de lo que aumentaron los salarios mientras que el haber medio del sistema se incrementó, en igual período, un 33,3% sobre los salarios (64,5% excluyendo los beneficios por moratoria). Desde la sanción de la Ley de Movilidad Jubilatoria todos los años los haberes aumentaron a una tasa más elevada que la que lo hicieron los salarios¹³, lo cual implica una importante recomposición de ingresos para un sector históricamente relegado y vulnerable como el de los adultos mayores aunque también enciende ciertas señales de alerta respecto a la situación financiera futura de la ANSES dado que si sistemáticamente los haberes que debe abonar crecen a una tasa superior a la de los salarios que las financian el sistema, *ceteris paribus*, terminará presentando déficits crecientes (más adelante se analizará esta situación con mayor detalle).

Actualmente el cálculo de los haberes previsionales tiene dos componentes: un monto fijo e igual para todos los haberes denominado Prestación Básica Universal -PBU- que en marzo de 2015 es de \$1.805,53 y otro que depende de los aportes realizados por cada persona compuesto por la Prestación Compensatoria -PC- y la Prestación Adicional por Permanencia -PAP- que se calcula como un 1,5% del salario promedio por cada año de aporte realizado. El salario promedio de cada trabajador se calcula como un promedio simple de los últimos 120 meses (10 años) de aportes (sin considerar adicionales no remunerativos ni aguinaldos). La PBU, al ser un monto fijo e igual para todos los haberes, es la que otorga cierto carácter progresivo a la distribución de los haberes dado que obviamente tiene mayor incidencia relativa en los haberes bajos que en los altos. En la Tabla 3 se presenta un

¹³ Con excepción de 2014 cuando los haberes aumentaron un 30,5% mientras que los salarios lo hicieron en un 33,7%. En el resto de los años los guarismos fueron: 2009 salarios 16,7%, haberes 19,9%; 2010 salarios 26,3%, haberes 26,5%; 2011 salarios 29,4%, haberes 37,1%; 2012 salarios 24,5%, haberes 31,1% y 2013 salarios 25,9%, haberes 31,8%.

simple ejercicio en el que se simula, con la metodología actual de cálculo, cuál sería la tasa de sustitución del salario de acuerdo al salario percibido en actividad lo que permite observar la progresividad del mismo: una persona que durante 30 años percibió en actividad un SMVM obtendrá una tasa de reemplazo del 83,3%, si su salario fue equivalente a dos SMVM la tasa de reemplazo será del 64,1%, si fue de tres será del 57,8% y si fue de cuatro del 54,6%; en cambio si su salario en actividad fue equivalente a nueve SMVM su tasa de reemplazo será del 49,3% y si fue de diez SMVM del 48,8%.

Gráfico 5. Evolución del haber previsional mínimo y medio deflactado por el Índice de Salarios, base Enero 2003 = 100. Período Enero 2003 – Marzo 2015.



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Tabla 3. Tasa de sustitución, según el salario en actividad (SMVM y sus múltiplos).

SMVM	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Tasa de sustitución	83,3%	64,1%	57,8%	54,6%	52,7%	51,4%	50,5%	49,8%	49,3%	48,8%

Fuente: elaboración propia sobre la base de ANSES.

La mejora relativa de los haberes mínimos sobre el resto de los haberes también se observa al calcular el coeficiente de Gini¹⁴ de los mismos: en 2004 era de 0,3665, en 2007 de 0,3383 y en 2014 de 0,2856.

¹⁴ El coeficiente de Gini es una medida ampliamente utilizada para calcular la desigualdad en la distribución de los ingresos. Arroja valores entre 0 (perfecta igualdad, todos los individuos reciben el mismo ingreso) y 1 (perfecta desigualdad, un solo individuo tiene todos los ingresos).

III.C Fuentes de financiamiento y transferencias netas del sistema previsional argentino

Frente al objetivo de analizar el impacto distributivo de un sistema previsional resulta menester estudiar, más allá del monto de las transferencias y tasa de cobertura, la composición de las fuentes de financiamiento con las que se obtienen los recursos del sistema. Por ejemplo, el poder distributivo será mucho menor si la mayoría de los ingresos provienen de recursos tributarios (que suelen impactar en mayor proporción en las personas de menores ingresos) que si provienen de aportes y contribuciones (de mayor incidencia en los deciles de ingresos más altos). En esta sección se analizan las fuentes de financiamiento del sistema previsional argentino, concentrándonos principalmente en los cambios producidos luego de la sanción de las primeras moratorias previsionales así como también se realiza una estimación de las transferencias netas por decil del sistema previsional, de modo tal de calcular si la diferencia entre lo que recibe y lo que aporta cada decil al sistema es positiva o negativa, en otras palabras si determinado decil es un receptor neto o un aportante neto al sistema.

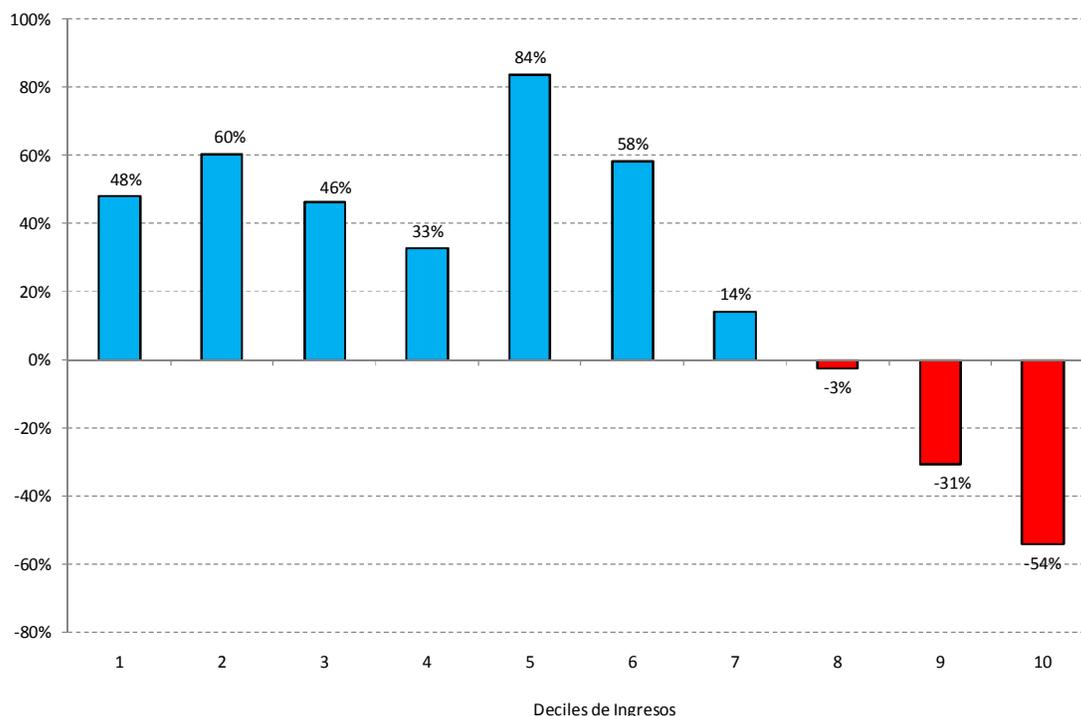
Debido al marcado descenso de la tasa de cobertura y al deterioro en términos reales de las prestaciones el gasto previsional entre 2001 y 2003 pasó de 5,5% a 4,5% del PIB. La moratoria previsional que permitió alcanzar picos históricos de cobertura junto con la marcada recomposición de las prestaciones en términos reales, provocaron que el gasto previsional aumentara a 5,8% del PIB para 2011 y a 7,2% en 2013. Del nivel alcanzado en este último año, 2,2 p.p. corresponden a los beneficios de la moratoria, 0,7 p.p. a los beneficios previsionales no contributivos y 4,3 p.p. a las prestaciones del régimen general (incluidas las cajas provinciales transferidas). Los beneficios del régimen general perdieron participación en el total de prestaciones, pasando del 96% en 2005 al 55% en 2013. El aumento del gasto en previsión social fue financiado por una mejora sustantiva de las cuentas de la ANSES. Entre 2007 y 2012 esta institución registro superávits (contemplando recursos tributarios y aportes y contribuciones) cercanos a 1% del PIB, aunque en 2013 registró una caída al 0,7%, que es probable que se acentúe en los siguientes años por el efecto de la nueva moratoria previsional, la aplicación de la ley de movilidad y los aumentos otorgados a las asignaciones familiares. De los recursos que administra la ANSES, la masa de aportes y contribuciones pasó de registrar un mínimo de 1,8% del PIB en 2004 al 5,7% en 2013 mientras que el total de recursos tributarios aumentó, en idéntico periodo, 0,2 p.p. del PBI, es decir, la recaudación a través de la nómina salarial da cuenta que estos pasaron de financiar menos de un tercio del gasto previsional a principio de los 2000s a cerca de las tres cuartas partes del mismo en 2013. Este incremento fue consecuencia del crecimiento de la actividad económica, el descenso del desempleo y la informalidad laboral. Durante este periodo no se modificaron de forma significativa los principales impuestos que, directa o indirectamente (a través del sistema de coparticipación de la recaudación impositiva), nutren a la ANSES (excepto "impuesto al cheque") (Casanova, Calabria y Rottenschweiler, 2014).

Medidas como la elevación de la cota superior para la determinación de las remuneraciones sujetas a contribuciones hasta su posterior eliminación en marzo de 2008, permitieron incrementar la recaudación proveniente de la masa salarial lo que favorece la progresividad del sistema. En el mismo sentido, a partir de marzo de 2009, la remuneración imponible máxima sujeta a aportes personales se actualiza de forma automática con el Índice de Movilidad Previsional, lo cual ha tendido a aumentar la base imponible. En efecto, entre febrero 2009 y marzo 2015, el Índice de Movilidad registró un aumento acumulado del 453,9%, mientras que el Índice de Salarios lo hizo en un 302,6%.

De forma adicional, la eliminación del pilar de capitalización implicó, por un lado, redireccionar el flujo de aportes personales al sistema de reparto y, por otro lado, permitió la consolidación de un fondo de reservas a partir del stock acumulado en las cuentas de capitalización individual.

La recuperación del financiamiento contributivo que impacta a favor de la progresividad del sistema previsional sumado a la enorme cantidad de beneficios otorgados mediante las moratorias previsionales que, como pudo observarse en las secciones anteriores, estuvieron concentrados mayormente en los deciles más bajos y al aumento relativo del haber mínimo respecto al resto de los haberes, mejoraron considerablemente el impacto distributivo del sistema previsional.

Gráfico 6. Transferencias netas del sistema previsional como porcentaje del ingreso total de cada decil. Año 2014.



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

En el Gráfico 6 pueden observarse los resultados de un ejercicio de simulación en el que se estiman las transferencias que recibe cada decil por parte del sistema previsional a las que se les descuentan los montos que esos mismos deciles aportan para financiar al sistema a través del pago de sus impuestos y de los aportes y contribuciones sobre sus salarios. La diferencia (que puede ser positiva o negativa) se expresa como porcentaje del ingreso total promedio de cada decil de ingreso. Así se obtiene que los siete deciles de ingresos más bajos son receptores netos del sistema previsional (reciben más de lo que aportan al mismo) mientras que los tres deciles más altos son aportantes netos (aportan más de lo que reciben), lo que implica una clara muestra de la progresividad actual del sistema de jubilaciones y pensiones en la Argentina. Los siete deciles receptores netos obtienen del sistema previsional en promedio un 49% de su ingreso total (destacándose los deciles 5, 2 y 6 donde las transferencias netas del sistema previsional representan un 84%, 60% y 58% del ingreso total, respectivamente). Por otro lado, los tres deciles que son aportantes netos al sistema transfieren al mismo en promedio un 29% de su ingreso total (los que más aportan son los dos deciles más altos con aportes netos que representan un 31% y 54% de su ingreso total, respectivamente).

IV. Nueva Moratoria Previsional (Ley 26.970): breve análisis de los posibles impactos distributivos.

Tal como se mencionó anteriormente, atento a la lenta pero continua caída de la tasa de cobertura que llevaba cuatro años, en septiembre de 2014 la ANSES implementó una nueva moratoria previsional (sancionada mediante la Ley 26.970) de modo tal de revertir esta situación. La misma presenta ciertas similitudes pero también algunas diferencias respecto a la moratoria anterior que aun continua vigente (Ley 24.476).

Entre las similitudes pueden mencionarse que ambas moratorias implican un mecanismo para acceder a la prestación que se ubica a medio camino entre el principio contributivo y no contributivo (por esto se lo suele denominar semicontributivo). Por un lado, se mantiene como sujeto beneficiario al trabajador, ya que para acceder al beneficio era necesario declarar que durante todos los años previos se había desarrollado alguna actividad laboral. Sin embargo, en la práctica no se chequea que dicha filiación haya sido real y además, de la deuda generada por los años de aportes faltantes solo debe abonarse, previo a la obtención del beneficio previsional, la primera cuota mientras que las 59 restantes se descuentan automáticamente del haber lo cual se asemeja más a un beneficio no contributivo. Otra similitud es que ambas moratorias solo benefician a las cohortes actuales de adultos en edad jubilable y no implican un cambio permanente en el sistema que incluya también a las futuras generaciones. En el caso de la moratoria de la Ley 26.970 esto es muy claro dado que la misma tiene fecha de finalización en septiembre de 2016. En el caso de la moratoria de la Ley 24.476 si bien explícitamente no se prevé una fecha de finalización, al dejar fija la fecha límite hasta la que se permiten regularizar aportes (septiembre de 1993), a medida que transcurre el tiempo la cantidad de personas con la posibilidad de acceder es considerablemente menor (así como la cantidad de años de aportes que pueden regularizar)¹⁵.

En cuanto a las diferencias principales, en primer lugar debería destacarse que la moratoria de la Ley 26.970 establece ciertos criterios de focalización que la de la Ley 24.476 no contemplaba (solo se determinó, aproximadamente un año después de su implementación, que aquellas personas que tenían una pensión debían abonar los años de aportes adeudados de contado en lugar de acceder al plan de financiación en 60 cuotas). En cambio a la nueva moratoria solo pueden acceder personas que no tengan un beneficio previsional o, en caso de percibirlo, sea igual al haber mínimo. Asimismo, se realiza una evaluación socio-económica del solicitante y un control de incompatibilidades (chequeo de otros ingresos, bienes registrados, etc.). Otra diferencia entre ambas moratorias es que mientras que en la moratoria de la Ley 24.476 el valor de las 60 cuotas era igual y fijo lo que permitía que, ante cada aumento de los haberes, el peso de la cuota en el mismo se licue, en la nueva moratoria el monto es actualizable semestralmente con el Índice de Movilidad de manera tal que la incidencia de la cuota en el haber es siempre la misma.

Si bien aún es demasiado pronto para analizar con mayor grado de detalles los impactos de la nueva moratoria, los primeros datos publicados desde su implementación (EPH del IV Trimestres de 2014) permiten observar el incremento en la tasa de cobertura previsional que ascendió de 81,2% en el tercer trimestre al 82,1% en el cuarto. Seguramente cuando estén publicados los datos del primer y segundo trimestre de 2015 se observará un aumento aun mayor en la tasa de cobertura ya que la mayoría de los beneficios por moratoria se liquidaron en los primeros meses de 2015. Posiblemente en el transcurso de este año y principios del próximo se alcancen valores de cobertura cercanos (o incluso levemente superiores) a los máximos históricos de nuestro sistema previsional (entre 85 y 86%). El impacto seguramente sea mayor en los deciles más bajos por el criterio de focalización del programa y porque han sido esos deciles los que mayor reducción tuvieron en la tasa de

¹⁵ A modo de ejemplo: una mujer que cumplió 60 años en septiembre de 2014, nació en septiembre de 1954, cumplió 18 años en septiembre de 1972 por lo que puede regularizar aportes desde esa fecha hasta septiembre de 1993, es decir, apenas 21 años. Si no tiene nueve años de aportes posteriores a septiembre de 1993 no puede acceder al beneficio previsional mediante la Ley 24.476. Con la implementación de la moratoria de la Ley 26.970 esta mujer si podría acceder al beneficio jubilatorio dado que permite regularizar aportes hasta diciembre de 2003.

cobertura en los últimos años. También es muy probable que, de no surgir otras reformas adicionales en los próximos meses, la tasa de cobertura comience un nuevo y lento camino decreciente a partir del cuarto trimestre de 2016 y comienzos del 2017 cuando la moratoria de la Ley 26.970 quede fuera de vigencia. En cuanto al impacto de este programa en los haberes, es esperable un nuevo achatamiento de la pirámide previsional dado que prácticamente todos los beneficios que se obtienen mediante la moratoria son jubilaciones mínimas, lo cual también produciría que la diferencia entre el haber mínimo y el haber medio del sistema se reduzca aun más (actualmente es del 35% pero ha alcanzado valores históricos superiores al 130%). Por último, en cuanto al impacto de este programa sobre las cuentas fiscales de la ANSES, si bien es posible que se reduzca de forma importante el actual superávit (e incluso que surja un pequeño déficit), será bastante menor al aumento del gasto que implicaron las moratorias anteriores dado que la magnitud de ambas es totalmente distinta: mientras las moratorias implementadas hace una década otorgaron más de 2,5 millones de beneficios en los primeros dos años, esta nueva moratoria preveía (en sus cálculos originales) otorgar alrededor de 500.000 beneficios aunque es posible que alcance, en los dos años de su duración, aproximadamente los 650.000 beneficios otorgados.

V. Perspectivas futuras, síntesis y conclusiones principales

Evidentemente el cambio de paradigma en la concepción de la previsión social que se lleva a cabo desde 2003 fue plasmado en una serie de políticas públicas (como las diferentes moratorias previsionales, los aumentos al haber mínimo, la creación del FGS y del SIPA, la sanción de la Ley de Movilidad Jubilatoria, etc.) que transformaron un sistema previsional bastante regresivo y poco inclusivo en un sistema mucho más inclusivo y con una marcada progresividad. En las secciones 2 y 3 puede observarse que la tasa de cobertura previsional pasó del 60,9% en 2002 al 85,3% en 2010, también que los deciles de ingresos más bajos pasaron de ser aportantes netos del sistema a receptores netos del mismo, dado que la mayor parte del aumento de la tasa de cobertura corresponde con los sectores más vulnerables, además debido a que en la actualidad alrededor de un 70% de los gastos previsionales son financiados mediante la recaudación de aportes y contribuciones sobre los salarios y apenas el 30% provienen de recursos de rentas generales (impuestos bastante más regresivos que los del salario).

Entre 2003 y 2014, independientemente del índice de precios que se utilice, absolutamente todos los haberes tuvieron importantes aumentos en términos reales (incluso, como puede observarse en el Gráfico 5, los haberes crecieron por encima de los salarios -que también tuvieron un aumento en términos reales en el período-). Sin embargo, el haber mínimo, previo a la implementación de la Ley de Movilidad Jubilatoria, tuvo varios aumentos discrecionales por encima del resto de los haberes lo que produjo una mejora relativa de la jubilación mínima respecto a la jubilación media del sistema. Esta acción se corresponde con el objetivo de priorizar la transferencia de recursos del sistema hacia los sectores socialmente más vulnerables.

Si bien los cambios introducidos en la última década, sin lugar a dudas, produjeron una mejora de la inclusión y en la redistribución de ingresos del sistema previsional, existen una serie de cuestiones y problemas a futuro que, de no ser considerados en los próximos años, podría traer severas consecuencias al sistema perdiéndose gran parte de las mejoras alcanzadas.

En primer lugar, las primeras moratorias cumplieron su objetivo de aumentar la tasa de cobertura terminando así con las consecuencias que más de una década de elevadas tasas de desocupación e informalidad ocasionaron sobre el sistema previsional. Sin embargo, fueron un parche temporal al sistema que a menos de cinco años de su implementación comenzó a mostrar un lento descenso de la tasa de cobertura. La moratoria implementada reciente busca recuperar nuevamente la cobertura previsional pero tiene vigencia hasta

septiembre de 2016. Si no se realizan reformas de fondo, a partir de entonces la tasa de cobertura comenzará a descender nuevamente hasta estabilizarse en torno al 70%. Una alternativa podría ser implementar un beneficio previsional universal que se otorgue de forma automática a aquellos hombres y mujeres que cumplan la edad jubilatoria (siempre que no decidan permanecer en el mercado laboral). Esto permitiría que absolutamente todas las personas en edad jubilable que no estén trabajando tengan algún tipo de cobertura. Ya no serían necesarias moratorias continuas para incluir retirados que estarían estructuralmente fuera del sistema. Respecto a la cuantía de esta transferencia, consideramos que debería estimarse la valorización de la canasta básica para un anciano y el monto de la prestación debería ser equivalente a dicho valor (que debería actualizarse semestral o anualmente). Este pilar del sistema previsional debería financiarse completamente con recursos de rentas generales y no con los aportes y contribuciones sobre los salarios. Alternativamente, debería establecerse un segundo pilar, contributivo, optativo e individual, que perfectamente podría ser administrado por la ANSES a través del FGS, que permita a sus aportantes obtener ingresos extras, adicionales a la prestación universal del pilar no contributivo, y que será función de cuanto haya decidido aportar voluntariamente y las condiciones del mercado de capitales.

En segundo lugar, si bien la Ley de Movilidad Jubilatoria ha permitido continuar con la recuperación en términos reales de los haberes previsionales (tan es así que en cinco de los seis años en que se implementó otorgó aumentos por encima de la inflación), hay varias cuestiones que deberían ser tenidas en cuenta. Por un lado, al otorgar un mismo porcentaje de aumentos a todas las jubilaciones por igual no permite, en caso de que se considere necesario, otorgar aumentos mayores a los haberes mínimos para mejorarlos en términos relativos al resto de los haberes, es decir, mediante la movilidad no existe la posibilidad, al menos a través del monto de los haberes, de hacer más progresiva la distribución del sistema. Por otro lado, en los seis años que lleva la movilidad el incremento de los haberes fue mucho mayor al de los salarios (453,9% vs. 333,3%) y alrededor de un 70% del gasto previsional se financia con ingresos por aportes y contribuciones. Si sistemáticamente los egresos del sistema crecen a un ritmo mayor que el de los ingresos más temprano que tarde el mismo se terminará convirtiendo en deficitario¹⁶. En los últimos años se observa una marcada disminución del superávit del sistema previsional (incluso un pequeño déficit) pero aun dentro de valores admisibles. Sin embargo, de no primar cambios en el sistema el déficit irá creciendo a valores que complicarían seriamente su sustentabilidad¹⁷. La utilización de los fondos del FGS solo serviría para demorar un desenlace no deseado. De no realizarse ninguna modificación a la Ley de Movilidad Jubilatoria (por ejemplo, topear los aumentos de los haberes según la evolución promedio del IS y el RIPTE), deberán necesariamente redefinirse los recursos de rentas generales destinados al sistema previsional, dicho reordenamiento deberá ser analizado a partir de las demandas de recursos de otros sectores y bajo la lógica de un país federal en el cual las responsabilidades en la provisión de bienes y servicios públicos se irán modificando conforme cambie la estructura demográfica del país¹⁸.

En tercer lugar, actualmente el diseño del sistema permite acceder a un beneficio previsional si se poseen 30 años de aportes (o se los regulariza mediante alguna de las moratorias vigentes) pero no se obtiene ningún beneficio previsional si se poseen, por ejemplo, 20 o 25 años de aportes. Este sistema al estilo “todo o nada”, genera ciertos incentivos perversos en ciertas personas que, estando cerca de la edad jubilatoria y al observar que no llegarán a los

¹⁶ A esto debe sumársele el hecho de que para el cálculo del haber previsional los salarios se actualizan a valor presente mediante el índice de la Ley de Movilidad y no a través del Índice de Salarios, lo que produce que las nuevas altas se calculan sobre un salario actual mayor al que recibía la persona en actividad. Como consecuencia de esto las altas actuales de beneficios sin moratoria presentan tasas de sustitución del salario muy elevadas (alrededor del 75%).

¹⁷ Algunas estudios (Ajzenman y Tavella, 2015) estiman un déficit de más del 4% del PIB en 2050.

¹⁸ De acuerdo a Rottenschweiler (2013), el cambio poblacional generará una mayor presión fiscal hacia el gobierno central en detrimento de los gobiernos subnacionales.

30 años de aportes necesarios, prefieren continuar trabajando informalmente (sin descuentos previsionales) porque llegar a la edad jubilatoria, por ejemplo con 15 años de aportes, es prácticamente lo mismo que hacerlo con 25. Una alternativa podría ser establecer beneficios proporcionales respecto a la cantidad de años de aportes cotizados, es decir, aquellas personas que alcancen los 30 años de aportes tienen garantizado el haber mínimo pero quienes hayan alcanzado, por ejemplo los 20 años (en caso de no completar los 10 años faltantes mediante alguna moratoria) cobrarían un 65% del haber mínimo o quienes hayan alcanzado los 25 años un 83% del mismo.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta al analizar la sostenibilidad a futuro del sistema previsional es que las actualizaciones del haber mínimo que se otorgaron entre 2003 y 2008 dejando prácticamente constantes el resto de los haberes dio lugar a una gran cantidad de juicios que exigían reajustes en sus haberes (los más conocidos fueron los fallos Ellif y Badaro I y II). Esta litigiosidad aun no está del todo resuelta. Si bien luego de la sanción de la Ley de Movilidad el flujo de nuevos juicios se ha reducido considerablemente, aun queda un importante stock de causas por resolver que pueden implicar mayores erogaciones en el mediano plazo¹⁹.

Por último, consideramos muy importante, al momento de analizar la situación del sistema previsional y estudiar posibles reformas, tener en cuenta que la Argentina se encuentra en una etapa donde está recibiendo el llamado “bono demográfico”, es decir, posee una elevada relación entre la población activa y la población dependiente, por lo que es vital el aprovechamiento de la misma a fin de generar dividendos que permitan enfrentar la etapa donde comiencen los síntomas de envejecimiento. Actualmente (Censo Nacional 2010), la población de 65 años y más representan el 11% de la población total y se prevé que su peso se incremente hasta representar el 19% a mediados del siglo XXI. Como se mencionó anteriormente, de no implementarse medidas de fondo, la tasa de cobertura previsional empezará a decrecer continuamente. La implementación de una jubilación mínima garantizada a toda aquella persona que alcance la edad jubilatoria, independientemente de su trayectoria laboral, podría ser una medida que garantice una elevada tasa de cobertura futura. Sin embargo, será clave incrementar el nivel de financiamiento no contributivo para solventar este tipo de prestaciones, contemplando que este mayor financiamiento no contributivo no debe perjudicar a los deciles de ingresos más bajos lo que dañaría la progresividad del sistema. Los márgenes de maniobras para obtener mayores recursos del mercado laboral mediante la recaudación de aportes y contribuciones son bastante más limitados que los que existían una década atrás y que permitieron financiar el enorme aumento de la tasa de cobertura alcanzado mediante las primeras moratorias previsionales. En aquellos años, con tasas de desempleo cercanas al 20% y tasas de informalidad por encima del 45%, había un largo camino por recorrer y las mejoras del mercado laboral terminarían financiando los aumentos de las erogaciones previsionales. En la actualidad, con tasas de desempleo cercanas al 6% y niveles de informalidad del 33%, las posibilidades de lograr mejoras en el mercado laboral que aporten una masa considerable de recursos adicionales lucen bastante bajas²⁰.

Ante la inminente pérdida del bono demográfico no deberían descartarse cambios en las edades jubilatorias (como actualmente está ocurriendo en varios países europeos que perdieron dicho bono hace más de dos décadas) que, sin dudas, deberían ser graduales (de 60 a 61 años, de 61 a 62 años, etc. -quizá estableciendo alguna relación directa entre la

¹⁹ Algunas estimaciones (ANSES, 2013) señalan que la actualización de todos los haberes que están con litigios implicaría un gasto anual adicional de 1,8% del PIB y una erogación de retroactivos, por única vez, de 3,6% del PIB.

²⁰ En ese sentido consideramos que algunos logros podrían obtenerse a través de políticas de empleo como aquellas destinadas a aumentar la productividad así como el número de contribuyentes -la reciente sanción de la Ley 26.940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Fiscal parecería ir en ese sentido aunque aun sin considerar demasiados resultados dado que la informalidad laboral ascendió del 33,1% en el II Trimestre de 2014 al 34,3% en el IV Trimestre-.

edad de retiro y el haber a percibir de modo de que los adultos mayores posterguen voluntariamente la decisión del retiro-) y estar acompañados de políticas fiscales (como exenciones impositivas) que fomenten la contratación de adultos mayores de modo tal que la tasa de cobertura previsional y/o laboral se altere lo menos posible.

Referencias Bibliográficas

AISS (2002): "Envejecimiento y vida productiva: protección social y sostenibilidad. Una contribución de la Asociación Internacional de la Seguridad Social a la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento". Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Ajzenman, N. y Tavella, P. (2015): "Pensiones para todos". Bastión Digital basado en un artículo sobre el Sistema de Pensiones en Argentina realizado para Harvard Kennedy School.

Alejo, J., Bérgholo, M. y Carbajal, F. (2013): "Las transferencias públicas y su impacto distributivo: la experiencia de los países del Cono Sur en la década de 2000". Documento de Trabajo N° 141 del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).

Apella, I. (2008): "Discrete choice model in a market with product differentiation: the Argentine pension fund system". *Journal of Pension Economics and Finance*, 7, pp 179-197.

ANSES (2010): "Marco Conceptual del Sistema de Información del SIPA". *Serie Estudios de la Seguridad Social* en Observatorio de la Seguridad Social, Administración Nacional de la Seguridad Social.

ANSES (2010a): "Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, inclusión e igualdad.". *Serie Estudios de la Seguridad Social* en Observatorio de la Seguridad Social Administración Nacional de la Seguridad Social.

ANSES (2013): "Inclusión versus privilegios", Administración Nacional de la Seguridad Social.

Arenas de Mesa, A., LLanes, M. y Miranda Bravo, F. (2006): "Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile". Publicado por la Unidad de Estudios Especiales de la CEPAL N° 172.

Arza, C. (2009): "La política previsional argentina: De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios" en *El costo social del ajuste (1976-2002)*, editado por Susana Torrado, Buenos Aires, 2010.

Basualdo, E. (2009): "La evolución del sistema previsional argentino", Documento de Trabajo N° 2, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA).

Bertranou, F. (2001): "Temas y Perspectivas de la Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile" en *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile* editado por Fabio Bertranou (2001). Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile.

Bertranou, F., Grushka, C. y Rofman, R. (2001): "Evolución reciente de la Cobertura Previsional en Argentina" en *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile* editado por Fabio Bertranou (2001). Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile.

Bertranou, F., van Ginneken, W. y Solorio, C. (2004): "The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay". *International Social Security Review (ISSR)*, 57(4), 3-18.

Calabria, A. y Calero, A. (2011): "Políticas de inclusión social para los grupos etarios más vulnerables: Plan de Inclusión Previsional y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social". Presentado en la XLVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP) y en la XI Jornada de la Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA) y publicado en la Revista Actualidad Económica de la Universidad

Nacional de Córdoba Volumen 22 N° 77 y la Revista de Economía Política de la Universidad de Buenos Aires (REPBA) Año 7 Volumen 12.

Calabria, A., Calero, A., D'Elía, V., Gaiada, J. y Rottenschweiler, S. (2012): "Análisis del Plan de Inclusión Previsional: protección, inclusión e igualdad". Publicado por la Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa de CIRIEC España N° 74.

Calabria, A. y Gaiada, J. (2012): "Análisis del sistema previsional argentino: cobertura, distribución y tasa de sustitución". Presentado en la XLVII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP) y en el V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP).

Calabria, A., Gaiada, J. y Rottenschweiler, S. (2014): "Análisis del impacto distributivo de la seguridad social en Argentina". Presentado en la XLIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP).

Casanova, L., Calabria, A. y Rottenschweiler, S. (2014): "Financiamiento de la extensión de la previsión social: la experiencia argentina desde una visión comparada y perspectivas futuras". Presentado en la XLIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP) y en las 47^º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas.

Castiñeira, R. (2007): "El impacto fiscal de la reforma previsional". Informe especial N° 367, Econométrica S.A.

Cohan, L., Díaz Frers, L. y Levi Yeyati, E. (2010): "Lineamientos para una reforma previsional". Documento de Trabajo N° 50, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

García Rapp, J. y Merlinsky, E. (2000): "El sistema previsional: Situación actual y perspectivas". Estudio técnico elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. (2013): "Más allá de las Pensiones Contributivas: Catorce experiencias en América Latina"; Banco Mundial.

Rofman, R. y Carranza, E. (2005): "La cobertura de la seguridad social en América Latina", Banco Mundial.

Rofman, R., Fajnzylber, E. y Herrera, G. (2010): "Reformando la reformas previsionales: en la Argentina y Chile". Publicado por la Revista CEPAL N° 101, Agosto de 2010.

Rottenschweiler, S. (2013): "Cambio demográfico y federalismo fiscal". Presentado en la XLVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP).

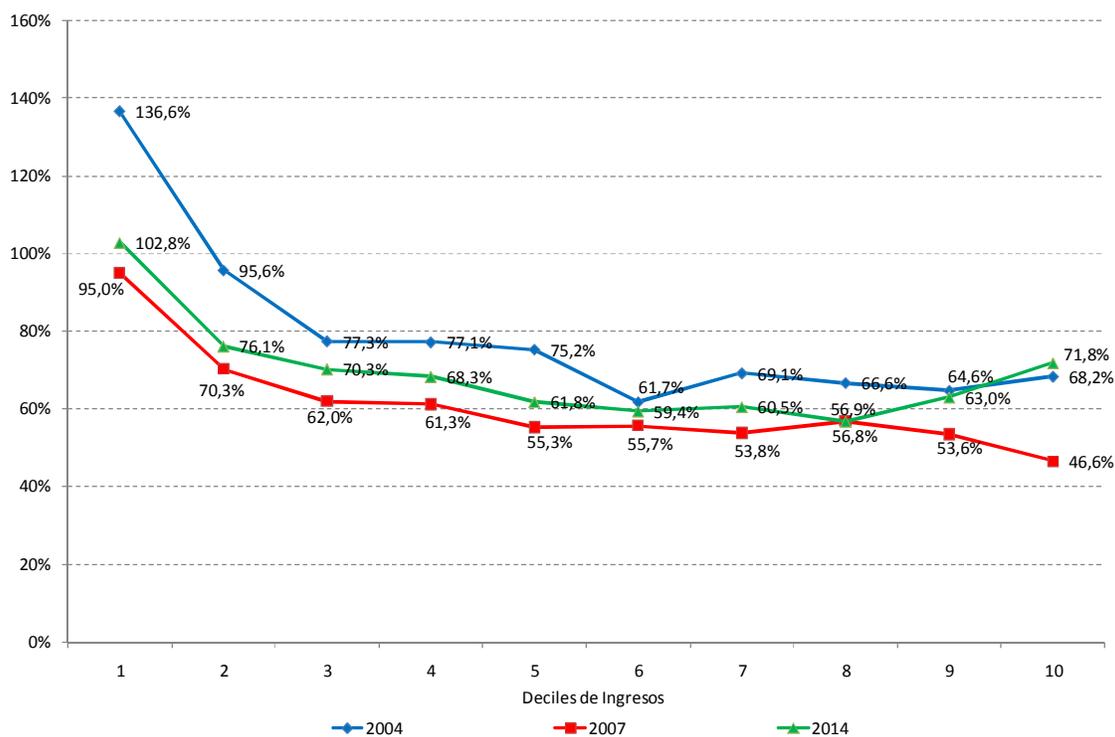
Anexo

Tabla A1. Tasa de cobertura previsional y/o laboral, por deciles de ingreso. Años 2004, 2010 y 2014.

	2004		2010		2014	
	Previsional	Previsional y/o Laboral	Previsional	Previsional y/o Laboral	Previsional	Previsional y/o Laboral
Decil 1	21,7%	34,8%	62,9%	69,1%	48,5%	63,9%
Decil 2	49,2%	67,9%	80,5%	89,0%	68,5%	80,7%
Decil 3	60,2%	70,5%	89,2%	94,8%	80,9%	90,9%
Decil 4	59,0%	68,4%	89,3%	92,4%	83,5%	91,8%
Decil 5	59,2%	71,3%	90,6%	95,1%	86,1%	92,9%
Decil 6	65,7%	77,7%	89,2%	95,0%	90,2%	96,2%
Decil 7	65,6%	81,6%	86,7%	94,0%	85,9%	93,9%
Decil 8	75,2%	85,5%	87,0%	98,0%	84,1%	94,3%
Decil 9	69,0%	82,4%	85,0%	95,8%	85,0%	96,4%
Decil 10	68,5%	82,9%	75,3%	95,2%	78,3%	95,5%

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Gráfico A1. Tasas de sustitución, según deciles de ingresos. Años 2004, 2007 y 2014.



Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Multiplicador del gasto público en Argentina: nueva estrategia para su estimación^{*}

Esta versión: Agosto 5 de 2015

Jorge Puig¹

Resumen

Este trabajo propone una nueva estrategia de identificación para aislar los cambios del gasto público que puedan estar correlacionados con fluctuaciones macroeconómicas contemporáneas y medir así su impacto causal sobre el producto. En base a una estrategia de identificación basada en variables instrumentales, se explota la característica federal de Argentina y del sistema de transferencias del gobierno central a las provincias teniendo en cuenta que: i) las transferencias federales representan gran parte del gasto público provincial, ii) las transferencias se localizan según la composición de las Cámaras del Congreso Nacional afectando el gasto público provincial y, iii) los cambios en dicha composición a lo largo del tiempo se pueden considerar no correlacionados con fluctuaciones macroeconómicas contemporáneas y en consecuencia resultan válidos para instrumentar el gasto. Esta estrategia arroja un multiplicador cercano a \$1.0 y menor al obtenido vía mínimos cuadrados ordinarios, corrigiendo así en el sentido esperado el sesgo atribuible a la simultaneidad dada la tradicional prociclicidad del gasto público en Argentina.

Palabras claves: Multiplicador del gasto, política fiscal, variables instrumentales.

Clasificación JEL: E13, E32, E62 F62, G31.

^{*} Este trabajo representa una versión preliminar del primer capítulo de la tesis doctoral del autor, realizado bajo la dirección de Guillermo Vuletin. El autor agradece incommensurablemente su apoyo. Errores y omisiones son exclusiva responsabilidad del autor.

¹Universidad Nacional de La Plata. Email: jorge.puig@econo.unlp.edu.ar

1. Introducción

El multiplicador del gasto público sobre la actividad económica agregada es una cuestión clave en la política actual y en los debates académicos resurgidos luego de la última gran crisis económica y financiera. Desde la óptica de la teoría, este debate parece estar saldado dado que el multiplicador dependerá de si a la hora de modelar la economía se adoptan los supuestos ligados a una visión del Ciclo Real de los Negocios (RBC)² o si por el contrario se adoptan los ligados a una visión Neo-Keynesiana³. Sin embargo la discusión encuentra menos consenso desde el punto de vista empírico producto, fundamentalmente, de las diferentes estrategias utilizadas para aislar los cambios del gasto público que puedan estar correlacionados con fluctuaciones macroeconómicas contemporáneas, es decir exógenos, y sortear así el típico problema de simultaneidad o causalidad inversa (esto es, el gasto reaccionando a la actividad económica).

En consecuencia, el desafío central a la hora de estimar el multiplicador del gasto consiste en cómo identificar los cambios exógenos del gasto en los datos y para ello la literatura existente al momento ha encontrado dos caminos alternativos. Por un lado se ha recurrido a los métodos de vectores autorregresivos estructurales (SVARs) iniciados originalmente por Blanchard y Perotti (2002) que a través del uso de series temporales con frecuencia trimestral, asumen que el gasto del gobierno requiere al menos un trimestre para responder a las cambios en el producto. Por otro lado, los métodos narrativos o de experimentos naturales, iniciados con Barro (1981), se han focalizado en el uso de variables –instrumentos externos⁴ o subcomponente del gasto⁵- poco probables de correlacionar con eventos macroeconómicos contemporáneos, como los gastos en defensa o para afrontar catástrofes naturales.

La evidencia ha proliferado en su mayoría con estudios basados en SVARs debido a su relativa facilidad de implementación, mientras que aquellos basados en métodos narrativos se encuentran mayormente aplicados a los Estados Unidos a través del gasto en defensa. Adicionalmente algunos trabajos explotan las características político-territoriales de dicho país para identificar cambios exógenos en el gasto público. Cohen, Covall y Malloy (2010) utilizan los cambios en las presidencias de los comités del Congreso americano, que son impulsados por los resultados de las elecciones a nivel nacional, para identificar los cambios que el gobierno federal realiza sobre sus gastos en los estados americanos. Los autores encuentran evidencia de que estos cambios están correlacionados negativamente con la inversión privada y el empleo a nivel estatal. Fishback y Kachanovskaya (2010) también estudian los efectos a nivel estatal de los gastos federales, pero se focalizan en el período posterior al New Deal. Utilizando una medida construida a partir del cambio en el comportamiento de los votantes como un instrumento para el gasto público, encuentran multiplicadores que van desde 0.9 hasta 1.7, dependiendo del tipo de gasto. Serrato y Wingender (2011) se nutren de los cambios en las fórmulas que determinan la distribución de las subvenciones del gobierno federal sobre los estados, utilizando el hecho de que un gran número de programas de gastos federales dependen de la población de cada estado. El hecho de que el Censo poblacional americano se realice cada diez años y que las poblaciones estimadas para los años no censales se estimen con una metodología alternativa conduce a la variación en la asignación de miles de millones de dólares en el gasto federal. Con ese instrumento, estiman que el gasto público tiene un multiplicador de 1.9.

En este contexto, hasta el momento Argentina cuenta con mediciones correspondientes al primer grupo de estrategias (SVARs). Anós Casero, Cerdeiro y Trezzi (2010) encuentran un multiplicador del gasto público

²Véase Baxter-King (1993), Ludvigson (1996), Finn(1998), Edelberg-Eichenbaum y Fisher(1999).

³Véase Rotemberg and Woodford (1992), Gali-Lopez/Salido-Valles (2007).

⁴Véase Cohen Covall y Malloy (2010), Fishback y Kachanovskaya (2010) y Serrato y Wingender (2011).

⁵Barro (1981), Ramey y Shapiro (1998), Barro y Redlick (2011), Ramey (2011), Owyang, Ramey, Zubairy (2013), Kraay (2010) y Yang, Fidrmuc y Ghosh (2012).

pequeño y de corta duración, sembrando dudas sobre la efectividad del estímulo fiscal. Puig (2014) encuentra también un multiplicador modesto y realiza una interesante contribución diferenciando el multiplicador según se trate de gasto en consumo o gasto en capital (inversión pública)⁶. En consecuencia, la inexistencia de estimaciones vía el enfoque de experimentos naturales para Argentina continúa presente, principalmente debido a que el país no cuenta con un subcomponente del gasto exógeno, semejante al gasto en defensa americano, plausible de ser utilizado para la estimación del multiplicador. Sin embargo la organización político-territorial de Argentina puede abrir luz a la posibilidad de estimar el multiplicador haciendo uso de este enfoque. Ante ello el presente trabajo busca contribuir a literatura de una manera novedosa y original producto de una característica muy útil para este tipo de estudios que ofrece Argentina: su sistema de transferencias desde el gobierno central a las provincias es, en esencia, no condicionado (no se determina directamente en función del gasto provincial) y dichas transferencias históricamente se han determinado en base a la representación legislativa de cada provincia en el Congreso Nacional⁷.

Argentina es una república federal con democracia representativa como forma de gobierno. En su territorio coexisten 24 jurisdicciones subnacionales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) con una gran heterogeneidad en cuanto a densidad poblacional y desarrollo económico (Tabla 1). Si bien cada una de ellas cuenta con el derecho constitucional de ejecutar su propia política fiscal, el federalismo fiscal argentino cuenta con una característica sobresaliente: un desbalance fiscal vertical (el gasto público se encuentra fuertemente descentralizado a nivel provincial, mientras que los ingresos se concentran en el nivel central de gobierno) “compensado” con un sistema de transferencias desde el gobierno federal.

Las transferencias que el gobierno nacional realiza a los gobierno subnacionales explican el 60 % del gasto público provincial (Tabla 2, columna a)⁸. Dichas transferencias, a diferencia de otros países (ej. Estados Unidos) son en esencia no condicionadas y se determinan en su mayoría (66 %) automáticamente por la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (en adelante LCFI)⁹ y en menor proporción de manera discrecional (Tabla 2, columnas b y c). Así, los miembros del Congreso Nacional (Diputados y Senadores de cada provincia) son los encargados de legislar sobre cómo se distribuyen las transferencias entre las provincias vía LCFI y a su vez cuentan con la posibilidad de influir sobre el reparto de las discrecionales (ej. Negociando su apoyo a leyes y reformas impulsadas desde el gobierno nacional a cambio de beneficios para sus provincias).

Históricamente, desde la primera Constitución Nacional de 1853, Argentina ha mostrado una representación desbalanceada de sus provincias en su Congreso Nacional. En concreto, las provincias con poca población se han encontrado sistemáticamente sobrerrepresentadas no solo en el Senado (dónde todas las provincias cuentan con el mismo número de representantes, independientemente de su población¹⁰) sino también en la Cámara Baja. Porto y Sanguinetti (2001) sugieren que dicho desbalance observado en la representación per cápita entre diferentes provincias es un factor importante que explica la asignación de las transferencias y

⁶Anós Casero, Cerdeiro y Trezzi (2010) utilizan el consumo privado como variable dependiente, lo que lo aparta de la definición comúnmente utilizada y empleada en este trabajo que emplea el producto como variable dependiente. Puig (2014) proporciona estimaciones utilizando una metodología de vectores autorregresivos estructurales (SVARs) y el producto bruto interno como variable dependiente. Encuentra un multiplicador de \$0.20 sobre el producto por cada \$1 peso de aumento de gasto, al cabo de 8 trimestres.

⁷Vegh y Vuletín (2015) utilizan el mismo argumento para estimar el efecto “fly-paper” en Argentina.

⁸Al igual que otros trabajos en esta literatura (Porto y Sanguinetti, 2001 y Vegh y Vuletín, 2015), se excluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del análisis principalmente por tener un tratamiento especial en términos del sistema de transferencias fiscales argentino.

⁹La LCFI establece qué impuestos serán coparticipados entre la Nación y las provincias, cómo esos impuestos se distribuirán entre dichos niveles (“distribución primaria”) y cómo los fondos destinados a las provincias se reparten entre ellas (“distribución secundaria”). Desde 1988 los coeficientes de la distribución primaria y los correspondientes a la distribución secundaria permanecen inalterados. Estos últimos se determinan utilizando fórmulas que ponderan varios indicadores como población y consideraciones distributivas para favorecer a provincias menos desarrolladas.

¹⁰Actualmente, está compuesto por tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires electos por períodos de 6 años.

muestran que las provincias sobrerrepresentadas, tanto en el Senado y en la Cámara Baja, han recibido, en promedio, mayores recursos desde el gobierno nacional en comparación con los estados más poblados y menos representados. Así, se puede afirmar que cambios en las Cámaras del Congreso Nacional pueden provocar cambios en la localización de las transferencias y a su vez afectar el gasto público provincial.

Ahora bien, para que los cambios en las Cámaras del Congreso Nacional puedan ser utilizados para estimar el multiplicador del gasto público debe corroborarse que los mismos no responden a fluctuaciones de la actividad económica. Valiéndose del método de variables instrumentales y apoyados en documentación histórica Vegh y Vuletin (2015) muestran que todos los cambios acontecidos históricamente en el número de senadores y diputados provinciales a lo largo de la historia argentina fueron impulsados por el gobierno nacional por consideraciones de gobernabilidad y no en respuesta a mayores demandas de gasto.

De esta manera se configura la estrategia de identificación aquí propuesta: i) las transferencias federales determinan el gasto público provincial, ii) las transferencias se localizan según la composición de las Cámaras del Congreso Nacional afectando el gasto público provincial y, iii) los cambios en dicha composición a lo largo del tiempo se pueden considerar no correlacionados con fluctuaciones macroeconómicas contemporáneas y en consecuencia resultan válidos para instrumentar el gasto. Utilizando este enfoque basado en variables instrumentales, junto a un panel de datos balanceado por provincia para los años 1964-2014, se encuentra un multiplicador cercano a \$1.0 (es decir que por cada peso que gasta el gobierno, su producto se incrementa en un peso adicional) y menor al obtenido vía mínimos cuadrados ordinarios, corrigiendo así en el sentido esperado el sesgo atribuible a la simultaneidad dada la tradicional prociclicidad del gasto público en Argentina.

En lo que sigue el trabajo se organiza de la siguiente manera. La Sección 2 presenta una detallada revisión de la literatura existente, previa mención de los aspectos teóricos que determinan el multiplicador. La Sección 3 presenta la metodología y la principal contribución aquí realizada para la medición del multiplicador. Los comentarios finales de la Sección 4 concluyen.

2. Revisión de la literatura

2.1. El multiplicador del gasto desde la teoría

Las predicciones que surgen desde la teoría a la hora de estudiar el multiplicador del gasto dependen, como en gran parte de la teoría económica, de los supuestos sobre las características de la economía (precios, nivel de empleo, grado de apertura, etc.) y del comportamiento del agente económico en cuanto a su formación de expectativas.

En el modelo clásico, se asume plena flexibilidad de precios y salarios, y la curva de oferta es completamente vertical. Esto implica que cualquier política fiscal es totalmente absorbida por la economía a través de los niveles de precios. Por lo tanto, no hay efecto en la producción, porque el nivel de producto es determinado por la demanda (Mankiw y Taylor, 2008). En los modelos keynesianos, los precios son rígidos, las empresas pueden presentar comportamientos estratégicos y existe desempleo¹¹. Ante la ausencia de expectativas, el consumo depende solo de los ingresos del período lo que permite que la política fiscal pueda tener un efecto sobre el producto y el mecanismo exacto depende de las características de la economía nacional en cuanto a su nivel de empleo y de apertura.

En una economía cerrada, el efecto directo de un aumento del gasto público se traduce en un aumento del producto directamente a través de las compras del propio gobierno. Pero a su vez un impulso en el gasto

¹¹Modelos keynesianos pueden ser vistos dentro de un marco tradicional Mundell-Fleming con fricciones de precio. Véase, por ejemplo, Mankiw y Taylor (2008).

también tiene efectos indirectos, dado que los gastos del gobierno son ingresos para los agentes económicos que venden sus productos al gobierno. Así un aumento de gasto es por lo tanto también un shock de ingresos, que conduce a mayores gastos de los destinatarios de ellos, lo que a su vez conduce a mayores ingresos para otros agentes y así sucesivamente. El efecto total de ese impulso en el gasto sobre el producto es el multiplicador del gasto y mayor será su magnitud cuanto menor sea el nivel de empleo en la economía dado que habrá más espacio para una reactivación y es menos probable que el gasto desplace algún otro componente de la demanda. En una economía con fronteras abiertas y un tipo de cambio flexible, los aumentos del gasto elevan la tasa de interés, lo que aumenta la demanda de moneda local, llevando a una apreciación nominal. Como los precios son rígidos y el capital móvil internacionalmente, el tipo de cambio real se aprecia. Esto conduce a una disminución en las exportaciones, neutralizando el impulso inicial positivo en el producto. Por el contrario si el tipo de cambio está fijo, la apreciación es prevenida con el aumento de la oferta monetaria y el producto puede crecer. En otras palabras, el multiplicador es positivo¹².

Si la expansión del gasto se financia vía endeudamiento en exceso y existe la posibilidad de provocar un aumento de las tasas de interés, puede conducir a la reducción de la inversión privada o lo que se conoce como efecto desplazamiento del gasto sobre la inversión. La magnitud del efecto desplazamiento así como el multiplicador depende de la velocidad de ajuste de los precios nominales. Cuanto más rígidos estos, menor el efecto desplazamiento, y mayor el multiplicador.

Ahora bien si los agentes son previsores y pueden anticiparse a las medidas de política fiscal, la situación cambia considerablemente y también gana en complejidad¹³.

Los modelos clásicos con la incorporación de expectativas, conocidos como "ciclo real de negocios" (RBC), descansan en el supuesto de que los precios son totalmente flexibles y la competencia es perfecta. La previsión realizada sobre el futuro por parte de los agentes se basa en un comportamiento típicamente "Ricardiano": un aumento en el gasto del gobierno lleva a los agentes a suponer que se financiará con mayores impuestos en el futuro de modo tal de mantener el presupuesto en equilibrio. Como los agentes internalizan el comportamiento futuro de los gobiernos, se da un efecto de riqueza negativo en el presente, es decir, el consumo disminuye en favor del ahorro, llevando a una suba de las tasas de interés y un aumento de la oferta de trabajo que hace disminuir el salario. Más notable aún es que la disminución en el consumo es independiente de la forma en que está financiado el gasto del gobierno, dado que las expectativas son racionales. Ésta disminución en el consumo dependerá de si los shocks son temporales o permanentes. Bajo uno permanente, la caída del consumo privado equilibra totalmente el aumento en el gasto gubernamental, llevando a un multiplicador inferior. Bajo uno temporal, el consumo cae menos fuertemente y multiplicadores positivos son factibles de encontrar (Baxter and King, 1993).

Por otra parte el marco Nuevo Keynesiano (NK) asume rigideces nominales, competencia monopolística y desempleo. Los resultados NK se diferencian de los obtenidos bajo el marco anterior en un punto elemental: los salarios aumentan debido a una mayor demanda de mano de obra por el gasto del gobierno. Además, este efecto es mayor que la presión a la baja que origina un aumento en las horas trabajadas y conduce a una respuesta positiva del consumo implicando que la política fiscal tendrá un efecto más que proporcional en la producción, lo que básicamente disminuye el esfuerzo que un gobierno tiene que hacer para sostener la

¹²Aunque el multiplicador en un marco keynesiano es generalmente positivo, hay situaciones en que pueden encontrarse multiplicadores cercanos a cero e incluso negativos. Por ejemplo si ante un aumento de gasto se produce una apreciación del tipo de cambio, las exportaciones tenderán a disminuir (al igual que el consumo). Si a su vez la inversión se viera desplazada, el efecto total sobre el producto sería neutralizado o incluso revertido. (Mankiw y Taylor, 2008; Spilimbergo, Symansky y Schindler, 2009 e Ilzetzki, Mendoza y Vegh, 2013).

¹³Los modelos económicos simples como el marco de Mundell-Fleming son menos adecuados para tratar las expectativas, por lo que se necesita la implementación de modelos de equilibrio general estocástico y dinámico (DSGE) que por lo general han confiado en las especificaciones neoclásicas.

actividad. Dada esta situación, los multiplicadores son generalmente positivos.

En conclusión se aprecia que según qué marco teórico (y el conjunto de supuestos en consecuencia) se utilice la predicciones difieren. Así las preguntas relevantes aquí son, entonces, si los supuestos son realistas, y en qué grado deben integrarse en un modelo para que sea una representación cercana de la realidad¹⁴.

2.2. El multiplicador del gasto desde la evidencia empírica

Las estrategias empíricas para calcular multiplicadores fiscales deben aislar los cambios del gasto público que puedan estar correlacionados con fluctuaciones macroeconómicas contemporáneas, es decir exógenos, y sortear así el típico problema de causalidad inversa (esto es, el gasto reaccionando a la actividad económica).

Como se mencionó en la introducción de este trabajo, dos son las estrategias tradicionalmente utilizadas. Los vectores autorregresivos estructurales (SVARs) se han convertido en los más utilizados en la literatura debido a su poder de predicción y su relativa sencillez de implementación. Su estrategia de identificación supone que los cambios en el producto no pueden dar lugar a cambios en la política fiscal durante el mismo período. Es decir, que existe una demora entre que una medida fiscal es anunciada y su efectiva implementación lo que vuelve muy relevante la periodicidad de los datos a utilizar. Utilizados originalmente para evaluar los efectos de la política monetaria, Blanchard y Perotti (2002) son los primeros en aplicar esta estrategia a la política fiscal de los Estados Unidos¹⁵ y sus multiplicadores están cerca de la unidad. Perotti (2004) amplía el modelo Blanchard y Perotti (2002) con dos variables adicionales, la tasa de interés y el nivel de precios, con el fin de controlar los posibles efectos de la política monetaria. Estima un SVAR para un grupo de 5 países de la OCDE y su multiplicador se ubica en un rango de -0.1 a 1.3. De Castro Fernández y Hernández de Cos (2006) encuentran un valor similar a este último a la hora de estimar el multiplicador en España.

Continuando en esta línea Ilzetzki, Mendoza y Vegh (2013) estiman un SVAR para un panel de 44 países considerando las características específicas de cada país y demuestran que el multiplicador del gasto depende del nivel de desarrollo, el grado de apertura, el régimen cambiario, el nivel de deuda pública y la inversión del gobierno. Encuentran que el multiplicador es más grande para las economías desarrolladas, las economías cerradas, y aquellas que tienen tipos de cambio fijo. También encuentran que el multiplicador es cero en los países muy endeudados.

Más recientemente, Auerbach y Gorodnichenko (2011 y 2012) enriquecen la estrategia de Blanchard y Perotti (2002) mediante la inclusión de no linealidades en el modelo que permiten estimar los multiplicadores para diferentes fases del ciclo (expansión y recesión). Sus conclusiones para un grupo de países de la OECD indican que el multiplicador alcanza un máximo de 3.5 durante las recesiones y esencialmente cero durante las expansiones. Riera-Crichton, Vegh y Vuletin (2014) avanzan aún más considerando no sólo la fase del ciclo si no también si el gasto está subiendo o bajando, dado que no todos los países pueden actuar contracíclicamente. Según los autores, el multiplicador a largo plazo para los malos tiempos (y el gasto público subiendo) resulta ser 2.3 comparado con 1.3 si se distingue entre recesión y expansión. Más aún, encuentran que en recesiones extremas el multiplicador se ubica en 3.1.

Con menor intensidad que para los países desarrollados se registran estudios para países en desarrollo, varios de ellos pertenecientes a América Latina. Una serie de estudios encuentran un rango amplio para el

¹⁴Spilimbergo, Symansky y Schindler (2009) proveen una revisión de las diferentes condiciones que pueden influir sobre el signo y la magnitud de los multiplicadores fiscales. Ilzetzki, Mendoza y Vegh, (2013) testean dichas condiciones con un panel de datos de 44 países.

¹⁵Suponen que el gasto demora al menos un trimestre para responder a los cambios en el producto. De este modo, argumentan que el uso de datos trimestrales elimina virtualmente cualquier preocupación con respecto al cambio de la política fiscal en respuesta a las fluctuaciones inesperadas en la actividad económica durante ese trimestre.

multiplicador del gasto público que va desde 0.1 para el caso de Colombia a 2.2 en Perú¹⁶. Para Argentina, Anós Casero, Cerdeiro y Trezzi (2010) encuentran un multiplicador del gasto público (sobre el consumo privado) pequeño y de corta duración¹⁷, sembrando dudas sobre la efectividad del estímulo fiscal. Puig (2014), a través del tradicional SVAR, encuentra también un multiplicador modesto (\$0.20 de aumento en el producto por cada \$1 peso de aumento de gasto) y realiza una interesante contribución diferenciando el multiplicador según se trate de gasto en consumo o gasto en capital (inversión pública). Sus resultados muestran la enorme importancia de dicha diferenciación en cuanto el gasto en consumo tiene efectos moderados sobre el producto, mientras que la inversión pública tiene efectos macroeconómicos mucho más expansivos, producto de las sinergias que la misma genera con el sector privado.

Ahora bien, el enfoque SVAR ha sido criticado severamente en cuanto a la estrategia de identificación utilizada. Ramey (2011) basa sus críticas argumentando que diferenciar entre el momento en que se anuncian los shocks de aquel en el cual se implementan, como así también el tratamiento de las expectativas son dos aspectos cruciales. Más concretamente, los shocks que calculan los investigadores pueden ser anticipados por los agentes económicos, aunque los datos trimestrales no lo permitan. Estas anticipaciones están presentes dado que muchos cambios en la política fiscal sólo son exógenos en el momento de su anuncio, pero no en su aplicación efectiva. En base a ello, argumenta que estrategias narrativas o experimentos naturales pueden captar mejor las diferencias entre el momento del anuncio y la implementación de las políticas¹⁸.

La estrategia de identificación del enfoque narrativo consiste, entonces, en analizar los cambios pasados en el gasto público y argumentar cualitativamente que esos cambios pueden ser identificados como exógenos y estimar así el multiplicador a través del tradicional método de mínimos cuadrados ordinarios. El ejemplo tradicional de cambios exógenos es el gasto en defensa de Estados Unidos, ya que a menudo se argumenta que las acciones militares están totalmente no correlacionadas con otras variables macroeconómicas. Uno de los primeros trabajos para aplicar este enfoque es Barro (1981) quien utiliza el gasto anual en defensa para el período 1889-1978 y encuentra un multiplicador positivo pero menor a la unidad y que incluso es menor para aumentos de gasto percibidos como permanentes. Ramey y Shapiro (1998), en la misma línea, estiman el efecto de los grandes aumentos de este gasto durante los conflictos bélicos con Corea, Vietnam e Irak y sus resultados muestran un efecto multiplicador negativo sobre el producto. Barro y Redlick (2011) mejoran la estimación de Barro (1981) utilizando datos trimestrales desde 1913 hasta 2008 y encuentran un multiplicador positivo entre 0.54 y 0.74. Ramey (2011) da un paso más en la lucha contra la potencial causalidad reversa y emplea el un enfoque narrativo para capturar anuncios sobre futuros incrementos en las gasto gubernamental en defensa durante el período 1939 – 2006. A través de un registro de noticias públicas puede diferenciar el momento en que se anuncian los incrementos de gasto, del que efectivamente se ejecutan. Sus estimaciones se ubican en el rango entre 0.6 a 1.2¹⁹. Owyang, Ramey, Zubairy (2013) extendieron el análisis Ramey (2011) con datos de Estados Unidos y Canadá a largo plazo²⁰ testeando a su vez si los multiplicadores resultan mayores en periodos de estancamiento económico. Sus resultados muestran que Canadá muestra un multiplicador mayor cuando la tasa de desempleo es más alta, mientras que no encuentran efecto para el caso de los Estados Unidos. Innovando en referencia al uso de subcomponentes del gasto plausibles de no correlacionar

¹⁶Véase Restrepo y Rincón (2006), Céspedes, Fornero y Gali (2011) y Sanchez Tapia y Galindo Gil (2013).

¹⁷Ante un aumento de 1 millón de pesos en el gasto, el consumo privado aumentan aproximadamente 0.40 %.

¹⁸Más recientemente, Leeper, Walker y Yang (2013) han argumentado que las noticias periodísticas deben tenerse en cuenta al calcular el efecto de la política fiscal. Otros autores critican que los modelos SVAR no tienen en cuenta los cambios en el precio de los activos, que pueden tener una influencia considerable en los ingresos fiscales (Baum et al, 2012).

¹⁹El hallazgo relevante de Ramey (2011) consiste en que los movimientos de gastos en base a los anuncios causan en el sentido de Granger a los movimientos típicos detectados por un SVAR. De esta manera si el SVAR capta muy tarde los efectos de la política de gasto, no captura posibles caídas en el consumo y otros efectos que ocurren cuando la política se anuncia.

²⁰Para el caso de Estados Unidos la muestra abarca desde el primer trimestre de 1890 hasta el cuarto de 2010, mientras que para Canadá se extiende desde el primer trimestre de 1921 hasta el cuarto de 2011.

con el ciclo económico, Yang, Fidrmuc y Ghosh (2012), utilizan el gasto público como consecuencia de los desastres naturales en los EE.UU. para obtener un multiplicador fiscal en el rango de 1.4 a 2.5, tanto a nivel federal como estatal.

Una contribución original que focaliza también en un subcomponente del gasto público, es realizada por Kraay (2010) quien utiliza los préstamos otorgados por el Banco Mundial a países de muy bajos ingresos (en su mayoría africanos). Argumentando que estos préstamos representan gran parte del gasto que realizan los países bajo análisis y que no guardan relación con el ciclo dado que existen diferencias entre su aprobación y su efectivo desembolso, utiliza esta estrategia para aislar los cambios del gasto público que puedan estar correlacionados con fluctuaciones macroeconómicas contemporáneas. Los multiplicadores que encuentra son cercanos a cero y raramente significativos.

Finalmente, una serie de trabajos, aplicados a Estados Unidos, que realizan también contribuciones originales explotan la interacción entre el nivel federal de gobierno y el estadual. Si bien utilizan variables que no correlacionen con el ciclo económico y que sirvan para explicar los movimientos en el gasto, dichos trabajos se focalizan en instrumentos y no en subcomponentes del gasto público. Cohen, Covall y Malloy (2010) utilizan los cambios en las presidencias de los comités del Congreso americano, que son impulsados por los resultados de las elecciones a nivel nacional, para identificar los cambios que el gobierno federal realiza sobre sus gastos en los estados americanos. Los autores encuentran evidencia de que estos cambios están correlacionados negativamente con la inversión privada y el empleo a nivel estatal. Fishback y Kachanovskaya (2010) también estudian los efectos a nivel estatal de los gastos federales, pero se focalizan en el período posterior al New Deal. Utilizando una medida construida a partir del cambio en el comportamiento de los votantes como un instrumento para el gasto público, encuentran multiplicadores que van desde 0.9 hasta 1.7, dependiendo del tipo de gasto. Serrato y Wingender (2011) se nutren de los cambios en las fórmulas que determinan la distribución de las subvenciones del gobierno federal sobre los estados, utilizando el hecho de que un gran número de programas de gastos federales dependen de la población de cada estado. El hecho de que el Censo poblacional americano se realice cada diez años y que las poblaciones estimadas para los años no censales se estimen con una metodología alternativa conduce a la variación en la asignación de miles de millones de dólares en el gasto federal. Con ese instrumento, estiman que el gasto público tiene un multiplicador de 1.9.

3. Metodología y principal contribución

En este trabajo se comienza estimando el multiplicador a través de una regresión básica de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) entre el producto bruto geográfico y el gasto público de cada provincia. Específicamente:

$$\Delta \ln y_{i,t} = \alpha_i + \beta \Delta \ln g_{i,t} + \varphi T_t + \mu_{i,t} \quad (1)$$

donde $y_{i,t}$ y $g_{i,t}$ representan el producto bruto geográfico y el gasto público provincial, expresado en términos reales y per cápita. Los subíndices i,t indexan las provincias y los años, respectivamente, α_i es el efecto fijo por provincia y T_t controla por posibles tendencias temporales²¹. El parámetro β representa el multiplicador del gasto público, y siguiendo la práctica tradicional se lo multiplica por el ratio promedio de

²¹En las estimaciones aquí presentadas se utiliza una tendencia lineal aunque los resultados son igualmente robustos al control por una tendencia cuadrática

y/g para expresarlo en términos monetarios²². Se puede apreciar en la Figura 1 que, estimado a través de MCO, el gasto presenta un multiplicador de \$1.26 y que estadísticamente difiere de cero (por cada peso que gasta el gobierno, su producto bruto aumenta en \$1.26 adicionales)²³. Este multiplicador, estimado a través del uso de modelo de efectos fijos con datos de panel anuales para las provincias argentinas desde 1964 a 2014 representa la estimación de referencia sobre la cual se deben tener en cuenta ciertos posibles efectos no captados por el mismo.

La estimación de referencia puede encontrarse sesgada por el problema de causalidad inversa que típicamente afecta a la medición de multiplicador. En ese caso, si los gasto gubernamentales tienden a ser procíclicos (aumentan en los auges y caen en las recesiones) se puede obtener un multiplicador sobreestimado mientras que una subestimación del mismo puede presentarse si el gasto es contracíclico (caen en los auges y se incrementan en las recesiones). Esto lleva a la necesidad de aislar los cambios del gasto público que puedan estar correlacionados con fluctuaciones contemporáneas en el producto y en este trabajo se propone realizarlo con el método de variables instrumentales, proponiendo un instrumento original y novedoso producto de las características propias del federalismo fiscal en Argentina.

Dado el desbalance fiscal vertical que presenta Argentina, el sistema de transferencias que implementa el gobierno federal hacia las provincias juega un rol determinante sobre el gasto público provincial, ya que en muchas provincias esas transferencias explican gran parte del gasto público. Dado que la asignación de las transferencias se determinan en su mayoría automáticamente por la LCFI, los miembros del Congreso Nacional (Diputados y Senadores) son los encargados de legislar sobre cómo se distribuyen las transferencias entre las provincias. A su vez, cuentan con la posibilidad de influir sobre el reparto de las transferencias discrecionales que no se determinan en base a la LCFI (ej. Negociando su apoyo a leyes y reformas impulsadas desde el gobierno nacional a cambio de beneficios para sus provincias).

Lo anterior combinado con que históricamente, desde la primera Constitución Nacional de 1853, Argentina ha mostrado una representación desbalanceada de sus provincias en su Congreso Nacional (las provincias con poca población se han encontrado sistemáticamente sobrerrepresentadas no solo en el Senado sino también en la Cámara Baja)²⁴ hace que la composición del Congreso Nacional juegue un rol determinante en la localización provincial de las transferencias y, en última instancia, en el financiamiento del gasto subnacional. Porto y Sanguinetti (2001) sugieren que dicho desbalance observado en la representación per cápita entre diferentes provincias es un factor importante que explica la asignación de las transferencias y muestran que las provincias sobrerrepresentadas, tanto en el Senado y en la Cámara Baja, han recibido, en promedio, mayores recursos desde el gobierno nacional en comparación con los estados más poblados y menos representados. Bajo esta lógica, la representación de cada provincia en ambas Cámaras del Congreso Nacional se vuelve un instrumento plausible de ser utilizado para aislar los cambios del gasto público que puedan estar correlacionados con fluctuaciones contemporáneas en el producto, siempre y cuando cumpla las dos condiciones requeridas a toda variable instrumental.

En primer lugar, la condición de relevancia para esta estrategia requiere una correlación no nula entre estas variables. La correlación entre el gasto y las transferencias puede apreciarse en la Figura 2²⁵, mientras que la correspondiente a los Senadores y Diputados con las transferencias se presentan en la Figura 3 y

²²Dado que el multiplicador busca captar el Δy ante Δg y en la ecuación se utilizan cambios porcentuales, para obtener el multiplicador en términos monetarios se debe multiplicar por y/g . Así, $\Delta y/\Delta g = \% \Delta y / \% \Delta g * y/g$.

²³La estimación de referencia sobre la que se calcula el multiplicador se muestran en la Tabla 3, columna 1.

²⁴Ver Tabla 2, columnas d y e. Véase Vegh y Vuletin (2015) para una descripción detallada de esta sobrerrepresentación y sus cambios a lo largo de la historia argentina.

²⁵El coeficiente resultante de estimar la relación entre ambas variables utilizando efectos fijos por provincia se muestra en la Tabla 3, columna 2.

4 respectivamente. Por último, la correlación entre los Senadores y los Diputados con el gasto público se presenta también en la Figura 5 y 6 respectivamente²⁶. Para todos los casos, estas correlaciones resultan positivas y significativas dando soporte a la relevancia de los instrumentos para implementar la estrategia aquí propuesta.

Ahora bien, en segundo lugar, para que la instrumentación pueda ser utilizadas para estimar el multiplicador del gasto público debe corroborarse que los cambios en la representación de cada provincia en ambas Cámaras del Congreso Nacional no responden a fluctuaciones de la actividad económica (condición de exogeneidad). Utilizando un método de variables instrumentales y apoyados en documentación histórica Vegh y Vuletin (2015) muestran que todos los cambios acontecidos en el número de Senadores y Diputados provinciales a lo largo de la historia argentina fueron impulsados por el gobierno nacional por consideraciones de gobernabilidad y no en respuesta a mayores demandas de gasto²⁷.

Dadas las dos condiciones precedentes, se realizan las estimaciones con efectos fijos por provincias para la explorar con mayor profundidad las relaciones entre la representación de cada provincia en las Cámaras del Congreso Nacional, las transferencias y el gasto público con el fin de estimar en última instancia y de forma válida el multiplicador de dicho gasto. La relación entre la representación legislativa y las transferencias del gobierno central se presenta en la Tabla 4. Se aprecia que el número de diputados y de senadores per cápita (y la interacción entre ambas variables) resultan positivos y significativos a la hora de explicar las transferencias. Continuando con la secuencia planteada aquí, en la Tabla 5 se muestran las estimaciones análogas para la representación legislativa de las provincias y el gasto público. Estas estimaciones representan la primera etapa de la estrategia de variables instrumentales propuesta en este trabajo. Se observa el efecto positivo y significativo tanto de los diputados como de los senadores, como así también la relevancia de los primeros a la hora de estimar la especificación con todas las variables²⁸.

De esta manera se configura la estrategia de identificación aquí propuesta para estimar el multiplicador del gasto y que vincula la composición de las Cámaras del Congreso Nacional, vía las transferencias federales, como determinantes en los movimientos del gasto público que no responden a cambios en el ciclo económico. Las estimaciones se presentan en la Tabla 6, incluyendo los instrumentos de manera secuencial. En primer lugar debe remarcarse que la relación de la primera etapa (presentada en la Tabla 5) entre los cambios en el gasto público y los cambios en la representación legislativa de cada provincia se estima con bastante precisión, arrojando un Estadístico F mayor a 10 como sugiere la regla estándar de Staiger y Stock (1997).

Al escalar los coeficientes de dichas estimaciones en la Figura 7 se muestra el multiplicador utilizando únicamente el número de diputados per cápita alcanzando el mismo un valor de \$0.91 mientras que en la Figura 8 se utiliza solo el número de senadores per cápita y se obtiene un multiplicador de \$0.13 pero que estadísticamente no difiere de cero. Si se utilizan los dos instrumentos de manera conjunta el multiplicador se ubica en \$0.99 (Figura 9) y si, además, se utiliza la interacción entre ambos instrumentos el multiplicador es del orden de \$1.02 (Figura 10). Nótese que en estos últimos dos casos, estimando la ecuación 1 con todos los instrumentos disponibles, el multiplicador resulta estadísticamente significativo.

En Argentina, existe evidencia robusta acerca de que el gasto público de las provincias presenta un comportamiento procíclico²⁹ (Figura 11), lo que llevaría a esperar que luego de la instrumentación del gasto,

²⁶En las Figuras se presentan los datos para el promedio de la muestra por provincia. Las correlaciones son prácticamente similares si se utiliza el panel completo sin promediar

²⁷Desde la sanción de la primera Constitución Nacional de 1853 en Argentina se ha alterado el número de diputados y senadores por provincia en 4 oportunidades: i) La reforma impulsada por el Presidente Perón en 1949; ii) la impulsada por el gobierno de facto de 1972; iii) la impulsada por el gobierno militar de 1983 y iv) la impulsada por el Presidente Menem en 1994. Para mayor detalle, véase Vegh y Vuletin (2015).

²⁸Un resultado similar es encontrado por Porto y Sanguinetti (2001).

²⁹Véase Porto (2004), Gatti y Puig (2011), Frankel, Vegh y Vuletin (2013) y Granado (2013).

el multiplicador hallado sea menor al encontrado vía la especificación de MCO. Los resultados presentados anteriormente van en línea con este argumento, reforzando la hipótesis acerca del correcto funcionamiento de los instrumentos utilizados y en definitiva de la validez de la estrategia de identificación propuesta en este trabajo para estimar el multiplicador del gasto público.

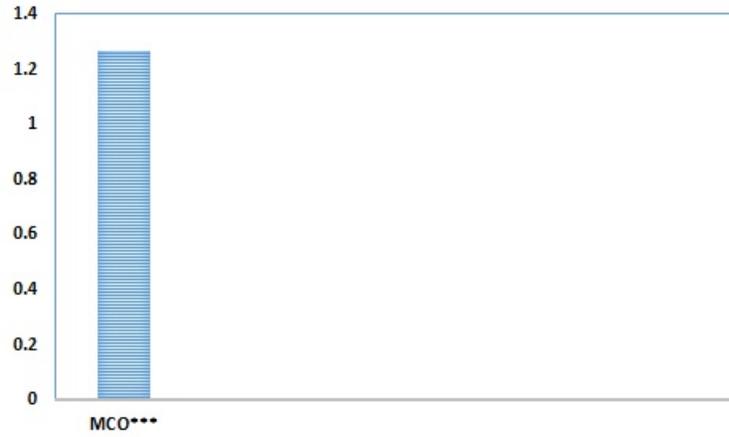
4. Conclusiones

Aislar los cambios del gasto público que puedan estar correlacionados con fluctuaciones macroeconómicas contemporáneas y poder medir así su impacto causal sobre el producto no resulta un tema sencillo. La técnica más comúnmente adoptada recae en el uso de subcomponentes del gasto poco factibles de depender del ciclo, como lo es el gasto en defensa. Lo cierto es que uno de los pocos países que admite esta medición es Estados Unidos por la relevancia de dicha partida de gasto.

Menos común resulta el uso de variables exógenas o instrumentos que puedan explicar los cambios en el gasto ajenos al ciclo. Con una novedosa y original estrategia este trabajo contribuye en esta dirección. En base a un enfoque de variables instrumentales, se explota la característica federal de Argentina y del sistema de transferencias del gobierno central a las provincias teniendo en cuenta que: i) las transferencias representan gran parte del gasto público, ii) las transferencias se localizan según la composición de las Cámaras del Congreso Nacional afectando el gasto público provincial y, iii) los cambios en dicha composición a lo largo del tiempo se pueden considerar no correlacionados con fluctuaciones macroeconómicas contemporáneas y en consecuencia resultan válidos para instrumentar los cambios en el gasto.

Los resultados encontrados aquí sostienen que a través la estimación de mínimos cuadrados ordinarios el multiplicador es de \$1.26, la cual puede encontrarse sesgada por el problema de causalidad inversa que típicamente afecta esta medición. Utilizando la estrategia de instrumentación aquí propuesta el multiplicador estimado se ubica en torno a la unidad (\$1.02) y resulta significativamente estadístico, lo cual indica la corrección de un sesgo consistente con la presencia de políticas fiscales procíclicas como las experimentadas sistemáticamente en Argentina.

Figura 1. Multiplicador del gasto público. Estimación de referencia: modelo de efectos fijos con datos de panel para el período 1964-2014.



Nota: significatividad estadística *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Figura 2. Relación entre el gasto público provincial y las transferencias del gobierno central. Datos en panel 1964-2014.

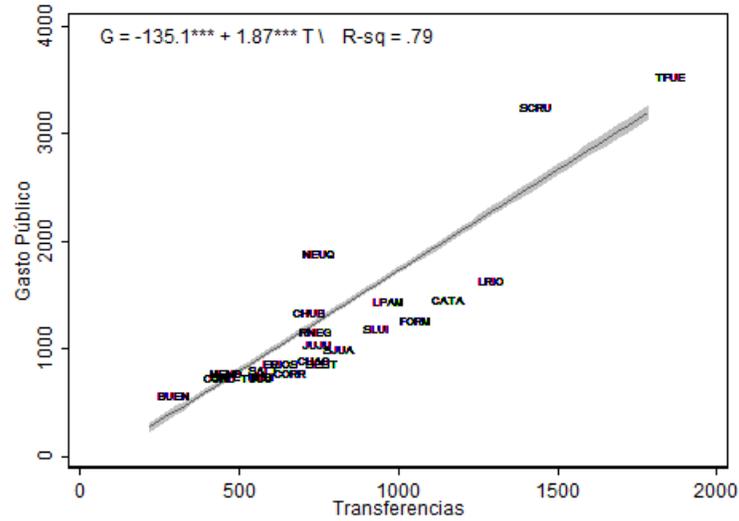


Figura 5. Relación entre el gasto público provincial y el número de senadores per cápita. Datos en panel 1964-2014.

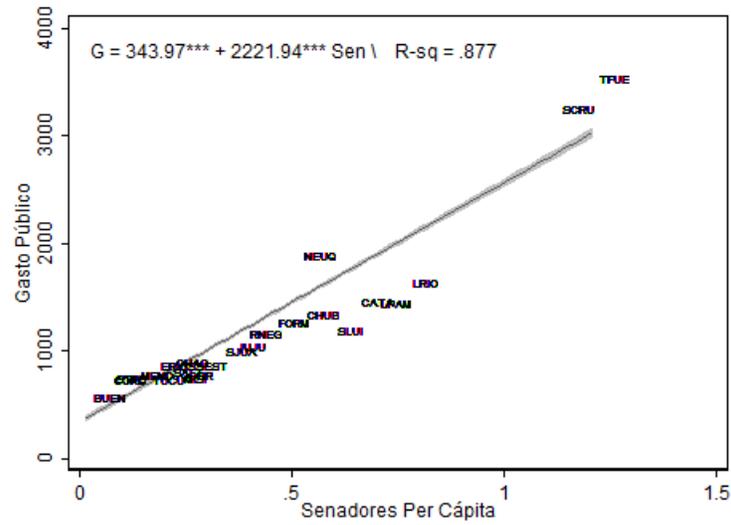


Figura 6. Relación entre el gasto público provincial y el número de diputados per cápita. Datos en panel 1964-2014.

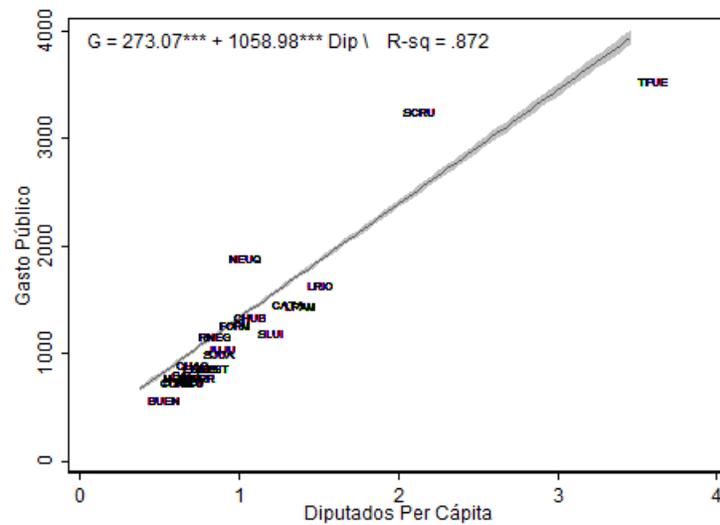
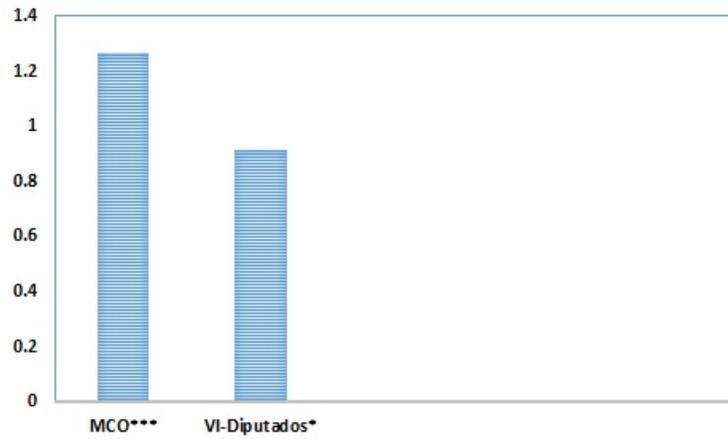
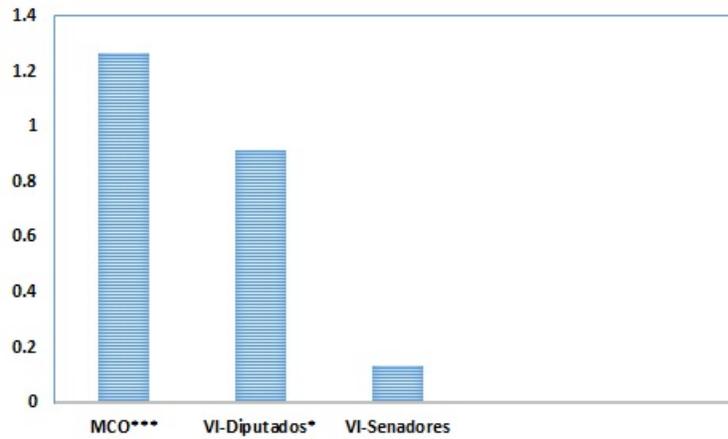


Figura 7. Multiplicador del gasto público. Estimación con variables instrumental: diputados per cápita. Datos en panel 1964-2014.



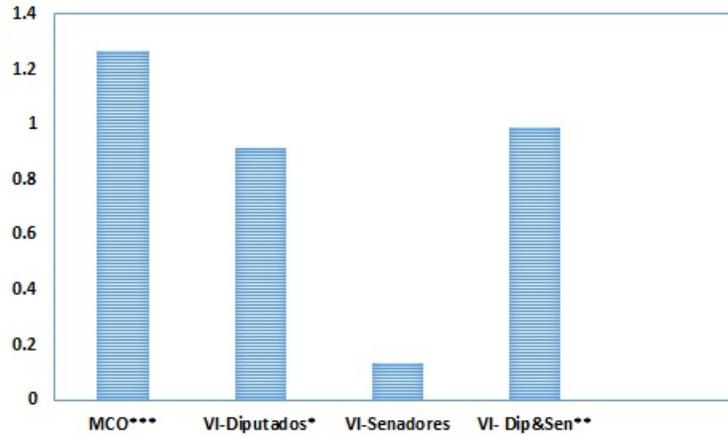
Nota: significatividad estadística *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Figura 8. Multiplicador del gasto público. Estimación con variables instrumental: senadores per cápita. Datos en panel 1964-2014.



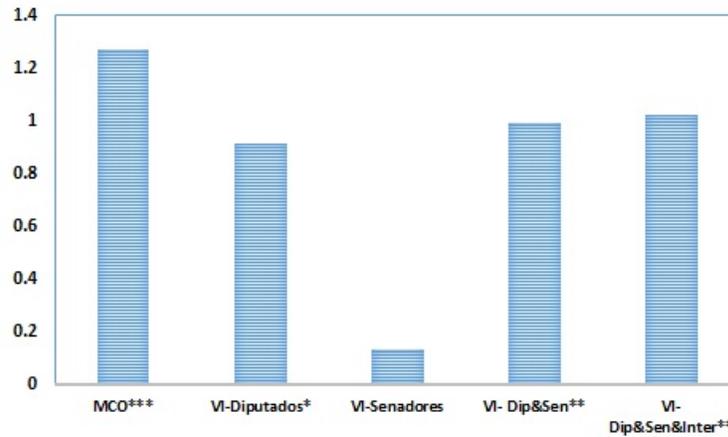
Nota: significatividad estadística *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Figura 9. Multiplicador del gasto público. Estimación con variables instrumental: senadores y diputados per cápita. Datos en panel 1964-2014.



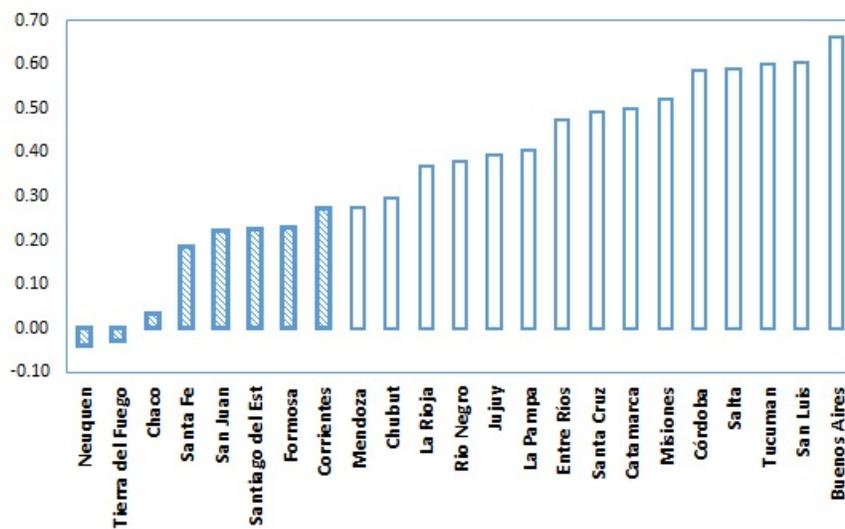
Nota: significatividad estadística *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Figura 10. Multiplicador del gasto público. Estimación con variables instrumental: senadores y diputados per cápita e interacción entre ambos. Datos en panel 1964-2014.



Nota: significatividad estadística *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Figura 11. Correlación entre los componentes cíclicos del Gasto Público y el Producto Bruto Geográfico. Años 1964-2014.



Fuente: elaboración propia. Nota: las provincias cuyas barras se encuentran coloreadas presentan una correlación no estadísticamente significativa a los niveles de confianza convencionales.

Tabla 1. Indicadores Socioeconómicos de las provincias argentinas.

Provincia	% Población	Ingreso per cápita (pesos de 2001)	Densidad (hab/Km2)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	7.2 %	13,770.0	14450.8
Buenos Aires	38.9 %	6,747.9	50.8
Catamarca	0.9 %	4,809.5	3.6
Chaco	2.6 %	3,080.0	10.6
Chubut	1.3 %	13,976.8	2.3
Cordoba	8.2 %	6,466.8	20.0
Corrientes	2.5 %	4,704.7	11.3
Entre Rios	3.1 %	6,067.0	15.7
Formosa	1.3 %	3,333.7	7.4
Jujuy	1.7 %	4,708.7	12.7
La Pampa	0.8 %	8,305.4	2.2
La Rioja	0.8 %	5,145.5	3.7
Mendoza	4.3 %	5,786.0	11.7
Misiones	2.7 %	3,876.5	37.0
Neuquen	1.4 %	15,028.1	5.9
Rio Negro	1.6 %	8,180.2	3.1
Salta	3.0 %	4,631.9	7.8
San Juan	1.7 %	4,654.4	7.6
San Luis	1.1 %	10,129.4	5.6
Santa Cruz	0.7 %	16,405.4	1.1
Santa Fe	8.0 %	8,128.2	24.0
Santiago del Est	2.2 %	3,070.0	6.4
Tierra del Fuego	0.3 %	19,761.7	0.1
Tucuman	3.6 %	5,474.8	64.3
Promedio	4.2 %	7,760.1	615.2

Fuente: Censo de población y vivienda 2010 y Porto (1990,2003 y 2004)

Tabla 2. Indicadores fiscales y de representación legislativa de las provincias argentinas.
Promedio para los años 1964-2014.

Provincia	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
	Transferencias/ Gasto Total	%Transferencias Automáticas	%Transferencias Discrecionales	Diputados per cápita	Senadores per cápita
Buenos Aires	39 %	74 %	26 %	0.38	0.01
Catamarca	73 %	68 %	32 %	1.16	0.64
Chaco	70 %	71 %	29 %	0.56	0.21
Chubut	51 %	62 %	38 %	0.92	0.52
Cordoba	47 %	76 %	24 %	0.45	0.06
Corrientes	75 %	69 %	31 %	0.60	0.22
Entre Rios	61 %	71 %	29 %	0.60	0.17
Formosa	73 %	67 %	33 %	0.83	0.45
Jujuy	64 %	67 %	33 %	0.75	0.35
La Pampa	60 %	67 %	33 %	1.24	0.69
La Rioja	72 %	59 %	41 %	1.38	0.76
Mendoza	48 %	70 %	30 %	0.48	0.13
Misiones	68 %	67 %	33 %	0.58	0.23
Neuquen	39 %	59 %	41 %	0.89	0.51
Rio Negro	54 %	65 %	35 %	0.69	0.38
Salta	63 %	70 %	30 %	0.53	0.20
San Juan	69 %	66 %	34 %	0.73	0.33
San Luis	73 %	66 %	34 %	1.07	0.59
Santa Cruz	43 %	60 %	40 %	1.98	1.12
Santa Fe	50 %	74 %	26 %	0.48	0.06
Santiago del Est	78 %	69 %	31 %	0.69	0.25
Tierra del Fuego	51 %	37 %	63 %	3.46	1.21
Tucuman	63 %	70 %	30 %	0.53	0.15
Promedio	60 %	66 %	34 %	0.91	0.40

Fuente: Porto (1990,2003 y 2004) y Tow (2003)

Tabla 3. Regresiones de panel con efectos fijos. Estimación de referencia. Años 1964-2014.

	Producto Bruto Geográfico	Gasto Público
	[1]	[2]
Gasto Público	0.165*** (0.0275)	
Transferencias		0.349*** (0.0259)
Método	MCO- Ef.Fijo	MCO- Ef.Fijo
Observaciones	1,150	1,148
R2	0.116	0.247

Nota: errores estándar robustos y agrupados por provincias entre paréntesis. Significatividad estadística *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$. Todas las regresiones están estimadas con efectos fijos por provincia y tendencia temporal lineal. Las variables están expresadas como la primera diferencia de su logaritmo.

Tabla 4. Regresiones de panel con efectos fijos. Relación entre instrumentos y transferencias. Años 1964-2014.

	Transferencias			
	[1]	[2]	[3]	[4]
Diputados per cápita	0.240*** (0.0529)		0.261 (0.164)	0.230 (0.144)
Senadores per cápita		0.295*** (0.0475)	-0.0376 (0.214)	0.00584 (0.187)
Interacción Dip*Sen				0.208** (0.0755)
Método	MCO- Ef.Fijo	MCO- Ef.Fijo	MCO- Ef.Fijo	MCO- Ef.Fijo
Observaciones	1,148	1,148	1,148	1,148
R2	0.069	0.046	0.070	0.092

Nota: errores estándar robustos y agrupados por provincias entre paréntesis. Significatividad estadística *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$. Todas las regresiones están estimadas con efectos fijos por provincia y tendencia temporal lineal. Las variables están expresadas como la primera diferencia de su logaritmo.

Tabla 5. Regresiones de panel con efectos fijos. Relación entre instrumentos y gasto público.
Años 1964-2014.

	Gasto Público			
	[1]	[2]	[3]	[4]
Diputados per cápita	0.118*** (0.0222)		0.130** (0.0475)	0.132** (0.0496)
Senadores per cápita		0.144*** (0.0358)	-0.0221 (0.0736)	-0.0251 (0.0749)
Interacción Dip*Sen				-0.0143 (0.0301)
Método	MCO-Ef.Fijo	MCO-Ef.Fijo	MCO-Ef.Fijo	MCO-Ef.Fijo
Observaciones	1,150	1,150	1,150	1,150
R2	0.032	0.020	0.033	0.033

Nota: errores estándar robustos y agrupados por provincias entre paréntesis. Significatividad estadística *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$. Todas las regresiones están estimadas con efectos fijos por provincia y tendencia temporal lineal. Las variables están expresadas como la primera diferencia de su logaritmo.

Tabla 6. Estimación del multiplicador del gasto público a través del método de variables instrumentales.

	Producto Bruto Geográfico			
	[1]	[2]	[3]	[4]
Gasto Público	0.119* (0.0678)	0.0178 (0.155)	0.129** (0.0644)	0.133** (0.0610)
Método	VI	VI	VI	VI
Instrumentos	Diputados per cápita	Senadores per cápita	Diputados y Senadores per cápita	Diputados y Senadores per cápita más la interacción entre ambos
Observaciones	1,150	1,150	1,150	1,150
R2	0.108	0.032	0.111	0.112
Estadístico F	20.99	10.72	13.06	11.28

Nota: errores estándar robustos y agrupados por provincias entre paréntesis. Significatividad estadística *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$. Todas las regresiones están estimadas con efectos fijos por provincia y tendencia temporal lineal. Las variables están expresadas como la primera diferencia de su logaritmo.

Referencias

- [1] Anos-Casero, Paloma, Diego Cerdeiro y Ricardo Trezzi, 2010. "Estimating the fiscal multiplier in Argentina". The World Bank, Policy Research Working Paper Series 5220.
- [2] Auerbach, Alan y Yuriy Gorodnichenko, 2011. "Fiscal multipliers in recession and expansion". NBER Working Paper No. 17447.
- [3] Auerbach, Alan y Yuriy Gorodnichenko 2012. "Measuring the output responses to fiscal policy". American Economic Journal: Economic Policy, 4(2):1
- [4] Barro, Robert, 1981. "Output effects of government purchases". Journal of Political Economy, Vol. 89, pp. 1086-1121.
- [5] Barro, Robert y Charles Redlick, 2011. "Macroeconomic effects from government purchases and taxes". The Quarterly Journal of Economics, Vol. 126, pp. 51-102.
- [6] Baum Anja, Marcos Poplawski-Ribeiro y Anke Weber, 2012. "Fiscal Multipliers and the State of the Economy". International Monetary Fund. Working Paper 12/286.
- [7] Baxter, Marianne y Robert King, 1993. "Fiscal policy in general equilibrium". American Economic Review, Vol. 83, pp. 315-334.
- [8] Blanchard, Olivier y Roberto Perotti, 2002. "An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output". The Quarterly Journal of Economics, Vol. 117, pp. 1329-1368.
- [9] Céspedes, Luis F., Jorge A. Fornero y Jordi Galí, 2011. "Non-Ricardian Aspects of Fiscal Policy in Chile". Journal Economía Chilena (The Chilean Economy), Central Bank of Chile, vol. 14(2), pp. 79-107.
- [10] Cohen, Lauren, Joshua Covall, y Christopher Malloy, 2010. "Do Powerful Politicians Cause Corporate Downsizing?" NBER Working Paper No. 15839.
- [11] De Castro Fernández, Francisco y Pablo Hernández de Cos, 2006. "The economic Effects of Exogenous fiscal Shocks in Spain. A SVAR approach". European Central Bank. Working Paper N° 647.
- [12] Edelberg , Wendy, Martin Eichenbaum y Jonas D.M. Fisher 1999. "Understanding the Effects of a Shock to Government Purchases," Review of Economic Dynamics, Elsevier for the Society for Economic Dynamics, vol. 2(1), pp. 166-206.
- [13] Fishback, Price y Valentina Kachanovskaya 2010. "In Search of the Multiplier for Federal Spending on the States during the New Deal". Manuscrito, University of Arizona.
- [14] Finn, Mary G. 1998 "Cyclical Effects of Government's Employment and Goods Purchases." International Economic Review Vol. 39, No. 3, pp. 635-657.
- [15] Frankel, Jeffrey, Carlos Vegh y Guillermo Vuletin 2013. "On graduation from fiscal procyclicality," Journal of Development Economics, Elsevier, vol. 100(1), pp. 32-47.

- [16] Galí, Jordi, David López-Salido y Javier Vallés, 2007. "Understanding the Effects of Government Spending on Consumption," *Journal of the European Economic Association*, MIT Press, vol. 5(1), pp. 227-270.
- [17] Galindo Gil, Hamilton y William Sánchez Tapia, 2013. "Multiplicadores Asimétricos del Gasto Público y de los Impuestos en el Perú". Ministerio de Economía y Finanzas de la República del Perú.
- [18] Gatti, Nicolas, y Jorge Puig, 2011. "Prociclicidad del Gasto Público en Argentina e Implicancias para el Diseño de Políticas de Federalismo Fiscal", AAEP, XLVI Reunión Anual, Mar del Plata.
- [19] Granado, María José, 2013. "Comportamiento cíclico de la política fiscal en Argentina: ¿Década ganada o década perdida?" *Anales de la XLVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP)*.
- [20] Ilzetzki, Ethan, Enrique Mendoza y Carlos Vegh 2013. "How big (small?) are fiscal multipliers?" *Journal of Monetary Economics*, Elsevier, vol. 60(2), pp. 239-254.
- [21] Kraay, Aart, 2010. "How large is the government spending multiplier? evidence from World Bank lending," *Policy Research Working Paper Series 5500*, The World Bank.
- [22] Leeper, Eric, Todd B. Walker y Shu-Chun Susan Yang, 2013. "Fiscal Foresight and Information Flows," *Econometrica*, Econometric Society, vol. 81(3), pp. 1115-1145, 05.
- [23] Ludvigson, Sydney, 1996. "Consumption and credit: a model of time-varying liquidity constraints". *Research Paper 9624*, Federal Reserve Bank of New York.
- [24] Mankiw, Gregory y Mark P. Taylor, 2008. "Macroeconomics". European Edition. Worth Publishers. New York.
- [25] Owyang, Michael, Valerie A. Ramey y Sarah Zubairy, 2013. "Are Government Spending Multipliers Greater during Periods of Slack? Evidence from Twentieth-Century Historical Data," *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 103(3), pp. 129-34.
- [26] Perotti, Roberto, 2004. "Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries". European Central Bank. Working Paper N° 168.
- [27] Porto, Alberto. 1990. *Federalismo Fiscal: El Caso Argentino*. Instituto Torcuato Di Tella - ed. Tesis. Buenos Aires.
- [28] Porto, Alberto, y Pablo Sanguinetti, 2001. "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina," *Economics and Politics*, Vol. 13: pp. 237-256.
- [29] Porto, Alberto. 2003. "Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos. Un análisis Crítico". mimeo (Universidad Nacional de La Plata).
- [30] Porto, Alberto. 2004. *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*. ed Edulp. La Plata. Puig, Jorge, 2014. "Multiplicador del gasto público en Argentina," *Económica*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, vol. 60, pp. 188-210.
- [31] Ramey, Valerie y Matthew Shapiro, 1998. "Costly capital reallocation and the effects of government spending." *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 48, pp. 145-194.

- [32] Ramey, Valerie, 2011. "Identifying government spending shocks: It's all in the timing". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 126, pp. 1-50.
- [33] Restrepo, Jorge y Hernan Rincón, 2006. "Identifying fiscal policy shocks in Chile and Colombia". Central Bank of Chile. Working Papers N° 370.
- [34] Riera-Crichton, Daniel, Carlos Vegh y Guillermo Vuletin, 2014. "Procyclical and Countercyclical Fiscal Multipliers: Evidence from OECD Countries," NBER Working Papers 20533, National Bureau of Economic Research, Inc.
- [35] Rotemberg, Julio J. y Michael Woodford, 1989. "Oligopolistic Pricing and the Effects of Aggregate Demand on Economic Activity," NBER Working Papers 3206, National Bureau of Economic Research, Inc.
- [36] Serrato Suárez, Juan Carlos y Philippe Wingender, 2011. "Estimating Local Fiscal Multipliers" mimeo.
- [37] Staiger, Douglas y James Stock, 1997. "Instrumental Variables Regression with Weak Instruments" *Econometrica*, Vol 65, pp. 557-586.
- [38] Tow, Andy, 2003. Atlas de elecciones en Argentina. <http://towsa.com/andy>
- [39] Vegh, Carlos y Guillermo Vuletin, 2015. "Unsticking the flypaper effect in an uncertain world" mimeo.
- [40] Yang, Weonho, Jan Fidrmuc y Sugata Ghosh, 2012. "Government Spending Shocks and the Multiplier: New Evidence from the U.S. Based on Natural Disasters," CESifo Working Paper Series 4005, CESifo Group Munich.

Medidas de desempeño y eficiencia en el sector público.

Un caso de estudio

Alberto Porto*. porto.alb@gmail.com

Marcelo Garriga*. marcelogarriga@yahoo.com.ar

Walter Rosales*. walter75@yahoo.com

Abstract

El objetivo de este trabajo es presentar conceptualmente medidas de desempeño, costo y eficiencia del sector público y cuantificarlas para los servicios de educación, salud y vivienda y servicios urbanos en el Estado Plurinacional de Bolivia. Las cuantificaciones muestran mejoras importantes entre 1992 y 2012. En ese periodo, la estructura vertical del gobierno general de Bolivia sufrió una profunda transformación originada en el proceso de descentralización fiscal. El gasto de los niveles de gobierno subnacionales (departamentos y municipalidades) duplicó su importancia dentro del gasto total entre 1990 y 2012. Dentro del sector subnacional también se verificó una importante descentralización: la participación municipal pasó de aproximadamente un tercio del gasto subnacional a alrededor de dos tercios entre esos mismos años. Uno de los objetivos de este trabajo es estudiar si esta profunda modificación afectó, y en qué sentido, el desempeño, los costos y la eficiencia en la provisión de bienes públicos y cuasi-públicos.

Palabras claves: desempeño fiscal, eficiencia, descentralización, gasto público.

Código JEL: H5, H7

* Depto. de Economía, Facultad Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Calle 6 e/ 47 y 48, 5to. Piso, oficina (516)(1900) La Plata, Argentina Tel-fax: 54-221-4229383

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es presentar medidas parciales de calidad del sector público y cuantificarlas para el caso del Estado Plurinacional de Bolivia¹. Medir la calidad del sector público es un tema de gran complejidad porque depende de los objetivos del gobierno. La medición de la calidad en un estado de servicios es distinta a la medición en un estado de bienestar -que agrega a la prestación de servicios el objetivo de corregir la distribución del ingreso que resulta del mercado y la atención de las necesidades de determinados grupos de personas (desempleados, edad avanzada, problemas especiales de salud, entre otros). La teoría económica brinda instrumentos para medir en forma objetiva la calidad del sector público en el estado de servicios, cosa que no ocurre con el estado de bienestar ya que sus objetivos dependen de juicios de valor (Musgrave, 1996; Tanzi, 1999).

Los conceptos de eficiencia, productividad y calidad aplicados al sector público pueden ser dimensiones difíciles de medir. Tanzi (1999) define la calidad del sector público como las “características que permiten que el gobierno persiga sus objetivos en la forma más eficiente”. Diferencia entre calidad del sector público y calidad de la política económica: un sector público de alta calidad puede estar acompañado de mala calidad de la política económica si se promueven pobres medidas de gobierno. Sin embargo, es de esperar que exista una relación directa debido a que un sector público de alta calidad facilita la formulación y ejecución de buenas políticas. La calidad del sector público comprende las reglas constituciones y legales, las regulaciones, la calidad de las instituciones públicas, los mecanismos de control y las reglas para el cumplimiento de los contratos, y la eficiencia. La cuantificación de cada uno de esos componentes plantea serias dificultades. La Porta, et. al. (1998) miden la “calidad del gobierno”, definida como “buen gobierno para el desarrollo capitalista”. Utilizan proxies (por separado) para las dimensiones intervencionismo, eficiencia del sector público, calidad de la provisión de los bienes públicos, tamaño del gobierno y libertad política. En el trabajo presente se utiliza la dimensión *eficiencia del sector público*. Una forma de medirla (Gupta, et. al. 1997) es relacionando el gasto en cada actividad del gobierno (p.ej. salud, educación) y el resultado de ese gasto (ver sección III). Atkinson (2005)² realiza una aplicación particular para medir el output y la productividad del sector público en las cuentas nacionales del Reino Unido. Diferencia los insumos y gasto del sector público (inputs) de los resultados de la actividad gubernamental (outputs).

La medición de eficiencia en este trabajo se aplica al sector público de Bolivia, que ha tenido grandes transformaciones en los últimos treinta años. Para citar las más importantes: (i) el retorno a la democracia en 1982; (ii) la Ley de Participación Popular en 1994, que aumentó significativamente la descentralización fiscal por la vía de la creación de municipalidades y aumentó las transferencias hacia ese nivel de gobierno (que pasaron del 10% al 20% de los

¹ En adelante, para simplificar, se usarán indistintamente Estado Plurinacional de Bolivia y Bolivia.

² Ver también el comentario de Aled ab Iorwerth (2006).

recursos coparticipables); (iii) el cambio de gobierno en 2006 y la reforma de la constitución en el año 2009³.

El trabajo está organizado en la forma siguiente. En la sección II se presenta una breve descripción de la estructura del sector público boliviano en los últimos veinte años y las reformas institucionales que influyeron en las funciones del gobierno. La sección III se brinda un marco conceptual y la metodología para la construcción de indicadores. En la sección IV se cuantifican los indicadores de desempeño, gasto y eficiencia. En la sección V se discuten los resultados y se concluye.

II. EVOLUCIÓN DEL TAMAÑO Y LA ESTRUCTURA VERTICAL DEL SECTOR PÚBLICO BOLIVIANO

II.1. Aspectos cuantitativos

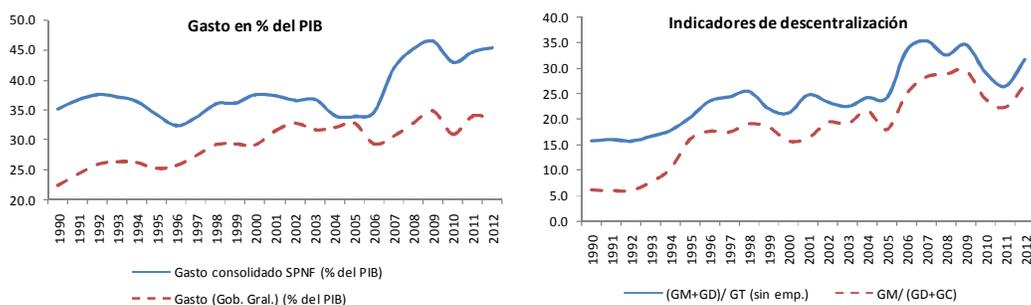
La Figura 1 y las Tablas 11 y 12 del Anexo documentan la evolución del tamaño y la estructura vertical del sector público⁴ de Bolivia entre 1990 y 2012. Entre esos años el gasto del sector público no financiero (incluyendo las actividades empresarias del estado) pasó del 35.1% del producto interno bruto (PIB) al 45.3%. El gasto del gobierno general (que no incluye a las empresas públicas) representó un 22.3% del producto en 1990 y pasó al 33.2% en 2012. La diferencia entre las variables se explica en las empresas públicas, cuya importancia varió a lo largo del período: hasta 1994 representaron al alrededor del 11,6% del PIB, en el período 1994-2006 disminuyeron al 5,6% del PIB y desde 2006 en adelante, debido a las estatizaciones y el incremento del precio de los hidrocarburos pasaron al 11,7% del PIB.

La estructura del gobierno general sufrió una profunda transformación originada en el proceso de descentralización fiscal. El gasto de los niveles de gobierno subnacionales (departamentos y municipalidades) duplicó su importancia dentro del gasto total entre los años extremos. Dentro del sector subnacional también se verificó una importante descentralización: la participación municipal pasó de aproximadamente un tercio del gasto subnacional a alrededor de dos tercios. Uno de los objetivos de este trabajo es estudiar si esta profunda modificación afectó, y en qué dirección, la eficiencia en la provisión de bienes públicos y cuasi-públicos.

³La Porta, et. al. (1998) presentan evidencia sobre las diferencias en la calidad del gobierno entre los países y de la influencia sistemática de las circunstancias históricas, capturadas por las heterogeneidades étnico-lingüísticas, orígenes legales y religión.

⁴ El sector público no financiero comprende al Gobierno general y las empresas públicas (nacionales y de servicios de agua locales o municipales). El gobierno general está compuesto por el gobierno central (que incluye las universidades), los gobiernos autónomos departamentales, los gobiernos autónomos municipales y la seguridad social (cajas de salud, seguros de salud, e instituciones de seguridad social).

Figura 1. Tamaño y estructura vertical (descentralización) del sector público de Bolivia (1990-2012) En %.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Dossier fiscal del Ministerio De Economía y Finanzas de Bolivia y del Anuario estadístico de UDAPE.

Referencias: GM: gobiernos municipales; GD: gobiernos departamentales; GC: gobierno central

II.2. TRES REFORMAS INSTITUCIONALES Y UN HECHO EXÓGENO

II.2.1. El retorno a la democracia en 1982

Luego de varias revoluciones y golpes de estado militares se reinstaura la democracia como forma de gobierno. Es un cambio importante en la vida de Bolivia pese a distintas turbulencias hasta su consolidación. La vuelta a la democracia se origina en la síntesis de múltiples factores (históricos, políticos y sociales), siendo el resultante de la voluntad de toda la comunidad.

Sin embargo, el contexto socioeconómico en el que se restauró la democracia no fue favorable, caracterizándose por una marcada caída del PIB y de los precios de los minerales, de un alto nivel de endeudamiento e inflación. El primer gobierno democrático en esta etapa tuvo un débil manejo de la crisis económica, derivando en una crisis política adelantándose las elecciones. La política social en este periodo se enfocó en la aplicación de programas de emergencia que atenuaron los efectos de la crisis económica que repercutía fundamentalmente en los sectores más pobres del país (Loayza, Santa Cruz y Pereira, 1999).

Los gobiernos que le sucedieron tuvieron como objetivo la estabilización macroeconómica y consolidar el proceso democrático. En materia social, se planteó la Estrategia Social Boliviana, a través de la cual se redireccionaba el gasto público social en la lucha contra la pobreza. El financiamiento a través de donaciones internacionales fue una fuente clave.

Probablemente, una vez alcanzada cierta estabilidad socioeconómica, se dieron las condiciones que permitieron avanzar en el proceso de descentralización, tema que estaba en la agenda de la sociedad desde el origen de la república (Zuazo, Faguet y Bonifaz, 2012).

II.2.2. La ley de participación popular (1994)

Entre 1994 y 1996 se produjo el avance más significativo en el camino hacia la descentralización y las autonomías locales al aprobarse la Ley de Participación Popular (Mesa Gilbert, 2012). Zuazo, Faguet y Bonifaz (2012) consideran que “la Ley de Participación Popular de 1994 fue una forma de descentralización radical y repentina hacia los Municipios rurales, a

través de la creación de Municipios en el área rural y la descentralización de importantes recursos a los mismos”.

Esta ley creó los Municipios territorializados, les asignó de modo directo un porcentaje muy significativo de los ingresos coparticipables del Gobierno Central (20% vs. 10% hasta ese momento), estableció los mecanismos de elección por voto popular de sus autoridades y creó el concepto de autonomías con responsabilidades y competencias específicas. Fue también el embrión de las autonomías indígenas.

La Ley de Participación Popular introduce cuatro cambios fundamentales (Seemann, 2004):

- 1) Institucionalización de las relaciones entre la sociedad civil y el estado Boliviano, a través de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB): 12.000 rurales y 8.000 organizaciones barriales. Estas organizaciones participan en el planeamiento municipal y la prestación de los servicios de salud y educación. Las OTBs supervisan los servicios municipales, participan en las audiencias públicas, controlan el gasto municipal y tienen la responsabilidad de opinar sobre las decisiones de desarrollo y reclamar por el cumplimiento de las leyes financieras y ambientales. El hecho más revolucionario fue el reconocimiento por primera vez de una sociedad multicultural. Adicionalmente se establecieron Comités de Vigilancia en cada Municipalidad. Su principal función fue promover una efectiva relación entre los gobiernos municipales y las OTBs, controlar los gastos de los gobiernos municipales y asegurar que los recursos se distribuyan igualitariamente entre las áreas rurales y urbanas. El papel de estas organizaciones es considerado por Faguet (2012) uno de los principales determinantes del desempeño diferencial de los gobiernos municipales.
- 2) Municipalización a través de la creación de nuevos municipios, alcanzando un total de 311 Municipios, cada una con poder sobre su territorio, donde sus autoridades son elegidas por voto popular. Además, se transfieren competencias en áreas esenciales tales como salud, educación, desarrollo económico local, caminos vecinales, microrriego, cultura, deportes y medio ambiente. Previo a la esta ley, existían alrededor de 100 municipios legalmente constituidos, pero solo 30 de ellos existían en un “sentido funcional”. Solo en estos municipios contaban con un presupuesto que ejecutaban. Las decisiones locales eran tomadas a nivel central o en cada departamento (Sanchez de Lozada y Faguet, 2014).
- 3) Distribución de recursos entre el Gobierno Central y las Municipalidades siguiendo un criterio de distribución igualitario. Los recursos de coparticipación se distribuyen en función de la población de cada gobierno local (en lugar de ser distribuidos en función de criterios políticos). Los fondos transferidos pasaron de un 10 a un 20% de los recursos tributarios coparticipables. Previo a esta ley, la distribución de fondos se caracterizaba por fuertes disparidades: Según Faguet (2004) en 1993 las ciudades de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba recibían el 86% de la coparticipación nacional, porcentaje que se redujo al 27% en 1995 luego de la LPP. Las capitales de los nueve departamentos recibían el 93%; el 7% le correspondía al resto de los municipios. En igual sentido se produjo un cambio notable en la distribución territorial de los fondos y de la inversión (financiada con la coparticipación).

- 4) Se reorganizó el Gobierno Central para dar cumplimiento a las regulaciones establecidas en la ley. En particular, las unidades de desarrollo regional del gobierno central se reorganizaron para dar apoyo a los gobiernos locales.

En síntesis, la Ley de Participación Popular representa un hito en el proceso de descentralización del Estado boliviano. Esta ley jerarquiza a los gobiernos locales dotándolos de competencias y de mayores recursos distribuidos por medio de criterios objetivos. La pregunta intrigante es porque un presidente (Sánchez de Lozada) decide descentralizar, transfiriendo poder y recursos a otros niveles de gobierno, en un país con antecedentes fuertemente centralista. Su respuesta fue: *"I realized two things 1) Only the people who have the problems know the solutions, and (2) An idiot close to the problems is better than a genius a thousand miles away. If he's feeling the pain, he'll know the solution better than anyone. So I went into this violent effort to decentralize power in Bolivia"* (Sánchez de Lozada y Faguet, 2014). Sobre la descentralización como un solución estructural a exigencias políticas, aplicado al caso de Bolivia, ver Shami y Fauget, 2015)

II.2.3. Reformas impulsadas por el gobierno que asume a partir de 2006 y la nueva Constitución Política de 2009

A partir de 2006 se dota de mayor poder a la población indígena y se redirecciona la política fiscal hacia mayor gasto público "social" con características redistributivas. La nueva Constitución Política (2009) da un paso político-social de importancia al reconocer a las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Esta norma fundamental consagra los principios rectores que rigen la organización territorial, y la autonomía de los gobiernos departamentales, municipales y de los pueblos originarios.

II.2.4. Un hecho exógeno

Un hecho exógeno a Bolivia pero con gran impacto económico y para el diseño de políticas públicas ha sido el fuerte crecimiento del precio de los hidrocarburos (en particular del gas), que significó al país un importante ingreso de divisas y para el gobierno un fuerte incremento de sus recursos fiscales. En el 2012 el precio del gas fue más de 10 veces el de 2003; los ingresos tributarios por hidrocarburos pasaron del 4,6% del PIB en 2003 al 11,7% en 2012 (ver Tabla 14 del Anexo).

III. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA

Los estudios de medición del desempeño del sector público han seguido distintos enfoques (Gupta, et. al. 1997). En un primer enfoque se han utilizado medidas por el lado de los *insumos* para proveer bienes: cantidad de empleados en cada actividad, gasto en cada actividad, etc. Estas medidas adolecen de fallas dado que pueden existir ineficiencias traducidas en sobre empleo, sobre gasto, etc. que quedan ocultas en las medidas. En un segundo enfoque se han utilizado *outputs en lugar de inputs*. En este caso es importante distinguir *entre el output directo del sector público (el denominado "D" output por Bradford, et. al. 1969)*, que en general difiere del "C" output, que es el que demandan los ciudadanos. Un ejemplo es el siguiente: el "D" output es el número de días u horas de clase; el "C" output es el grado de conocimientos

adquiridos por los alumnos. Los dos enfoques son parciales ya que se centran en los inputs o en los outputs. En un tercer enfoque, que se sigue en este trabajo, se consideran simultáneamente los outputs (como resultados o sea, el “C” output) y los inputs (gasto realizado en cada actividad).

Siguiendo a Afonso, et.al. (2003) se definen el *desempeño* y la *eficiencia* del sector público. El *desempeño* se mide con indicadores que representan las *oportunidades* que brinda el gobierno a los ciudadanos resultantes de la provisión de bienes (indicadores de salud, educación, infraestructura, etc)⁵. Para cada indicador de desempeño (oportunidades) se considera el gasto en esa finalidad. La razón de los indicadores de desempeño y de gasto en cada finalidad relacionada, constituye un indicador de *eficiencia* de cada país o provincia/municipio. El *índice global de eficiencia* es la sumatoria ponderada de los indicadores seleccionado. Se puede medir para un año o en un enfoque dinámico para años separados.

Para fijar ideas, se presenta un desarrollo analítico simple. Se supone que los argumentos de la función de bienestar social, W , son los indicadores socio económicos (X_j) que miden resultados en los sectores educación, salud, infraestructura, etc. en los que el sector público está involucrado en la producción,

$$W = W [(X_1(P_1), X_2(P_2), \dots, X_j(P_j))] \quad (1)$$

Con $dW/dX_j > 0$ y $d^2W/dX_j^2 < 0$.

El gobierno gasta (G_j) en la producción (P_j) de las X_j ($j = 1 \dots J$) que brindan bienestar social. Hay tres preguntas importantes que se indagan en este trabajo:

- i) Cuál es el impacto sobre el bienestar, en cada sector y total, del output $X_j(P_j)$ del sector público;
- ii) Cuál es el gasto (G_j) que insume la producción en cada sector y el gasto total;
- iii) Cuál es la eficiencia (relación entre i) y ii)) en cada sector y la total.

El gobierno utiliza factores productivos para obtener niveles de producción de distintos bienes (P_j)⁶ que dan lugar a un resultado (X_j) que se pondera con a_j en la función de bienestar, siendo ($\sum a_j = 1$). El impacto sobre W viene dada por

$$W_i = \sum (a_j) \cdot (X_{ij}(P_{ij})) \quad (2)$$

El gasto realizado en cada sector j es (G_{ij}) y el total

$$G_i = \sum G_{ij} (P_{ij}) \quad (3)$$

La eficiencia en cada sector es $E_{ij} = (W_{ij}/G_{ij})$ siendo la eficiencia global

$$E_i = \sum (b_j) \cdot (W_{ij}/G_{ij}) \quad (4)$$

⁵ Afonso et. al agrega los indicadores *musgravianos* que reflejan el comportamiento del sector público en las ramas de asignación, estabilización y distribución de Musgrave (1959).

⁶ Hay una función de producción que relaciona la cantidad de insumo y sus precios con los niveles de producción P_j . En la función de bienestar los argumento son los X_j (“C” output) y no las P_j (“D” output).

Las b_j son las ponderaciones de la eficiencia de cada sector, con $\sum b_j = 1$.

El cambio en la eficiencia (ΔE_i) ante un cambio en el gasto en G_1 (ΔG_1) resulta de

$$\Delta W/\Delta G_1 = [(dW/dX_1 \cdot dX_1/dP_1) \cdot \Delta X_1]/(\Delta G_1/dP_1) = \text{variación en } W/\text{variación en } G_1$$

donde, para simplificar, se supone que todos los precios de los insumos han sido normalizados a la unidad y no se modifican a lo largo del periodo.

El subíndice i puede utilizarse, por un lado, para indicar distintos años y un mismo nivel de gobierno; por otro lado, puede indicar distintos países o distintos niveles del gobierno para un año dado; finalmente, puede utilizarse una combinación de los dos criterios.

Las medidas consideradas usualmente para medir el desempeño del gobierno, son las que centran la atención en los insumos o gastos (G_{ij}), en el “ D_{ij} ” output y en el “ C_{ij} ” output. Este trabajo agrega la eficiencia (E_{ij}) que combina C_{ij} , ponderado según la función W , y G_{ij} .

Es importante notar que mucha de la bibliografía aplicada reciente, que estudia el impacto de las políticas públicas y las acciones gubernamentales, se limita a los resultados (“ D ” output o, en el mejor de los casos, el “ C ” output). De esa forma se mide el beneficio de una política sin considerar los costos. Es un enfoque parcial, útil como primer paso, pero que tomado aisladamente puede llevar a conclusiones erróneas: una política puede tener un beneficio positivo pero con costos mayores, de modo que el beneficio neto sea negativo. Si solo se mira el lado del beneficio puede recomendarse la expansión de esas actividades que son ineficientes desde el punto de vista económico. Es necesario agregar el costo de las políticas y recordar a Pigou (1947) sobre los costos relevantes: los costos directos (lo que paga el contribuyente al estado) y los indirectos (los costos administrativos del estado y de los contribuyentes, más el costo de eficiencia de los impuestos por las distorsiones que originan en la asignación de recursos. En este trabajo se miden los beneficios, los costos y la eficiencia definida como la relación entre esas dos medidas.

IV. CUANTIFICACIONES

IV.1. Desempeño, gastos y eficiencia para el sector público consolidado

En esta sección se cuantifican indicadores de desempeño del sector público consolidado, considerando los tres niveles de gobierno (central, departamental y municipal). Los indicadores de desempeño, junto con los de gasto público permiten obtener los indicadores de eficiencia definidos en la Sección III.

Se utilizan tres indicadores de desempeño (resultados) correspondientes a los sectores Salud, Educación e Infraestructura. En salud: mortalidad infantil, mortalidad materna y esperanza de vida; en Educación: inversa de la tasa de analfabetismo y años promedio de estudio; en Vivienda y Servicios Urbanos: porcentajes de viviendas con conexión de energía eléctrica, con conexión de agua y con descarga a alcantarillados. Dentro de cada sector se utiliza la misma ponderación para cada indicador parcial (en salud y vivienda y servicios urbanos, un tercio

cada uno; en educación, un medio cada uno). En todos los casos se trata de mediciones del “C” output⁷.

Para construir el indicador sintético de desempeño se utilizan dos ponderaciones: por igual cada uno de los sectores o según la importancia en el gasto de los tres sectores. Los resultados se presentan en la Tabla 1.

Tabla 1. Indicadores de desempeño seleccionados a nivel agregado

Indicadores	Valores nominales			Valores ajustados (se calcula la inversa del indicador señalado con (*))			Base 1992=100		
	1992	2001	2012	1992	2001	2012	1992	2001	2012
Salud							100.0	138.5	152.3
Tasa de mortalidad infantil (1 años, cada mil nac. vivos) (*)	75	54	50	0.013	0.019	0.020	100.0	138.9	150.0
Tasa de mortalidad materna (c/10 mil hab.) (*)	390	229	200	0.003	0.004	0.005	100.0	170.3	195.0
Esperanza de vida al nacer (años)	60.03	63.84	67.15	60.0	63.8	67.2	100.0	106.3	111.9
Educación							100.0	136.6	270.6
Año promedio de estudios (19 años o mas)	6.1	7.4	9.0	6.1	7.4	9.0	100.0	122.6	148.0
Tasa de analfabetismo (%) (*)	20.0	13.3	5.1	0.050	0.075	0.196	100.0	150.7	393.1
Vivienda y serv. urbanos							100.0	119.3	140.5
% de viviendas con energía eléctrica de red	56.0	64.4	79.4	56.0	64.4	79.4	100.0	115.0	141.8
% de viviendas con conexión a agua por cañería de red	47.1	62.3	68.3	47.1	62.3	68.3	100.0	132.1	144.9
% de viviendas con descarga a alcantarillado	42.8	47.4	57.6	42.8	47.4	57.6	100.0	110.8	134.7
Indicador sintético (ponderando todos por igual)							100.0	131.5	187.8
Indicador sintético (ponderando según part. En el gasto)							100.0	128.9	210.5

Fuente: elaboración propia en base a datos de los censos nacionales y estadísticas de INE.

Los ocho indicadores y los tres sectoriales muestran importantes crecimientos entre 1992 y 2001 y entre 2001 y 2012. El indicador sintético en 2012 es aproximadamente el doble del de 1992 (índices 187,8 y 210,5 según las ponderaciones en 2012, base 100 en 1992). Si estos resultados se asocian directamente con las políticas implementados en el período, en especial con las políticas de descentralización, el impacto ha sido positivo. La mejora ha sido mayor entre 2001 y 2012 (alrededor de 60%) que entre 1992 y 2001 (alrededor de 30%). El desempeño ha mejorado a una tasa anual acumulativa del 3,8% entre puntas y del 2,6% (entre 1992 y 2001) y 4,6% (entre 2001 y 2012).

Como se expresó antes, para calcular el impacto económico-social de una política o acción gubernamental es necesario considerar también el lado de los costos, que se miden con el gasto público en cada sector en términos del producto interno bruto. En la Tabla 2 se presenta la información utilizando promedios rezagados para contemplar que la diferencia entre el momento del gasto y la producción del beneficio; el promedio es útil también para compensar fluctuaciones anuales. Los resultados indican que, en general, los gastos aumentaron en los

⁷ Cabe señalar que los indicadores que se calculan son proxies de las dimensiones que se pretenden medir. La disponibilidad de información es un condicionante al momento de construir indicadores representativos. En línea con lo planteado por Aled ab Iorwerth (2006), los indicadores de desempeño no son una medida perfecta del output pero podrían ser proxies razonables. En tal sentido, vale la reflexión de Caplan (1998): “it is better to measure the right thing approximately than the wrong thing precisely”.

tres sectores (para el total de los tres sectores el 11.1% entre 1990-92 y 1995-99 y 41,3% entre 1990-92 y 2006-2010).

Tabla 2. Gasto público consolidado de los tres sectores seleccionados. En % del PIB.

Gasto social consolidado	prom	prom	prom	prom	prom	prom
	90-92	95-99	2006-2010	90-92	95-99	2006-2010
	En % del PIB			Base 1992=100		
Salud	1.7	1.3	2.1	100.0	75.8	124.3
Educación	3.7	4.1	5.3	100.0	111.8	143.9
Vivienda y servicios básicos	0.6	1.2	1.0	100.0	208.9	174.5
Total sectores seleccionados	5.9	6.6	8.3	100.0	111.1	141.3

Nota: el gasto en salud es neto de seguridad social y el gasto en educación no incluye universidades.

Fuente: elaboración propia en base a datos de UDAPE.

La eficiencia se mide comparando los beneficios y los gastos. Los resultados se muestran en la Tabla 3. Entre puntas ha mejorado la eficiencia en los sectores salud (22,5%), educación (88%⁸) y en sentido contrario, se observa un decrecimiento en Vivienda y Servicios Urbanos (-19,5%). El indicador sintético muestra mejoras entre el 32,9% y 48,9%, según el ponderador⁹. La diferencia en la evolución de la eficiencia entre los sectores puede asignarse, al menos parcialmente, a las características de la producción. Hay mejoras en salud que pueden obtenerse en forma relativamente rápida para algunas poblaciones (p.ej. en mortalidad infantil y materna) aunque luego aumenten las dificultades al agregarse poblaciones con necesidades más complejas. En cambio, en educación, la obtención de resultados demanda más tiempo (hasta que se completen años de educación). En forma similar, lleva más tiempo obtener resultados en Vivienda y Servicios Urbanos.

Tabla 3. Indicadores de eficiencia: relación entre indicadores de desempeño y de gasto público en los tres sectores

Relaciones de indicadores	1992	2001	2012
Indicador salud /Gasto total en salud	100.0	182.6	122.5
Indicador educación / Gasto total en educación	100.0	122.2	188.0
Indicador vivienda y ss. Urbanos/ Gasto total en viv. Y ss. Urb.	100.0	57.1	80.5
Indicador sintético / Gasto (1)	100.0	118.3	132.9
Indicador sintético / Gasto (2)	100.0	116.1	148.9
(GM+GD)/ GT (sin emp.) (base 1992=100)	100.0	158.5	203.2
GM / (GM+GD) (base 1992=100)	100.0	272.2	447.1

(1) Ponderando todos los sectores iguales

(2) Ponderaciones en función de la participación relativa de cada sector en el gasto.

Referencias: GM: gobiernos municipales; GD: gobiernos departamentales; GC: gobierno central. El gobierno general comprende al sector público no financiero sin las empresas públicas.

⁸ Una forma de interpretar este resultado es la siguiente: La eficiencia en educación aumentó 88% debido a los aumentos del 170,6% en el desempeño y del 43,9% en el gasto en términos del PIB. La elasticidad de arco desempeño-gasto es igual a 2,5 indicando que la eficiencia aumenta cuando aumenta el gasto. La misma interpretación para los otros sectores y para los indicadores sintéticos.

⁹Una forma alternativa es considerar que el costo medio de los resultados (indicador sintético).

Los coeficientes de descentralización en las dos últimas filas de la Tabla 3 sugieren, preliminarmente, que existe asociación positiva a nivel global entre la descentralización fiscal y la eficiencia.

IV.2. Desempeño, gastos y eficiencia por Departamentos (Departamento y sus municipalidades)

En esta sub-sección se desagregan los indicadores a nivel de cada uno de los nueve Departamentos. En la Tabla 4 se calculan las diferencias de desempeño entre los Departamentos para distintos momentos; los valores superiores (inferiores) a 100 indican que el desempeño es mayor (menor) en ese departamento con relación al promedio. Las diferencias interdepartamentales –medidas con el coeficiente de variación– disminuyen a lo largo del tiempo en los sectores Salud y Vivienda y servicios urbanos y aumentan en educación. Para los indicadores sintéticos las diferencias disminuyen.

Tabla 4. Indicadores de desempeño. Posición relativa de los departamentos. Total=100

Departamento	Salud (1)			Educación (2)			Vivienda y Ss. Básicos (3)			Total (Ponderando todos los sectores iguales)			Total (Ponderando sectores por part.% del gasto)		
	1992	2001	2012	1992	2001	2012	1992	2001	2012	1992	2001	2012	1992	2001	2012
Chuquisaca	91	95	100	62	64	67	74	80	90	76	79	86	74	75	79
La Paz	104	101	105	113	111	108	107	104	103	108	105	105	107	108	106
Cochabamba	97	94	99	97	95	99	96	96	90	97	95	96	96	95	97
Oruro	78	87	92	121	116	118	114	93	94	104	99	101	112	105	107
Potosí	76	78	83	60	57	59	66	67	84	67	67	75	66	61	69
Tarija	115	114	118	94	94	93	107	114	115	105	108	109	107	103	103
Santa Cruz	119	112	117	147	146	151	130	121	116	132	127	128	131	135	136
Beni	90	105	110	130	125	133	78	71	77	99	100	107	84	107	118
Pando	93	102	107	92	123	168	51	67	67	78	97	114	56	106	130
Total país	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Desvío estándar	15	12	11	29	29	36	26	21	16	20	17	16	24	21	22
Coef. de var.	0.16	0.12	0.11	0.29	0.28	0.33	0.28	0.23	0.18	0.21	0.17	0.15	0.26	0.21	0.21

(1) Se utilizaron la inversa de la tasa de mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer.

(2) Se utilizaron la inversa de la tasa de analfabetismo y los años promedio de estudio.

(3) Se utilizó el % de viviendas con energía eléctrica de red, con descarga de alcantarillado y con conexión a agua por cañería de red.

En la Tabla 5 se presenta la evolución del desempeño, para cada departamento y para el promedio, entre 1992 (base) y los años 2001 y 2012. El desempeño mejoró en todos los Departamentos. La mejora –ponderando cada función según su participación en el gasto– fue del 112,7% a nivel de todo el país entre 1992 y 2012. En ocho Departamentos la mejora fue relativamente similar a la agregada para el país. Pando se destaca por las mejoras observadas del orden del 267,4%, versus el 112,7% del promedio. Resultados similares se obtienen si se ponderan por igual los tres sectores.

Tabla 5. Indicadores de desempeño. Evolución por departamentos. 1992=100

Departamento	Salud (1)			Educación (2)			Vivienda y Ss. Básicos (3)			Total (Ponderando todos los sectores iguales)			Total (Ponderando sectores por part.% del gasto)		
	1992	2001	2012	1992	2001	2012	1992	2001	2012	1992	2001	2012	1992	2001	2012
Chuquisaca	100	128.8	147.1	100	137.8	266.9	100	170.3	206.4	100	145.6	206.8	100	143.3	229.5
La Paz	100	119.1	132.3	100	134.8	255.9	100	142.9	157.0	100	132.2	181.7	100	134.1	207.1
Cochabamba	100	117.9	134.0	100	133.9	272.6	100	118.4	130.2	100	123.4	178.9	100	128.0	214.0
Oruro	100	139.2	160.9	100	131.7	265.2	100	184.1	207.9	100	151.7	211.3	100	151.1	229.6
Potosí	100	126.0	146.6	100	128.5	244.6	100	188.2	237.2	100	147.6	209.5	100	134.2	223.1
Tarija	100	121.6	134.7	100	136.8	260.8	100	129.3	148.0	100	129.2	181.2	100	132.0	209.5
Santa Cruz	100	115.6	128.8	100	135.8	283.4	100	86.6	105.4	100	112.7	172.5	100	122.9	209.9
Beni	100	146.8	166.6	100	131.3	278.7	100	73.6	103.2	100	117.2	182.8	100	120.9	223.1
Pando	100	136.4	155.0	100	185.9	563.2	100	110.0	137.4	100	144.1	285.2	100	157.2	367.4
Total país	100	122.6	130.9	100	136.6	270.6	100	119.3	140.5	100	126.2	180.7	100	130.6	212.7

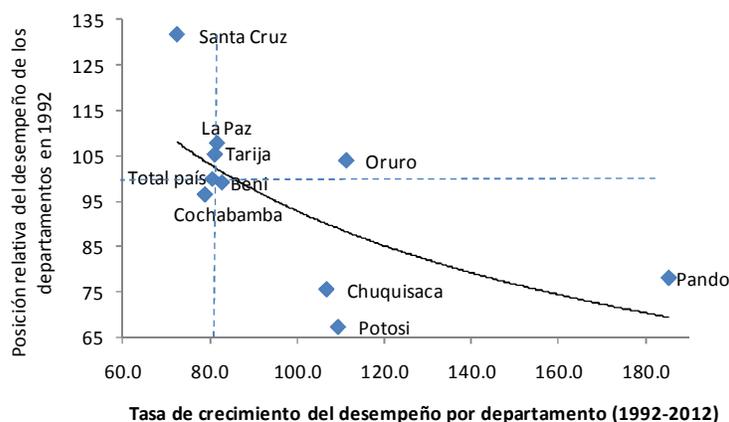
(1) Se utilizaron la inversa de la tasa de mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer.

(2) Se utilizaron la inversa de la tasa de analfabetismo y los años promedio de estudio.

(3) Se utilizó el % de viviendas con energía eléctrica de red, con descarga de alcantarillado y con conexión a agua por cañería de red.

Esta evolución similar se verifica pese a que en el año base las diferencias de desempeño por departamentos eran significativas. En la Figura 2 se muestra la relación entre la posición relativa de los departamentos en el año base 1992 y la tasa de crecimiento del desempeño observado en 2012 (ponderando por igual a todos los indicadores). Los departamentos con desempeño por debajo del promedio en 1992 son los muestran, en general, mayor tasa de crecimiento entre 1992 y 2012 (principalmente Pando, Chuquisaca y Potosí). Por el contrario, el departamento de Santa Cruz, que inicialmente presentaba la mejor posición relativa exhibe la menor tasa de crecimiento en el indicador agregado de desempeño. Hay un proceso de “catch-up” o convergencia sugerido por la relación negativa entre las dos variables. Este resultado puede explicarse por rendimientos decrecientes a escala. Es esperable que en aquellos departamentos con mayor grado de desarrollo sea más costoso incrementar marginalmente su desempeño.

Figura 2. Desempeño Departamentos: posición inicial (1992) y variación en el tiempo (1992-2012)



En las dos tablas siguientes se incluye la información del gasto público en términos del PBG, de los tres niveles de gobierno, para cada uno de los tres sectores y el total. La estructura relativa del gasto se incluye en la Tabla 6 y la evolución en la Tabla 7.

Hay importantes diferencias en la posición relativa de los Departamentos en los tres momentos de tiempo analizados. De los cuatro departamentos con gasto superior al promedio en 1990-92, tres perdieron posición relativa (La Paz, Oruro y Potosí); de los cuatro que estaban por debajo del promedio, tres aumentaron su posición relativa (Cochabamba, Santa Cruz y Pando) y uno la disminuyó (Tarija); Chuquisaca, con gasto igual al promedio en 1990-92, aumentó su participación.

Tabla 6. Gasto público de los tres sectores, consolidado, en términos del PBG. Posición relativa de los departamentos. Total=100

Departamento	Salud			Educación			Vivienda y Ss.			Total		
	prom 90-92	prom 95-99	prom 2006-2010	prom 90-92	prom 95-99	prom 2006-2010	prom 90-92	prom 95-99	prom 2006-2010	prom 90-92	prom 95-99	prom 2006-2010
Chuquisaca	109.0	125.2	192.3	94.6	74.1	134.9	109.0	93.9	127.1	100.0	87.6	148.2
La Paz	107.4	105.0	82.4	108.2	117.4	104.9	107.4	113.0	109.1	107.9	114.2	99.8
Cochabamba	96.1	82.3	93.1	93.7	99.0	119.5	96.1	105.8	113.7	94.6	97.0	112.2
Oruro	101.1	71.4	99.8	114.0	102.8	86.8	101.1	191.2	91.0	109.1	113.0	90.6
Potosí	178.6	159.0	121.1	170.8	223.1	141.3	178.6	84.8	129.2	173.8	185.4	134.8
Tarija	89.5	143.8	91.8	86.4	111.0	40.3	89.5	150.5	40.4	87.6	124.5	53.1
Santa Cruz	78.3	75.9	85.5	81.1	65.2	90.3	78.3	54.1	95.2	80.0	65.2	89.7
Beni	103.9	184.6	214.3	113.1	103.8	171.8	103.9	141.5	144.3	109.6	126.3	179.0
Pando	81.2	239.5	271.7	70.9	131.6	101.2	81.2	147.3	119.3	74.8	155.3	145.8
Total país	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Desvío estándar	30	56	69	29	46	38	30	41	30	29	36	38
Coef. de var.	0.30	0.56	0.69	0.29	0.46	0.38	0.30	0.41	0.30	0.29	0.36	0.38

La evolución del gasto (Tabla 7) muestra importantes incrementos entre 1990-92 y 1995-99 (11%) y entre 1990-92 y 2006-2010 (41%). Solo dos departamentos registran disminución entre las dos últimas observaciones (Tarija y Potosí). En el caso más relevante (Tarija) se observa un fuerte crecimiento de su producto bruto geográfico, impulsado por el aumento de precios de los hidrocarburos.

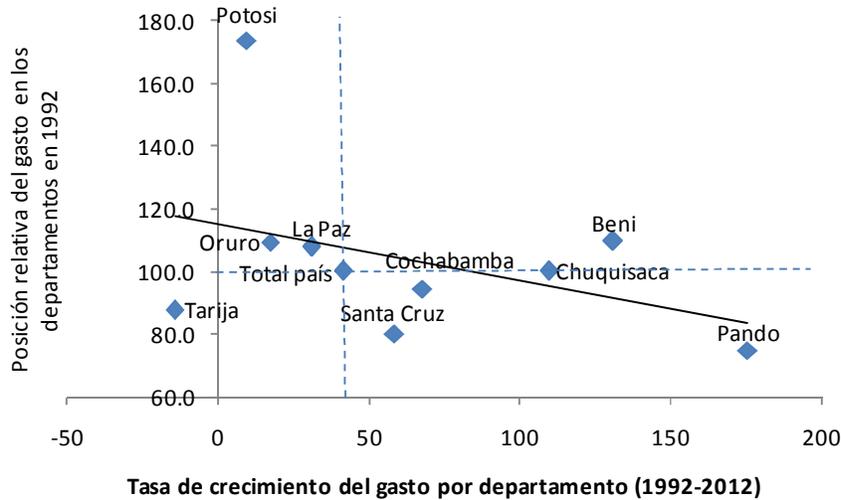
Tabla 7. Gasto público de los tres sectores, en términos del PBG. Evolución 1992=100

Departamento	Salud			Educación			Vivienda y Ss.			Total		
	prom 90-92	prom 95-99	prom 2006-2010	prom 90-92	prom 95-99	prom 2006-2010	prom 90-92	prom 95-99	prom 2006-2010	prom 90-92	prom 95-99	prom 2006-2010
Chuquisaca	100	87	219	100	88	205	100	180	204	100	97	209
La Paz	100	74	95	100	121	140	100	220	177	100	118	131
Cochabamba	100	65	120	100	118	184	100	230	206	100	114	168
Oruro	100	54	123	100	101	110	100	395	157	100	115	117
Potosí	100	68	84	100	146	119	100	99	126	100	119	110
Tarija	100	122	128	100	144	67	100	351	79	100	158	86
Santa Cruz	100	74	136	100	90	160	100	144	212	100	91	158
Beni	100	135	256	100	103	219	100	284	242	100	128	231
Pando	100	224	416	100	208	206	100	379	256	100	231	275
Total país	100	76	124	100	112	144	100	209	174	100	111	141

La figura 3 relaciona la posición inicial de los departamentos en el gasto público social con la tasa de crecimiento. La relación observada es negativa, indicando que, en general, los

departamentos con menor posición relativa inicial son los que muestran mayores tasas de crecimiento del gasto.

Figura 3. Gasto subnacional por departamentos: posición inicial (1992) y variación en el tiempo (1992-2012)



Los indicadores de eficiencia a nivel de departamento se presentan en las tablas 8 (posición relativa de cada departamento) y 9 (evolución).

Tabla 8. Indicadores de eficiencia. Posición relativa de cada departamento. Total=100

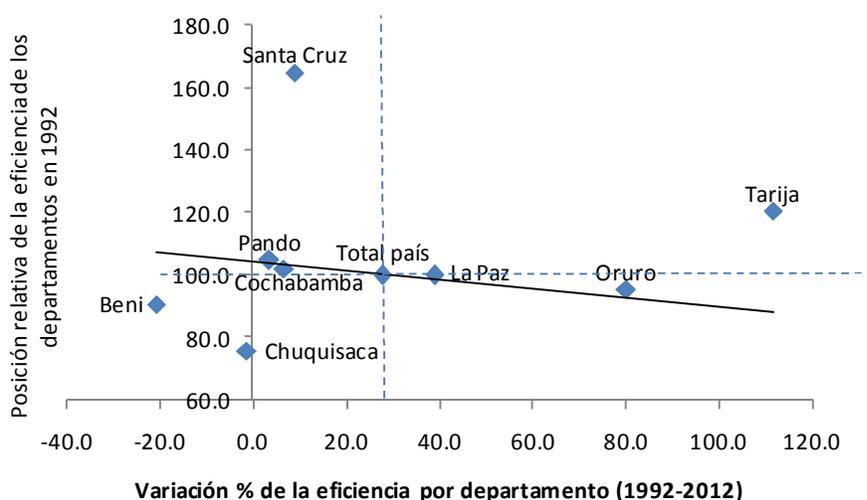
Departamento	Salud			Educación			Vivienda y Ss. Básicos			Total (Ponderando todos los sectores iguales)			Total (Ponderando sectores por part.% del gasto)		
	1992	2001	2012	1992	2001	2012	1992	2001	2012	1992	2001	2012	1992	2001	2012
Chuquisaca	83.3	75.8	51.9	65.8	85.7	49.5	68.1	85.1	71.1	75.7	90.7	57.8	72.2	86.1	53.9
La Paz	96.8	96.5	127.1	104.3	94.9	102.8	99.5	91.7	94.1	100.0	92.3	105.2	101.8	94.7	106.7
Cochabamba	101.3	114.3	106.2	103.5	96.1	83.1	99.4	90.9	78.8	102.2	98.0	85.5	102.5	98.1	87.3
Oruro	77.0	121.8	92.2	105.8	113.1	135.4	112.4	48.8	103.5	95.4	87.5	111.8	99.7	93.4	119.0
Potosi	42.5	49.0	68.4	35.1	25.6	41.9	37.1	78.6	64.7	38.8	36.3	55.8	37.6	33.1	49.9
Tarija	128.6	79.4	128.5	108.7	84.8	230.0	119.9	76.0	285.7	120.4	86.3	204.7	115.7	82.7	199.0
Santa Cruz	151.9	147.8	136.6	180.8	224.0	167.5	166.2	224.6	122.1	164.8	194.0	142.8	171.7	206.6	154.5
Beni	86.1	56.9	51.3	114.9	120.3	77.6	75.4	49.9	53.5	90.6	79.3	59.6	104.3	85.6	67.5
Pando	114.0	42.6	39.4	129.4	93.7	166.0	62.2	45.1	56.2	104.6	62.6	78.2	117.1	68.9	89.1
Total país	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Desvío estándar	32	36	38	40	52	62	38	54	72	34	43	49	36	46	49
Coef. de var.	0.32	0.36	0.38	0.40	0.52	0.62	0.38	0.54	0.72	0.34	0.43	0.49	0.36	0.46	0.49

Tabla 9. Indicadores de eficiencia por departamento. Evolución. 1992=100

Departamento	Salud			Educación			Vivienda y Ss. Básicos			Total (Ponderando todos los sectores iguales)			Total (Ponderando sectores por part.% del gasto)		
	1992	2001	2012	1992	2001	2012	1992	2001	2012	1992	2001	2012	1992	2001	2012
Chuquisaca	100	147.8	67.0	100	157.4	130.1	100	94.6	101.4	100	149.7	98.8	100	145.7	106.0
La Paz	100	160.6	138.7	100	111.1	183.4	100	65.0	88.6	100	112.5	139.0	100	113.5	166.4
Cochabamba	100	181.6	111.3	100	113.3	148.5	100	51.5	63.1	100	108.3	106.7	100	112.4	135.2
Oruro	100	259.9	131.2	100	130.7	242.0	100	46.6	132.5	100	131.9	180.2	100	129.4	195.9
Potosí	100	186.6	174.0	100	88.1	205.5	100	189.7	187.9	100	124.5	191.0	100	112.3	202.3
Tarija	100	99.8	105.6	100	95.3	389.1	100	36.8	188.1	100	81.8	211.5	100	83.4	229.2
Santa Cruz	100	157.2	94.8	100	151.1	176.9	100	60.0	49.6	100	124.4	108.9	100	136.7	141.4
Beni	100	108.9	65.0	100	128.0	127.5	100	25.9	42.6	100	91.6	79.2	100	96.7	98.9
Pando	100	61.0	37.3	100	89.5	274.0	100	29.0	53.6	100	62.5	103.5	100	68.5	120.6
Total país	100	161.7	105.3	100	122.2	188.0	100	57.1	80.5	100	113.6	127.8	100	117.7	155.8

En la Figura 4 se presenta la posición relativa inicial (1992) y la tasa de variación de la eficiencia por Departamentos.

Figura 4. Eficiencia (relación desempeño/gasto subnacional) por departamentos: posición inicial (1992) y variación en el tiempo (1992-2012)



Con ponderación de cada sector igualitaria, en general se observa que hay aumentos en la eficiencia entre 1992 y 2012, salvo ligera disminución en Chuquisaca y más importante en Beni que disminuye un 20,8%¹⁰. Departamentos que parten de una situación similar en cuanto a eficiencia muestran tasas de variación muy distintas. Con ponderaciones según el tamaño del gasto la única disminución muy leve (1%) se verifica en Beni.

Si bien el número de observaciones y la disponibilidad de datos no permiten realizar estimaciones estadísticas robustas, se calculó la relación logarítmica entre la posición inicial y

¹⁰ Los hechos que se destacan corresponden al indicador de eficiencia para el total de sectores, ponderándolos a todos por igual. Si se toma para el análisis los indicadores que ponderan a todos los sectores en función de su participación en el gasto total, se observan diferentes valores. En el caso de Beni, la caída en la eficiencia estaría en el orden del 1%.

tasa de crecimiento en el tiempo de las variables. Los resultados se muestran en la Tabla 10. El signo negativo indica que los Departamentos con mejor posición inicial exhiben una menor tasa de crecimiento de la eficiencia.

Tabla 10. Relación entre crecimiento 1992-2001 y posición inicial de los Departamentos (para desempeño, gasto y eficiencia)

Variable	Elasticidad	t test	P- value
Desempeño	-0.94	-2.52	0.036
Gasto	-2.99	-5.87	0.001
Eficiencia	-1.38	-3.15	0.02

Nota: se calcularon regresiones MCO con las variables en logaritmo.

Variable endógena: variación en el tiempo

Variable exógena: posición relativa inicial

V. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

La eficiencia es una de las dimensiones a considerar cuando se estudia la calidad del sector público. La eficiencia se define como la relación entre los resultados (desempeño) de las acciones gubernamentales y sus costos. La medición del desempeño se ha centrado en el lado de los insumos o de los outputs en forma separada. Mucha de la bibliografía aplicada reciente, que estudia el impacto de las políticas públicas y las acciones gubernamentales, se limita a los resultados ("D" output o, en el mejor de los casos, el "C" output). De esa forma se mide el beneficio de una política sin considerar los costos. Es un enfoque parcial, útil como primer paso, pero que tomado aisladamente puede llevar a conclusiones erróneas: una política puede tener un beneficio positivo pero con costos mayores, de modo que el beneficio neto sea negativo. Si solo se mira el lado del beneficio puede recomendarse la expansión de esas actividades que son ineficientes desde el punto de vista económico.

Las cuantificaciones de este trabajo revelan importantes mejoras en el desempeño de Bolivia en tres sectores: educación, salud, y vivienda y servicios urbanos. A nivel agregado de todo el país la mejora se ubica, en el periodo 1992 - 2012, entre 87,8% y 110% según los ponderadores (Tabla 1). Entre los mismos años, el desempeño mejora en todos los departamentos (Tabla 5).

El desempeño, medido vía la mejora en la provisión de los servicios, es una medida parcial. Es necesario agregar el costo de las políticas y contemplar la eficiencia de las prestaciones. Con esa finalidad se cuantificó el gasto correspondiente a cada uno de los sectores. Se consideró una medida relativa del gasto, en términos del PIB. A nivel agregado (Tabla 2) el gasto así medido aumentó 11% entre 1990-92 y 1995-99 y 41% entre 1990-92 y 2006-2010. A nivel de Departamentos (Tabla 7) también aumentó. Entre 1990-92 y 2006-2010 solo disminuyó (14%) en Tarija debido al notable crecimiento de su PBG consecuencia del incremento en el precio de los hidrocarburos.

La relación entre el desempeño y el gasto da la medida de eficiencia que se ha utilizado en este trabajo. A nivel agregado, los resultados se muestran en la Tabla 3. Entre puntas la eficiencia

ha mejorado en los sectores salud (22,5%), educación (88%) y en sentido contrario, se observa un decrecimiento en Vivienda y Servicios Urbanos (-19,5%). El indicador sintético muestra mejoras entre el 32,9% y 48,9%, según el ponderador. La diferencia en la evolución de la eficiencia entre los sectores puede asignarse, al menos parcialmente, a las características de la producción. A nivel de Departamentos la eficiencia es muy diferente y también lo es su evolución. En particular debe destacarse que departamentos con situación muy similar en el punto inicial exhiben tasa de variación muy distintas.

Una cuestión intrigante es la relación de estas medidas con el proceso de descentralización que se llevó a cabo en el periodo¹¹. Los desarrollos anteriores sugieren, al menos preliminarmente, que existe asociación positiva entre la descentralización fiscal y las medidas de desempeño. Esta conclusión preliminar coincide con Faguet (2004) que compara la provisión central con la descentralizada de la inversión en varios sectores. Su conclusión es que la inversión estuvo concentrada en las capitales de los departamentos antes de la Ley de participación popular y luego se distribuyó más igualitariamente entre los municipios. La Ley cambió drásticamente el patrón de distribución territorial de la inversión y la inversión en los distintos sectores respondió a necesidades (determinantes). Por ejemplo, las municipalidades con mayor tasa de analfabetismo son las que aumentaron más la inversión en educación, etc. Faguet se concentra en la distribución de la inversión (que es una medida del lado del gasto) en tanto que el trabajo presente enfatiza el efecto del gasto sobre los resultados (grado de educación, salud, etc.) y la eficiencia.

El Banco Mundial (1999) considera que un rasgo a destacar de la descentralización en Bolivia (distinto a la descentralización en cualquier otro país de América Latina y el Caribe) es el rol de la organización de la sociedad civil en las decisiones de asignación de recursos y acciones de control a nivel local. Como resultado de ello, ha sido marcado el crecimiento de las organizaciones participativas durante los primeros años de vigencia de la Ley de Participación Popular (1994) y los ciudadanos han demostrado un alto interés en la planificación y supervisión de las inversiones locales de los gobiernos municipales. Faguet (2012), al estudiar los efectos de la descentralización a nivel municipal, asigna un rol de central a diferencias en las variables político-sociales (organizaciones ciudadanas, intereses económicos y actores políticos interactuando en la toma de decisiones). Estas diferencias pueden explicar las encontradas en este trabajo a nivel de departamentos en cuanto a eficiencia.

Sin embargo, la evaluación de los efectos de la descentralización ha generado opiniones diferentes entre los autores. Mesa Gisbert concluye que la nueva Constitución Política (2009) da un paso político-social de importancia al reconocer a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, pero no se observan avances significativos en el proceso de descentralización a nivel subnacional y local (ver Tabla 11 del Anexo). Según Mesa Gisbert¹² *"Se trata del hecho de que el Gobierno al que le tocó ejecutar el proyecto autonómico reivindicado históricamente e impulsado a partir de 2003 no contemplaba en su concepción un modelo autonómico global, ya que por su naturaleza creía en el centralismo (inspirado en el "centralismo democrático" de origen marxista)."* Para tratar de entender esta visión centralista del gobierno, puede pensarse que los gobiernos locales se encuentran en desarrollo, muchos

¹¹ Ver Tabla 11 del Anexo.

¹² En Zuazo, Faguet y Bonifaz (2012).

de ellos con capacidades fiscales incipientes. Estos tomaron impulso recién a partir de la Ley de Participación Popular (1994) y a partir de entonces es que empezaron paulatinamente a desarrollar sus capacidades gerenciales. Mientras tanto, el gobierno central debe tener una presencia más marcada. Inchauste (2008) concluye que la salud y los logros educativos no se encuentran estrechamente relacionados con el proceso de descentralización. Ahmad y Brosio (2008) señalan que no se puede afirmar que las transferencias con asignación específica representen las preferencias de las comunidades. La reorientación de los fondos es el resultado de las actuaciones del gobierno central y no de lo que hagan las administraciones locales. De la Cruz, Pineda y Pösch (2010) concluyen que si bien el proceso de descentralización puede considerarse como una medida prudente, en realidad no condujo a que los niveles inferiores de gobierno asuman las funciones claras que ahora les corresponden, por ej. en materia de educación primaria, que fue lo que motivó la puesta en marcha del proceso de descentralización. Es posible que resulte más bien en un mosaico de asignaciones que se puede prestar al despilfarro por parte de varios o de todos los actores.

Estas opiniones opuestas pueden compatibilizarse con avances en la investigación. Pero algunos hechos deben tenerse en cuenta. En primer lugar, como surge de los trabajos de Faguet y el Banco Mundial la participación ciudadana se incrementó notablemente como consecuencia de la LPP, lo que en sí mismo es un resultado positivo. En segundo lugar, La Porta, et. al. (1998) presentan evidencia de que la calidad del gobierno, entre países, depende de la influencia de las circunstancias históricas, capturadas por las heterogeneidades étnico-lingüísticas, orígenes legales y religión. Faguet documenta claramente que los resultados a nivel de municipalidades en Bolivia son diferentes según la organización ciudadana, los intereses económicos y los factores políticos que interactúan en la toma de decisiones. En tercer lugar, el hecho exógeno detallado en la Sección II, dado por el notable incremento del precio de los hidrocarburos en la década de los 2000 modificó notablemente la distribución del financiamiento de los departamentos y municipalidades previsto en la LPP. Esta Ley consagró como criterio de distribución a la población, que implica igualdad per cápita¹³. El incremento en el precio de los hidrocarburos modificó sustancialmente la distribución ya que los fondos provenientes del Impuesto sobre los combustibles se distribuyen entre las jurisdicciones en las que están ubicadas los yacimientos. El total de transferencias a gobiernos subnacionales se apartó de la igualdad per cápita: Tarija obtuvo 4,5 veces lo que recibía el promedio, Pando 4,3 veces, en tanto que en el otro extremo La Paz obtuvo un 46% menos que el promedio¹⁴.

La principal conclusión de este trabajo es una presunción de existencia de relación positiva entre desempeño en los sectores salud, educación, y vivienda y servicios urbanos y descentralización. Con la mejora en el desempeño aumentó también la participación política

¹³ La distribución de los recursos naturales lleva a notorias disparidades fiscales regionales. Se observa en las Figuras 5, 6 y 7 del Anexo las diferencias en el gasto per cápita, la correspondencia fiscal y las transferencias per cápita a nivel de departamentos y municipios respectivamente. Por ejemplo, el gasto departamental per cápita de Tarija es 7 veces mayor al promedio. En general los departamentos tienen una correspondencia fiscal muy baja (alrededor del 5%). A nivel municipal, Tarija y Pando son los que presentan un nivel de gasto per cápita superior al promedio en 2 y 3 veces respectivamente. La correspondencia fiscal es más heterogénea en torno a un promedio del 22,7%. El impacto de estas modificaciones sobre el desempeño y la eficiencia a nivel de Departamentos es un punto a indagar (Tabla 13 y Figuras 8 y 9 del Anexo).

¹⁴ Figura 7 del Anexo.

de los ciudadanos de modo que puede concluirse, preliminarmente, que el país se movió en uno de los intervalos positivos de la frontera del federalismo de Inman y Rubinstein (1997)¹⁵. El aumento de la participación política no tuvo el mismo efecto en todas las jurisdicciones, tal como demuestra Faguet, debido a la distinta interacción de las variables que influyen en la toma de decisiones. La medida del desempeño debe complementarse con la de eficiencia. En este caso el resultado de mejoría se mantiene pero es de menor magnitud a nivel global y muestra diferencias entre los Departamentos que quedan ocultas cuando se utilizan solo las medidas de desempeño.

Resta para la agenda futura de investigación encontrar factores explicativos de las diferencias entre departamentos. Además de las variables políticas antes mencionadas se debe agregar el cambio en la situación fiscal interdepartamental por modificaciones introducidas en el financiamiento subnacional, p.ej. la filosofía central de la LPP en cuanto al reparto de fondos (igual per cápita) se modificó significativamente como consecuencia del criterio utilizado para distribuir las transferencias entre los departamentos y las municipalidades (en base a la ubicación de los yacimientos).

VI. REFERENCIAS

Afonso, A., L. Schuknecht, and V. Tanzi (2003): "Public sector efficiency: an international comparison", *European Central Bank, Working Paper No 242*.

Aled ab Iorwerth (2006): "How to measure government productivity: a review article on Measurement of government output and productivity for the national accounts (The Atkinson Report)". *International Productivity Monitor. Centre for the Study of Living Standards*, vol. 13.

Atkinson, A., (2005): "Measurement of UK government output and productivity for national accounts". *Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland*. Vol. XXXIV.

Bradford, D.F., H.A. Malt and W.E. Oates (1969): "The rising cost of local public services: some evidence and reflexions", *National Tax Journal*, June.

Caplan, D. (1998): "Measuring the output of Non-Market Services". *Economic Trends* 539, October, pp. 45-49.

De la Cruz, R, C. Pineda y C. Pöschl, editores (2010): "La Alternativa Local. Descentralización y Desarrollo Económico". BID.

Faguet, J.P. (2004): "Does decentralization increase government responsiveness to local needs. Evidence from Bolivia", *Journal of Public Economics*, 88,(3-4), pp. 867-893.

Faguet, J.P (2012): "Gobernabilidad desde abajo en Bolivia. Una teoría del gobierno local y dos pruebas empíricas", en Zuazo, Faguet y Bonifaz (eds, 2012).

¹⁵ Participación política y eficiencia son objetivos conflictivos de modo que, en general, la tasa marginal de transformación es negativa. Pero partiendo de un modelo centralizado el paso a la descentralización permite obtener ganancias en la participación popular (p. ej. mayor número de unidades de gobierno próximas a la gente, con autoridades elegidas por el voto en las urnas) y en la eficiencia (p.ej. las que surgen del I teorema de la descentralización de Oates (1972).

- Sánchez de Lozada, Gonzalo and Faguet, Jean-Paul (2014) "Why I decentralized Bolivia". Department of International Development, The London School of Economics and Political Science, London, UK.
- Gupta, S., K. Honjo, and M. Verhoeven (1997): "The efficiency of government expenditures. Experiences in Africa", *IMF Working Paper* 97/153.
- Inman, R.P. and D.L. Rubinfeld (1977): "Making sense of antitrust State-action doctrine: Balancing political participation and economic efficiency in regulatory federalism", *Texas Law Review*, No 6.
- La Porta, R., F. López-de-Silanes, A. Shleifer and R. Vishny (1998): "The quality of government", *NBER Working Paper* 6727.
- Loayza, M. (1998): "Gasto Público Social en la Década del 90". UDAPE.
- Oates, W.W. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, USA.
- Paz Arauco, V., G. Molina, W. Jiménez Pozo y E. Yáñez Aguilar (2012): "Explaining low redistributive impact in Bolivia". Commitment to Equity. Working paper N° 6.
- Pigou, A.C. (1947): *A study in Public Finance*, Macmillan & Co., 3ra edición.
- Ruiz-Mier, F y B. Giussani (1997): "El proceso de descentralización y el Financiamiento de la Salud y la Educación en Bolivia". Series de Reforma de Política N° 48. Cepal.
- Seemann, M. (2004): "The Bolivian Decentralization Process and the Role of Municipal Associations". Hamburg Institute of International Economics. Discussion paper N° 271.
- Shami M. and J.P. Faguet (2015): "Time inconsistency in institutional reform. Decentralization as a structural solution to political exigency", Unpublished.
- Tanzi, V. (1999): "The quality of the public sector", *IMF conference on second generation reforms*.
- Zuazo, M., J.P. Faguet y G. Bonifaz (2012): *Descentralización y democracia en Bolivia*, Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, Bolivia.

VII. ANEXO

VII.1. Información fiscal

Tabla 11. Tamaño y composición del gasto público en Bolivia por niveles de gobierno (descentralización). (1990-2012). En millones de \$ Bs.

Año	Gobierno General (*)	Administración pública no financiera	Gobierno general (% de APNF)	Gasto (Gov. Gral.) (% del PIB)	Gasto consolidado SPNF (% del PIB)	Tamaño de descentralización		
						(GM+GD)/GT (sin emp.)	GM/(GD+GC)	GM / (GM+GD)
1990	3,450.2	5,427.2	63.6	22.3	35.1	15.6	6.1	36.6
1991	4,613.2	7,009.2	65.8	24.1	36.6	15.9	6.0	35.5
1992	5,684.0	8,260.4	68.8	25.8	37.5	15.6	6.0	36.3
1993	6,443.8	9,104.5	70.8	26.3	37.2	16.5	7.6	43.0
1994	7,246.2	10,074.1	71.9	26.2	36.5	17.7	10.3	52.6
1995	8,099.8	11,027.7	73.4	25.1	34.2	20.2	16.1	68.5
1996	9,640.3	12,145.3	79.4	25.7	32.4	23.4	17.7	64.0
1997	11,381.5	14,049.4	81.0	27.3	33.7	24.3	17.5	61.4
1998	13,640.0	16,832.2	81.0	29.1	35.9	25.3	19.2	63.5
1999	14,131.4	17,375.9	81.3	29.3	36.1	21.9	18.4	71.1
2000	15,089.6	19,434.6	77.6	29.1	37.4	21.1	15.7	64.5
2001	16,968.4	20,062.4	84.6	31.5	37.3	24.7	16.3	56.8
2002	18,601.7	20,716.1	89.8	32.8	36.5	23.2	19.4	70.0
2003	19,604.3	22,717.9	86.3	31.7	36.7	22.3	19.1	71.9
2004	22,264.9	23,710.4	93.9	32.0	34.1	24.1	21.7	73.9
2005	25,174.1	26,088.3	96.5	32.7	33.9	24.1	18.0	63.2
2006	26,810.0	31,727.8	84.5	29.2	34.6	33.4	25.1	60.0
2007	31,406.4	43,144.4	72.8	30.5	41.9	35.3	28.3	62.6
2008	39,525.3	54,478.2	72.6	32.7	45.1	32.5	28.9	69.1
2009	42,405.3	56,584.1	74.9	34.8	46.5	34.5	29.6	66.2
2010	42,553.7	59,256.5	71.8	30.9	43.0	29.1	24.0	66.6
2011	56,358.3	74,232.5	75.9	33.9	44.7	26.4	22.3	69.3
2012	62,174.6	84,702.0	73.4	33.2	45.3	31.6	26.8	66.8

Fuente: elaboración propia en base a datos del Dossier fiscal del Min. De Economía y Finanzas de Bolivia y del Anuario estadístico de UDAPE.

Referencias: GM: gobiernos municipales; GD: gobiernos departamentales; GC: gobierno central

(*) El gobierno general incluye al gobierno central, gobiernos autónomos departamentales y municipales, más seguridad social. No incluye a las empresas públicas.

Tabla 12. Estructura fiscal vertical de Bolivia (2012)

Nivel de gobierno	En % del PIB			Estruct. %		
	Recursos	Gastos	Result. Financ.	Recursos	Gastos	Result. Financ.
Gobierno Central	33.3	22.7	10.6	95.0	68.4	578.7
Gobiernos Autónomos Departamentales	0.2	3.5	-3.3	0.5	10.5	-180.8
Gobiernos Autónomos Municipales	1.6	7.0	-5.4	4.5	21.1	-297.8
Total	35.1	33.2	1.8	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia en base a datos del Min. De Econ. y Finanzas de Bolivia.

Figura 5. Gasto per cápita y correspondencia fiscal de los gobiernos departamentales (2012)

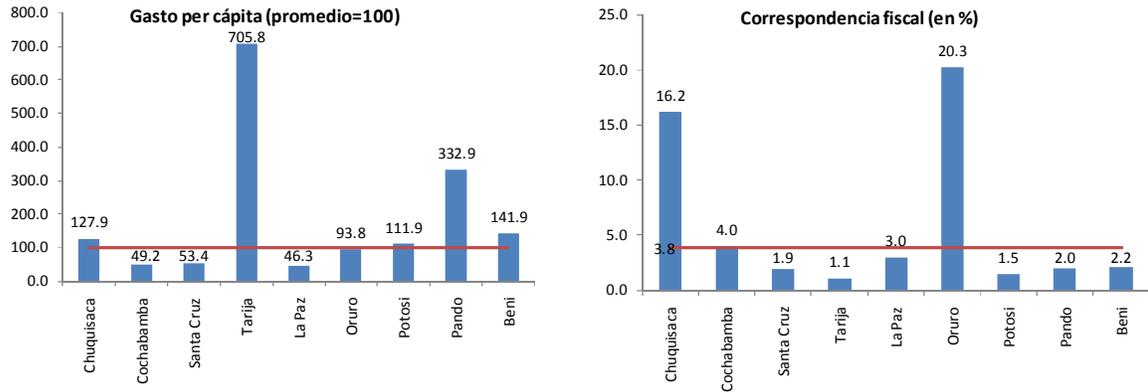


Figura 6. Gasto per cápita y correspondencia fiscal de los gobiernos municipales. Por Departamento (2012)

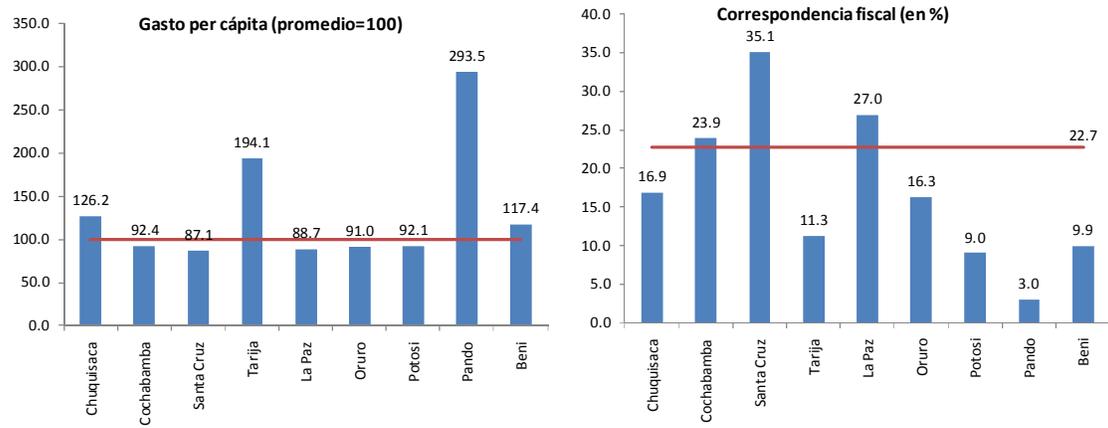


Figura 7. Transferencias per cápita a gobiernos subnacionales

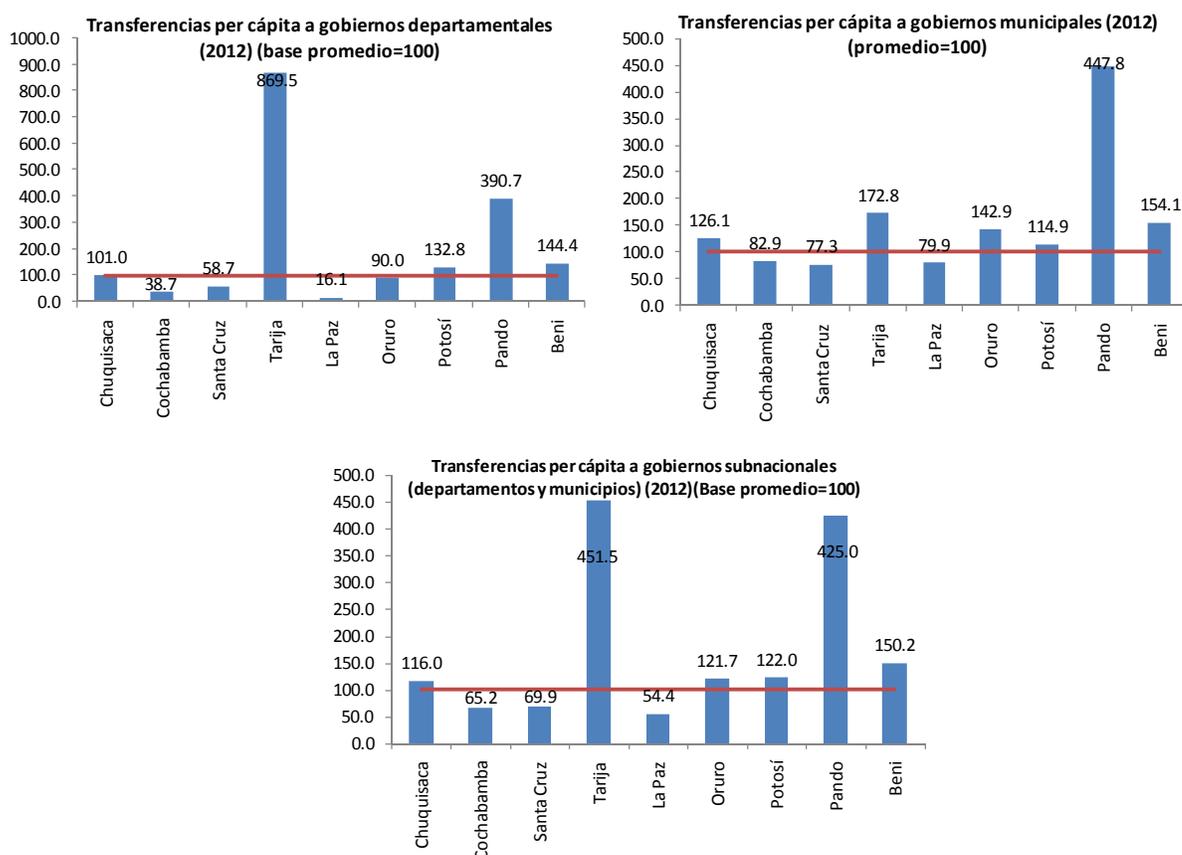


Tabla 13. Indicador agregado de eficiencia, correspondencia fiscal y transferencias per cápita. Base total=100. Año 2012

Departamento	Eficiencia	Correspondencia fiscal	Transferencias per cápita (a dptos. y municipios)		
			LPP (Copart.)	Recursos naturales	Total
Chuquisaca	57.8	111.3	29.8	86.2	116.0
La Paz	105.2	162.4	29.8	24.5	54.4
Cochabamba	85.5	29.5	29.8	35.4	65.2
Oruro	111.8	41.5	29.8	91.9	121.7
Potosí	55.8	38.2	29.8	92.2	122.0
Tarija	204.7	17.2	29.8	421.7	451.5
Santa Cruz	142.8	131.8	29.8	40.0	69.9
Beni	59.6	116.6	29.8	120.4	150.2
Pando	78.2	121.5	29.8	395.1	425.0
Total país	100.0	100.0	29.8	70.2	100.0

Figura 8. Relación entre indicadores de eficiencia y correspondencia fiscal (2012)

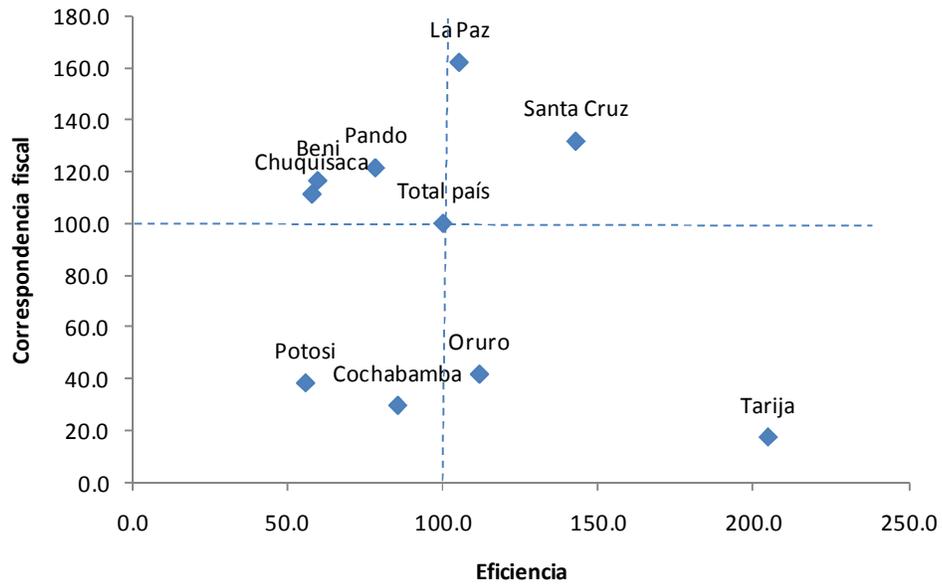
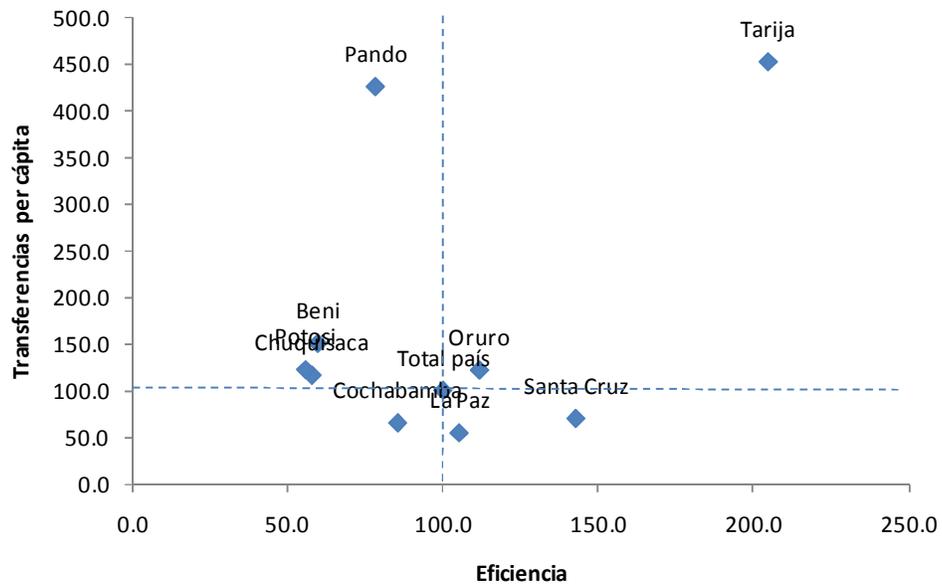


Figura 9. Relación entre indicadores de eficiencia y transferencias a gobiernos subnacionales (2012)



VII.2. Información económica de Bolivia. Indicadores seleccionados

Tabla 14. Indicadores seleccionados sobre precio de hidrocarburos, exportaciones e ingresos fiscales relacionados

Año	Precio de exportación del gas natural a Argentina (dolares por miles de pies cúbicos)	Ingresos tributarios por hidrocarburos (incluye regalías) (% del PIB) (*)	Exportaciones + Importaciones (en % del PIB)
2003	1.1	4.6	39.8
2004	1.6	5.0	46.1
2005	2.7	9.0	55.2
2006	4.2	11.6	60.3
2007	5.6	11.3	62.0
2008	9.3	10.6	70.1
2009	6.4	9.8	55.2
2010	7.9	9.3	61.5
2011	10.1	9.7	68.5
2012	11.9	11.7	72.6

Fuente: elaboración propia en base a datos del Dossier fiscal del Min. De Economía y Finanzas de Bolivia.

(*) Incluye ingresos fiscales en concepto de IVA, IT, IEHD, IDH y regalías.

VII.3. Descripción de fuentes de información utilizadas

Sobre el gasto público social

La información sobre gasto público social de Bolivia es elaborada por UDAPE, siguiendo una clasificación utilizada internacionalmente. Se dispone información de gasto público social para el agregado del universo administración pública no financiera para el periodo 1990 a 2010, de manera desagregada para los departamentos en el periodo 2000-2006, y para igual periodo se dispone de datos desagregados a nivel de municipios.

En la estructura del gasto público social por finalidades y niveles de gobierno para el periodo 2000-2004, se identifican algunos hechos estilizados:

- El gasto público social representa alrededor del 45% del gasto público total del sector público no financiero.
- El gasto en educación es el principal componente del gasto público social, representando en promedio el 37% en el periodo analizado. El gasto en protección social representa alrededor del 32% en promedio. En salud se asigna alrededor del 18% del total. El gasto en vivienda y servicios básicos representa en promedio el 10% del total del gasto.
- El nivel central de gobierno realiza el 46% del gasto público social. Las prefecturas ejecutan alrededor del 29% y los municipios el 14%. En un nivel aparte, se encuentra el

gasto en concepto de seguridad social, representando alrededor del 9% del gasto público social.

- En líneas generales, el registro contable muestra a las prefecturas como el principal nivel de gobierno que gasta en salud y educación. Cabe aclarar que en estos niveles de gobierno se pagan los salarios con financiamiento del gobierno central, que a su vez toma las decisiones de gasto en estos sectores.
- El gasto en protección social es ejecutado básicamente por el gobierno central. En cambio, el gasto en vivienda y servicios básicos es ejecutado en su mayor parte por las municipalidades.

Indicadores de desempeño

Siguiendo la discusión conceptual planteada en la sección anterior, pueden identificarse indicadores representativos del resultado final de las políticas gubernamentales. Por ejemplo, un indicador de educación referido al número de individuos matriculados en un año no necesariamente puede reflejar una mejora en el nivel de educación alcanzado por la población que es el objetivo último de las políticas públicas.

Hecha esa distinción, se identificaron indicadores que estén más estrechamente asociados al resultado de las políticas públicas y que se vinculen con las funciones de gasto público social. Se tomaron en cuentas las funciones de salud, educación y vivienda y servicios básicos:

- Para salud: tasa de mortalidad infantil (niños menores de 1 año), tasa de mortalidad materna y esperanza de vida al nacer. Con estos indicadores se captura el impacto del gasto en salud sobre el estado sanitario de la población.¹⁶
- Para educación: años promedio de estudio para la población de 19 años de edad o más, tasa de analfabetismo. Estos indicadores reflejan el impacto del gasto educativo sobre el nivel y calidad de la educación de la población.
- Vivienda y servicios urbanos: porcentaje de viviendas que disponen de energía eléctrica conectada a la red, porcentaje de viviendas conectadas a la red de agua potable y porcentaje de viviendas con descarga al alcantarillado. Estos indicadores reflejan la provisión de bienes públicos a nivel local, donde los municipios tienen una participación importante.

Los indicadores fueron seleccionados para los años 1992, 2001 y 2012 ya que gran parte de estos provienen de los censos nacionales de población y vivienda. Esto permite desagregar la información a nivel de departamentos y municipios.

¹⁶Las fuentes de información utilizadas son el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas UDAPE.

Efectos económicos y macrofiscales de los recursos naturales no renovables en América Latina

Darío Rossignolo¹

Abstract

Este trabajo tiene como objetivo presentar una evolución detallada del impacto económico y macrofiscal de los recursos naturales no renovables en América Latina. Dado el crecimiento importante experimentado por los mismos, que constituyen la principal fuente de exportaciones de los países de la región, se analizará en este trabajo la manera en que los mismos han utilizado los ingresos adicionales con fines de aprovechamiento fiscal y su consecuente efecto económico. Uno de los mecanismos utilizados ha sido el establecimiento de fondos de estabilización, para lo cual se presentará el caso de Chile.

Palabras clave: recursos naturales, ingresos fiscales, fondos de estabilización

JEL classification: E6, H3, H2

I. Introducción

Los vaivenes del contexto macroeconómico generan para los países de América Latina un cuadro de extrema inestabilidad, lo que trae aparejados complejos aspectos sociales y políticos, que se hacen más notables al verificarse incrementos sustanciales en los niveles de desigualdad y pobreza.

El crecimiento económico que registró la región entre 2003 y 2008, así como el aumento del consumo, el descenso de la pobreza y la reducción de la desigualdad experimentados han estado vinculados, entre otros factores, a los elevados precios de los recursos naturales durante ese período. Este ciclo favorable ha sido fundamental en la mejora de los resultados macroeconómicos y de la posición fiscal de los países exportadores de la región.

Sin embargo, este crecimiento en los recursos no está exento de dificultades. Se ha generalizado la percepción de que los países más ricos en recursos naturales alcanzan, en términos generales, menores niveles de desarrollo económico que los que no los poseen, lo que en la literatura empírica asociada a esta hipótesis, se conoce con el nombre de “maldición” de los recursos naturales; se generaría un desplazamiento de las inversiones hacia el sector de los recursos naturales, con lo que se reduciría la diversificación productiva.

Por otro lado, la volatilidad de los precios de los recursos naturales puede convertirse en una fuente de alta inestabilidad de los ingresos fiscales y el crecimiento económico. Además, las industrias extractivas de recursos naturales (como la de minería e hidrocarburos) generalmente son muy intensivas en capital pero no generan mucho empleo directo, de modo que promueven la concentración de rentas, lo que se traduce en mayores niveles de desigualdad.

Las políticas de gobernanza de los recursos naturales aparecen en América Latina con el fin de redireccionar las rentas adicionales hacia fines de políticas de ingresos, estabilización y redistribución. Esto no sólo consiste en la participación estatal en el proceso productivo, sino en la intervención en los mecanismos de ahorro, distribución y uso de las rentas públicas provenientes de estos sectores (fondos de inversión, estabilización y ahorro), así como otras funciones de ordenamiento de las actividades asociadas a los sectores extractivos de recursos naturales.

Las políticas públicas, a partir de la acción de los gastos públicos y los impuestos, pueden ayudar a morigerar estos aspectos mediante los efectos redistributivos de las mencionadas herramientas.

¹Universidad de Buenos Aires. Investigador y consultor. Email: darossignolo@yahoo.com, darossignolo@gmail.com. Este trabajo constituye una síntesis del informe elaborado a solicitud de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se desea agradecer los comentarios de Juan Pablo Jiménez y Juan Carlos Gómez Sabaini. Las opiniones vertidas en el mismo son de responsabilidad exclusiva del autor.

El trabajo contendrá un análisis de los efectos fiscales de los recursos naturales no renovables, en sus múltiples dimensiones. El mismo se focalizará además en aquellos aspectos relacionados con el uso y distribución de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables.

Se presentará inicialmente un panorama sobre la evolución de la explotación de los recursos no renovables, relacionados con la evolución de las exportaciones. En segunda instancia, se analizará el comportamiento de los precios internacionales, factor fundamental para explicar el desenvolvimiento de las ventas al exterior.

Seguidamente se presentará, en la tercera sección, un análisis de los efectos económicos de los recursos naturales. Allí se discutirá sobre la volatilidad de precios y variables macroeconómicas, apreciación cambiaria, y los impactos sectoriales, tanto para el sector agropecuario como el minero y petróleo extractivos. El análisis incluye una sección en donde se discuten los efectos sobre crecimiento y desigualdad.

La cuarta sección discurrirá sobre los instrumentos fiscales. Se expondrá la estructura tributaria y sus efectos sobre el ciclo económico, la presencia de impuestos a las exportación y su impacto sobre los sectores alcanzado. La quinta sección abarcará el estudio de los fondos de estabilización, utilizados en la región para morigerar los avatares de los shocks adversos internacionales. Se analizarán allí los casos particulares y se presentará evidencia cuantitativa

Sin embargo, el comportamiento reciente de los mercados internacionales, en los cuales se advierte una reversión de los patrones de crecimiento de precios de commodities, presenta un nuevo escenario a la región, la que ahora se encuentra con una disminución de los recursos adicionales provenientes del sector externo. La sección sexta trata estos temas, y la séptima concluye.

II. La explotación de los productos no renovables en la región

II.2. Comportamiento de los precios internacionales

En el apartado anterior se estableció que América Latina aumentó su importancia como proveedor de productos basados en recursos naturales, lo que sugeriría en principio que las exportaciones de América Latina se han “primarizado” (Albornoz (2012)).

Resulta de interés relacionar el incremento en las exportaciones primarias experimentado en América Latina con el crecimiento de los precios. En el gráfico 5 puede apreciarse la evolución de los precios internacionales de los productos agropecuarios, aceites, harinas y semillas oleaginosas, mientras que en el gráfico 6 se presenta el comportamiento de los precios de la energía, minerales y metales.

En todos los casos, los precios internacionales de los principales commodities que exporta la región se multiplicaron en el período comprendido entre enero de 1990 y diciembre de 2014, incluyendo ambos extremos. Entre los bienes analizados, el oro, el hierro y el petróleo lideraron los incrementos, con evoluciones cercanas al 190%, 390% y 194%, respectivamente. Por otro lado, el café, la soya (incluyendo el aceite y la harina), el cobre y el gas natural experimentaron incrementos comprendidos entre el 80% y el 180%.

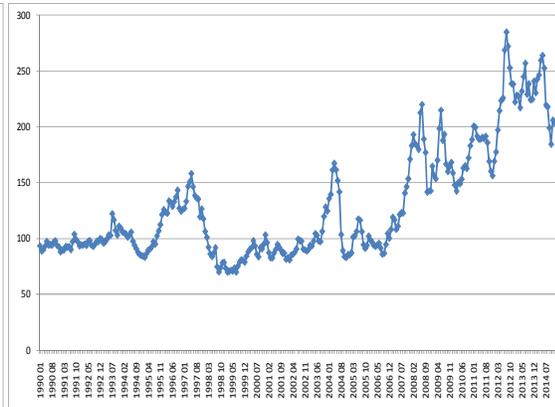
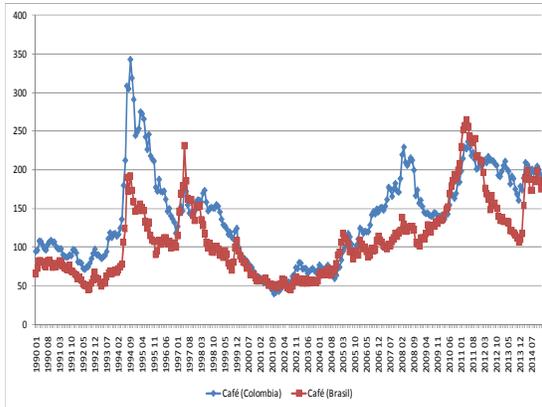
Dada la elevada dependencia de América Latina en relación con las exportaciones de productos primarios, y su evidente relación con los precios internacionales de estos bienes, es de suma importancia analizar las fluctuaciones de los precios, en un marco de volatilidad en la evolución de los mismos. Como se mencionara con anterioridad, y se expresará con detalle más adelante, los mecanismos de transmisión de esta volatilidad generan importantes efectos en las variables macroeconómicas, lo que afecta los patrones de crecimiento de la región.

Gráfico 1

Evolución de los precios internacionales de los principales bienes exportados (1990-2014)

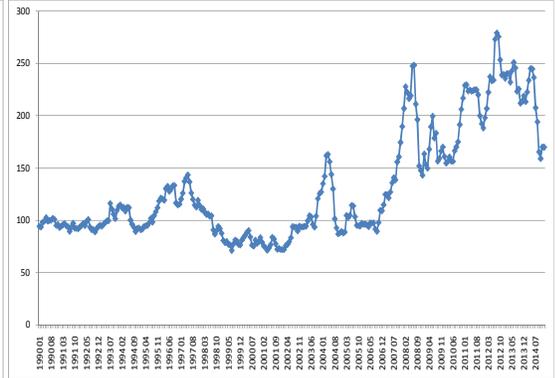
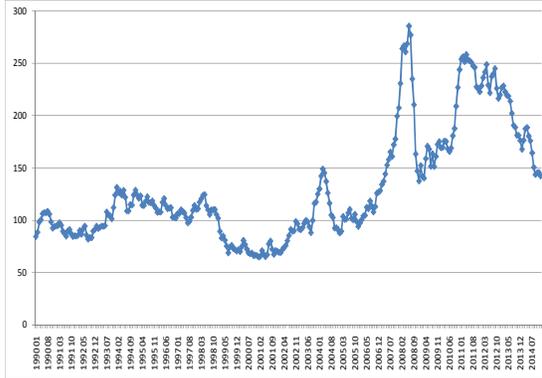
a. Café (Colombia) y Café (Brasil)

b. Harina de soya



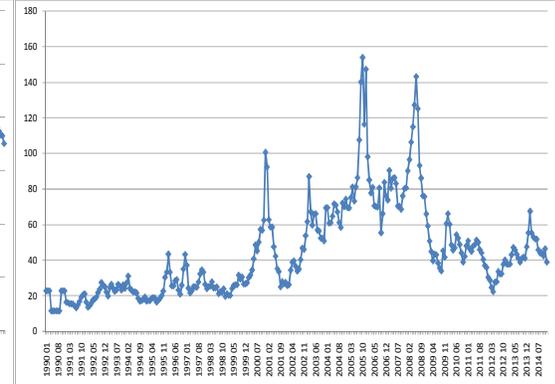
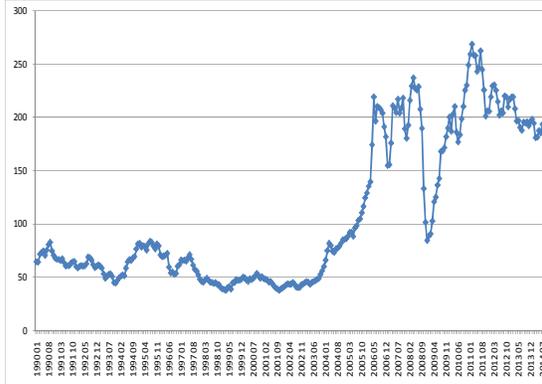
c. Aceite de soya

d. Soya



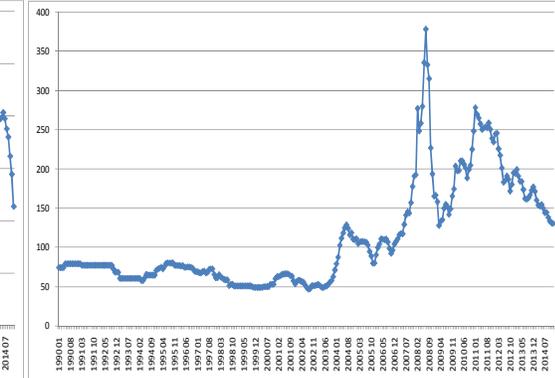
e. Cobre

f. Gas natural



g. Petróleo crudo

h. Carbón



Fuente: IMF Primary Commodity Prices

Para medir la volatilidad de estos productos, en el cuadro 1, se utiliza el indicador del coeficiente de variación, definido como la desviación estándar de la serie sobre su media. Los resultados muestran que el coeficiente de variación es menor para el cobre, el carbón y el gas natural que para el petróleo y para el hierro. Adicionalmente, en el cuadro puede verse que la volatilidad para los minerales, metales y energía es mayor que para los productos agropecuarios, aceites y semillas oleaginosas.

Cuadro 1
Medida de volatilidad de los precios del cobre y del petróleo

	Bananos	Azúcar	Carne de vacuno	Café (Colombia)	Café (Brasil)
Media	620.8841	12.4111	119.7569	74.0736	125.0739
Desviación estándar	217.7210	5.4199	38.5560	31.5708	55.5147
Coeficiente de variación (Desviación estándar/media)	0.3507	0.4367	0.3220	0.4262	0.4439

	Aceite de soya	Soya	Harina de soya	Crustáceo congelado	Cobre
Media	646.8510	291.9975	264.4249	12.4332	4000.5481
Desviación estándar	266.2371	118.5175	103.7707	2.4494	2561.3413
Coeficiente de variación (Desviación estándar/media)	0.4116	0.4059	0.3924	0.1970	0.6402

	Hierro	Oro	Petróleo crudo	Carbón	Gas natural
Media	44.5743	636.1327	46.4847	56.4735	3.9041
Desviación estándar	49.7693	442.5798	33.9059	33.7246	2.3412
Coeficiente de variación (Desviación estándar/media)	1.1165	0.6957	0.7294	0.5972	0.5997

Fuente: elaboración propia a partir de datos de IMF PrimaryCommodityPrices

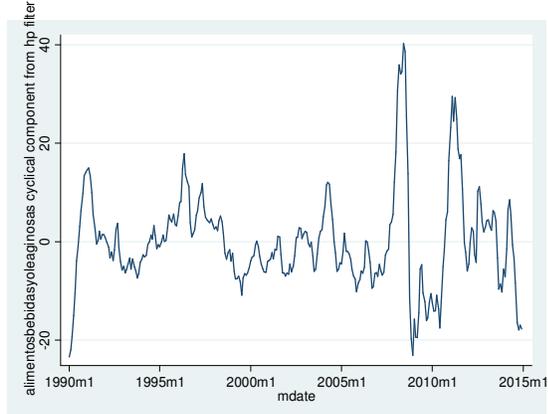
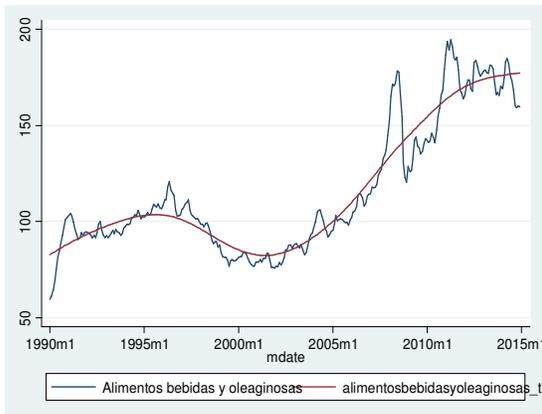
El incremento experimentado en los precios de los productos en los que se especializa la región permitió una fuerte mejora en la relación de precios del intercambio. La alta participación relativa de los productos básicos en el total de exportaciones se traduce en que los términos de intercambio de la región guardan una relación estrecha con el índice de precios de los productos básicos de exportación (Jiménez y Tromben (2006)).

Sin embargo, se advierten grandes diferencias entre países (Rossignolo (2015)). Los países que registraron una mejora más pronunciada en los términos de intercambio en el período 2003-2006 son la República Bolivariana de Venezuela, Perú, Chile y Bolivia, con magnitudes porcentuales de entre el 40% y el 85% mayores. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, esta mejora es reflejo del alto precio del petróleo; en el caso de Chile, ella se debe al alza del precio del cobre. En el período 2009-2012, los mayores incrementos están también liderados por Venezuela, Colombia y Ecuador (petróleo), y Bolivia (gas).

Como puede apreciarse en el gráfico 2, tanto el índice de precios de productos agropecuarios como el de productos energéticos y minerales están por debajo de la tendencia, con lo cual están en la fase contractiva del ciclo, luego de períodos de comportamiento creciente impulsados básicamente por la demanda internacional (por ejemplo, en el caso de los alimentos, China e India han sido factores preponderantes). Puede diferenciarse sin embargo, el comportamiento de los tres índices: el de productos alimentarios parece evidenciar un proceso de reversión a la media, mientras que el de energía, que ostentaba un comportamiento aproximadamente constante en el período posterior a la crisis 2008-2009, evidencia una caída muy marcada y un consecuente alejamiento del componente cíclico en relación con la tendencia en el último año. El de minerales y metales, por el contrario, evidencia un alejamiento de la tendencia. En las tres series analizadas se aprecia un incremento importante en la variabilidad del componente cíclico, y la volatilidad resultante, entre 2008 y 2011.

Gráfico 2

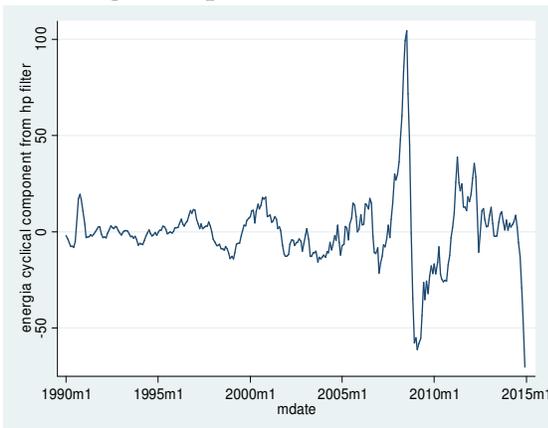
América Latina y el Caribe: series, tendencias y componentes cíclicos, 1990-2014 (2005=100)
a. Productos agropecuarios, serie y tendencia b. Productos agropecuarios, componente cíclico



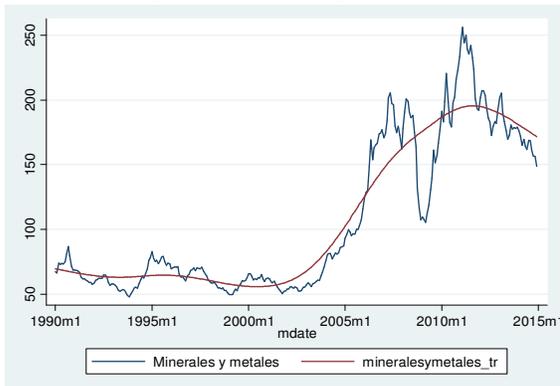
c. Energía, serie y tendencia



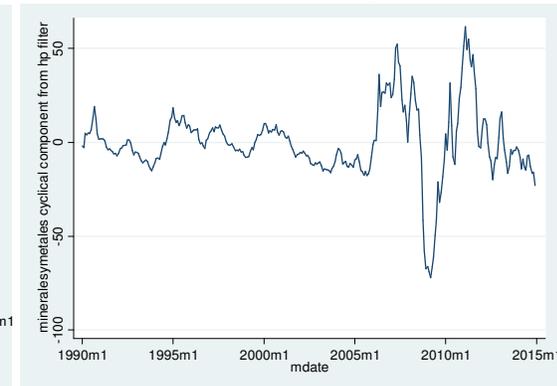
d. Energía, componente cíclico



e. Minerales y metales, serie y tendencia



f. Minerales y metales, componente cíclico



Fuente: elaboración propia a partir de datos de IMF PrimaryCommodityPrices

III. Los efectos económicos de los recursos naturales

La referida volatilidad en los precios de los bienes exportados por América Latina, lo que tiene su correlato en la variabilidad de los ingresos por exportaciones y el consecuente ingreso de divisas, genera, por un lado, una marcada inestabilidad en las variables macroeconómicas y afecta de manera significativa en la región a las personas en situación de vulnerabilidad de pobreza y más desventajadas en la distribución del ingreso.

Por otro lado, otro de los efectos que más han sido tratados en la literatura en relación con los ingresos de divisas provenientes de la exportación de bienes provenientes de la explotación de recursos naturales, en particular, o, en un caso más general, del superávit del balance de pagos (entrada de capitales o superávit de cuenta corriente), ha sido la denominada "enfermedad holandesa", fenómeno

que se produce a partir del ingreso de divisas que tiende a apreciar el tipo de cambio. Esto genera perjuicios a la producción doméstica, con el consecuente desincentivo a las exportaciones.

El uso de los recursos no renovables plantea un conjunto de aspectos que deben ser tenidos en cuenta al momento de diseñar la política fiscal más apropiada. Con el fin de examinar la política fiscal que han llevado adelante los países bajo análisis, este apartado se dividirá en tres partes: en primer lugar, se estudiará la evidencia de apreciación cambiaria; en segundo, se analizarán en términos conceptuales, cuáles son los efectos económicos del incremento en los precios de los bienes exportables en función de la desigualdad y el crecimiento económico. En tercer lugar, se analizarán los impactos sectoriales de los incrementos de precios en agricultura, minería y energía.

Para ello, se analizará el comportamiento de las diferentes variables macroeconómicas (tipo de cambio, ingreso per cápita, desigualdad, entre otros) teniendo en cuenta la evolución de los precios internacionales de los recursos naturales exportados por la región. Los mismos fueron segmentados en tres grupos, de acuerdo con la composición de los bienes principales exportados por los países y que fueran explicitados en los apartados anteriores, a saber: alimentos, bebidas y oleaginosas, minerales y metales, y energía². Entretanto, en función de los ingresos fiscales obtenidos a partir del comercio de estos bienes³, los países incluidos en los grupos anteriores son Argentina y Costa Rica, en el caso de alimentos, bebidas y oleaginosas; Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Perú y Venezuela (Rep. Bol. de), en el caso de minerales y metales, y Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela (Rep. Bol. de) para energía. Las cuestiones mencionadas se desarrollarán en los apartados subsiguientes.

III.1. La apreciación cambiaria

El problema de la "enfermedad holandesa" refiere a una contracción en el sector industrial o productor de manufacturas originado por un incremento en el ingreso generado por la exportación de algún commodity. En esta situación, la mejora económica, no obstante dar origen a un inmediato mejoramiento de los términos de intercambio, puede producir efectos nocivos en la economía.

La entrada de divisas asociadas a los mayores ingresos por exportaciones, y los consecuentes superávit de balance de pagos, generan apreciación cambiaria. Con la apreciación cambiaria también aumenta el costo relativo de la producción industrial del país, impulsando la pérdida de competitividad en los mercados de exportación internacionales.

Los mecanismos básicos de transmisión son los siguientes: el efecto riqueza generado por los incrementos en los ingresos relacionados con la exportación de commodities incrementa el consumo deseado para todos los bienes, en particular no transables. Esto último genera un incremento en la producción y en el precio relativo de este sector, dado que el mercado de no transables debe equilibrarse domésticamente.

Como resultado de lo anterior, los recursos productivos se mueven hacia el sector de no transables, lo que lleva a una contracción en la producción de otros bienes transables, como las manufacturas. Se ocasiona el efecto paradójico de incentivar a una reducción de la producción y el comercio exterior en los sectores de actividad transable que no han sido objeto de la bonanza así como en los sectores productores de bienes que compiten con las importaciones. Todo ello como consecuencia de los cambios en los precios relativos y de los efectos de la apreciación cambiaria a la cual puede conducir dicho proceso. Desde la perspectiva del "bienestar", esta reasignación es no deseable sólo si existen ineficiencias asociadas a la expansión de un sector en detrimento de los demás (García Cicco y Kawamura (2014)).

Por otro lado, la volatilidad de los precios de los recursos naturales puede convertirse en una fuente de alta inestabilidad de los ingresos fiscales y el crecimiento económico. Además, las industrias extractivas de recursos naturales (como la de minería e hidrocarburos) generalmente son muy

² Alimentos, bebidas y oleaginosas incluye bananas, azúcar, crustáceo congelado, carne de vacuno, café, té, soya, aceite y harina de soya; minerales y metales comprende al cobre, hierro y oro, y energía abarca al petróleo crudo, gasolina, carbón y gas natural.

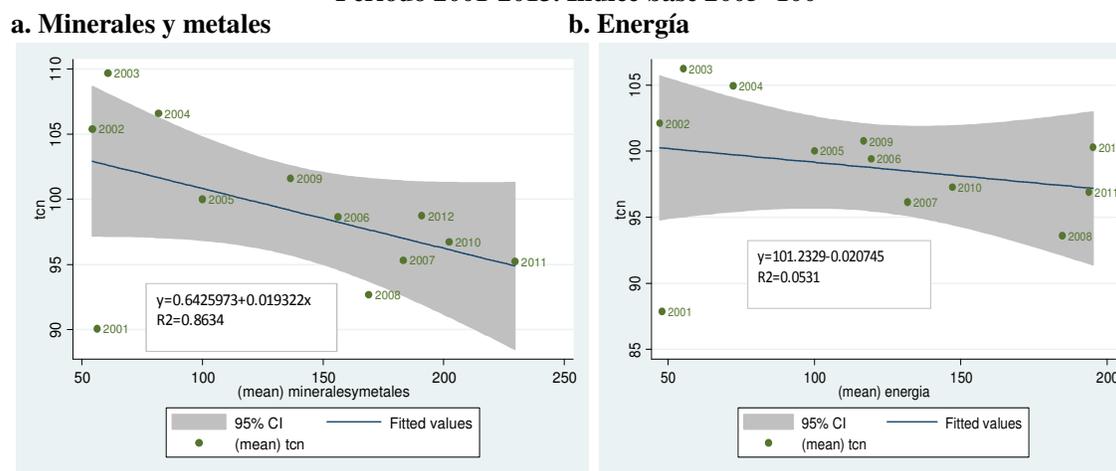
³ La composición de los ingresos fiscales se presentará más adelante.

intensivas en capital pero no generan mucho empleo directo, de modo que promueven la concentración de rentas, lo que se traduce en mayores niveles de desigualdad. En la medida en que la explotación de recursos naturales demande trabajo poco calificado, su desarrollo tampoco operará como un estímulo para incrementar los niveles educativos de la población y dificultará el surgimiento o la intensificación de la producción con mayor contenido tecnológico (CEPAL (2014)).

En el gráfico 3 se presenta la evolución del tipo de cambio nominal para los países de América Latina con mayor dependencia de sus ingresos por exportaciones de recursos naturales, en términos de índice base 2005=100. En el mismo se muestra, por un lado, la relación del promedio del tipo de cambio nominal y el promedio de los precios de los minerales y metales para los países con ingresos fiscales provenientes de los mencionados bienes, y por el otro, la relación del tipo de cambio nominal promedio y los precios de la energía para los países correspondientes. En el primero de los casos se advierte, en el resto de los países analizados se advierte una caída de relevancia en el tipo de cambio nominal, con una correlación estadísticamente significativa, mientras que para el caso de la energía, la revalorización de la moneda local, si bien puede advertirse, no es tan marcada, para el período analizado dado que la correlación no es estadísticamente significativa (el coeficiente de correlación es de -0,23, con una significatividad de 0,47)⁴.

Si bien, como quedara expresado, para los casos de Argentina y la República Bolivariana de Venezuela se advierten incrementos del tipo de cambio nominal⁵ (devaluaciones periódicas, en el caso de regímenes cambiarios administrados), resulta interesante analizar si devaluaciones realizadas por las autoridades económicas en términos nominales también tuvieron su correlato en términos reales. En el gráfico 10 se aprecia la evolución del tipo de cambio nominal y real para ambas economías, calculado este último a partir de multiplicar el tipo de cambio nominal por el índice de precios de Estados Unidos y dividido por los precios de cada país. Se advierte una clara tendencia hacia la apreciación en términos reales de la moneda local.

Gráfico 3
Relación del tipo de cambio nominal y los precios de los recursos naturales en América Latina
Período 2001-2013. Índice base 2005=100



Fuente: elaboración propia a partir de datos de IMF PrimaryCommodityPrices

La fijación por parte de las autoridades económicas de tipos de cambio básicos "atrasados", es decir, que no siguen la evolución de los precios relativos de transables y no transables, resulta ser una política de captación de rentas hacia los sectores beneficiados por precios internacionales más elevados. Esta "detracción cambiaria", mediante la cual los sectores concentrados pierden poder de compra relativo en comparación con otros sectores, es un mecanismo redistributivo adicional a las

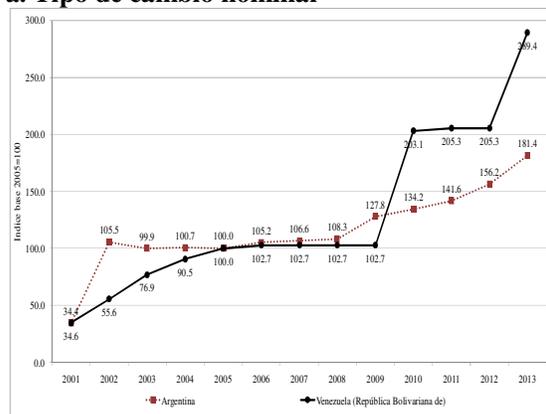
⁴Con excepción de los casos de Argentina y Venezuela, cuyos valores se han excluido del análisis en función de lo que se expone en el párrafo subsiguiente.

⁵ En Argentina, el tipo de cambio nominal se incrementó un 427% entre 2001 y 2013, mientras que en Venezuela el aumento fue de alrededor del 736%.

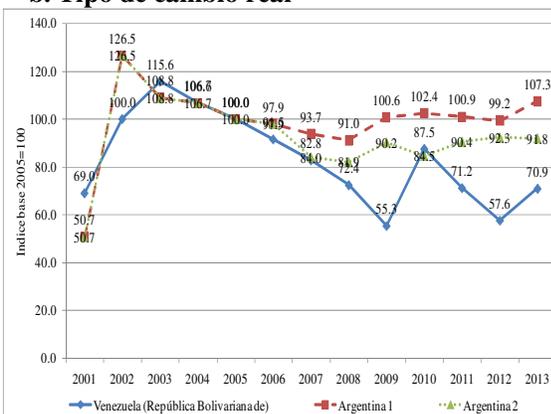
"detracciones arancelarias" (impuestos sobre la exportación, que se comentarán más adelante), que han utilizado además los gobiernos con el objetivo de apuntar hacia una mayor igualdad.

Gráfico 4
Evolución del tipo de cambio nominal y real en Argentina y Venezuela
Período 2001-2013, datos anuales - Índice base 2005=100

a. Tipo de cambio nominal



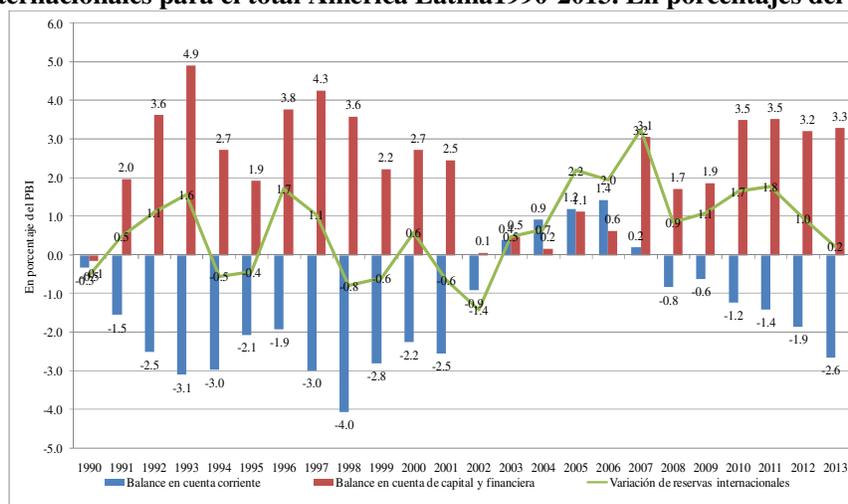
b. Tipo de cambio real



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPALSTAT, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (Argentina), Dirección de Estadística de la provincia de San Luis (Argentina) y Banco Central de Venezuela
 Nota: el tipo de cambio real fue calculado a partir de multiplicar el tipo de cambio nominal por el índice de precios al consumidor de Estados Unidos, y dividir por el índice de precios al consumidor de cada país $ER = (E * P^f) / P$. En el caso de Argentina, para obtener una estimación alternativa sobre la apreciación cambiaria se consideró el índice de precios al consumidor de la provincia de San Luis, que posee una estimación para todos los períodos considerados, y divergen del índice de precios calculado a nivel nacional (Argentina 2).

Resulta interesante analizar la evolución del ingreso de divisas en América Latina. De la lectura del gráfico 4 pueden establecerse tres períodos bien marcados para aproximadamente los últimos 25 años. Durante los años 90, convivían fuertes déficit en cuenta corriente, los que, cuando eran financiados con entradas de capitales, permitían ganar reservas internacionales a los bancos centrales; si los mismos eran insuficientes, los bancos centrales debían solventar los déficit en cuenta corriente. En este período, los saldos de cuenta corriente y de la cuenta capital estaban en direcciones opuestas.

Gráfico 4
Evolución del balance en cuenta corriente, cuenta capital y financiera y variación de reservas internacionales para el total América Latina 1990-2013. En porcentajes del PBI



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPALSTAT. Nota: no se incluyeron los errores y omisiones

En segunda instancia, la primera mitad de la década de 2000 (hasta la crisis internacional de 2008), ambos balances iban en el mismo sentido, lo que permitía una abundante entrada de divisas que llevaba a los bancos centrales a incrementar las reservas internacionales. A partir de la crisis, vuelve el patrón de superávit de cuenta capital y financiera y déficit de la cuenta corriente, con lo cual la entrada de divisas está impulsada principalmente por el saldo de la cuenta capital y financiera. Durante la última década, los bancos centrales han ganado reservas internacionales, lo que les ha permitido margen para efectuar políticas monetarias expansivas en ausencia de esterilización; sin embargo en 2013 la entrada neta de divisas se ha reducido de manera importante. Parece claro que, luego de la crisis internacional, las exportaciones han mostrado un menor dinamismo, y la apreciación del tipo de cambio evidenciada en los párrafos anteriores ha afectado negativamente el balance comercial de las economías latinoamericanas.

III.2. Los efectos sobre crecimiento y desigualdad

La cuestión importante a considerar es si la volatilidad macroeconómica (medido como la varianza o la desviación estándar de alguna variable económicamente significativa como PBI, tipo de cambio real) juega un rol central en determinar el grado de desigualdad en la distribución del ingreso de un país (Breen y García Peñalosa (1999)) y en el crecimiento del producto. Hausmann y Gavin (1996) han mostrado que las economías de América Latina son mucho más volátiles y mucho más desiguales que las economías avanzadas, y que en realidad la volatilidad del nivel del PBI está positivamente correlacionada con la desigualdad.

Los costos en términos de bienestar de la volatilidad macroeconómica en los países en desarrollo son particularmente elevados. Los mismos provienen, en primer lugar, del efecto directo de pérdida de bienestar de desviarse de un patrón de consumo suavizado intertemporalmente, óptimos para un determinado conjunto de individuos naturalmente aversos al riesgo. La volatilidad macroeconómica, sintetizada en la volatilidad del PBI, se refleja de manera desproporcionadamente significativa en los países en desarrollo. Las ganancias de bienestar que devendrían a partir de reducir la volatilidad en el consumo pueden ser sustanciales. Basados en el enfoque de Athanasoulis y van Wincoop (2000), el Banco Mundial (2000) estima ganancias potenciales en términos del bienestar del 5 al 10% del consumo en varias economías de Latinoamérica, mientras que la misma ganancia significa, para los países avanzados, sólo un 1% del consumo.

No menos importante, la volatilidad macroeconómica tiene un impacto negativo en el crecimiento del PBI y consecuentemente en el consumo futuro. La volatilidad tiene un impacto negativo a través de los canales relacionados con la incertidumbre (económica, política, y relacionada con las políticas), y con la estrechez de restricciones de inversión (cuando la volatilidad refleja grandes fluctuaciones negativas). Aizenman y Pinto (2005) revisan estos mecanismos y la literatura relacionada.

Varias especificaciones utilizan el análisis de regresión para mostrar la influencia de la volatilidad en el crecimiento del producto. Por ejemplo, Fatás y Mihov (2005) usan la tasa media de crecimiento del producto per cápita como variable dependiente, y como variables independientes la volatilidad de shocks exógenos al gasto de consumo del gobierno, incluyendo variables institucionales también.

La política fiscal juega un importante papel en la función de estabilizar la economía. La recomendación básica que suele hacerse es que cuando la economía se encuentra en un período de bonanza, las autoridades fiscales debieran ser capaces de moderar la actividad restringiendo el gasto público y, por el contrario, durante las recesiones, la política fiscal debiera ayudar a reanimar la economía. Si el nivel de gasto público se incrementa siguiendo la recaudación tributaria en aquellos momentos de bonanza económica, aparecen dos problemas importantes. Por una parte, para mantener el presupuesto estabilizado a lo largo del ciclo económico será necesario realizar reducciones importantes en el nivel del gasto público futuro, cuando los ingresos fiscales se reduzcan ante un contexto menos favorable. Por otra parte, la expansión del nivel de gasto público más allá de lo que sugiere su tendencia de largo plazo no es neutral con respecto a los precios relativos, en particular el tipo de cambio y la tasa de interés real (Jiménez y Tromben (2006)).

En los años más recientes, los países de Latinoamérica han experimentado un incremento sin precedentes en los precios de los activos, apreciando los tipos de cambio reales y con un marcado crecimiento en la producción (Izquierdo et al., 2008; Sosa et al., 2013). Por ejemplo, de acuerdo con

Fosatti (2014) considerando seis países grandes de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú), la tasa de crecimiento promedio trimestral del PBI había sido del 0,43% en la década de 1980 (alrededor de 2% en términos anuales. El crecimiento promedio de la región trepó a 0,70% durante los 1990s y fue del 1,2% (alrededor del 5% en términos anuales) en la década de 2000. Adicionalmente, Fosatti (2014) observa una reducción de la volatilidad de la tasa de crecimiento del PBI. Durante la década de 1980, la desviación estándar de la tasa de crecimiento trimestral del PBI real fue de 2,85%, disminuyendo a 1,70% en la década de 1990, y cayendo adicionalmente a 1,27% en los años 2000. Cabe consignar que el análisis realizado por este autor culmina en 2010.

Osterholm y Zettelmeyer (2007), e Izquierdo et al. (2008) muestran que las condiciones externas favorables, como la abundante liquidez internacional y el aumento del precio de las commodities pueden explicar una porción importante del crecimiento observado en los países de Latinoamérica. Camacho y Perez-Quiros (2013) documentan la existencia de un vínculo positivo entre el crecimiento del PBI real y los precios de las commodities para América Latina. Nuevamente de acuerdo con Fosatti (2014), el crecimiento promedio del índice de precios de commodities relevantes para la región fue de -0.31% en los 1980s y aproximadamente 0% en los 1990s. Sin embargo, luego de 2003, el crecimiento promedio trimestral de los precios de las commodities fue de 3,75% (15% en términos anuales), exhibiendo patrones tendenciales similares a los observados en la tasa de media de crecimiento y a la desviación estándar del PBI real.

Fosatti (2014) encuentra evidencia significativa y lineal entre la tasa de crecimiento del PBI real y la tasa de crecimiento de los precios de las commodities en la región. Sin embargo, y contrariamente a los resultados de Camacho y Perez-Quiros (2013), la hipótesis de que los incrementos de precios de commodities tienen efectos diferenciados a los de reducciones en los precios (relación no lineal) es rechazada para todos los países considerados

Adicionalmente al impacto de la volatilidad, las cuestiones institucionales y de la gobernanza de los recursos naturales también juega un papel central⁶. De acuerdo con CEPAL (2014), la experiencia internacional muestra casos de países donde la explotación de recursos naturales deriva en una economía política caracterizada por la captura de rentas por parte de un pequeño grupo, que las usa para reforzar patrones de desigualdad y segregación social y mantener el control autoritario del aparato político. En estos casos las rentas se destinan a usos no productivos o se disipan en gastos corrientes volátiles, con consecuencias negativas (sobre este tema se hará referencia más adelante).

Por el contrario, existen países en los cuales se genera una economía política en la que el Estado capta la mayor proporción de esas rentas y las destina a la inversión en educación o a generar mayor cohesión social a través de mecanismos redistributivos sostenibles que pueden favorecer simultáneamente la productividad y la igualdad, conformando un círculo virtuoso que relaciona recursos naturales, crecimiento e igualdad (CEPAL (2014)).

No existe, sin embargo, evidencia concluyente sobre la relación entre recursos naturales y desarrollo económico, por un lado, y recursos naturales y desigualdad, por el otro. Existen países (Australia, el Canadá, los Estados Unidos, entre otros) que explotan intensivamente sus recursos naturales y constituyen economías desarrolladas y presentan bajos niveles de desigualdad. Por tanto, la observación de las experiencias nacionales sugiere que deben considerarse otros elementos para comprender la vinculación entre recursos naturales, desarrollo e igualdad.

Existen antecedentes de evidencia empírica acerca de la relación entre recursos naturales y crecimiento económico, por un lado, y recursos naturales y desigualdad, por otro, así como sobre los canales de vinculación entre estas variables. En relación con los primeros, Sachs y Warner (1995), observaban una relación negativa entre la abundancia de los recursos naturales y el crecimiento económico (datos de corte transversal), mientras que Lederman y Maloney (2006) no encuentran una relación significativa (basados en datos de panel)

⁶ Se reproduce aquí la definición de CEPAL (2014): se entiende aquí la gobernanza como las acciones conjuntas y el ejercicio de autoridad pública que los distintos agentes del Estado (poder ejecutivo, legislativo y judicial junto con los organismos regulatorios sectoriales, entre otros) efectúan a través del marco de políticas, instituciones y regulación vigentes

Algo similar ocurre con los análisis de la relación entre abundancia de recursos naturales y desigualdad: no es posible llegar a una conclusión única sobre la naturaleza de ese vínculo a partir de la evidencia empírica (CEPAL (2014)).

En ambos casos, los resultados se encuentran sujetos a la disponibilidad de información y a la factibilidad de captar adecuadamente aspectos institucionales que puedan incluir índices de corrupción y grado de fiscalización y cumplimiento de las leyes, grado de concentración de poder en las élites, nivel de transparencia en el manejo de las rentas y existencia de mecanismos de control social, entre otros (Collier y Goderis (2007)). Collier y Goderis (2011) muestran que los incrementos en los precios de las commodities tienen efectos de corto plazo en la producción que son incondicionalmente positivos, pero los efectos de largo plazo dependen del tipo de commodity y de la calidad de las instituciones gubernamentales. Con un nivel de gobernanza débil, los incrementos en los precios de las commodities no provenientes de la agricultura tienen efectos negativos de largo plazo en el producto que dominan a los efectos de corto plazo, y que pueden más que compensar la ganancia directa en los ingresos provenientes de los términos de intercambio.

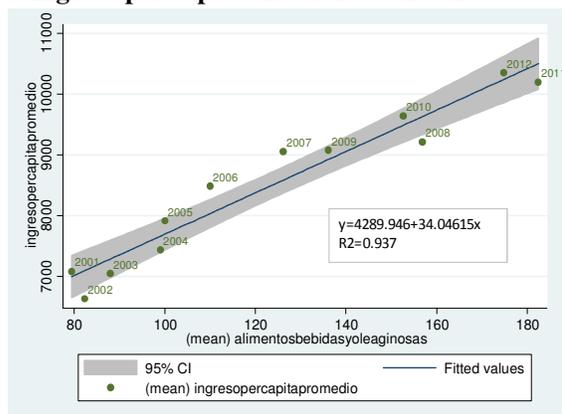
En el gráfico 5 pueden apreciarse, para el caso de América Latina, correlaciones positivas y significativas en el caso del ingreso per cápita, es decir, mayores precios de los recursos naturales están asociados con procesos de crecimiento económico, y correlaciones negativas y también significativas para el caso de la desigualdad del ingreso de mercado medida a través del índice de Gini (mayores precios de los bienes exportados se asocian con menores niveles de desigualdad). Esto se reitera para los diferentes tipos de bienes analizados: agro, minería y energía.

Gráfico 5

Relación entre los precios de los recursos naturales y el ingreso per cápita y la desigualdad

Gráfico 5.1. Precios de los alimentos, bebidas y oleaginosas (2001-2012)

a. Ingreso per cápita en dólares constantes



b. Índice de Gini promedio

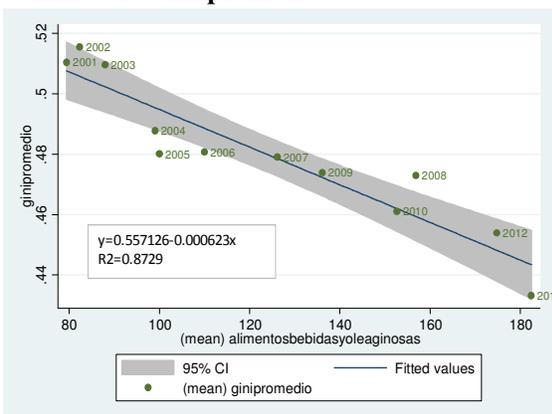
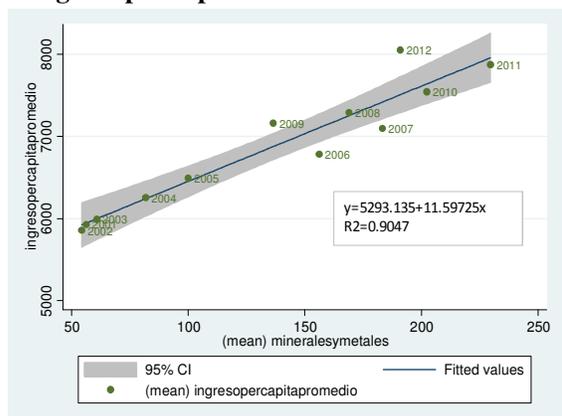


Gráfico 5.2. Precios de minerales y metales (2001-2012)

a. Ingreso per cápita en dólares constantes



b. Índice de Gini promedio

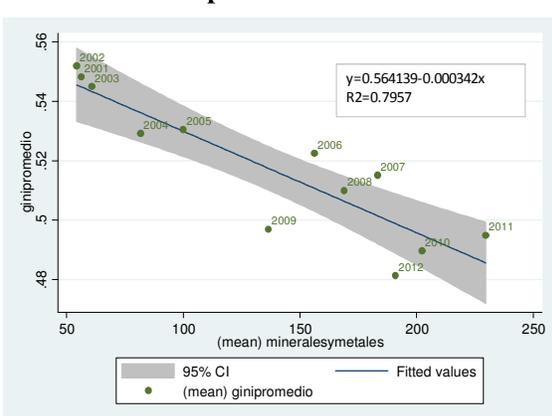
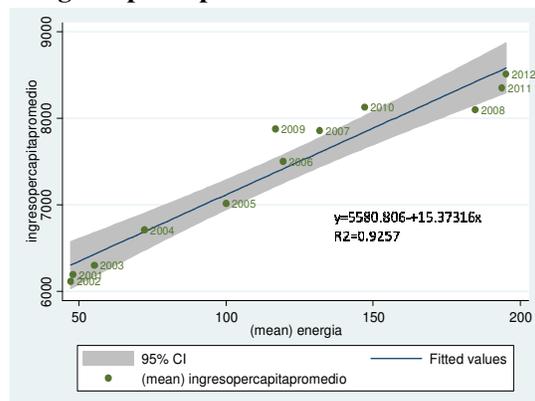
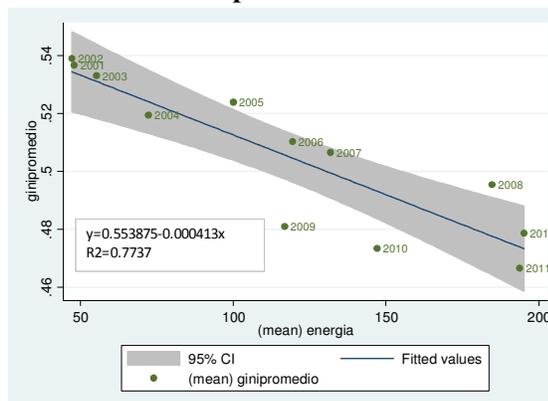


Gráfico 5.3. Precios de la energía (2001-2012)

a. Ingreso per cápita en dólares constantes



b. Índice de Gini promedio



Fuente: elaboración propia a partir de datos de IMF PrimaryCommodityPrices y CEPALSTAT

A partir de este diagnóstico sobre la importancia de los factores institucionales, se hace necesario avanzar en la consideración de los distintos aspectos involucrados y, en particular, profundizar en las dimensiones concretas que debería abarcar una mejor gobernanza de los recursos naturales. Solo así se podrán identificar los principios específicos que deben regir los acuerdos en relación con esa gobernanza, manera fin de progresar hacia el cambio estructural con igualdad.

III.3. Los impactos sectoriales

Dada la particular estructura del comercio exterior en América Latina, resulta de importancia estudiar los efectos, a nivel micro y macroeconómico, del crecimiento de los precios internacionales de los bienes primarios producidos en la región y que, como fuera expresado, constituyen una porción muy significativa de las exportaciones. Los impactos analizados se dividen en precios de los bienes agropecuarios, energía y minería, y se expondrán a continuación.

III.3.1. Los precios de los bienes agropecuarios

Un informe publicado a principios de 2008 por el Banco Mundial (“Rising food prices: policy options and World Bank response”) hace referencia al escenario actual de alza de precios internacionales y sus efectos en los países emergentes. Señala cómo la tendencia creciente del nivel de precios de los alimentos se aceleró en 2008 y cita como causa de esto en primer lugar al aumento en la demanda de biocombustibles. El informe estima que el aumento de precios lejos de ser un hecho temporal se mantendrá en el mediano plazo, registrándose en 2009 niveles similares a los del 2008 para disminuir lentamente en los años siguientes pero manteniéndose siempre por encima de los valores registrados en 2004 al menos hasta el 2015.

Este incremento –continúa el informe- impacta en los precios domésticos de los alimentos en todo el mundo generando inflación y afectando sobre todo a los países emergentes. En base a estudios realizados para una serie de países concluye que en los países emergentes –inclusive entre los más ricos en materias primas que se ven beneficiados por mejores términos de intercambio- aumentará significativamente la desigualdad en la distribución del ingreso ya que la inflación efectiva es más elevada en los sectores más pobres de la sociedad que la inflación oficial. Por otra parte en los países que no se caracterizan por ser exportadores de alimentos se registrarán incluso aumentos en los niveles de pobreza capaces de contrarrestar los cambios logrados entre los últimos 5 a 10 años.

Es por esto que el constante aumento de los precios internacionales de los *commodities* y las preocupaciones sobre su impacto en el abastecimiento de materias primas y sus derivados llevaron a que en todo el mundo –tanto en los países exportadores netos de materias primas como en los importadores netos- se apliquen medidas en respuesta a dicha tendencia, sobre todo en cuanto al abastecimiento de alimentos. Entre otras medidas se aplicaron reducciones en los aranceles a la importación de alimentos, controles de precios, prohibición de exportaciones, supresión del IVA y subsidios en determinados productos, y derechos de exportación.

El aumento del precio de los alimentos son una causa de preocupación porque generan obstáculos a la reducción de la pobreza, estabilidad social, inflación y al sistema de intercambio comercial regulado (Lustig (2009)). Al ser confrontados con incrementos de precios de los alimentos, los gobiernos enfrentan serios dilemas de política. Una opción es dejar que los precios domésticos ajusten para reflejar el cambio de precios internacionales, trasladando la carga del ajuste a sus habitantes, lo que resulta en presiones inflacionarias elevadas dado que los alimentos representan una proporción importante de las canastas de consumo de los países en desarrollo. Los gobiernos también pueden usar redes de protección social a partir del gasto público para proteger a los más pobres del incremento de los precios, lo que sin embargo dejaría, en el caso de programas sociales focalizados en el sector más vulnerable, fuera del alcance de la protección a sectores medios también afectados.

Alternativamente, los gobiernos pueden utilizar subsidios a los alimentos o restricciones a las exportaciones, con el fin de intentar trasladar la carga a los mercados internacionales, si se tratara de un país grande o formador de precios. Esto exacerbaría las presiones al alza de los precios de los alimentos, y constituyen una política del tipo "beggar-thy-neighbor" (Lustig (2009)). En el caso de países pequeños, la carga sería trasladada hacia los perceptores concentrados de renta ("traslación hacia atrás").

III.3.2. Los sectores de energía y minería

De acuerdo con Piffano (2004), la explotación de un recurso "agotable" tiene características particulares. En primer lugar, las reservas con que cuenta cada país y el potencial flujo de ingresos que permitirían obtener son inexorablemente finitas. En el caso de los hidrocarburos, de no darse nuevos descubrimientos geológicos, se requiere que los países incentiven procesos de exploración que para reemplazar las reservas existentes y así no perder sus activos (Gómez Sabaini et. al. (2014)). En la actividad minera, en los países de América Latina se torna indispensable el aporte de la inversión privada en las industrias extractivas para lograr el desarrollo de las actividades de exploración y producción de estos recursos.

El petróleo constituye un activo cuya explotación está sujeta a una decisión intertemporal de uso. Esto significa que si el gobierno limita su explotación en determinado año, por ejemplo, ello no impide que al año siguiente se lo haga. La decisión de hacerlo hoy o mañana en realidad depende de cómo se ponderen las funciones de utilidad de la presente y futura generación, pues el recurso es agotable ("no reproducible") y, por lo tanto, lo que se lo aproveche hoy significará no poder aprovecharlo mañana y viceversa.

Claro que a valores actuales contar con el activo fuera del subsuelo en el presente podría mejorar las posibilidades económicas transformándolo en otro activo que obtuviera ingresos("reproducibles") a futuro. Pero el valor de este nuevo activo no puede ser otro que el valor presente de su rendimiento, por lo tanto, debe asumirse que éste habrá de ser superior al valor del petróleo. También el ritmo de explotación depende de la expectativa que se tenga respecto a la evolución futura del precio del petróleo (y ligado a esto las expectativas sobre cambio tecnológico), las reservas comprobadas o a descubrir, etc. (Piffano (2004))

Adicionalmente, hay otros rasgos específicos de la explotación económica de hidrocarburos y minerales que merecen ser destacados. Entre los mismos pueden destacarse (ver otros en Gómez Sabaini et. al. (2014)):

a) Las grandes inversiones al inicio de los proyectos ("costos hundidos") que requieren de un largo tiempo de producción continua, y marcos regulatorios que garanticen relaciones contractuales de largo plazo para ser recuperados. Estos mercados tienen características de monopolios naturales; en función de la existencia de asimetrías de información, los gobiernos tienen incentivos a cambiar las condiciones contractuales para introducir cláusulas más favorables en los contratos. En una regulación del tipo "tasa de retorno", que lleva teóricamente a sobreinversión; las empresas, anticipando el hecho de que el gobierno tenga incentivos a renegociar las condiciones contractuales, disminuirían la inversión privada y compensarían el exceso de inversión de la regulación de tasa de retorno.

b) Las asimetrías de información que impactan de dos maneras: en términos del manejo de información intrínseca de la propia empresa en cuanto a la estructura de costos y aspectos técnicos de

la exploración, desarrollo y producción (en favor del inversor-productor), o selección adversa, y el ocultamiento de información que pueda llevar a cabo la empresa en relación con su esfuerzo de reducción de costos, lo que se conoce con el nombre de riesgo moral. Todo lo anterior dificulta la tarea de los gobiernos y sus mecanismos regulatorios y en cuanto a las intenciones y decisiones políticas futuras (en favor del gobierno);

c) Otra de las fuentes de asimetría de información e incertidumbre se relaciona con parámetros exógenos, como la volatilidad del precio internacional, los parámetros de las funciones de demanda, y el nivel de producción sujeto a hallazgos geológicos, costo de los insumos y riesgo político intrínseco.

IV. Los instrumentos fiscales aplicados

El elevado precio de los bienes exportados por los países de América Latina generó, como fuera explicitado, un incremento en los ingresos por ventas al exterior. El comportamiento volátil de los precios de estos bienes genera desafíos de gran importancia para el diseño de instrumentos fiscales de los países de la región.

El constante aumento de los precios internacionales de los commodities y las preocupaciones sobre su impacto en el abastecimiento de materias primas y sus derivados llevaron a que en todo el mundo – tanto en los países exportadores netos de materias primas como en los importadores netos- se apliquen medidas en respuesta a dicha tendencia, sobre todo en cuanto al abastecimiento de alimentos. Entre otras medidas se aplicaron reducciones en los aranceles a la importación de alimentos, controles de precios, prohibición de exportaciones, supresión del IVA y subsidios en determinados productos, y derechos de exportación. Adicionalmente, desde el punto de vista macroeconómico, la preocupación por la equidad inter e intrageneracional ha llevado a algunos países a establecer mecanismos de ahorro de los recursos excedentes mediante el establecimiento de fondos que puedan ser utilizados para realizar políticas anticíclicas.

En consecuencia, dos de los aspectos esenciales que debe enfrentar su política fiscal consisten en establecer cómo los gobiernos logran captar los recursos provenientes de los productos no renovables y, sobre todo, el impacto en los ingresos fiscales del aumento de los precios de los productos, para luego analizar de qué manera han manejado esta abundancia para atenuar su impacto sobre el gasto. Estos temas se tratarán a continuación.

IV.1. La evolución de la estructura tributaria en América Latina y su comparación con los países de la OECD y la Unión Europea

Como se ha señalado en numerosos estudios (Gómez Sabaini y Rossignolo (2014)), la evolución de la estructura tributaria en los países de América Latina ha resultado, en la mayoría de los casos, en una relación muy desigual entre la imposición directa e indirecta. En ese sentido, la política tributaria no sólo ha fortalecido la imposición general al consumo a través del fortalecimiento del IVA sino que, además, la imposición a la renta se orientó a gravar básicamente los ingresos de las personas jurídicas y, en mucha menor medida, a las rentas obtenidas por las personas naturales. Todos estos resultados contrastan drásticamente con los que muestran los países desarrollados

Por un lado, como puede apreciarse en el Gráfico 5, los niveles de presión tributaria de la región se encuentran por debajo de los países de la OECD. En promedio⁷ para el período 1990-2001, la carga tributaria de la región se elevó, en promedio, a 16,5% del PBI, mientras que en los países de la OECD la misma alcanzó 34,6 puntos del producto. En 2002-2012, en América Latina la carga tributaria creció a 18,1% del PBI, aún lejos de los 34,5% del PBI de la OECD. La comparación con los 15 países iniciales de la Unión Europea (EU 15) arroja contrastes aún más marcados: la presión tributaria en 1990-2001 fue del 36,6% del PBI, disminuyendo ligeramente a 35,6% en 2002-2012.

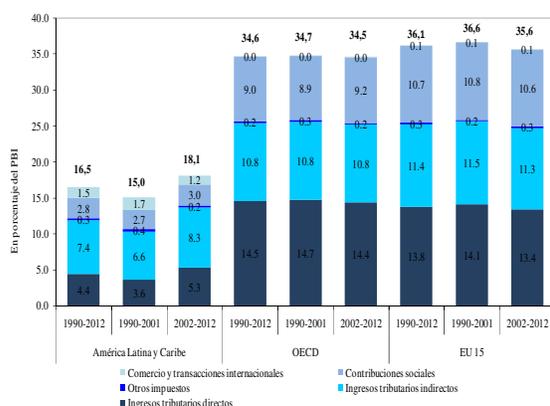
⁷En función de la disponibilidad de información, los países de América Latina considerados para este trabajo son dieciocho, a saber Argentina, Bolivia (E.P.), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (R. B.). La cobertura corresponde al gobierno general en los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia y México. Para los demás países, los datos corresponden al gobierno o administración central. Tanto para América Latina como para la OECD, se trata en todos los casos de promedios no ponderados.

Gráfico 5

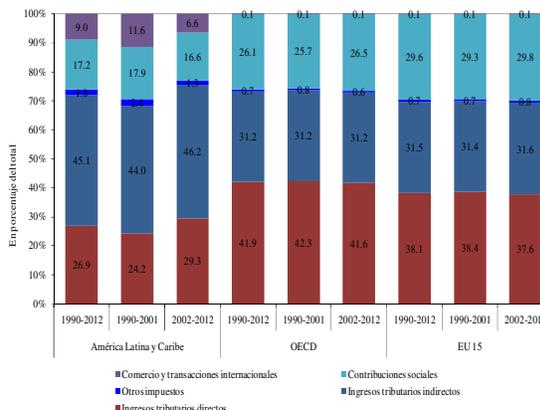
Evolución de la presión tributaria y composición en América Latina y la OECD

Promedios no ponderados

a. Evolución de la presión tributaria



b. Composición de los recursos tributarios



Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT, OECD y Database CIAT-IDB

Para los países de la OECD, la presión tributaria promedio de los ingresos tributarios indirectos alcanzó los 10,8 puntos del PBI en 1990-2001, los que se mantuvieron prácticamente constantes en el período subsiguiente. En América Latina, entretanto, los mencionados tributos alcanzaron 8,3% del PBI en 2002-2012, con un ligero crecimiento en relación con los 6,6 puntos del PBI de 1990-2001.

En relación con los ingresos tributarios directos, la importancia relativa de los mismos en los países de la OECD es significativamente mayor que en Latinoamérica. Estos impuestos representaron en promedio para la década 2002-2012, un 14,4% del PBI, con una leve disminución considerando los 14,7 puntos del PBI del período 1990-2001; para los países de Latinoamérica, la recaudación de los ingresos tributarios directos creció de 3,6% del PBI en 1990-2001 a 5,3% en 2002-2012.

La composición de los recursos tributarios continúa siendo divergente de la de los países de la OECD aunque en los últimos años se ha evidenciado un notable acercamiento. Para los países de la OECD (y para el EU 15) los impuestos directos representaron alrededor del 42% del total para la década 2002-2012, mientras que los impuestos indirectos significaron el 31,2% para idéntico período (gráfico 14).

En América Latina, por su parte, la mayor proporción de recursos tributarios corresponde a los impuestos indirectos, los cuales han concentrado un 46,2% del total de recursos para el período 2002-2012, con un leve aumento porcentual respecto de la década anterior. En cambio, la participación de los impuestos directos es sensiblemente menor para el período 2002-2012 (29,3%) aunque muestra un destacable incremento relativo respecto de los valores promedio del período 1990-2001, donde la imposición directa sólo aportaba el 24,2% de la recaudación.

La diferencia adicional entre las estructuras tributarias estriba en la participación de los recursos sobre el comercio exterior, dado que los mismos son prácticamente inexistentes en los países de la OECD. Si bien en América Latina la participación porcentual de los mismos experimentó una leve disminución con relación a la década de 1990, los mismos evidencian una composición diferente; durante la década de 1990, predominaban los aranceles de importación, mientras que en la década posterior, los gobiernos hicieron uso de los derechos de exportación.

En una mirada de mediano plazo, puede advertirse que la recaudación tributaria en América Latina ha evidenciado notables incrementos en la última década 2002-2012. El aumento en la carga tributaria en la mayoría de los países de la región se debe a la mayor preponderancia de los impuestos generales sobre bienes y servicios y la expansión de las bases imponibles generada por tres factores principales : a) un fuerte y acelerado proceso de crecimiento económico impulsado por el auge en los precios de las exportaciones de bienes primarios; b) la introducción de iniciativas novedosas como impuestos mínimos e impuestos a las transacciones financieras junto con la introducción y perfeccionamiento de impuestos sobre recursos naturales (windfalltaxes) ; y c) diversas reformas a la estructura y administración tributaria. El apartado subsiguiente hará referencia a los puntos a) y b) mencionados.

IV.2. Los recursos fiscales y las variaciones en las bases imponibles

Desde el punto de vista de la comparación internacional, los países que cuentan con derechos de exportación corresponden mayoritariamente al grupo de los que están en vías de desarrollo; son en general (con excepción de Hong Kong, Argentina y Malasia) países de ingresos medios bajos y bajos. Adicionalmente, no constituyen gravámenes generalizados al total de las exportaciones, salvo los casos de Guinea y Argentina.

En FIEL (2006) se verifican las alícuotas y productos gravados para los países que cuentan con derechos de exportación. En el mismo se aprecia que las alícuotas máximas corresponden a los casos de Tailandia, con un 50% para los desechos metálicos, y un 75% para pescado no apto para consumo humano, y la India, con un 60% para el caso de pieles y cueros.

En general, el impuesto recae sobre productos primarios, gravando a la producción industrial a tasas sustancialmente bajas. En la mayoría de los casos, los derechos de exportación son colocados sobre los commodities que constituyen la mayor fuente de exportaciones de cada país, como ser el café. En un segundo orden, aparecen los productos de la minería y el petróleo. La tendencia ha sido, sin embargo, converger hacia una menor imposición; hacia 1980 existían 67 países con derechos de exportación, cuya recaudación implicaba entre el 1 y el 7% del PBI; hacia mediados de la década de 2000 sólo 10 de los 15 países monitoreados por la Organización Mundial del Comercio los mantenían.

La gran mayoría de los países con derechos de exportación son de ingresos medios bajos y bajos, exportadores principalmente de materias primas y sus derivados. Los propósitos que se persiguen a través de los derechos de exportación son diversos y entre ellos se mencionan: (a) aumentar la recaudación; (b) promover la producción local de derivados de las materias primas exportables aportando mayor valor agregado; (c) garantizar el abastecimiento interno de alimentos; (d) evitar la inflación de los precios domésticos de los alimentos ante aumentos en el precio internacional; (e) mejorar la distribución del ingreso; (f) amortiguar el impacto de las devaluaciones del tipo de cambio de la moneda; (g) proteger el medio ambiente y regular el uso de los recursos naturales.

Los países que se destacaron en las décadas pasadas por el nivel de sus derechos de exportación son: Argentina, Malasia, Indonesia, Ucrania, Rusia, y –hasta 1996- Brasil. Mientras que Argentina se destaca en cuanto a la imposición de productos agropecuarios, Malasia e Indonesia se caracterizan por gravar la exportación de aceite de palma para promover la producción de aceite refinado por sobre el crudo, y Rusia y Ucrania al girasol con el propósito de incentivar la producción del aceite derivado de dicha semilla.

Además de los aumentos en los derechos de exportación aplicados en Argentina, se destacan los aumentos en Rusia en la alícuota a la exportación de trigo, la cual aumentó en enero de 2008 desde un 10% a un 40%, como también el registrado en China desde el mismo mes para 57 tipos de granos diferentes entre los que se destacan las alícuotas de los siguientes productos: avena 25%, trigo 20%, harina de soja 10%, y maíz, soja, mijo y arroz 5%. Rusia también aumentó las alícuotas para la leña (tasa del 25% en 2008 aumentando a 80% en 2009), la cebada (30%) y los fertilizantes (8,5%), mientras que en cuanto al petróleo el precio mínimo al cual no se grava aumentó de 9 a 15 dólares en enero de 2007. China por su parte incrementó también las alícuotas de diversos metales en 2007 entre los que están el cobre, el aluminio y otros, con tasas entre el 5% y el 15%, mientras la del acero aumentó a un 25% en 2008.

Sin embargo, tanto para el caso de los tributos que recaen sobre la exportación de bienes provenientes del sector agropecuario como para la minería e hidrocarburos, se generan efectos económicos que conviene no soslayar. La próxima sección trata estos asuntos.

IV.2.1. Efectos económicos de los derechos de exportación sobre bienes agropecuarios

Los análisis tradicionales en cuanto a los efectos de los derechos de exportación en el bienestar hacen referencia especialmente a la pérdida de eficiencia que los mismos generan y, en los casos de los países exportadores que son formadores de precios, en el impacto que los mismos tienen en los términos de intercambio. La pérdida de eficiencia se genera por un lado del lado de los productores los cuales, en el caso del país exportador, pierden incentivos a producir, y en el caso de los importadores pasan a producir un bien en el cual no tienen ventajas competitivas por lo que se produce más

ineficientemente que en el país exportador. De esta manera se afecta también la eficiencia del lado de los consumidores de los países importadores los cuales pasan a adquirir los productos a precios más elevados que anteriormente a la aplicación de los derechos. Por otra parte cuando el país exportador es formador de precios, la aplicación de derechos de exportación mejora sus términos de intercambio –ya que al bajar el volumen comercializado aumentan los precios del bien que exporta- y empeora los del país importador. Por ende, bajo este análisis un país exportador que es formador de precios puede ver un incremento en su bienestar con la aplicación de derechos de exportación, mientras que un país exportador chico sufrirá una disminución en su bienestar al igual que el conjunto de países importadores.

Además de las modificaciones en el bienestar general cabe destacar las transformaciones que los derechos de exportación generan en la distribución del ingreso tanto entre productores y consumidores, como entre sectores de la economía y factores de producción.

En cuanto a los productores y los consumidores del bien afectado por los derechos de exportación se cree que una porción del ingreso de los productores de ese bien es distribuido entre los consumidores y el Estado, lo que a su vez puede tener un efecto positivo en el bienestar de potenciales beneficiarios del gasto público. Asimismo, cuando el país exportador tiene la dimensión suficiente como para influir en el precio internacional del bien que exporta, dentro del país importador del bien puede generarse una transferencia de ingreso de los consumidores de ese bien a los productores, ya que los primeros pagarán más por el bien y los segundos verán incrementados su demanda y por lo tanto sus ingresos.

Respecto a las transferencias entre sectores de la economía se argumenta que debido a la disminución en el precio doméstico del bien exportado habrá un impacto positivo en la industria de los bienes complementarios –si baja el precio del café subirá la demanda de cafeteras- así también como en las industrias que lo utilizan como insumo en su producción, las cuales ven disminuidos el costo de uno de sus insumos. Por el contrario, el impacto será negativo en la industria de bienes sustitutos del bien gravado ya que al disminuir el precio del bien con el que compiten disminuirá su propia demanda.

Finalmente, en el nivel de los factores de producción, como los productores del bien alcanzado por los derechos de exportación disminuirán su demanda de insumos ya que bajó su rentabilidad, la demanda de dichos insumos sufrirá un impacto negativo que variará en su intensidad dependiendo de su capacidad de moverse hacia otros sectores de la economía.

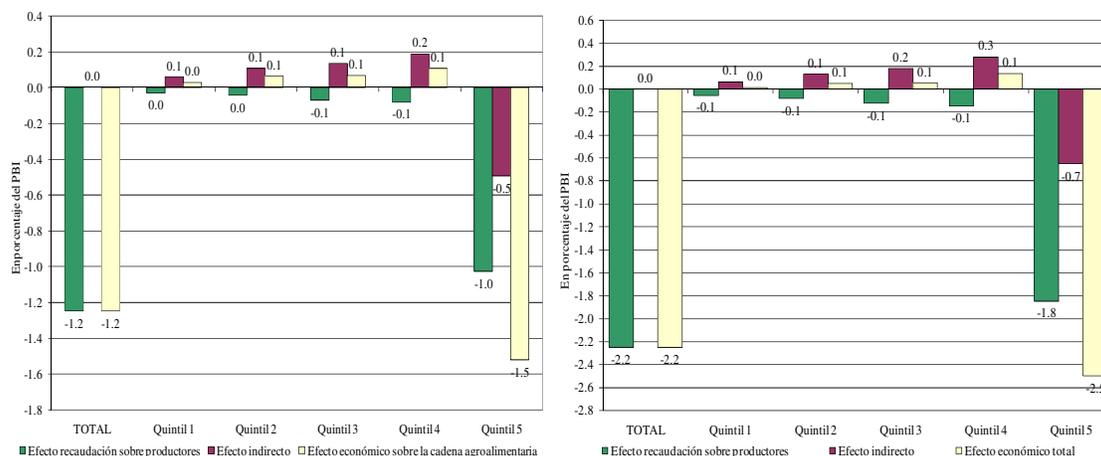
La progresividad de los derechos de exportación se basa en que inciden en los sectores de la sociedad que se encuentran en los deciles superiores de ingreso y al mismo tiempo impide que aumente el precio de la canasta de consumo masivo y que el incremento en los precios internacionales impacte en la misma. Al ser mayor la proporción del ingreso que los deciles de menor poder adquisitivo destinan al consumo en relación a los deciles superiores, los derechos de exportación logran un efecto positivo en la distribución del ingreso.

Cabe destacar también las críticas en relación al posible desincentivo que pueden crear en la producción en un largo plazo. Se cree que en un corto o mediano plazo los desincentivos no son significativos, pero que en un largo plazo es muy probable que tanto una disminución en los precios como un aumento en los costos de los insumos disminuyan la rentabilidad y por lo tanto los estímulos de los productores a continuar invirtiendo.

Por último, otra de las debilidades de los derechos de exportación hace referencia a que los mismos no toman en cuenta la rentabilidad del sujeto sobre el cual recae el impuesto, gravando con la misma proporción a sujetos con tasas de retorno diferentes.

Nogués y Porto (2007) llevan a cabo un ejercicio contrafáctico, que consiste en el cálculo de los recursos incrementales en los demás tributos que la eliminación de los Derechos de Exportación generarían, evaluando solamente la parte de la recaudación correspondiente a la cadena agroindustrial. El efecto total de la eliminación de los derechos de exportación se compone de las siguientes partes:

- Efecto directo, es la pérdida de recaudación del gobierno por la eliminación de las retenciones a las exportaciones.



Fuente: Elaboración propia en base a Gómez Sabaini y Rossignolo (2009)

IV.2.2. Los recursos sobre energía y minerales

De acuerdo a la experiencia internacional, existen casos de países donde la explotación de recursos naturales se traduce en la captura de rentas por parte de un pequeño grupo, que las usa para reforzar patrones de desigualdad y segregación social y mantener el control autoritario del aparato político.

En función de este razonamiento, la mencionada “maldición” de los recursos naturales sería consecuencia de una estructura política que impide el ejercicio de una gobernanza efectiva que fomenta las políticas industriales y tecnológicas requeridas para impulsar un cambio estructural orientado hacia el logro de mayor igualdad (CEPAL (2014)).

Es imprescindible contar con una adecuada gobernanza de los sectores de recursos naturales, materializada a través de la capacidad del Estado de implementar las medidas políticas necesarias para traducir la explotación de los recursos naturales en mecanismos que coadyuven a la consecución del objetivo del logro de un desarrollo económico inclusivo, genere encadenamientos productivos con el resto de la economía nacional, impulse el desarrollo de infraestructura adecuada diversificar estructuras productivas al hacerlos menos dependientes de enclaves dedicados en exclusiva a la extracción y la exportación, y compatibilice el crecimiento de estos sectores con la salvaguarda del medio ambiente y los derechos de los pueblos y las comunidades (CEPAL (2014)).

La referida gobernanza de los recursos naturales se ejerce a través del conjunto de instituciones formales y de políticas soberanas que determinan la gestión de la propiedad de los recursos, así como la apropiación y distribución de las rentas derivadas de su explotación (CEPAL (2014)). Desde el punto de vista de la estabilidad macroeconómica, esto implica el procurar un funcionamiento idóneo de los mecanismos e instrumentos (fondos de estabilización, ahorro e inversión y las reglas macrofiscales, impuestos y subsidios) que los países establecen para evitar los efectos macroeconómicos negativos derivados de la volatilidad de los ciclos de precios de los bienes primarios y los flujos de divisas asociados que ya fueron mencionados.

Tanto en el sector petrolero como el minero existe una tensión entre los objetivos de preservar el dinamismo de la inversión y a la vez lograr la progresividad de la participación del Estado en la renta económica, definiendo en este caso a la progresividad como la participación proporcionalmente creciente del Estado durante los ciclos de auge del precio que generan rentas extraordinarias. El grado de progresividad de la participación estatal depende de la regulación y de los esquemas de tributación, los que, al ser muy variados, determinan diferencias en las participaciones de los Estados en la captación de la renta económica (CEPAL (2014)).

En el caso de la minería, la determinación de que los recursos del subsuelo son propiedad del Estado con dominio público tiene diversas repercusiones. Por ejemplo, el hecho de que la propiedad sea del Estado implica que no podría registrarse el valor de las reservas comprobadas como parte del patrimonio de los concesionarios de la explotación minera, lo que disminuye el valor de sus activos en

relación con el caso de que la propiedad de los recursos fuera de quien los descubre y tiene consecuencias para la calidad crediticia de esas empresas.

A excepción del caso de CODELCO, empresa pública chilena a través de la cual el Estado participa directamente en la explotación, en el sector minero, la producción se lleva a cabo generalmente a través de concesiones de explotación que entrega el Estado a empresas privadas. El impuesto a la utilidad corporativa de las empresas del sector, junto con otros eventuales impuestos específicos y el pago de regalías constituyen los principales instrumentos de participación estatales en la renta derivada de la actividad minera. La posibilidad de cobrar regalías a terceros sobre cada unidad de recurso extraída, a cambio del derecho de explotación de esos recursos deriva de la propiedad de los recursos naturales por parte de los Estados la posibilidad de cobrar. El valor de las regalías puede estar determinado por diversos parámetros, como un parámetro que refleje la rentabilidad de la explotación, incorporando además un componente para dar cuenta del agotamiento de los yacimientos, o alternativamente sobre el valor bruto de extracción.

Si bien la alternativa de relacionar el valor de la regalía a la rentabilidad es preferible teóricamente (es asimilable al impuesto a la utilidad corporativa), esto exige que las autoridades fiscales cuenten con desarrollos institucionales y de administración tributaria que les permitan llevar a cabo estimaciones sobre la rentabilidad de las explotaciones, lo que no es un supuesto válido para todos los países que emplean este recurso. Contar con una empresa estatal que pueda servir de testigo para que se transparenten rentabilidades y costos podría contribuir parcialmente a cubrir esa necesidad. Por esta razón se utiliza la vinculación de la regalía al valor bruto de extracción, que es directamente observable, lo que implica que se deban pagar regalías independientemente de si los proyectos obtienen rentabilidad o no⁸. Este fenómeno está también presente en el caso de los derechos de exportación aplicados sobre los bienes agropecuarios.

La práctica observada en los países de la región, particularmente en el sector minero, es que la regalía es utilizada para aumentar marginalmente la tasa efectiva del impuesto a la utilidad corporativa que pagan las empresas mineras, con el fin de lograr que el sector minero pague un impuesto mayor que las empresas de otros sectores económicos, lo que se justificaría por la necesidad de compensar externalidades negativas (impuesto pigoviano) y por el carácter extractivo de un recurso no renovable de propiedad del Estado (CEPAL (2014))

A la inversa de lo que acontece con el sector minero, en el sector de hidrocarburos las empresas estatales (como PEMEX, PDVSA, PetroEcuador, YPF o YPFB) y mixtas con participación estatal mayoritaria (como Petrobras y Ecopetrol) siguen desempeñando un papel preponderante, en consonancia con la tendencia internacional observada en la mayoría de los países exportadores de hidrocarburos en los que la participación directa del Estado a través de empresas petroleras públicas y mixtas, así como el mayor desarrollo relativo de los regímenes fiscales petroleros en el diseño de instrumentos fiscales y contractuales que aseguran la progresividad de la participación estatal de la renta del sector, es creciente.

Las diferentes dimensiones que ha adquirido la participación estatal en los países con importantes dotaciones de hidrocarburos abarca no sólo la participación directa del Estado, ya sea por medio de empresas públicas o de acciones, sino también ha sido creciente la evolución de los regímenes e instrumentos fiscales para asegurar la apropiación pública de las rentas. En este último caso es práctica común la aplicación de regalías escalonadas y de impuestos a utilidades extraordinarias (*windfall taxes*) —cuando se sobrepasan determinados umbrales de precios—, así como la utilización de contratos de servicio de riesgo o producción compartida (*risk or production sharing contract*), entre otros instrumentos que aseguran una participación más amplia y progresiva del Estado en la renta de hidrocarburos durante los ciclos de auge de precios (CEPAL (2014)). En el cuadro 4 se sintetizan los principales instrumentos fiscales utilizados por los países para gravar a los sectores productores de petróleo, minería y otros, incluyendo los agropecuarios en el caso que correspondiere.

En el gráfico 7 se presenta la relación entre los precios de los recursos naturales y los recursos para el fisco. Por un lado, se muestra la evolución, para el período 2001-2012, del total de ingresos tributarios

⁸Ver CEPAL (2014) y Acquatella et. al. (2013) para una explicación más detallada

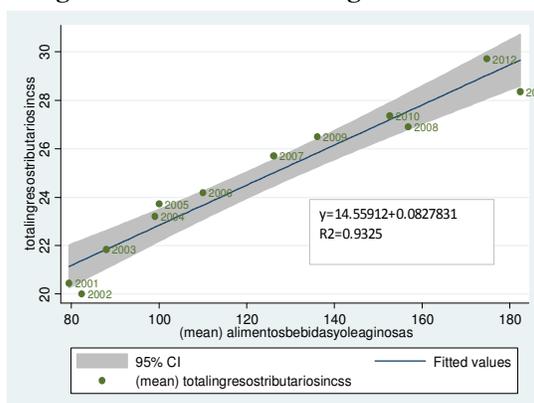
incluyendo los recursos de la seguridad social, mientras que por el otro se expone la evolución de los ingresos relacionados con los recursos naturales. Así, en el total de ingresos relacionados con los recursos naturales se incluyen no sólo los derechos de exportación, sino también las regalías, los impuestos sobre la renta de las sociedades, los impuestos sobre dividendos, entre otros. En consecuencia, el aumento de los precios de los bienes considerados conlleva un incremento de base imponible que impulsa al alza a los ingresos fiscales. Como puede apreciarse, la correlación es elevada y significativa para los tres casos analizados, principalmente para el total de ingresos tributarios.

Gráfico 7

Evolución del total de recursos tributarios y de ingresos de recursos naturales (2001-2012)

Gráfico 7.1. Precios de los alimentos, bebidas y oleaginosas

a. Ingresos tributarios inc. seguridad social



b. Ingresos fiscales relacionados con RRNN

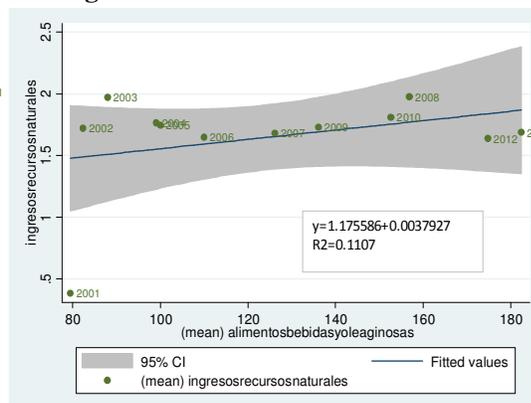
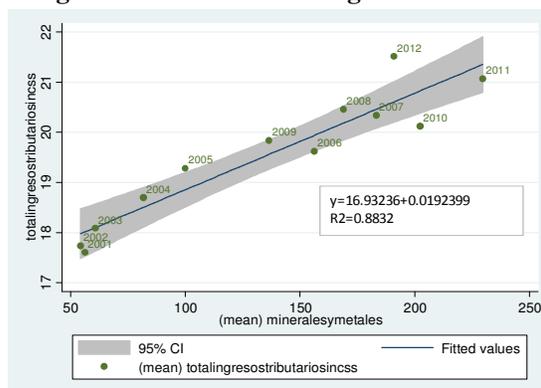


Gráfico 7.2. Precios de los minerales y metales

a. Ingresos tributarios inc. seguridad social



b. Ingresos fiscales relacionados con RRNN

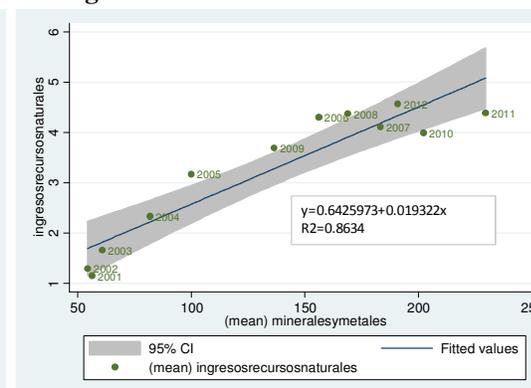
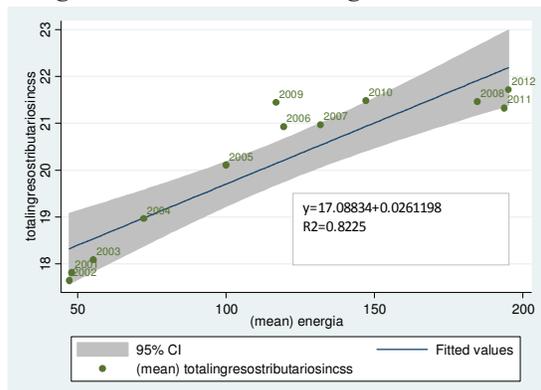
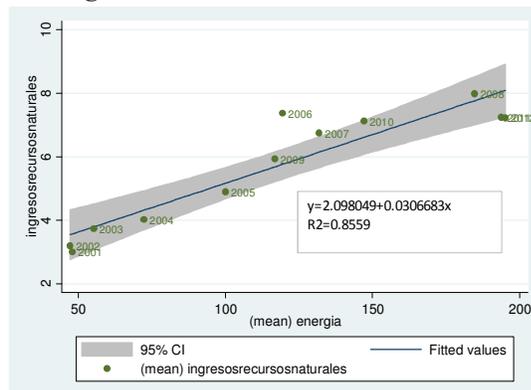


Gráfico 7.3. Precios de la energía

a. Ingresos tributarios inc. seguridad social



b. Ingresos fiscales relacionados con RRNN



Fuente: elaboración propia a partir de datos de IMF PrimaryCommodityPrices y CEPALSTAT

Anteriormente se mencionó el hecho de que el incremento de los precios de los bienes exportables produjera aumentos de ingresos y ampliaciones de las bases imponibles que llevaran a incrementos de la recaudación de los impuestos tradicionales (renta de sociedades, por ejemplo, es decir, parte de lo que se denomina “eslabonamiento fiscal” de Hirschman). Sin embargo, existen efectos que van en el sentido contrario.

La aplicación de los derechos de exportación va más allá de los efectos recién mencionados. En Argentina como los mismos no son coparticipables lo recaudado a través de ellos ingresa en un 100% al Tesoro Nacional y al provocar una disminución en la rentabilidad que obtienen los productores tras la aplicación del gravamen, disminuye el monto alcanzado por el impuesto a las renta que sí es coparticipable, por lo que aumenta la desigualdad regional al incrementarse la concentración de la recaudación a nivel nacional.

Para el caso argentino, Porto y Di Gresia (2007) cuantifican el impacto de las políticas llevadas a cabo por el gobierno federal sobre el superávit presupuestario de las provincias. Las mismas incluyen a:

- Transferencia de servicios hacia las provincias, sin contrapartida de financiamiento.
- Transferencias de cajas previsionales desde las provincias hacia la nación.
- Modificaciones del esquema de coparticipación establecido por la Ley 23.548.
- Aumento de la importancia de las transferencias de recursos hacia las provincias por la vía del presupuesto nacional.

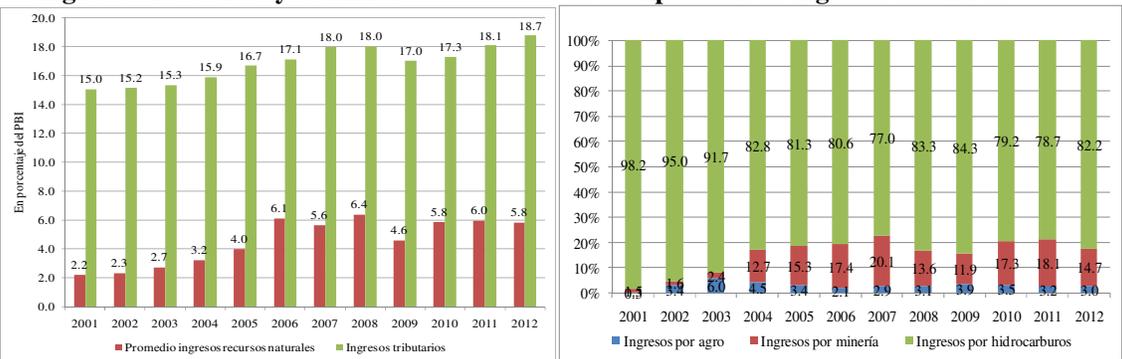
Algunas de estas políticas mejoran el resultado financiero de las provincias, como, la transferencia de cajas previsionales deficitarias a la nación, y las transferencias presupuestarias desde nación, mientras que otras empeoran fiscalmente a las provincias como la transferencia de servicios y las modificaciones al esquema de coparticipación.

De acuerdo con Porto y Di Gresia (2007), en términos de valor presente, en el período 1983-2006 el conjunto de provincias muestra un déficit contable acumulado equivalente al 12,3% del PBI del 2006; si se corrige por el efecto de políticas nacionales, el resultado se transforma en un superávit acumulado equivalente al 9,1% del PBI de 2006. El componente exógeno del resultado financiero de las provincias es equivalente al 21,4% del PBI de 2006. La introducción de los Derechos de Exportación en Argentina, a partir de 2002, a nivel del gobierno federal, significa un claro caso de externalidad tributaria vertical, dado que los mismos reducen la base imponible de impuestos provinciales, a la par de otros nacionales.

Los ingresos tributarios relacionados con los recursos naturales constituyen una porción relevante de la recaudación total para los países de América Latina. En el gráfico 8 se advierte que, si bien la participación porcentual de los mismos ha descendido ligeramente luego de haber alcanzado su máximo en 2008, con un 6,4% del PBI, la participación de los mismos se mantiene en un nivel promedio elevado, dado que representan, en promedio, más del 30% del total de ingresos tributarios.

Gráfico 8

Ingresos tributarios y composición de ingresos de RRNN en AL (en porcentajes del PBI)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL y CEPALSTAT

Estos recursos son proporcionalmente mayores en Colombia, Chile y Ecuador, en donde los ingresos generados han representado proporciones ligeramente inferiores al 50% del total de ingresos tributarios, y en México, Ecuador y Bolivia, en los que los mismos representan más del 50% de los recursos impositivos para los períodos cercanos a 2012. En el caso de Venezuela los ingresos provenientes de los recursos naturales han superado a los ingresos tributarios, particularmente para 2006-2007, en donde los mismos han superado el 26% del PBI.

En el gráfico 18 se presenta la composición de los ingresos provenientes de los recursos naturales, discriminados por país. En Argentina y Costa Rica, los mismos provienen principalmente de las exportaciones de alimentos (en Argentina representan para los últimos períodos alrededor del 60% del total). En Chile, Guatemala y Perú, estos recursos son predominantemente provenientes de la minería, mientras que en el resto de los países, a saber, Venezuela (R.B.), Ecuador, México, Brasil, Colombia y Bolivia (E.P.), los mismos han sido mayormente provenientes de los hidrocarburos.

La posibilidad de disponer de recursos provenientes de factores naturales ha sido un elemento de relevancia para explicar los resultados fiscales de los gobiernos a lo largo del período 2001-2012. De hecho, el análisis de los balances fiscales permite vislumbrar, sobre todo en la primera parte de la década, y con fuerza hasta la crisis internacional de 2008-2009, la reaparición de superávits fiscales primarios y, en algunos casos, globales gracias a la existencia de estos recursos adicionales.

La generación de superávits llevó a evaluar si América Latina estaba en mejores condiciones de afrontar la crisis internacional que en el pasado, dado que a la existencia de superávits fiscales se adicionaban los menores ratios de deuda a PBI y políticas monetarias más creíbles debido a la existencia, en la mayoría de los casos, de regímenes de metas de inflación. Daude et. al. (2010) llevan a cabo una medición del comportamiento cíclico de los balances fiscales para ocho países de Latinoamérica, utilizando la metodología estandarizada de la OECD (Girouard y André (2005)) con ajustes regionales por precios de commodities.

Los autores derivan varias conclusiones. En primer lugar, para la aplicación de la metodología resulta imprescindible un cálculo adecuado de la brecha del producto; dada la enorme volatilidad cíclica y de tendencia de las principales variables macroeconómicas, esto es de difícil realización. En segundo, los ciclos de precios de commodities pueden ser relevantes para realizar políticas contracíclicas dada su importancia en el total de los ingresos fiscales; tal cual se comentara en la primera parte del trabajo, la volatilidad de sus precios transfiere la dificultad de realizar esas políticas.

La composición de la estructura tributaria, como quedara expresado, y la escasa participación del impuesto sobre la renta en el total de la estructura tributaria en los países de Latinoamérica en relación con los países de la OECD, implica que los gobiernos no puedan contar con el mecanismo del estabilizador automático para atenuar el impacto de las crisis, con lo cual la mayor parte de la base imponible está relacionada con el consumo y no con el ingreso. Esto hace que los gobiernos deban apelar a medidas contracíclicas insertas en los estabilizadores discrecionales con los consiguientes retardos que los mismos traen aparejados.

En el trabajo se encuentra que los estabilizadores automáticos, son bajos y de una magnitud que alcanza a la mitad de los calculados para el promedio de la OECD. Adicionalmente, y como fuera comentado, Daude et. al. (2010) afirman que la política fiscal ha sido discrecional y procíclica desde los inicios de la década de 1990 en Argentina, Brasil, Costa Rica, México y Uruguay, y neutral en Chile, Colombia y Perú, lo que es probablemente explicado por la falta de acceso al crédito durante las crisis. Tanto el análisis de los balances ajustados cíclicamente como el de sustentabilidad de la deuda confirman, desde un punto de vista estructural, la mejor posición de estos países previa a la crisis.

En el gráfico 19 pueden apreciarse los comportamientos experimentados en cada uno de los países que han contado con ingresos de recursos naturales durante el lapso mencionado. En el caso de Argentina, la existencia de estos recursos explicó, durante el primer lustro, prácticamente la totalidad del resultado primario; a partir de 2008, pese a la relativa constancia de los ingresos provenientes del sector externo, el sector público incurrió en déficit primario y global a partir de 2010. En Bolivia, entretanto, los recursos naturales permitieron, a partir de 2006, la generación de superávit primario y global, que se mantuvieron pese a las oscilaciones en los ingresos fiscales.

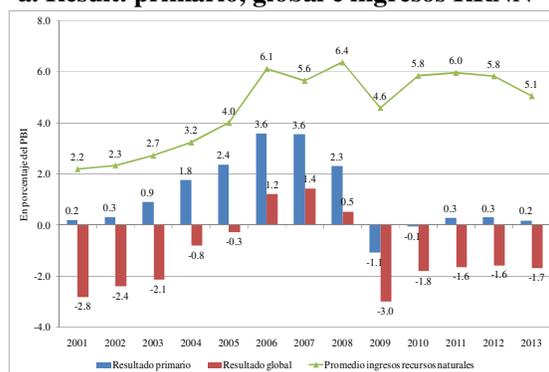
Para Chile se advierte claramente que la evolución de los superávit y déficit presupuestarios están en clara relación con el comportamiento de los recursos provenientes de factores naturales; su caída en 2009 llevó al déficit fiscal, primario y global, el que se convierte en superávit a partir de 2010 con el aumento de los ingresos. Un comportamiento asimilable se aprecia en Perú.

En Colombia, el crecimiento de los ingresos por recursos naturales ha ayudado a mantener el superávit primario; sin embargo los mismos no han alcanzado en la mayoría de los años para generar superávit global. Ecuador muestra un comportamiento deficitario en su balance primario y global a partir de 2009, pese al incremento sostenido de los ingresos provenientes de los recursos naturales para el período analizado, y de manera similar a lo que acontece en México y Venezuela. Esto permite apreciar que el incremento de los ingresos provenientes de los recursos naturales fue acompañado, en una gran mayoría de países, de políticas expansivas por el lado del incremento del gasto público.

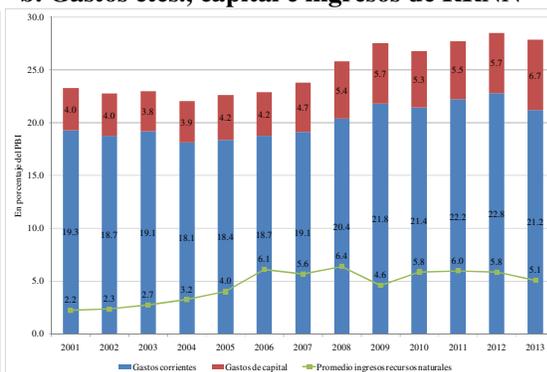
Gráfico 9

Resultado fiscal, composición del gasto e ingresos de RRNN en AL (en porcentaje del PBI)

a. Result. primario, global e ingresos RRNN



b. Gastos ctes., capital e ingresos de RRNN



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL y CEPALSTAT

IV.2.3. Los efectos macrofiscales de los recursos

Adicionalmente a la función redistributiva y al objetivo de eficiencia, la política fiscal debe cumplir el objetivo de estabilización macroeconómica. Para estabilizar la economía, existen dos tipos de estabilizadores, los discrecionales y los automáticos. Los estabilizadores discrecionales son los que provienen de medidas que deben tomarse explícitamente por el gobierno, mientras que los automáticos resultan de utilidad para moderar las fluctuaciones del ciclo económico sin necesidad de medidas de carácter discrecional.

Las ventajas de los estabilizadores automáticos con respecto a los discrecionales surgen cuando se observan los rezagos de estos últimos. Los mismos pueden ser de reconocimiento (entre el momento en que comienza una recesión y el momento en que se reconoce una situación recesiva), de implementación (relacionado con el proceso político), y de respuesta de la economía a las medidas adoptadas.

Los estabilizadores automáticos no cuentan con estos rezagos, al no tener que tomarse decisiones explícitas, los mismos comienzan a actuar en forma inmediata. Los dos mecanismos fiscales que tienen esta propiedad son el seguro de desempleo y el sistema tributario. Si el mismo tiene relación con el ingreso, las fluctuaciones de éste se transmiten a aquél por el mecanismo del multiplicador y resultan amortiguados por los cambios resultantes en las recaudaciones tributarias.

Existen varios estudios que analizan los comportamientos procíclicos o anticíclicos de las políticas fiscales, no exentos de controversias sobre la medida explícita que refleje la reacción de los gobiernos ante las variaciones en el ciclo. Sin embargo, en términos generales, existen algunas conclusiones comunes expresadas en la literatura teórica y empírica sobre el tema. Entre otros, por ejemplo, los trabajos de Talvi y Vegh (2005), y de Kaminsky, Reinhart y Vegh (2004) muestran que las políticas fiscales en los países del G7 son contracíclicas, mientras que en América Latina son procíclicas. Las explicaciones se basan en que, desde el punto de vista tributario, las fluctuaciones en la base imponible

en los países en desarrollo son mucho mayores que en los países del G7, lo que obliga a los gobiernos a incrementar alícuotas cuando la base se reduce.

A partir del incremento de los ingresos provenientes de recursos naturales que ha beneficiado a la región, resulta interesante analizar el carácter procíclico de los mismos en relación con la clasificación económica de los rubros de gasto público para América Latina. De nuevo, los países fueron agrupados en tres subconjuntos, de acuerdo a los bienes que hayan generado ingresos fiscales para cada uno de los países, a saber: agropecuarios, minería y energía⁹. En consecuencia, se relacionaron los componentes cíclicos de los ingresos provenientes de recursos naturales y los gastos corrientes, por un lado, y los mismos ingresos con los gastos de capital, por el otro. Este análisis no sólo tiene el objetivo de estudiar si existe un comportamiento procíclico en relación con el gasto público, sino también intentar analizar si el mayor ingreso fue destinado al incremento del stock de capital, con el objetivo de ahorro para las generaciones futuras.

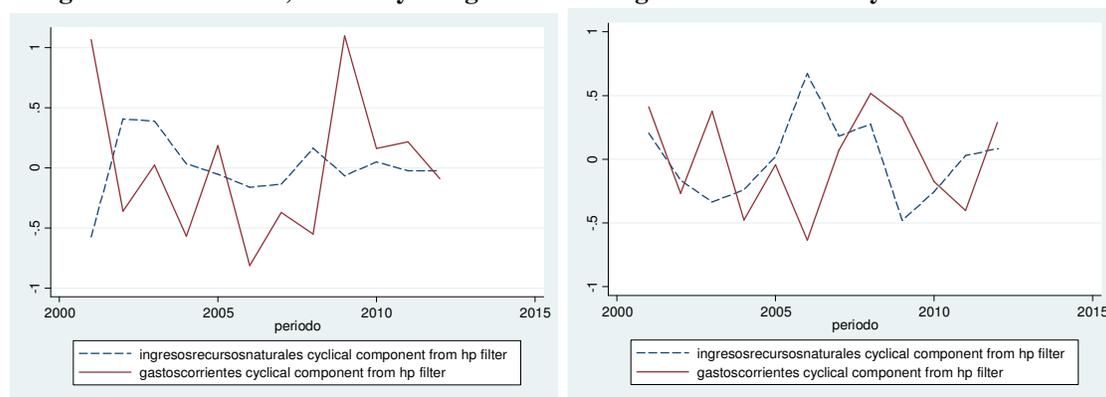
La obtención de una estimación del comportamiento procíclico de los gastos corrientes y de capital, y de los ingresos de recursos naturales se realiza del siguiente modo. Se define el ciclo para una variable económica ajustando una tendencia a la evolución del la variable bajo análisis (en este caso, gastos corrientes, gastos de capital e ingresos de recursos naturales, todos expresados en porcentajes del PBI). La diferencia entre el logaritmo de los valores observados y la tendencia estimada permite obtener el componente cíclico de la serie. Para obtener la tendencia de una serie de tiempo, se utiliza frecuentemente el filtro de Hodrick-Prescott (1997)¹⁰. Calculando la diferencia entre los valores originales de la variable en logaritmo y la tendencia estimada por el filtro de Hodrick-Prescott, se obtiene el componente cíclico. Luego para determinar el comportamiento procíclico se calcula el coeficiente de correlación entre los ciclos de los ingresos de recursos naturales y los gastos corrientes, por un lado, y los ingresos de recursos naturales y los gastos de capital, por el otro (Di Gresia (2004)).

En el gráfico 10 se aprecian, para cada uno de los países agrupados y para el total, la relación entre los ciclos de ingresos de recursos naturales y los gastos corrientes, mientras que en el gráfico 21 se presenta la relación con los gastos de capital. Estos resultados se obtienen a partir de las estimaciones de ciclo y tendencia que surgen de las series originales, y que se exponen en el gráfico A.2 del Anexo.

Gráfico 10

Relación entre los componentes cíclicos de los ingresos de RRNN y gastos corrientes (2001-2012)

a. Ingresos de alimentos, bebidas y oleaginosas b. Ingresos de minerales y metales

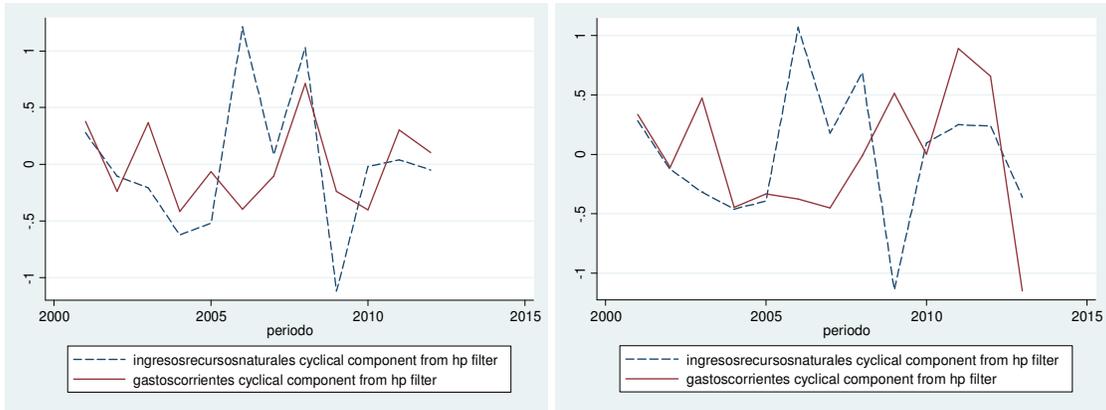


c. Ingresos de energía

d. Total ingresos de recursos naturales

⁹Como en el caso anterior, un mismo país puede estar incluido en más de un subconjunto, si es que percibió ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales. Los primeros incluyen a Argentina y Costa Rica; los segundos, a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México, Perú y Venezuela. El tercer grupo comprende a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

¹⁰ El parámetro de penalización λ controla la forma de la tendencia. No existe una clara regla para determinar el parámetro λ , no obstante los valores usuales empleados son: $\lambda = 100$ para datos anuales, utilizado en esta estimación.

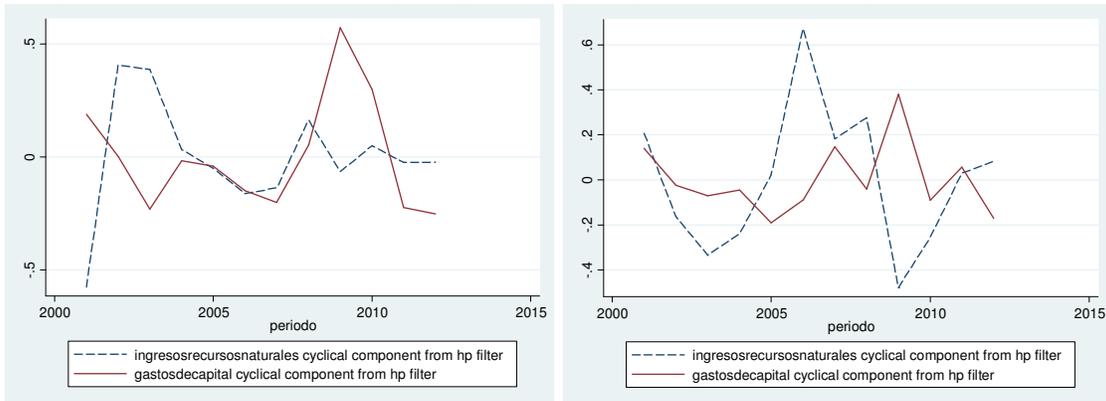


Fuente: elaboración propia a partir de datos de IMF PrimaryCommodityPrices y CEPALSTAT

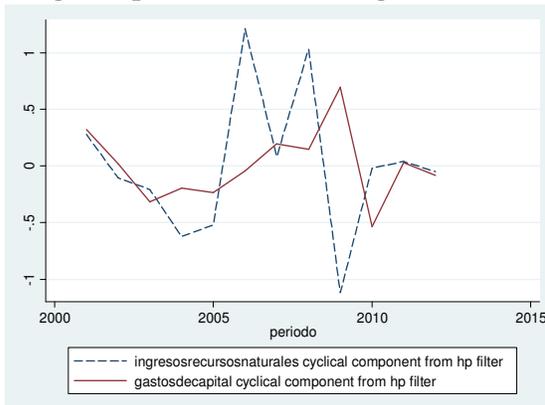
Finalmente se calcula el coeficiente de correlación entre ambas series. Los resultados para todas las jurisdicciones se presentan en el cuadro 2, en donde se indica además la significatividad estadística; un signo positivo y significativo implicaría prociclicidad, es decir, un incremento del gasto correspondiente a un aumento de recursos.

Gráfico 11

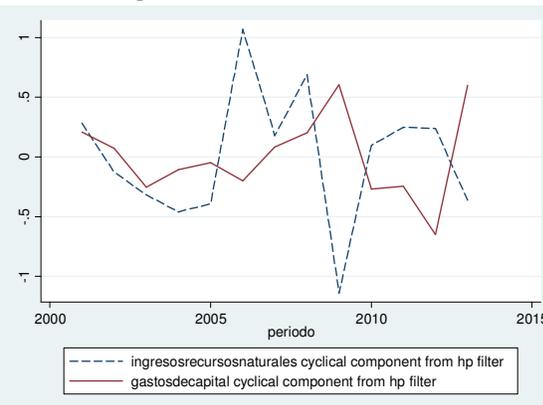
Relación entre los componentes cíclicos de los ingresos de RRNN y gastos de capital (2001-2012)
a. Ingresos de alimentos, bebidas y oleaginosas b. Ingresos de minerales y metales



c. Ingresos provenientes de energía



d. Total ingresos de recursos naturales



Fuente: elaboración propia a partir de datos de IMF PrimaryCommodityPrices y CEPALSTAT

De la lectura del cuadro puede extraerse que para los países con recursos del agro y minería, existe una correlación negativa para el caso de los gastos corrientes, y positiva en el promedio y en los países con recursos de la energía. En ninguno de los casos los coeficientes resultan significativos.

En relación con el gasto de capital, la correlación resulta, para todos los subgrupos analizados, negativa, es decir que se relaciona un aumento de los recursos cíclicos con una disminución del gasto de capital cíclico; si bien tampoco resultan significativos, para el promedio de los países lo es al 15%.

El estudio realizado por la RED Sur (2014) llega a conclusiones similares. Según el mismo, la imagen que surge del manejo de rentas fiscales es mixta. Por un lado, los gobiernos han logrado apropiarse de parte de las rentas, y ello ha ampliado el espacio fiscal. Por otro lado, no ha habido en general una intención de avanzar en la creación de instituciones e iniciativas que permitan una distribución equitativa y eficiente de la provisión de bienes públicos que ese mayor espacio fiscal implica.

Cuadro 2
Correlación entre los ciclos de los ingresos por RRNN, gastos corrientes y gastos de capital

Relación entre el componente cíclico de los ingresos de recursos naturales y gastos corrientes	Correlación	Significatividad (Pvalue)
Países con ingresos provenientes de alimentos, bebidas y oleaginosas	-0.4405	0.1518
Países con ingresos provenientes de minerales y metales	-0.1898	0.5547
Países con ingresos provenientes de energía	0.3338	0.2890
Total Países con ingresos de recursos naturales	0.0042	0.9891
Relación entre el componente cíclico de los ingresos de recursos naturales y gastos de capital	Correlación	Significatividad (Pvalue)
Países con ingresos provenientes de alimentos, bebidas y oleaginosas	-0.2060	0.5206
Países con ingresos provenientes de minerales y metales	-0.2752	0.3866
Países con ingresos provenientes de energía	-0.1091	0.7357
Total Países con ingresos de recursos naturales	-0.4253	0.1474

Fuente: elaboración propia

V. Los fondos de estabilización

Como fuera expresado con anterioridad, en el caso de los países ricos en recursos naturales, la volatilidad de los precios de los bienes exportados se traducen en una alta volatilidad en el mercado de cambios y, si los gobiernos se apropian de parte de la renta que ellos generan, la volatilidad se traslada a las cuentas fiscales. En los países en desarrollo los instrumentos para cobertura del riesgo que se enfrentan con la volatilidad del precio del petróleo tienen muchas limitaciones para su posible utilización, debido a circunstancias de diverso tipo (reducida capacidad financiera de consumidores y gobierno, bajo nivel de crédito disponible para ambos, altas tasas de riesgo soberano).

Como se señala en Aquatella (2012), históricamente los países de la región han tenido dificultades para lograr traducir los períodos de bonanza exportadora de sus recursos naturales en procesos de desarrollo económico de largo plazo. Sin embargo, en los últimos años, América Latina demostró los beneficios de contar con la capacidad de desplegar políticas anticíclicas que amortiguaron el impacto de la crisis internacional a partir del manejo de los ahorros fiscales captados durante el auge de precios registrado entre 2003 y 2008. Entre los instrumentos para lograrlo están los fondos de estabilización, financiados con los ingresos excedentes de la exportación de cobre, como el de Chile, o a partir de las rentas petroleras, como en el caso de Colombia, el Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela (CEPAL (2014)).

A continuación se analiza cómo los Estados de la región distribuyen y utilizan los ingresos provenientes de las rentas extractivas. Se consideran para el análisis los casos de diez países (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela (República Bolivariana de)), países en los cuales la actividad extractiva y las rentas que generan resultan de suma relevancia.

V.1. Las cuestiones institucionales

En CEPAL (2014) se identifican seis tendencias o características a considerar en relación con los comportamientos seguidos por los gobiernos para el manejo y la utilización de lo producido por estos recursos. Las mismas son las siguientes:

a. priorizar las regiones o localidades productoras sobre las no productoras en la asignación de recursos a los gobiernos subnacionales, aunque en varios países hay mecanismos para asignar también recursos a las regiones no productoras.

La asignación excluyente o preferencial de los recursos fiscales que proceden de las rentas extractivas a los territorios productores no está exenta de controversias. Más allá de la valoración negativa que hacen las regiones no productoras del hecho de no recibir transferencias (todos los gobiernos subnacionales deberían tener acceso a una parte de esos ingresos), los gobiernos nacionales estiman que la asignación territorial dificulta una gestión encaminada a objetivos nacionales que sean responsabilidad del gobierno central (la función de estabilización económica constituye un bien público nacional y debería estar a cargo del gobierno federal)

Adicionalmente, cuando se privilegia a las regiones productoras, la asignación no obedece a estimaciones sobre los costos ambientales y sociales que eventualmente habría que compensar, ni sobre el costo de las inversiones requeridas para dinamizar otras actividades económicas que generen en el futuro una renta equivalente al valor del capital natural extraído, ni de las inversiones necesarias para cerrar brechas de pobreza o de infraestructura, entre otras (CEPAL (2014)).

b. en general, los recursos excedentes se gastan en el presente los recursos, siendo muy tenue la porción de los fondos que han sido gestionados financieramente mediante fondos para fines de ahorro o estabilización o de equidad intergeneracional. Los fondos soberanos constituidos con los ingresos provenientes de las industrias extractivas en América Latina no son tan cuantiosos como en otras regiones. El criterio subyacente para este tipo de fondos es compensar el capital extraído con nuevo capital instalado o asegurar renta permanente una vez agotada la actual. Es decir que, como se verá inmediatamente, prima el objetivo de equidad intrageneracional en lugar del intertemporal o intergeneracional.

En términos generales, en la región prima la idea de que es necesario usar en el presente la renta extractiva entre otros, en: atención a problemas de pobreza, inversión en infraestructura social, y mantenimiento de altos niveles de reservas internacionales.

En los países que han generado fondos prima el objetivo de la estabilización sobre el de la garantía de las pensiones o la equidad intergeneracional. Ocho fondos de estabilización corresponden a América Latina, de acuerdo con la información del SovereignWealthFundInstitute. Los mismos corresponden a Brasil, Chile (2), México, Panamá, el Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela (República Bolivariana de). Cinco de estos ocho fondos se alimentan de recursos provistos por las actividades extractivas: el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) y el Fondo de Reserva de Pensiones (Chile); el Fondo de Estabilización Macroeconómica (República Bolivariana de Venezuela); el Fondo de estabilización patrimonial (Trinidad y Tobago), y el Fondo de Estabilización (México); sólo en dos de estos cinco países se incluye una perspectiva de largo plazo: Chile y Trinidad y Tobago (con la renta para las futuras generaciones); en Colombia se asignó un porcentaje de la distribución de las regalías al Fondo de Ahorro y Estabilización.

c. priorizar las regalías sobre los impuestos en la asignación de una parte de la renta extractiva a los gobiernos subnacionales. Esto sucede en Bolivia (Estado Plurinacional de) (en el caso de los departamentos productores), Colombia, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de). En el Brasil y el Perú prima el uso de recursos procedentes de impuestos (en particular, el impuesto a las participaciones), lo que implica, como se explicitara oportunamente, que los recursos que se distribuyen a los gobiernos subnacionales dependen del volumen de la producción y no de las ganancias de las empresas (característica de regresividad)

d. en buena parte de los países la legislación vigente establece disposiciones específicas para que los ingresos transferidos a los gobiernos subnacionales se utilicen como gastos de inversión, no autorizándose su uso para gasto corriente (es el caso del Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú). En la mayoría de los países analizados la legislación prioriza las inversiones en educación y salud, así como en saneamiento (alcantarillado) e infraestructura de transporte de pequeña escala. La excepción la constituye el Estado Plurinacional de Bolivia, donde los ingresos por regalías de hidrocarburos y por el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) sí pueden ser utilizados para gasto corriente.

e. se observa una tendencia creciente a la asignación directa de una parte de los ingresos provenientes de la renta extractiva a poblaciones en situación de vulnerabilidad (pobres, indígenas, adultos mayores y escolares, entre otras); con lo cual nuevamente se prefiere la equidad intrageneracional a la intergeneracional. En muchos países de la región existen actualmente programas de transferencias directas en efectivo, condicionadas o no condicionadas, a sectores vulnerables de la población. En la mayoría de los casos, estos programas se financian parcialmente con aportes del presupuesto general, que incluyen recursos procedentes de la renta extractiva. La excepción la constituye el Estado Plurinacional de Bolivia. En Bolivia (Estado Plurinacional de), los anuncios en materia de nacionalización de hidrocarburos, realizados mediante Decreto Supremo 28701, creando un nuevo orden institucional, y la consecuente creación del Impuesto Directo sobre los Hidrocarburos en 2005, completan el panorama sobre los cambios normativos experimentados en los recursos tributarios. El IDH es un tributo que grava, a una tasa del 32%, la producción y comercialización en el mercado interno de hidrocarburos y sus derivados y cuya recaudación es empleada con fines de redistribución regional y de financiamiento de programas de transferencias monetarias, como la Renta Dignidad (transferencia no contributiva a las personas mayores de 60 años),

Existen estimaciones, sin embargo, que han medido el impacto distributivo de la Renta Dignidad en Bolivia. Según Paz Arauco et. al. (2013), la distribución de los beneficios de la Renta Dignidad es neutral. Dado que este programa captura la mayor parte de las transferencias, las transferencias totales son casi equi-proporcionales. Según este estudio, ninguno de los programas de transferencias monetarias otorga a los beneficiarios un monto de dinero suficiente como para salir de la pobreza. Las transferencias otorgan un máximo de apenas 2,1 dólares PPP por día para los beneficiarios de la Renta Dignidad. Como resultado de este "diseño universal," el 68 por ciento de los no pobres se benefician de los programas de transferencias directas en efectivo.

También en el Estado Plurinacional de Bolivia la renta de los hidrocarburos financia el Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas e Interculturales (FDPPIOYCCI). En Colombia, un porcentaje de las regalías de los departamentos y las municipalidades debe gastarse en los resguardos indígenas cercanos a las zonas de producción, aunque no se entrega directamente a ninguna institución (por ejemplo, un fondo) u organización indígena. Lo mismo se está discutiendo actualmente en el Ecuador.

f. no existen en la región previsiones o legislación sobre la evaluación de los impactos que genera la distribución de los recursos provenientes de la renta extractiva; se asume que esos recursos asignados a territorios específicos tendrán un impacto positivo sobre la calidad de vida presente y futura de sus poblaciones, probablemente a partir del hecho de que, al realizarse transferencias hacia individuos en situación de mayor vulnerabilidad, esto impacte positivamente en el consumo y el mayor nivel de actividad económica que se genere a través de los multiplicadores y aceleradores fiscales. No existe legislación para evaluar el impacto económico y social de la aplicación de estos recursos fiscales.

V.2. Los efectos macrofiscales

En los países donde los ingresos fiscales por la explotación de recursos naturales constituyen un recurso importante es posible lograr el desacople de los ingresos gubernamentales y su estabilización mediante instrumentos como los fondos de estabilización y reglas macrofiscales de balance estructural.

Existen dos mecanismos o sistemas que el gobierno puede elegir para suavizar los cambios en el precio internacional del petróleo, en particular, o en las commodities, más en general: el enfoque discrecional y el enfoque basado en reglas. Para el uso de los fondos de estabilización en base al enfoque de las reglas, se han identificado tres tipos de criterios de contingencia (Piffano (2004)):

- regla del promedio móvil (fija el precio interno como promedio móvil de los precios spot pasados);
- regla gatillo (que implica no actualizar el precio interno cuando el precio internacional se mantiene dentro de cierta banda de variación y se lo modifica cuando el precio "spot" se ubica por encima de un "monto gatillo" predeterminado);

- regla max-min (que fija un piso y un techo para dejar variar del precio interno), traspasando la variación dentro de la banda al mercado interno. Solamente si se superan esos máximos o mínimos el gobierno absorbe el cambio (no traspasa al mercado el ajuste).

Las conclusiones del análisis de las virtudes y defectos de cada alternativa parecen favorecer el enfoque de las reglas (no el enfoque discrecional) y dentro de las alternativas de contingencia, la regla max-min, con la banda flotando a más largo plazo, siguiendo la tendencia del precio promedio "spot" registrado dentro de la misma.

No obstante, los sistemas de cobertura a través del mercado (contrato de futuros y opciones) y la posible desregulación parecen ofrecer alternativas adicionales particularmente atractivas en países de baja capacidad de crédito y relativo apego a cumplir con los contratos.

Naturalmente, países de muy débil institucionalidad y/o gobernabilidad, y de malos antecedentes como cumplidores de los contratos, enfrentan un desafío significativo, donde cualquier alternativa aparece como de reducida eficacia o viabilidad.

Los problemas intergeneracionales complican el cuadro de la regulación del precio del petróleo y los mecanismos de ahorro. Las normas de prudencia en el manejo discrecional y/o las reglas precautorias tendientes a fijar un sendero de consumo/ahorro estable en el largo plazo (*consumptions smoothing*) demandan una disciplina fiscal y financiera importante, que países de débil institucionalidad pueden no seguir por razones políticas.

Es importante advertir sin embargo que la existencia de instrumentos financieros como los fondos de estabilización o fondos precautorios, no pueden ser considerados como garantía de un comportamiento fiscal prudente de los gobiernos. En realidad, quizás se deba esperar la inversa, es decir, que gobiernos prudentes en materia fiscal serán los que operen razonablemente bien los fondos. De todas maneras, el empleo de los fondos y la fijación de reglas complementarias de procedimiento, de transparencia y numéricas, parecen ser necesarias a fin de asegurar políticas fiscales sustentables.

García Cicco y Kawamura (2014) analizan diferentes políticas para lidiar con los problemas generados por la "enfermedad holandesa" en América Latina. Primero consideran el rol de los gastos públicos procíclicos. Una conclusión ampliamente documentada de la política fiscal para los países de América Latina es que la política fiscal es procíclica; una posible consecuencia de este comportamiento es que los gastos públicos procíclicos intensifican el problema de "enfermedad holandesa" en los productores de commodities.

La idea subyacente es que, cuando los precios de las commodities aumentan, gobiernos con bajo respaldo institucional enfrentará presiones de incremento de gastos en sectores productores de bienes no transables, dado el incremento en los ingresos por exportaciones, lo que exacerbaría la demanda de no transables. Esto induciría a apreciación cambiaria real y reasignación de factores de producción ineficiente. En la práctica, y como será explicado más adelante, un grupo de países ha implementado reglas fiscales o fondos soberanos para moderar el impulso de los gobiernos a gastar el componente cíclico de los ingresos generados por el incremento del precio de las commodities (por ejemplo las reglas de balance estructural aplicadas en Chile desde 2001, o las modificaciones recientes en Colombia para el retiro de recursos del fondo, con la finalidad de que el gobierno no pueda utilizarlos fácilmente)

La segunda de las políticas analizadas es el control de capitales. Esto ayudaría a lidiar con la "enfermedad holandesa" si los controles se mueven de manera prudencial, para compensar por las mejoras en las condiciones financieras internacionales. El aumento en los precios de las commodities facilita el acceso a los mercados de capitales, lo cual lleva a presiones para incrementar la absorción doméstica. En consecuencia, un impuesto a las transacciones financieras internacionales (control de capitales) que aumenta cuando las condiciones financieras internacionales mejoran podría ayudar a lidiar con los efectos de la "enfermedad holandesa".

La tercera política analizada es un impuesto a los préstamos domésticos, lo que puede ser visto como una representación en forma reducida de requerimientos de capital o reservas del sistema bancario. Uno de los canales que propaga un shock positivo al ingreso proveniente del aumento del precio de las commodities es que el volumen de préstamos domésticos para inversión se incrementarían, dado que

parte de la riqueza adicional generada se destinaría al ahorro. En este caso, en presencia de fricciones en los mercados financieros que devendrían con el impuesto, una política que limite el incremento en los préstamos puede ayudar a mitigar los efectos de reasignaciones en función de encarecer los créditos a los sectores no transables.

V.3. Los casos particulares

Los fondos soberanos de inversión son instrumentos de canalización de la inversión que se fundan en la acumulación de activos extranjeros y son manejados separadamente de las reservas oficiales de las autoridades monetarias (Cabrera (2013)), dado que generalmente tienen una tolerancia de alto riesgo y se espera un rendimiento mayor en comparación con las anteriores. Las inversiones en las que se depositan los fondos incluyen bonos, acciones y diferentes tipos de activos, en portafolios que puedan generar ingresos sustentables¹¹. El Fondo Monetario Internacional calculó que en 2007 estos fondos controlaban U\$S 3 billones, incrementándose a U\$S 12 billones en 2012 (Cabrera (2013)).

Analizando los casos de la experiencia internacional, no existe un único modelo en relación con los fondos de estabilización. De hecho, algunos fondos soberanos no están relacionados con los recursos naturales: se trata de agentes de inversión del sector público. Más específicamente, en función a los objetivos que persiguen los fondos soberanos, pueden ser catalogados de la siguiente manera (esta descripción sigue a RED (2014):

→ Fondos de estabilización. Tienen como prioridad aislar a la economía doméstica de los vaivenes en el frente externo. Al ser necesariamente cíclicos, la cartera de estos fondos debe sesgarse a activos líquidos y de bajo riesgo. En general son manejados por los bancos centrales, y en varios casos están ligados a una regla de política fiscal.

→ Fondos de ahorro. En este caso el objetivo es distribuir los beneficios a lo largo de las generaciones y la composición del portafolio apunta a los retornos de largo plazo –en buena medida independientemente de las fluctuaciones de mercado de corto plazo. En general son manejados por agencias específicas, por fuera de la esfera del banco central. Una clase específica de estos fondos son los fondos de pensiones, que tratan de cubrir obligaciones futuras asociadas al envejecimiento poblacional.

→ Fondos de desarrollo. El objetivo de estos fondos es utilizar los excedentes en la provisión de bienes públicos críticos, generalmente asociados a la infraestructura o el capital humano. En este caso parte de la volatilidad externa es absorbida por la economía doméstica, en tanto los fondos se destinan a la inversión doméstica.

→ Fondos de inversión. No necesariamente ligados a los recursos naturales, estos fondos representan entidades específicas cuyo rol es administrar las reservas internacionales y encontrar el mix óptimo entre volatilidad y retorno. De acuerdo a los datos del SovereignWealthFundsInstitute, el total de activos manejado por esta clase de inversores institucionales asciende a casi siete billones de dólares, de los cuales el 60% se refiere a fondos soberanos asociados al petróleo y el gas. El cuadro 3 expone los diez principales fondos soberanos de acuerdo al tamaño de su cartera. Allí puede verse que los fondos predominantes son de dos tipos: los fondos de recursos naturales de Medio Oriente y los fondos de inversión de Asia; entre ambos tipos manejan entre 75% y 80% de los fondos.

Se destaca el caso de Noruega, cuyo fondo es manejado por una institución asociada al banco central pero de mandato independiente (el Norges Bank Investment Management), que representa uno de los inversores institucionales más grande de Europa. En la región, como se verá más adelante, destaca el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) de Chile (Cuadro 4).

A continuación se presentará una descripción del caso de Chile de los fondos soberanos, y sus reglas operativas macroeconómicas. Como puede apreciarse en el cuadro 5, el caso del Fondo de Estabilización Económica y Social de Chile resulta ser el de mayor valor de activos, superando los 5,5 puntos del PBI en 2013.

¹¹ En este trabajo no se profundizará sobre las inversiones en los que los fondos depositan los recursos.

Cuadro 3
Fondos soberanos en el mundo. Los diez principales en función a los activos en cartera.

País	Nombre	Activos (mm U\$S)	Año de creación	Relac. con los recursos naturales	Tipo de fondo
Noruega	Norway Government Pension Fund Global	893	1990	si	Estab-Ahorro
UAE Abu Dhabi	Abu Dhabi Investment Authority	773	1976	si	Ahorro
Arabia Saudita	SAMA Investment Authority	757	n.d.	si	Estab-Ahorro
China	China investment corporation	652	207	no	Inversión
China	SAFE Investment Authority	568	1997	no	Inversión
Kuwait	Kuwait Investment Authority	410	1953	si	Estab-Ahorro
China-Hong Kong	Hong Kong Monetary Authority Portfolio	400	1993	no	Estab-Inversión
Singapur	Government of Singapore Investment Corporation	320	1981	no	Inversión
China	National Social Security Fund	201	2000	no	Ahorro
Singapur	TEMASEK holdings	177	1974	no	Inversión

Fuente: RED Sudamericana de Economía Aplicada (2014)

Cuadro 4
Fondos soberanos en países ricos en recursos naturales (excluyendo América Latina)

País	Nombre	Activos (mm U\$S)	Año de creación	Relac. con los recursos naturales	Tipo de fondo
Australia	Australia Future Fund	95,0	2006	si	Ahorro
Canadá	Alberta Heritage Fund	17,5	1976	si	Ahorro-Estab.-Desarrollo
Noruega	Norway Government Pension Fund Global	893,0	1990	si	Estabilización-Ahorro
Nueva Zelanda	New Zealand Superannuation Fund	21,8	2003	si	Ahorro

Fuente: RED Sudamericana de Economía Aplicada (2014).

Cuadro 5
Fondos soberanos en América Latina

País	Nombre	Año de creac.	Activos		Año último dato	Relac. con recursos naturales	Tipo de fondo
			(m U\$S)	% PBI			
Chile	Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) de Chile	2007	15,417	5.6	2013	Si	Estabilización
Chile	Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) de Chile	2007	7,295	2.6	2013	Si	Ahorro
Venezuela	Fondo de Estabilización Macroeconómica de Venezuela (FEM)	1998	831	0.3	2010	Si	Estabilización
México	Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP)	2002	1,325	0.1	2012	Si	Estabilización
México	Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)	2002	1,023	0.1	2012	Si	Estabilización
México	Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIPEMEX)	2002	103	0.0	2012	Si	Estabilización
México	Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones (FARP)	2002	1,121	0.1	2012	Si	Ahorro
Brasil	Fondo Soberano del Brasil (FSB)	2008	5,300	0.2	2008	No	Estabilización
Perú	Fondo de Estabilización Fiscal de Perú (FEF)	1999	8,591	4.3	2013	No	Ahorro
Panamá	Fondo de Ahorro de Panamá (FAP)	2012	1,234	2.9	2013	No	Ahorro

Fuente: elaboración propia. Nota: sólo se presentan los casos para los que se cuenta con información

Como fuera expresado anteriormente, Chile posee actualmente dos fondos de estabilización soberanos, el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES). El primer antecedente está originado en el caso del Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre, el que se constituye a partir de 1987, en virtud de un acuerdo de crédito entre la República de Chile y el Banco Mundial. Los aportes al Fondo se efectúan cuando el precio de la libra de cobre en los mercados internacionales se eleva por sobre una banda de precios fijada por el Ministerio de Hacienda. A su vez los retiros operan cuando el precio es inferior a la banda señalada y/o cuando la autoridad económica decide prepagar deuda pública. Estos retiros permiten dar cabal cumplimiento a las obligaciones en moneda extranjera contempladas en las leyes de presupuesto.

Cuadro 6
Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre de Chile
Evolución y descomposición del valor de mercado (millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Valor de mercado inicial	1,078	673	621	277	75	208	967	2,564
Aportes	0	250	204	0	864	759	3,910	0
Retiros	-405	-302	-548	-202	-731	0	-2,313	-2,564
Valor de mercado final	673	621	277	75	208	967	2,564	0
En % del PBI	0.8	0.9	0.4	0.1	0.2	0.8	1.7	0.0

Fuente: Ministerio de Hacienda

El Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) fue constituido el 6 de marzo de 2007, con un aporte inicial de US\$ 2.580 millones. De éstos, US\$ 2.563,7 millones correspondían al saldo del antiguo Fondo de Estabilización de los Ingresos del Cobre, que concluyó su operación refundiéndose en el FEES. En el caso del FEES, el fondo debe recibir el saldo positivo que resulte de restar al superávit efectivo los aportes al FRP, pudiendo descontar las amortizaciones de deuda pública y los aportes anticipados realizados durante el año anterior.

El FEES permite financiar eventuales déficit fiscales y realizar amortizaciones de la deuda pública, contribuyendo así a que el gasto fiscal no se vea mayormente afectado por los vaivenes de la economía mundial y la volatilidad de los ingresos que provienen de los impuestos, el cobre y otras fuentes.

El FEES recibe cada año el saldo positivo que resulte de restar al superávit fiscal efectivo los aportes al Fondo de Reserva de Pensiones y al Banco Central de Chile de acuerdo a lo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal, descontando cuando corresponda las amortizaciones de deuda pública y los aportes anticipados realizados el año anterior.

El FEES fue creado para financiar déficits fiscales que pueden generarse en periodos de bajo crecimiento y/o bajo precio del cobre. Lo anterior ayuda a reducir las fluctuaciones en el gasto fiscal que se producen por los ciclos económicos. Asimismo, el FEES puede financiar los pagos de deuda pública y bonos de reconocimiento como también el aporte regular al FRP, tal como lo establece el DFL N°1, de 2006, del Ministerio. Por ejemplo, ante eventuales ciclos adversos de la economía que afecten los ingresos del Fisco, el Presupuesto se financia en parte con los recursos del FEES sin la necesidad de acudir al endeudamiento.

Cuadro 7
Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) de Chile
Evolución y descomposición del valor de mercado (millones de dólares)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor de mercado inicial	0	14,033	20,211	11,284	12,719	13,156	14,997
Aportes	13,100	5,000	0	1,362	0	1,700	603
Retiros	0	0	-9,278	-150	0	0	0
Interés devengado	326	624	404	228	237	202	184
Ganancias (pérdidas) de capital	607	556	-51	-4	201	-60	-364
Costos de Adm., custodia y otros	-0.3	-2.0	-1.6	-1.1	-1.2	-1.3	-2.2
Ganancias financieras netas	933	1,178	351	223	437	141	-182
Valor de mercado final	14,033	20,211	11,284	12,719	13,156	14,997	15,417
En % del PBI	8.1	11.3	6.6	5.8	5.2	5.6	5.6

Fuente: Ministerio de Hacienda

En 2001 se implementó la regla de balance estructural, cuyo objetivo es establecer un nivel de gasto fiscal anual congruente con los ingresos estructurales del Gobierno Central. Mediante esta regla se aísla el gasto fiscal de las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica, del precio del cobre y de otros factores que determinan los ingresos fiscales efectivos. Esto es particularmente importante en el caso de un país como Chile, en el cual gran parte de la volatilidad de sus ingresos fiscales depende del precio del cobre. Esto permite que el Gobierno ahorre en tiempos de bonanza, evitando ajustes drásticos en el gasto fiscal en periodos económicos desfavorables. A su vez, apoya en forma natural la política monetaria, ya que ahorra los excesos de los ingresos fiscales cuando la política monetaria es restrictiva y los utiliza cuando es expansiva. De esta forma, a través de esta política, se ha reducido significativamente la volatilidad del gasto fiscal y la del crecimiento de la actividad económica.

Por su parte, la meta de balance estructural también ha cambiado en el tiempo. En 2001, la meta se fijó inicialmente en 1% del PBI. Posteriormente, en el presupuesto 2008, se redujo a 0,5% del PBI, teniendo en cuenta que se estaban acumulando considerables recursos en los fondos soberanos. A continuación, en 2009, la meta ex ante se rebajó a 0% para enfrentar la crisis que existía en ese momento aunque el déficit estructural de 2009 fue finalmente de 3,1%. Desde entonces se ha ajustado cada año para converger a un déficit estructural de 1% en 2014.

En términos simples, como lo describe la siguiente identidad $BCA_t = BD_t - AC_t$; el indicador de balance cíclicamente ajustado (BCA_t) es el resultado de restar al balance efectivo o devengado del Gobierno Central Total en un determinado período (BD_t) los ajustes cíclicos (AC_t) correspondientes a cada uno de los componentes de los ingresos que son sujetos a ajustes. Por su parte, el balance efectivo resulta de la diferencia de los ingresos y gastos efectivos del Gobierno Central Total en un determinado período. La estimación de AC es el resultado de la suma de un conjunto de ajustes cíclicos independientes efectuados a los principales componentes de los ingresos efectivos, los que son los siguientes¹²;

1. Ingresos tributarios no mineros (ITNM)
2. Cotizaciones previsionales de salud (ICS)
3. Cobre bruto (Codelco) (ICC): a. Ajuste cíclico por ventas de cobre (IC); b. Ajuste cíclico por ventas de molibdeno (IM)
4. Ingresos tributarios de las GMP10 (ITM): a. Ajuste cíclico al Impuesto Específico a la actividad minera o royalty minero (IE); b. Ajuste cíclico al Impuesto a la Renta de Primera Categoría (IR); c. Ajuste cíclico al Impuesto Adicional (IA)

Para los dos primeros componentes, el ajuste tiene por objetivo excluir de los ingresos tributarios no mineros totales y las cotizaciones previsionales de salud aquellos que provienen del ciclo de actividad de la economía, específicamente de las fluctuaciones del PIB por sobre o por debajo de su nivel de tendencia. Si el PIB se ubicara por sobre la tendencia —la brecha sería negativa—, los ingresos efectivos serían mayores que los explicados por el crecimiento del PIB de tendencia, en cuyo caso el ajuste cíclico sería positivo. Dicho lo anterior, si el aumento de la recaudación se explica por un dinamismo de la demanda interna por sobre el crecimiento del PIB, estos ingresos adicionales no se ajustan cíclicamente y se traducen directamente en mayores ingresos estructurales (DIPRE (2014))

En relación con el tercer componente, tanto la metodología del ajuste cíclico de Codelco como el de la gran minería privada es, en rigor, una de balance cíclicamente ajustado, corrigiendo los ingresos del cobre solamente por el ciclo del precio del metal (diferencial entre precio efectivo y precio de referencia), por lo que no se realizan ajustes por otras variables como nivel de ventas o producción, costos, aplicación de impuestos por una vez y variaciones del tipo de cambio, entre otros.

En lo que concierne al cuarto componente, se denomina GMP10 a un conjunto de diez grandes empresas mineras privadas. La tributación de estas empresas se compone de tres impuestos, cada uno con distinta metodología de ajuste cíclico, de acuerdo al marco normativo que los rige, a saber, el Ajuste cíclico al Impuesto Específico a la actividad minera o royalty minero; el Ajuste cíclico al Impuesto a la Renta de Primera Categoría, y el Ajuste cíclico al Impuesto Adicional. El efecto cíclico

¹²La metodología detallada se encuentra en DIPRES (2014)

total de los ingresos del Gobierno Central consiste en la suma de los ajustes cíclicos: $AC_t = ITNM_t^c + ICS_t^c + ICC_t^c + ITM_t^c$

En Chile, se llevó a cabo un ajuste cíclico total positivo desde 2004, con la excepción del año 2009 (y 2013), evolución explicada principalmente por el ajuste cíclico de los ingresos relacionados al cobre. Esto obedece al ciclo positivo en el precio efectivo del metal rojo durante la última década, que lo ha situado continuamente por sobre el precio de referencia estimado por el Comité de expertos independientes.

Cuadro 8

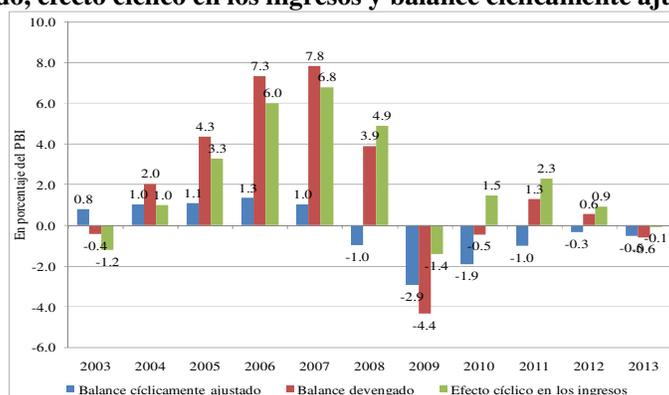
Balance devengado, efecto cíclico en los ingresos y balance cíclicamente ajustado (% del PBI)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Balance devengado	-0.4	2.0	4.3	7.3	7.8	3.9	-4.4	-0.5	1.3	0.6	-0.6
Efecto cíclico en los ingresos	-1.2	1.0	3.3	6.0	6.8	4.9	-1.4	1.5	2.3	0.9	-0.1
Efecto cíclico en ingresos tributarios no mineros	-0.8	-0.5	-0.2	-0.2	-0.2	-0.3	-2.1	-0.7	-0.1	0.0	-0.3
Efecto cíclico en cotizaciones de salud	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0
Efecto cíclico en cobre bruto	-0.4	1.5	2.9	4.5	4.4	3.0	0.1	1.5	1.1	0.2	0.0
Efecto cíclico en ingresos tributarios mineros	0.0	0.0	0.5	1.7	2.6	2.1	0.7	0.7	1.3	0.6	0.3
Balance cíclicamente ajustado	0.8	1.0	1.1	1.3	1.0	-1.0	-2.9	-1.9	-1.0	-0.3	-0.5

Elaboración propia en base a Dipres y Ministerio de Hacienda de Chile

Gráfico 12

Balance devengado, efecto cíclico en los ingresos y balance cíclicamente ajustado (% del PBI)

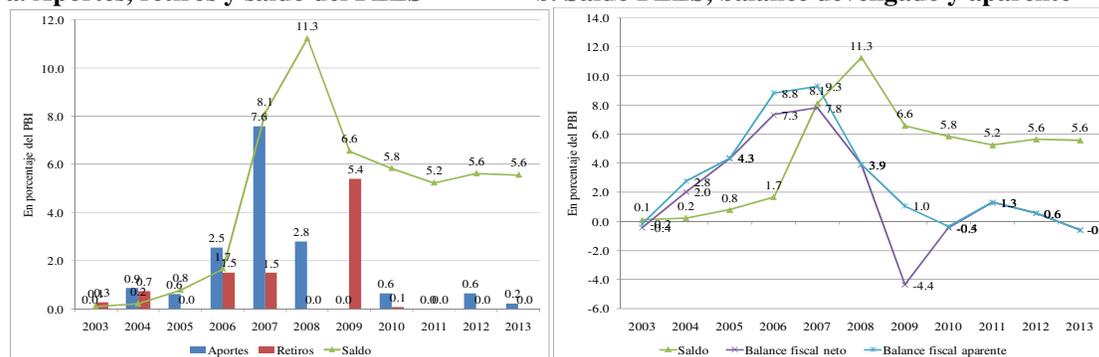


Fuente: Elaboración propia en base a Dipres y Ministerio de Hacienda de Chile

Entre los años 2000 y 2013, el fondo recibió aportes por cerca de 27.700 millones de dólares, incluyendo los recursos del Fondo de Compensación para los Ingresos del Cobre, que han permitido cubrir el déficit fiscal de varios años mediante retiros de cerca de 16.500 millones de dólares. En 2009, el déficit, que ascendía a alrededor de 7.400 millones de dólares (4,4% del PBI), fue cubierto principalmente por el FEES, con un aporte de aproximadamente 9.200 millones de dólares, de modo que se transformó en un superávit del 1%.

Gráfico 13

Balance devengado, balance aparente, aportes, retiros y saldo del FEES en porcentaje del PBI
a. Aportes, retiros y saldo del FEES **b. Saldo FEES, balance devengado y aparente**



Fuente: Elaboración propia en base a Dipres y Ministerio de Hacienda de Chile

El Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) se constituyó en diciembre de 2006 con un aporte inicial de US\$ 604,5 millones. Su objetivo es apoyar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de la garantía estatal de las pensiones básicas solidarias de vejez y de invalidez, así como los aportes previsionales solidarios considerados en la Reforma Previsional. De este modo, se complementa el financiamiento de futuras contingencias en materia de pensiones.

Conforme a la Ley de Responsabilidad Fiscal, el FRP se incrementa cada año en un monto mínimo equivalente a 0,2% y un máximo de 0,5% del Producto Interno Bruto (PBI) del año anterior. Esta regla de acumulación asegura anualmente recursos frescos para el Fondo, independientemente de la situación fiscal que el país esté enfrentando.

El FRP tiene por objetivo complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales en el área de pensiones y previsión social. Específicamente, el fondo respalda la garantía estatal de las pensiones básicas solidarias de vejez y de invalidez, así como los aportes previsionales solidarios, responsabilidades emanadas de la reforma previsional.

Cuadro 9
Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) de Chile
Evolución y descomposición del valor de mercado (millones de dólares)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Valor de mercado inicial	0	605	1,467	2,507	3,421	3,837	4,406	5,883
Aportes	605	736	909	837	337	443	1,197	1,377
Retiros	0	0	0	0	0	0	0	0
Interés devengado		46	71	72	70	75	131	174
Ganancias (pérdidas) de capital		80	60	6	9	51	151	-95
Costos de Adm., custodia y otros		0.0	-0.3	-0.3	-0.4	-0.4	-1.2	-44.0
Ganancias financieras netas	0	126	131	78	79	126	281	35
Valor de mercado final	605	1,467	2,507	3,421	3,837	4,406	5,883	7,295
En % del PBI	0.4	0.8	1.4	2.0	1.8	1.8	2.2	2.6

Fuente: Ministerio de Hacienda

VI. La evolución esperada de los precios y sus impactos sobre América Latina

El aumento de los ingresos, especialmente en las economías emergentes, ha jugado un rol clave en los incrementos de precios de las commodities en la década de 2000 (World Bank (2014)). sin embargo, ese impacto ha sido divergente a lo largo de los grupos de bienes comercializados. Los precios de los metales han sido los que más se han visto afectados por el crecimiento económico, especialmente el observado en el sector manufacturero de China (que acapara aproximadamente el 50% del consumo mundial de metales). El crecimiento del ingreso ha sido el factor clave en explicar los aumentos de los precios de la energía, sin embargo, el alcance de este impacto es variado y limitado para el precio de los alimentos.

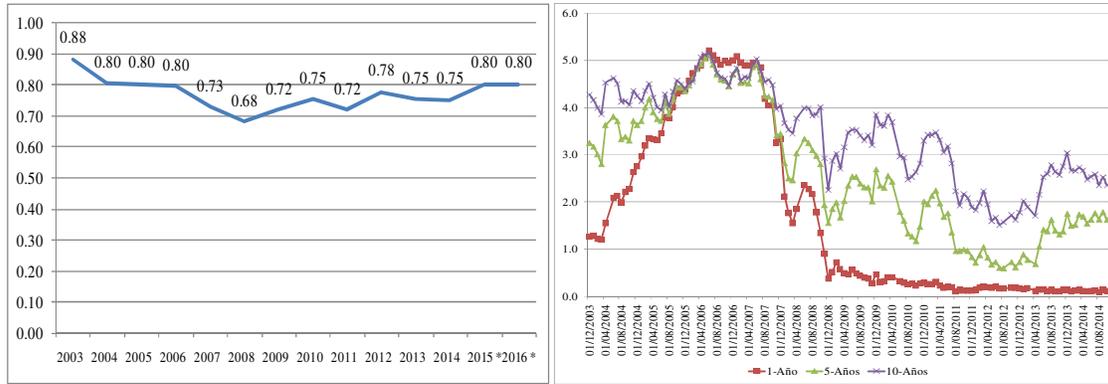
Un informe de World Bank (2014) analiza que, pese a la caída de los precios de las commodities operado en el año 2014, y de los cuales se diera cuenta al principio de este trabajo, los precios son aún elevados en comparación con la historia reciente. Varios factores están asociados con esta tendencia en los precios, los que incluyen un dólar débil, lo que fortalece la demanda y limita la oferta de consumidores y productores de commodities fuera de los Estados Unidos. Los altos precios de la energía y otros inputs también han jugado un rol importante en el impulso de los precios de metales y de los bienes de la agricultura. Bajos niveles de inversiones pasadas, junto con bajos inventarios contribuyeron al ciclo de auge. En última instancia, amplia liquidez debida a bajas tasas de interés y política monetaria laxa en las economías avanzadas en los años recientes también han sido causantes de los elevados precios de las commodities. En el caso de la agricultura, además, los precios han sido también afectados por la diversificación de la producción de los alimentos hacia la producción de biocombustibles, además de eventos climáticos extremos.

Gráfico 14

Evolución de la paridad euro/dólar y de las tasas de interés de corto y largo plazo de los bonos del Tesoro de Estados Unidos período 2002-2014

a. Euros por dólar

b. Tasas de interés de bonos a 1, 5 y 10 años



Fuente: OECD Database y Reserva Federal

Sin embargo, el crecimiento económico de las economías emergentes, principalmente China, han sido sindicados como el impulso principal de los precios de las commodities. Durante el período 2000-2012, el crecimiento del PBI y de la producción industrial en las economías emergentes (en donde se genera la mayor parte del incremento en el consumo de commodities) creció a una tasa anual del 6.3% y del 7,8% respectivamente (World Bank (2014)). Durante el mismo período, el PBI y la producción industrial en China crecieron a las tasas anuales promedio del 10,6% y el 14,7%, respectivamente.

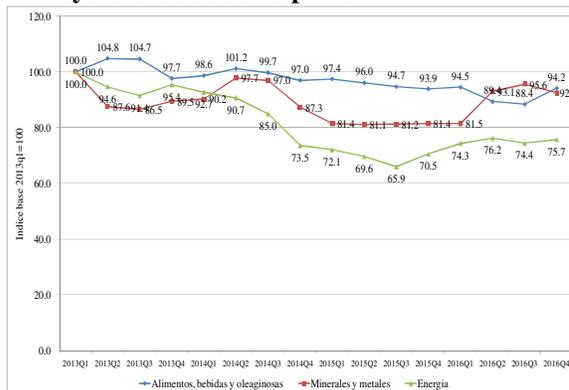
Así como hay gran consenso en el rol del crecimiento económico en las commodities industriales, para el caso de la agricultura la evidencia no es concluyente al respecto (ver World Bank (2014)). La dicotomía en relación con la respuesta de los precios de las commodities en relación con el crecimiento del ingreso está confirmada por la literatura empírica. Los bienes agropecuarios están sujetos a la ley de Engel de la elasticidad ingreso inferior a la unidad (cerca a cero en muchos casos), mientras que los metales y la energía no lo están. La elasticidad ingreso de los metales (aproximada por la producción industrial) excede largamente la unidad, mientras que la elasticidad ingreso de la energía se aproxima a uno (World Bank (2014)).

Sin embargo, a partir de mediados de 2014 se advierte una caída en los precios de las commodities. En el gráfico que se muestra a continuación se explicitan los patrones de corto y mediano plazo esperados para los precios de agricultura, metales y energía; puede apreciarse, sobre todo en el corto plazo, una disminución de los precios de las commodities.

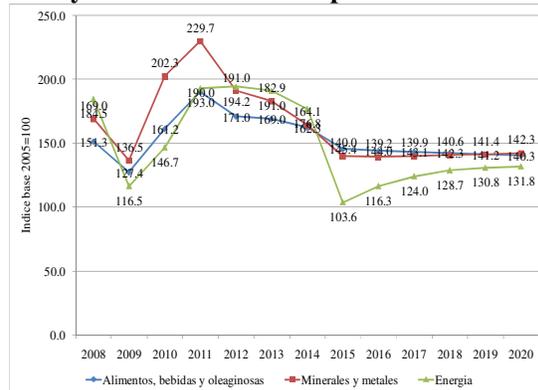
Gráfico 15

Proyecciones de corto y mediano plazo para los precios de las commodities en promedios

a. Proyecciones de corto plazo



b. Proyecciones de mediano plazo



Fuente: elaboración propia a partir de datos de IMF PrimaryCommodityPrices and Projections

El ligero decrecimiento en las tasas de crecimiento económico de las naciones emergentes, particularmente el caso de China e India, reduce el patrón de crecimiento de los bienes exportados por América Latina, lo que implica una caída de los recursos asociados a las exportaciones de bienes.

Entre las explicaciones que pueden asociarse a este fenómeno, además de la disminución del ritmo de crecimiento de las naciones importadoras, se relaciona con consideraciones monetarias, y el impacto

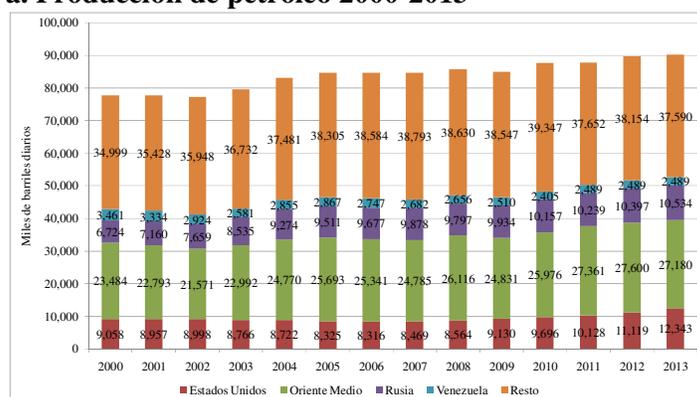
de las políticas llevadas a cabo por los bancos centrales (Reserva Federal, Banco Central Europeo) en relación con las tasas de interés. En este sentido, a partir de la crisis de 2008 la Fed, junto con otros Bancos Centrales, se embarcó en una política monetaria expansiva conocida como Quantitative Easing, política monetaria no convencional utilizada por las autoridades que consiste en la adquisición de activos financieros de los bancos comerciales con el fin de incrementar su precio y, con la consecuente expansión monetaria, reducir las tasas de interés de largo plazo.

En efecto, por medio de la relación conocida como “paridad de interés descubierta”, si la tasa de interés de los bonos estadounidenses aumenta en relación con la de los bonos denominados en euros, el dólar se aprecia, o lo que es equivalente, se espera una depreciación del dólar en relación con el euro. En este sentido, los inversores arbitrarían entre activos; una depreciación del euro, por ejemplo, llevaría a presiones a la baja de los precios de las commodities. Si la Reserva Federal reduce el ritmo de expansión de la oferta monetaria, esto implicaría una tendencia, si bien no creciente, por lo menos no descendente de la tasa de interés de referencia, esto convalidaría lo anterior.

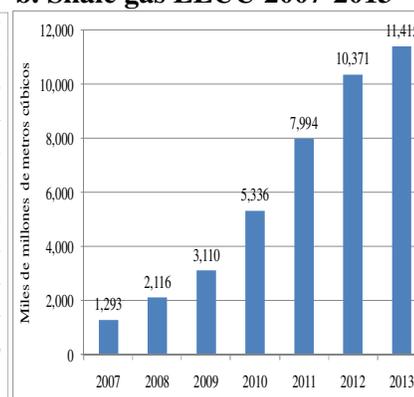
Otra de las explicaciones a este comportamiento se relaciona con el incremento de la producción de otras fuentes de energía no convencionales, como el shale gas en Estados Unidos, el que, gracias a la incorporación de mayor tecnología, ha logrado aumentar la producción en términos de metros cúbicos en un 785% desde 2007. Los países de la OPEP han decidido mantener la producción, lo que implicaría precios aún inferiores, afectando la rentabilidad de las explotaciones no convencionales, más costosas.

Gráfico 26
Evolución de la oferta mundial de petróleo y de la producción de shale gas
En miles de barriles diarios y miles de millones de metros cúbicos

a. Producción de petróleo 2000-2013



b. Shale gas EEUU 2007-2013



Fuente: US Energy Information Administration

El comportamiento esperado de los precios plantea en América Latina varios desafíos de política económica que los países deberán afrontar. Estos desafíos exponen varias dimensiones contrapuestas, a partir de considerar la manera en que los mayores precios imperantes en la década anterior han afectado las variables económicas en los países de la región.

Un escenario de caída de precios conlleva varias cuestiones a considerar; por ejemplo, cómo podrán los gobiernos convivir con un menor flujo de ingresos provenientes de las ventas al sector externo, manteniendo un nivel de gastos públicos sustancialmente más elevado que el imperante en ausencia de estos recursos. Si bien en este trabajo no se hizo foco en esta cuestión, los fondos adicionales también han sido aprovechados por los países para financiar políticas redistributivas desde el lado del gasto público social (Bolivia, Argentina, como fuera mencionado con anterioridad). En este caso, y con el propósito de alcanzar una mayor equidad en la distribución del ingreso post acción fiscal, los países deberían encontrar fuentes de ingreso alternativas para continuar con el énfasis en el impacto equitativo de los presupuestos públicos.

Será importante puntualizar cuán fuertes y estrictas son las instituciones fiscales diseñadas por los países; si los gobiernos han tomado el aumento temporal de sus ingresos para financiar gastos corrientes, debería procurarse no incentivar el endeudamiento una vez que dichos ingresos

desaparezcan. Es probable que inicialmente, con un gasto inelástico a la baja, y con ingresos decrecientes, existan países que hagan uso de los ingresos acumulados en los fondos de estabilización (el caso de Venezuela). La factibilidad de acceso a los mercados de capitales con incrementos en el endeudamiento constituye, como la historia de Latinoamérica lo señala, un arma de doble filo, por ello es clave analizar, si los países se endeudan, cuál es el gasto que se financia con ahorro externo (gasto de capital o corriente).

Una cuestión importante a considerar aquí es la flexibilidad de la función de recaudación; cómo reaccionarían los gobiernos ante una caída en los ingresos por disminución de base imponible; una reacción podría ser, para intentar compensar la baja, incrementar las tasas impositivas, lo cual generaría un efecto contrario al buscado sobre todo si se está en la parte decreciente de la curva de Laffer. La política contraria sería intentar una disminución de las alícuotas que gravan a las exportaciones, procurando que la misma implique un incremento proporcionalmente mayor de las bases imponibles y con ello un incremento de los ingresos tributarios. También desde el punto de vista fiscal, la disminución de la recaudación de los tributos que gravan las exportaciones, aliviarían los costos en eficiencia que los mismos generarían en función del desincentivo a la producción.

El punto clave a considerar, sin embargo, estriba en analizar en qué cuantía la caída en los precios se traslada al mercado interno. Además de analizar si la caída resulta temporaria o permanente (los precios internos no deberían variar en el primer caso aunque sí en el segundo), el mecanismo de traslación resulta una cuestión capital; si en el momento de aumento de precios los mismos se reflejaron en los precios internos amenazando con importar inflación e incrementando de esta manera los niveles de pobreza e indigencia, la ahora disminución de los mismos debería reflejarse en los valores internos de los bienes exportables. Si los precios no se trasladaren, debe analizarse el grado de concentración económica y los mecanismos de formación de precios en las diferentes economías para que el impacto se verifique.

El efecto, sin embargo, es diferente dependiendo del bien que se trate. En el caso de los alimentos, si la caída en los precios se trasladare al interior de la economía doméstica, ello traerá aparejado un impulso a la demanda agregada a través de un efecto riqueza positivo. La respuesta de la oferta de alimentos pasa a desempeñar un papel importante aquí. En el caso de la energía, los nuevos precios, ubicados en niveles mucho más bajos que los que prevalecían anteriormente, operarán como aliciente para poder incrementar el modesto nivel de actividad actual. Para las economías de los países importadores de petróleo -las principales economías tanto desarrolladas como emergentes son importadoras netas de insumos energéticos la rebaja en el precio del crudo es equivalente a una rebaja impositiva y, opera en forma similar a una política fiscal expansiva. Los consumidores y las empresas que no operan en el sector energético se beneficiarán de menores costos (Kampel (2014)).

No debería sin embargo soslayarse el impacto de la caída de los precios de la energía sobre la oferta agregada. Dependiendo de la estructura productiva (una herramienta importante para el análisis sería establecer qué parte de la energía se destina a producción y cuánto a consumo), dado que una disminución en el precio de los combustibles destinados a la producción implica un shock de oferta positivo, lo que sin duda implicaría un impulso a la producción. De nuevo, resulta de relevancia conocer el encadenamiento productivo y el grado de concentración empresarial.

VII. Conclusiones

América Latina ha atravesado, en los últimos 15 años, un período caracterizado como de bonanza en términos de precios de recursos naturales, los que constituyen los bienes en los que la región se ha mayormente especializado. Estos mayores precios implicaron incrementos de ingresos de divisas, provenientes del comercio exterior, que impulsaron claramente los procesos de crecimiento económico en la región y se han relacionado con reducciones en la desigualdad.

Los ingresos generados fueron captados por los gobiernos en términos de recursos fiscales, no sólo por el aumento de la actividad económica que originó incrementos de recaudaciones tributarias, sino también mediante la aplicación de instrumentos fiscales para ampliar la capitación de recursos con el objetivo de apuntar a una desconcentración del ingreso de los sectores vinculados con las exportaciones, a la par de introducir brechas entre los precios domésticos e internacionales para aliviar el impacto sobre precios internos y consecuentemente la pobreza.

Otro de los elementos utilizados ha sido la constitución de fondos de estabilización, que moderen el impacto de los precios generando ahorros para los gobiernos con la mira en la suavización intertemporal del consumo, utilizando los ingresos excedentes en los momentos de crisis económica internacional. El alcance de los mismos ha estado sin embargo limitado por la fortaleza de las instituciones que varían en función de cada país; Chile, por ejemplo, ha respetado y profundizado la intangibilidad de la regla, mientras que otros países han acentuado el carácter discrecional incrementando los gastos corrientes ante los aumentos de ingresos.

Las caídas previstas en los precios internacionales para los próximos períodos, impulsados en parte por un menor dinamismo de las economías importadoras, genera nuevos desafíos de política para los países de la región e impactos contrapuestos. Es de esperar que los mecanismos político institucionales adquiridos durante la década sirvan de base para una adecuación ordenada de los países ante el nuevo escenario internacional.

Bibliografía

Acquatella, J., Altomonte, H., Arroyo, A., y Lardé, J. (2013): "Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: evolución y participación estatal, 1990-2010", CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias N°72

AFIP (2003 a 2014) "Anuario Estadísticas Tributarias, Año 2002 a 2013", Buenos Aires, Argentina

Brosio, G. (2013): "Interacciones intergubernamentales entre los impuestos sobre el petróleo y el gas y la protección ambiental", CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo N°128

Camacho, M., y Perez-Quiros, G. (2013): "Commodity prices and the business cycle in Latin America: Living and dying by commodities", WP 1304, Banco de España.

CEPAL (2013): "Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe"

CEPAL (2014): "Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible". Documento del trigésimo quinto período de sesiones, Lima.

CEPAL (2014): "Balance preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe"

Collier, P. y Goderis, B. (2007): "Commodity prices, growth, and the natural resource curse: Reconciling a conundrum", Working Paper Series, N° 274, Centre for the Study of African Economies.

Cottarelli, C. (2012): "Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation", IMF Fiscal Affairs Department

Daude, C., Melguizo, A. y Neut, A. (2010), "Fiscal Policy in Latin America: Countercyclical and Sustainable at Last?", Documentos de trabajo, No. 291, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

Deese, W y Reeder, J. (2007) "Export Taxes on Agricultural Products: Recent History and Economic Modelling Of Soybean Export Taxes In Argentina", United States International Trade Commission.

Di Gresia, L. (2004): "Desempeño comparado Impuesto al Valor Agregado e Impuesto sobre los Ingresos Brutos" en Porto, A. (ed.): "Disparidades regionales y federalismo fiscal", Edulp

DIPRE (2014): "Indicador del balance cíclicamente ajustado. Metodología y resultados 2013"

Dirección de Presupuesto, Gobierno de Chile (2014): "Indicador del balance cíclicamente ajustado. Metodología y resultados"

Facchini, F. (2013): "The determinants of public spending: a survey in a methodological perspective" MPRA Paper No. 53006

Fatás, A. and Mihov, I. (2005): "Policy Volatility, Institutions and Economic Growth", Discussion Paper No. 5388, Centre for Economic Policy Research INSEAD

Fundación Producir Conservando y Universidad de La Plata (2007): "El aporte tributario de la cadena agroindustrial"

- Fosatti, S. (2014): "Output Growth and Commodity Prices in Latin America: What Has Changed?", mimeo University of Alberta
- García Cicco, J. y Kawamura, E. (2014): "Dealing with the Dutch Disease: Fiscal Rules and Macroprudential policies" Anales de la XLIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política
- Girouard, N. y Andre, C. (2005): "Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries", OECD Economic Department Working Papers 434. OECD. Paris.
- Goderis, B. y Malone, S. (2009): "Natural Resource Booms and Inequality: Theory and Evidence" MPRA Paper No. 17317
- Gómez Sabañi, J. y Rossignolo, D. (2009): "Argentina. Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso", en S. Keifman: "Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina", Oficina de la Organización Internacional del Trabajo en Buenos Aires
- Gruss, B. (2014): "After the Boom—Commodity Prices and Economic Growth in Latin America and the Caribbean". IMF Working Paper WP/14/154
- Guj P.; Bocoum, B.; Limerick, J.; Meaton, M., and Maybee, B. (2013): "How to Improve Mining Tax Administration and Collection Frameworks" World Bank and The Centre for Exploration Targeting
- Hausmann, R. y Gavin, M. (1996): "Macroeconomic Volatility and Economic Development", research Department Publications 4032, Interamerican Development Bank
- International Monetary Fund (2010): "Recovery. Risk and Rebalancing", World Economic Outlook October 2010
- Jaimovich, D. y Panizza, U. (2007): "Procyclicality or Reverse Causality?" Inter-American Development Bank, Working Paper, N° 599.
- Jiménez, J. P., Gómez Sabaini, J. C., y Podestá, A. (2010): "Tax gap and equity in Latin America and the Caribbean" Fiscal Studies No. 16 Public Finance and Administrative Reform Studies ECLAC-GTZ
- Jiménez, J. P. y Tromben, V. (2006): "Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina" CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo N°46
- Kampel, D. (2014): "Nuevo Paradigma Mundial: Dólar caro y energía barata" Informe mensual Econométrica, diciembre
- Lederman, D. y Maloney, W. (eds.) (2006): "Neither Curse nor Destiny: Natural Resources and Development", Washington, D.C., Banco Mundial/Stanford University Press
- Loayza, N., Ranciere, R, Servén, L. y Ventura, J. (2007): "Macroeconomic Volatility and Welfare in Developing Countries: An Introduction" The World Bank Economic Review, Vol. 21, N°. 3
- Lustig, N. (2009): "Coping with Rising Food Prices: Policy Dilemmas in the Developing World." CGD Working Paper 164. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Ministerio de Hacienda de Chile (2014): "Informe anual de los fondos soberanos 2013"
- Moskovits, C. y Susmel, N. (2006): "El diseño del sistema tributario argentino", en FIEL, "La presión tributaria sobre el sector formal de la economía"
- Novalés, A., R. Pérez y J. Ruiz (2013): "Optimal time-consistent fiscal policy in an endogenous growth economy with public consumption and capital", mimeo
- OECD (2005) "Looking beyond tariffs: the role of non-tariff barriers in World Trade"
- OECD, CIAT, CEPAL (2013): "Estadísticas Tributarias en América Latina 1990-2012"
- Osterholm, P., y Zettelmeyer, J. (2007): "The effect of external conditions on growth in Latin America", WP 07/176, International Monetary Fund.

Paz Arauco, V., Gray Molina, G., Jiménez Pozo, W. y Yáñez Aguilar, E. (2013): "¿Qué explica el bajo impacto redistributivo de la política fiscal en Bolivia? CEQ WP6

Piffano, H. (2004): "Los recursos no renovables en un sistema federal", en Porto, A. (ed.): "Disparidades regionales y federalismo fiscal", Edulp

Porto, A. y Di Gresia, L. (2007): "El Resultado Fiscal de las Provincias: ¿Exógeno o Endógeno? Una Mirada de Mediano Plazo" Documento de Trabajo Nro. 73, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata

Red Sudamericana de Economía Aplicada / Red Sur (2014): "Reporte Anual de Recursos Naturales y Desarrollo Edición 2014¿Subiendo la escalera? Oportunidades, obstáculos y lecciones en torno al escalamiento de las cadenas de recursos naturales de América del Sur"

Romer C. y Romer, D. (2010): "The Macroeconomic Effects of Tax Changes Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks", American Economic Review, 100(3), 763—801.

Rossignolo, D. (2015): " Efectos económicos y macrofiscales de los recursos naturales no renovables en América Latina", CEPAL (en prensa)

Sachs, J. D. y Warner, A. (1995): "Natural resource abundance and economic growth", NBER Working Paper, N° 5398, Cambridge, National Bureau of Economic Research.

Sosa, S., Tsounta, E., y Kim, H.S. (2013): "Is the growth momentum in Latin America sustainable?", WP 13/109, International Monetary Fund

Talvi, E. y Vegh, C. (2005): "Tax Base Variability and Pro-cyclical Fiscal Policy in Developing Countries" Journal of Development Economics 78 (2005) 156– 190

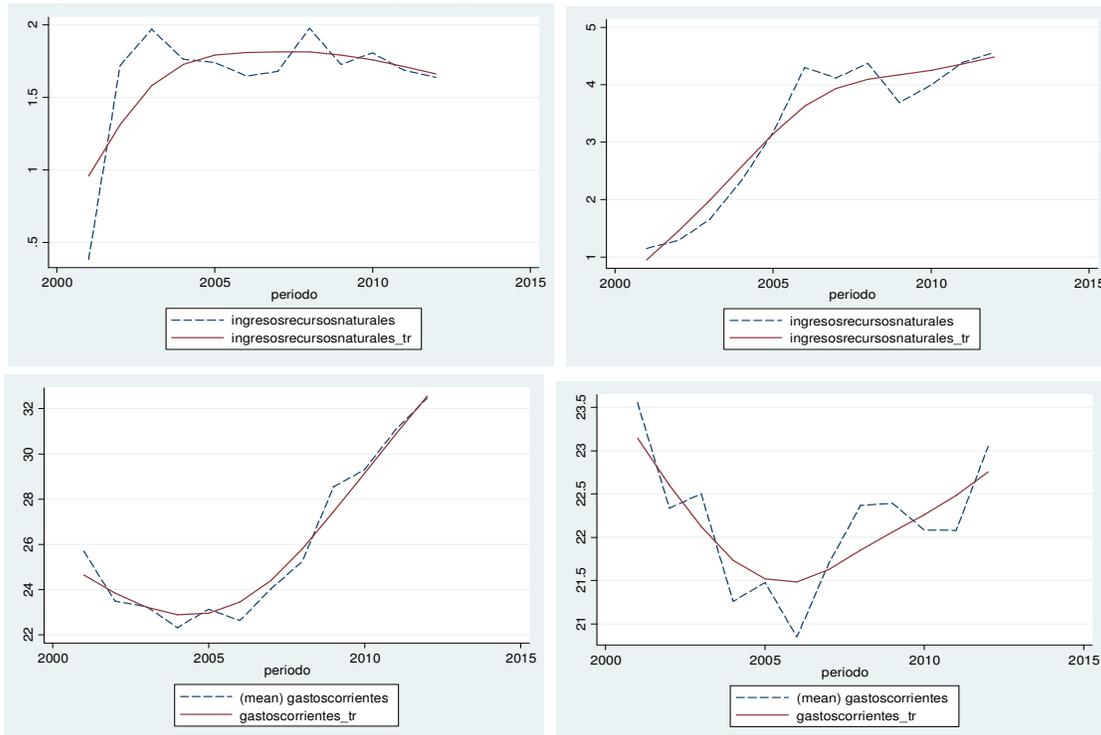
Villafuerte, M. y Lopez-Murphy, P. (2010): "Fiscal Policy in Oil Producing Countries During the Recent Oil Price Cycle" IMF Working Paper Draft WP/10/28

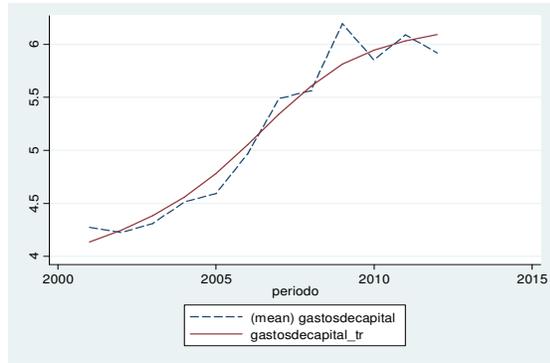
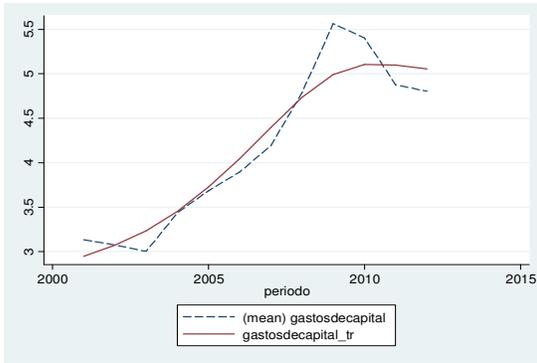
World Bank Group (2014): "Commodity Markets Outlook" Global Economic Prospects

Anexo Gráfico A.1

Ciclo y tendencia de los ingresos de recursos naturales, gastos corrientes y de capital 2001-2012

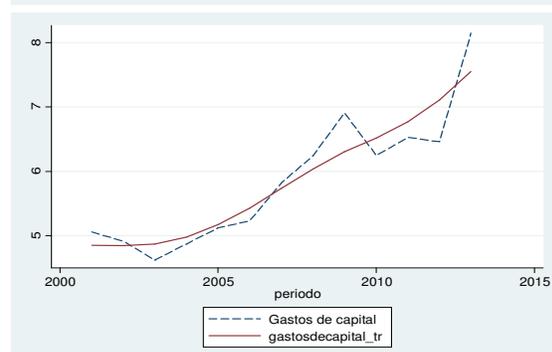
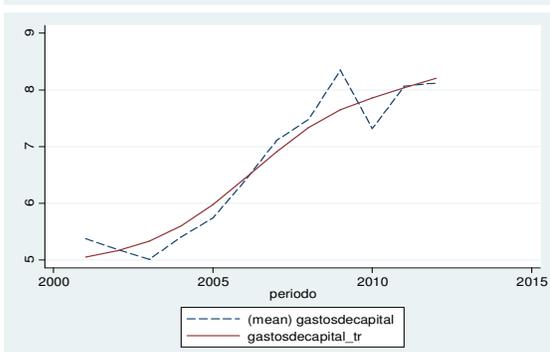
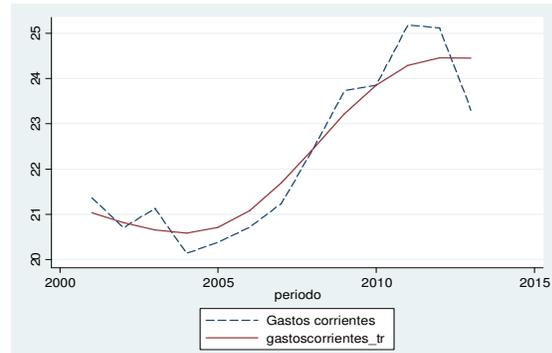
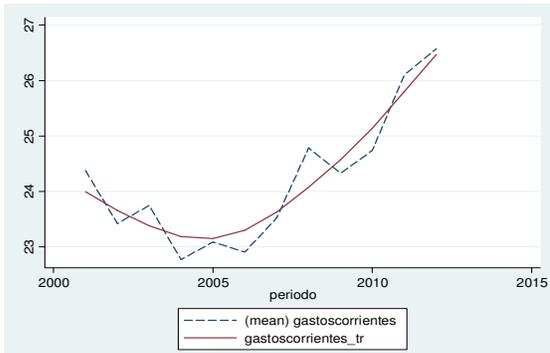
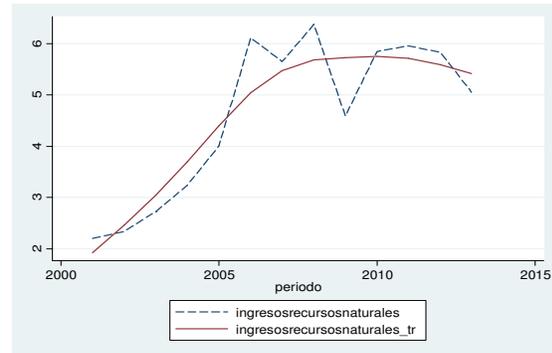
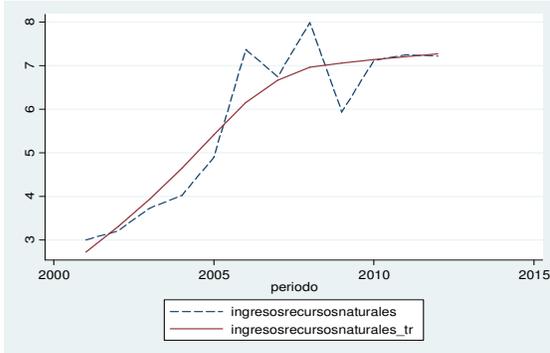
a. Ingresos de alimentos, bebidas y oleaginosas b. Ingresos de minerales y metales





c. Países con ingresos de energía

d. Países con ingresos de recursos naturales



Fuente: elaboración propia a partir de datos de IMF PrimaryCommodityPrices y CEPALSTAT

Ciclo Político presupuestario en Chile
Un estudio exploratorio para las elecciones de alcalde 2012

Cristian Guzmán Cofré

Departamento de Economía, Universidad Católica de la Santísima Concepción

crguzman@ucsc.cl, cguzmancofre@gmail.com

Resumen

El desarrollo de este estudio tiene por objetivo determinar si el gasto municipal tiene efecto sobre la votación de un alcalde que se presenta a reelección en Chile. Tal como se ha planteado en la literatura, la existencia de ciclo político presupuestario incentiva/motiva a un político en ejercicio a modificar la estructura de gasto con el objetivo de obtener la reelección en el cargo. Para el caso de las elecciones de alcalde de Chile del año 2012, se encuentra que existe una relación positiva del gasto per cápita municipal de todo el período con el porcentaje de votos que recibe el alcalde que se presenta a reelección en 2012. También se encuentra evidencia de la importancia de la votación en la elección pasada y pertenecer a una coalición política, en este caso la alianza por Chile.

Palabras claves: Ciclo Político Presupuestario, Economía Política, Elecciones

Clasificación JEL: H3, H7

I. Introducción

Es común escuchar que la actuación de los políticos tiende a ser oportunista, sobre todo en períodos electorarios, con el objetivo principal de mantener el cargo que se ha obtenido previamente en una elección. A pesar de que la competencia es fuerte durante el período de campaña electoral, la teoría de ciclos políticos presupuestarios muestra que este actuar puede ocurrir mientras el político está en el cargo y se acerca el período de elecciones.

La teoría de CPP explica que el manejo discrecional del presupuesto fiscal, cambios en la estructura del gasto y los impuestos, permite a los gobiernos mejorar su posición de cara a una elección. Principalmente porque la gente observará el gasto en aquellas cuentas que son más visibles para ellos, o más valoradas, y las entienden como señal de calidad/idoneidad del alcalde.

Como este trabajo es un estudio exploratorio, está centrado primero que todo en encontrar la relación entre el gasto municipal y el porcentaje de votos que recibe el alcalde que se ha presentado a reelección. Se utilizaron varias especificaciones para el gasto municipal, pero se presentan aquellas que mejor se ajustaron a los resultados esperados, en relación a la literatura existente y los signos esperados.

Este trabajo está organizado de la siguiente manera. La sección II considera una revisión de la literatura teórica y empírica. En la sección III describo el procedimiento econométrico utilizado y muestro los resultados. Para luego en la sección V concluir.

II. Revisión de literatura

El problema que se ha investigado es si existen o no comportamientos oportunistas de los políticos previo a las elecciones con el objetivo principal de mantenerse en el cargo que tienen, cuando este es de elección popular¹. En algunos casos la presencia de permanentes déficits fiscales llama la atención, siendo que desde la teoría económica estos solo deberían observarse en períodos de recesión económica (parte baja del ciclo económico) como resultado de una política fiscal expansiva (mayor gasto fiscal o menores impuestos) que busca dinamizar la demanda agregada de la economía con el objetivo de aminorar los efectos negativos de las recesiones. Sin embargo, y contrario a lo que predice la teoría económica, la existencia de déficits fiscales estaría asociada a los comportamientos oportunistas de los políticos que deciden la política fiscal, con el objetivo principal de modificar el comportamiento de los ciudadanos votantes en los años de elecciones y obtener dividendos como la reelección en el cargo.

¿cómo se alinean las preferencias de los votantes por la política fiscal y las preferencias de los políticos por la política fiscal, entre decisiones de corto plazo y su efecto en el bienestar de largo plazo?

En este contexto, la literatura ha definido que los votantes desaprovechan la existencia de déficits fiscales pero no cambian su comportamiento para poder reducirlo (Tabellini & Alesina, 1990). Esta imposibilidad de eliminar el déficit está dada por la desutilidad que le genera a los votantes la contracción presupuestaria, lo que implica una ilusión fiscal de no entender los efectos que tiene la existencia de un déficit, y la imposibilidad de agregar las preferencias de los votantes que permita tener un presupuesto equilibrado como preferencia de todos ellos. Además, la existencia de incertidumbre en la composición del gasto y desconocer las preferencias futuras por la política fiscal futura, lleva a la elección de una política de deuda ex ante no óptima.

El estudio de este comportamiento oportunista de los políticos comenzó al observar cómo el manejo de las variables macroeconómicas en períodos electorarios permitiría afectar la decisión de los votantes. Nordhaus (1974) plantea que las decisiones de hoy afectan el bienestar presente, pero también el bienestar futuro. En este hecho indica que los votantes,

¹ Entendiendo como elección popular una elección por medio de votación democrática.

en períodos electorarios, observarán el comportamiento de la inflación y el desempleo en el proceso de decidir por quien votar. Como los votantes son sensibles a estas variables en su proceso de “elección-votación” los partidos en el período electorario muestran sus propuestas de inflación y desempleo como información para los votantes, quienes toman dichas señales y las comparan con sus expectativas. ¿Cómo se gana? Logrando adecuar las propuestas a las preferencias de los votantes, hecho que en un contexto de elección social democrático implicara observar una baja tasa de desempleo y una alta inflación.

Sin embargo, en la teoría propuesta por Norhaus la existencia del ciclo electoral se da cuando esta la posibilidad de elegir políticas económicas en el período electoral previo, por lo tanto, cambiando las señales hacia los votantes desde el gobierno. ¿Por qué esto?, por que la teoría predice que los votantes lo pueden tomar decisiones en base a promedios históricos de las variables ya que tiene pérdida de memoria. Cierta miopía en la información que recibe, Algo parecido a la ilusión fiscal propuesta por (Tabellini & Alesina, 1990) en su modelo. Es decir, los votantes tendrían expectativas adaptativas a la información presente en los meses previos a la elección.

Por lo tanto, para la existencia de ciclos políticos presupuestarios tenemos varios elementos que explicarían porque existen déficits fiscales. Por un lado tenemos el comportamiento oportunista de los políticos en el manejo de la política fiscal, mientras que los votantes solo observan y entienden una parte de la información con la que toman decisiones de corto plazo, período de votación, sin internalizar los costos futuros de expansiones temporales del gasto.

Ahora bien, ciertos contextos macroeconómicos podrían ayudar a los gobiernos de turnos a mantenerse en el cargo, lo que motivara a que las políticas macroeconómicas se muevan en esta dirección de señal para los votantes y así obtener su aprobación por medio de una mayor cantidad de votos. (Bonfiglioni & Garcia, 2013)

Por una parte tenemos la relación entre elecciones, desempeño económico y política fiscal. Es de esperar que un buen desempeño económico y una adecuada política fiscal impliquen una mayor probabilidad de reelección, por lo tanto los incrementos de déficits fiscales y gasto fiscal estarán presentes en los años de elecciones para enviar una señal a los votantes del compromiso del gobierno con generar un buen desempeño económico. Esto, centrado en un ciclo electoral y no necesariamente económico.

Cómo lo plantea Eslava (2011) el comportamiento de quienes toman las decisiones de política fiscal permiten explicar la existencia de déficits. Estos comportamientos están explicados por la heterogeneidad de las preferencias de quien(es) toman las decisiones y los conflictos de intereses que puede generar la toma de decisiones. Eslava resume la heterogeneidad en la preferencias como:

- i. Heterogeneidad en las preferencias entre políticos y votantes.
- ii. Heterogeneidad de preferencias fiscales entre partidos.
- iii. Heterogeneidad de preferencias entre grupos sociales o regiones en la toma de decisiones del presupuesto.

En los dos primeros casos el objetivo principal es maximizar los votos que obtiene la persona/partido de tal manera que puedan permanecer en el cargo, utilizando para ellos la asimetría de información que se genera con los votantes. ¿Cómo? Por medio de la información que entregan en la oferta de bienes públicos, que por una parte son valorados por los ciudadanos-votantes y que por otro lado deben ser señal de la capacidad e idoneidad del político/partido para estar en el cargo. Para un votante es difícil observar la calidad del político, característica que solo conoce el político o el partido, por lo tanto la oferta de bienes públicos es para el un indicador de esa calidad y con ello toma la decisión de voto.

Por lo tanto, en este contexto de heterogeneidad y asimetrías de información, cuando exista menos transparencia en la ejecución del presupuesto fiscal mayor será el déficit. Con esto, en

períodos electorales observaremos alto gasto público, como también cuando existe una alta probabilidad de perder el gobierno.

Para la tercera situación de existencia de heterogeneidad el problema se basa en que existen diferentes grupos de decisión en la negociación del presupuesto, esperando obtener dividendo de ellos con la ejecución de los proyectos de su interés, asumiendo solo una parte de los costos de las decisiones. Por lo tanto, en la medida que existan más grupos de presión/participación en la decisión del presupuesto mayor será el déficit

En este contexto de heterogeneidad de las preferencias, los votantes deberían actuar como fiscalmente conservadores, es decir, las elecciones deberían ser un elemento de accountability pero las asimetrías de información existentes dificultan este comportamiento y se provocan sesgos de corto plazo (Bonfiglioni & Garcia, 2013). Para disminuir la existencia de esta asimetría, la existencia de instituciones permitiría un mejor monitoreo de la existencia de déficits. Por ejemplo, mayor transparencia en la información de ejecución/decisión del presupuesto, procesos presupuestarios más centralizados y límites numéricos a los déficits.

En este contexto, la existencia de ciclos electorales no debería mostrar que los gobiernos hacen modificaciones a la política fiscal en dirección de las preferencias de los votantes. Particularmente puede ocurrir que no se genere un mayor déficit, pero si existir un cambio en la composición del gasto hacia partidas que son más visibles/valoradas por los votantes. Esto implica, que los políticos en el cargo conocen si los votantes aprueban los déficits o aprueban ciertas partidas del gasto.

El estudio empírico de los postulados de Nordhaus y Alesina se han enfocado en analizar la existencia de ciclo políticos presupuestario asociado al comportamiento de a política fiscal de países. Principalmente porque mayor poder de decisión en cambiar la estructura del gasto fiscal como la de los impuesto. Por ejemplo, Kraemer (1999) analiza 21 países de Latinoamérica y el Caribe (entre 1983 y 1996) el comportamiento de la política fiscal. Utiliza como variable de estudio una desviación absoluta de un indicador fiscal (superávit, gasto, recaudación, transferencia y subsidios y gasto de capital) observado frente a la tendencia del mismo indicador en el país que se trate. Sus principales hallazgos son que los períodos pre electorales tienen signo negativo sobre el superávit y la recaudación pero signo positivo sobre el gasto y las transferencia. Mientras que en períodos post electorales el signo negativo esta asociado a las cuenta de gasto y transferencia y subsidios, es decir, existe un proceso de ajuste presupuestario una vez pasadas las elecciones. También importante destacar, que el aumento en el PIB (incluida como variable independiente) tiene signo positivo en todas las regresiones excepto en la de transferencia. Acción propia del ciclo económico.

Además, el autor muestra que existen otras variables estructurales, definidas en la literatura, que explican la existencia de déficits. Así, cuando una economía tiene alta volatilidad, un gobierno grande, bajo nivel de escolaridad, existen posibilidades de reelección, alta proporción de las importaciones y tipo de cambio flexible, es más probable que existan déficits preelectorales.

Eslava (2006) analiza la existencia de ciclos políticos en Colombia, tanto a nivel municipal como en el gobierno central. Para testear esta hipótesis utiliza una regresión lineal donde la variable dependiente es un nivel particular de gasto, dentro del presupuesto, y las variables independientes son el mismo gasto en rezagos, un set de variables de control y una variable dummy para medir el efecto del ciclo electoral sobre el gasto. La hipótesis a contrastar es que el signo de la dummy es positivo, ya que está indicado al período que precede a la elección.

Los resultados muestran que existe una relación negativa entre el período preelectoral y el gasto corriente y las transferencia, mientras que existe un signo positivo para el gasto en personal. Y resultados mixtos para las cuentas de gasto en personal temporal, otras y de retirados.

Sin embargo, para las cuentas de inversión como infraestructura, carreteras, agua energía y comunicaciones y educación el signo positivo de la variable dummy indica un comportamiento preelectoral en estas cuentas, definidas como visibles para el electorado y que serían determinantes en su elección de voto.

Estos resultados muestran un comportamiento oportunista preelectoral sobre gasto que son valorados por los votantes.

Una segunda pregunta que plantea esta investigación es si este cambio en la composición del gasto genera dividendo electoral. Para ello define una regresión entre la variable dependiente porcentaje de votos y una set de variables independientes, entre ellas inversión, déficits, crecimiento. Los resultados muestran que la existencia de déficits produce un menor porcentaje de votos para el incumbete, pero que la inversión tiene una relación positiva con el porcentaje de votos.

Para el caso en que analiza el comportamiento del gobierno central, desarrolla una regresión entre el crecimiento de cierto tipo de gasto del gobierno, un set de variables de control y una dummy para medir el período electoral.

Los resultados de esta regresión muestran un efecto positivo del período preelectoral sobre el gasto total, el gasto en personal y el gasto en inversión. Mientras que el período preelectoral tiene una relación negativa con el gasto corriente y las transferencia corrientes.

Streb, Lema and and Garofalo (2012) construyen un panel de datos para países de América latina y el Caribe (39 países) y pertenecientes a la OECD (20 países). El estudio centra su análisis en el período 1980 – 2005 utilizando como variable independiente el superávit presupuestario y como período preeleccionario y posteleccionario afectan el comportamiento de esta variable.

En sus resultados muestran que en períodos eleccionarios el superávit tiende a disminuir, mientras que en período posteleccionario el superavit aumenta como proceso de ajuste al mayor gasto del período eleccionario. También muestra que estos ajustes y desajustes son más grandes en los países de América latina y el Caribe.

Como se puede observar, la utilización de la política fiscal y en particular cambios en el gasto fiscal es un elemento utilizado por los políticos para mantenerse en el cargo.

Sin embargo, ¿cómo se parecía este comportamiento a distintos niveles de elecciones?. Por ejemplo, cuando la autoridad esta mas cerca de los votantes². Es deseable que las votaciones sean un mecanismo de evaluación para la gestión de estas autoridades, donde la existencia de la reelección sea el premio a una adecuada gestión y no necesariamente un resultado del comportamiento oportunista de haber utilizado discrecionalmente la política fiscal.

Meloni (2001) determina, para el caso de Argentina, que los votantes no sólo evalúan el desempeño fiscal de toda la gestión, sino que además penalizan (mediante la disminución del porcentaje de votos) los incrementos del presupuesto ocurridos en e el año electoral.

También para Argentina Jones, Meloni y Tommasi (2012) estudian por qué en países como Argentina los votantes recompensan una expansión fiscal versus lo que ocurre en EE.UU. Su hipótesis de estudio es que estos votantes recompensan porque este gasto extra en el margen no es financiado por ellos, sino más bien por la nación en general (fondo común de los recursos nacionales) producto de la estructura del federalismo fiscal en ese país.

Gámez y Amarilla (2011) buscan probar la existencia de un patrón asociado al calendario político electoral en el gasto público en México. Para aquello investigan tanto a nivel federal como estatal. Para el Ciclo Político Presupuestario a nivel federal, se hace un análisis

² En el caso de Chile la elección del alcalde que es la máxima autoridad de la comuna. O en las elecciones de gobernadores para el caso de países con administración federal.

econométrico utilizando un modelo autorregresivo con variables dummy, para ello se tiene información mensual de los 18 meses anteriores a la elección y los 18 meses posteriores a esta, las variables en estudio son: gasto total, gasto corriente, sueldos y salarios y gasto capital (que incluye obras públicas las cuales son las más visibles). Los resultados presentados muestran un incremento significativo en los principales rubros de gastos durante los meses anteriores a la elección, mientras que las disminuciones aparecen después del cambio de poder siendo significativo en los tres primeros meses luego de las elecciones.

Balaguer-Coll y Brun-Martos (2013) estudian el ciclo presupuestario político para el caso español y sus gobiernos locales, utilizando una metodología logit para datos de panel buscan medir el efecto de las variables de gasto fiscal sobre la probabilidad de reelección de las autoridades municipales. Los principales resultados muestran que un mayor gasto público municipal afecta de manera positiva la probabilidad de reelección de los gobiernos locales. También muestran que, dividiendo el manejo del presupuesto municipal entre gasto corriente y de capital, el gasto corriente de todo el período no afecta las posibilidades de reelección; mientras que el gasto de capital tiene un efecto positivo en la probabilidad de reelección. Y, por último, se obtiene que el gasto preelectoral³.

Para Portugal, Veiga y Veiga (2000) buscan determinar la existencia de ciclo político presupuestario. Para ellos utilizan la hipótesis de que en los periodos preelectorales aumentan los gastos totales y cambia la composición del gasto favoreciendo aquellos que son más visibles para el electorado con el fin de que los candidatos sean reelectos. Sus resultados muestran que existe la manipulación de instrumentos fiscales antes de las elecciones para señalar mejor competencia de los candidatos, centrándose principalmente en gastos de inversión. Mientras que los gastos menos visibles disminuyen, como también existe evidencia tanto de cambios en la composición de gastos como de aumentos en déficit y gastos totales.

Para Chile, existe un estudio, (Núñez, 2007), que busca analizar el efecto que tiene el gasto municipal por habitante sobre el porcentaje de votos que obtiene una alcalde que se presenta a reelección. Para ello evalúa las 2000 y 2004. Sus resultados le permiten concluir que un cambio en el nivel de gasto total municipal por habitante US\$ 1.000 en el periodo previo a las elecciones aumenta el porcentaje de votos entre 0,18%, cuando la estimación es lineal, y en un 0,28% cuando el modelo se estima por variables instrumentales.

Respecto a variables macroeconómicas, es necesario mencionar algunas que afectan en la reelección. Cerda y Vergara (2008) analizan las elecciones presidenciales, donde incrementos en el nivel de desempleo disminuyen el porcentaje de votos hacia el incumbete. Mientras que la tasa de crecimiento del país afecta directamente en las votaciones, como también la brecha del PIB. Si la brecha es positiva el incumbente recibirá mayor apoyo electoral. También la tasa de pobreza, la coalición política del alcalde, y la historia en cada municipalidad son variables que influyen en las votaciones.

III. Procedimiento econométrico

Modelo y Variables

Se utilizó la siguiente ecuación de regresión::

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 X_{1it} + \beta_2 X_{2it} + \dots + \beta_n X_{nit} + \mu_{it}$$

La variable dependiente, Y_{it} , corresponde al porcentaje de votos obtenidos por el incumbete en la comuna i en el periodo t , que se presenta a reelección en el año 2012

Las variables utilizadas como variables explicativas fueron:

³ Analizan como gasto preelectoral el gasto realizado en los 2 años previos a la elección.

- El porcentaje de votos obtenidos por el incumbente en la elección de 2008. Como la ley permite que un alcalde se presente a reelección, el apoyo pasado es la base que tiene para poder competir por la reelección y ser utilizada como barrera a la entrada de otros competidores.
- Tasa de pobreza comunal (medida como porcentaje)
- Tasa de pobreza comunal (medida como porcentaje)
- Diferencia de crecimiento: medido como la brecha entre la tasa de crecimiento de la región, donde está ubicada la comuna, y el crecimiento del país en el año 2012.⁴
- Como variable de control político utilice dos dummies para medir la pertenencia del incumbente a una de las dos coaliciones más representativas de Chile, la concertación y la alianza. Su resultado permite medir la diferencia de votos que obtiene respecto de los candidatos de otras coaliciones e independientes fuera de pacto.⁵ (es deseable un efecto positivo entre la gestión del presidente y los alcaldes de su la coalición para el caso de los incumbentes pertenecientes a la alianza)
- La variable de análisis es el gasto municipal se midió en nivel, ya que fue la mejor especificación encontrada. Fue medida como:
 - i. Gasto total de todo el período (2009-2012)
 - ii. Gasto total de cada año del período del alcalde (2009, 2010, 2011, 2012)
 - iii. Gasto total para los dos primeros años (2009-2010) y gasto total para el segundo período previo a la elección (2011-2012)

Datos

En el caso de este trabajo, el análisis se centra en las elecciones municipales del año 2012, las últimas elecciones municipales desarrolladas en el país⁶. La información utilizada es información secundaria para cada una de las municipalidades.

De las 345 comunas del país, se eliminaron primero aquellas comunas donde el alcalde no se presentó a reelección. Luego eliminamos aquellas comunas para las cuales no disponíamos de datos de desempleo comunal y/o pobreza. Y por último se eliminaron las comunas donde faltaban datos de gasto municipal⁷.

Luego de estos ajustes se trabajó con 266 comunas.

El resultado de las elecciones se obtuvo de la página web del servicio electoral www.servel.cl. Mientras que la información de gasto municipal fue obtenida desde la página web del Sistema nacional de información municipal www.sinim.cl.

Como ya se mencionó, se incluyeron algunas variables de caracterización socioeconómica de las municipalidades, utilizando para ellos la información disponible de la encuesta Casen, y variables macroeconómicas regionales, obtenidas del Banco Central de Chile.

Resultados

La tabla n°1 muestra los resultados de las regresiones desarrolladas. La variable independiente en cada una de las ecuaciones es el porcentaje de votos recibidos por el alcalde que se presenta a reelección.

⁴ Para Chile no tenemos medición de PIB provincial ni comunal. Solo la medición de PIB regional y nacional.

⁵ En 2009 fue elegido presidente de Chile Sebastián Piñera, quien pertenece a la coalición Alianza por Chile.

⁶ Las siguientes elecciones son el año 2016.

⁷ La falta de datos de gastos obedece a que la información es autoreportada por las municipalidades hacia la web del Sinim.

La ecuación 1 solo considera el gasto total de todo el período del alcalde, la ecuación 2 separa en períodos de 2 años el gasto total de la municipalidad, mientras que la ecuación 3 hace referencia al gasto total de la municipalidad en cada año de gobierno del alcalde.

A pesar de ser solo un análisis de corte transversal, en comparación con la evidencia empírica que ha trabajado con datos de panel, los signos de las variables son los esperados.

Mientras mayor sea la pobreza de una comuna menor es el porcentaje de votos que recibe un candidato, explicado también por la menor participación electoral asociada a esta característica.

Llama la atención que la tasa de desempleo presente un signo positivo, pero puede estar explicada al esfuerzo que hará el alcalde por hacer un mayor gasto previo a las elecciones con tal de generar empleos de emergencia que le permitan aumentar su votación.

En el caso de la elección pasada, la historia es muy importante para quien se presenta a reelección. La variable es significativa y muestra que es una variable de entrada importante en la competencia.

A pesar de no estar en el gobierno central, a nivel comunal la pertenencia a la concertación genera dividendos respecto de otras coaliciones. No así como la pertenencia a la alianza, que estaba tuviera un signo positivo dado que el gobierno era de esta coalición.

Tabla n°1

	ecuación 1	ecuación 2	ecuación 3
v2008	0,382*** (0,078)	0,372*** (0,07)	0,375*** (0,076)
pob	-0,12 (0,11)	-0,095 (0,116)	-0,08 (0,11)
des	0,065 (0,0184)	0,0003 (0,181)	-0,006 (0,18)
difcrec	0,024 (0,239)	0,008 (0,235)	0,027 (0,235)
Alianza	-1,11 (1,97)	-0,56 (1,94)	-0,69 (1,94)
concertación	0,44 (1,92)	1,83 (1,93)	1,75 (1,93)
gt	0,000000016 (0,000000015)		
gt1211		0,00000137*** (0,000000398)	
gt1009		- 0,00000148*** (0,00000439)	
gt09			-0,0000025*** (0,00000092)
gt10			-0,000000047 (0,00000092)
gt11			0,0000011 (0,00000106)
gt12			0,0000015** (0,000000062)
r2	0,11 (0,0,08))	0,1512 (0,1248)	0,159 (0,126)
Prueba f	4,69	5,72	4,82
n	266	266	266

variables significativas al 5%, *variables significativas al 1%

En todas las ecuaciones, el signo del gasto municipal es positivo, sobre todo cuando la medición es más cerca de las elecciones. Este hecho está en línea con los resultados de otras investigaciones internacionales y dan cuenta del trabajo que comienza a hacer el alcalde por obtener su reelección.

Sin embargo vemos que también existe un castigo hacia el alcalde por el gasto que hace durante sus dos primeros años de gestión, disminuyendo el porcentaje de votos que obtiene. Podríamos decir que los votantes aprenden y esperan que previo a la elección el gasto aumente, quizás para su propio beneficio y premian al alcalde con más votos, pero que consideran su actuación pasada al momento de votar.

IV. Conclusiones

Este estudio exploratorio tenía por objetivo analizar la existencia de relación entre el gasto municipal y la votación que obtiene un alcalde que se presenta a reelección.

Para ello se desarrollo una especificación que permitiera explicar la votación que obtiene un alcalde que, electo en 2008, se presento a reelección en 2012. De la literatura empírica se desprende que el manejo del gasto fiscal permite obtener dividendos electorales.

Para el caso analizado, obtuve que la mejor relación está dada por el gasto total que hace la municipalidad en los dos subperíodos de gestión del alcalde. Siendo para el rentable gastar en los dos años previos a la elección, pero recibiendo caatigo por el gasto que hace en los dos primero años de su gestión.

También la historia es importante, consideradas como la votación que obtuvo en 2008 su resultado es significativa sobre la variable dependiente. Mismo efecto tiene el pertenecer a la coalición del presidente gobernante en este momento.

Para continuar con esta investigación será importante ver el efecto del gasto desglosado en las cuentas que la literatura define como visibles para los electores en períodos de elecciones, como también ampliar la muestra al resto de las elecciones de alcalde de Chile.

Para ello, sería adecuado trabajar con un panel de datos.

V. Bibliografía

- Bonfiglioni, y Garcia (2013). Uncertainty, electoral incentives and political myopia.
- Cerda, R. y Vergara, R. (2007). Business cycle and political election outcomes: evidence from the Chilean democracy. *Public Choice*, 132(1 2), 125 136.
- Cerda y Vergara_(2008). Government subsidies and presidential election outcomes: evidence for a developing country. *World Development*, 36(11), 2470 2488.
- Eslava, M. (2006). Ciclo políticos de la política fiscal con votantes opuestos al déficit: el caso Colombiano. *El trimestre económico*.
- Eslava, M. (2011). The political economy of fiscal deficits: a survey. *Journal of economic survey*.
- Kraemer, M (1999). ¿Qué está provocando los ciclos económicos presupuestarios en América Latina y el Caribe?. *El trimestre económico*.
- M.T. Balaguer-Coll y M.I. Brun-Martos, El efecto del gasto público sobre las posibilidades de reelección en los gobiernos locales/ *Revista de contabilidad – Spanish Accounting Review* 16 (1) (2013) 74-80.
- Meloni, O. (2001). Gobernadores y elecciones: ¿es “negocio” ser austero? Evidencia a partir de datos de panel. XXXVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Nordhaus. (1974). The political bussines cycle.
- Núñez, D. (2007). Impacto del gasto total municipal en el resultado de un alcalde que se presenta a la reelección. Tesis de Grado. Magíster de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Tabellini, G., Alesina , A. (1990). Voting on the budget deficit. *American Economic review*.

“El Gasto Público Productivo, la Deuda y el Crecimiento Económico: ¿Qué nos dice la teoría económica? El modelo de Greiner & Bettina (2015)”¹

Resumen

Algunos economistas sostienen que una economía con un presupuesto público equilibrado, o una política de deuda tal que el crecimiento de la misma sea menor al del PBI, siempre genera un tasa de crecimiento económico a largo plazo mayor respecto a gobiernos con déficits permanentes con una deuda pública que crece al mismo ritmo que las demás variables.

Habitualmente, este tipo de estudios se realizan bajo modelos de crecimiento endógeno sin considerar los efectos productivos del gasto público en el sentido de incrementar las posibilidades de producción de la economía. Es de esperar que los resultados de dichos modelos sean diferentes de aquellos, que por ejemplo, consideren una inversión pública en infraestructura.

El presente trabajo tiene como objetivo presentar los principales resultados de la literatura académica a lo largo de los últimos años describiendo sintéticamente el modelo planteado en Greiner & Bettina (2015), en referencia a los estudios teóricos de crecimiento endógeno con gasto público productivo, con sus correspondientes implicaciones y consecuencias de política económica.

Palabras clave: Gasto público productivo, crecimiento económico endógeno, deuda pública

JEL: H30, O40

I. Introducción

En Greiner & Bettina (2015) se demuestra que una economía con un presupuesto público equilibrado o donde se cumpla la condición de que la deuda crezca en menor cuantía que el PBI, siempre genera tasas de crecimiento económico a largo plazo superiores en comparación con aquella que posea déficits públicos permanentes (donde su principal característica es que la deuda pública crece a la misma tasa que las demás variables). Esta afirmación se ha probado recurrentemente con modelos de crecimiento endógeno con gasto público que no tienen efectos productivos en el sentido de que se incremente la frontera de posibilidades de la producción de la economía. Es de esperar que los resultados de dichos modelos sean diferentes en el caso que se consideren relevantes dichos efectos, como por ejemplo, una inversión pública en infraestructura

El presente trabajo tiene como objetivo presentar de manera introductoria los principales resultados que afirma la literatura académica a lo largo de los últimos años, en referencia a los modelos de crecimiento endógeno con gasto público productivo, con sus correspondientes implicaciones y consecuencias de política económica, a partir de un simple

¹ Dr. Darío Ezequiel Díaz

Instituto Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de Misiones, República Argentina.

Universidad Autónoma de Encarnación-República del Paraguay

Antonio Llamas 2987. Posadas. Provincia de Misiones

Teléfono: 3764333378

drdarioezequeldiaz@gmail.com

pero riguroso modelo teórico presentado por Greiner & Bettina (2015), que sigue el enfoque de Futagami et al. (1993) y Greiner (2008).

Antes de desarrollar el modelo, cabe mencionar que la lectura y análisis de los siguientes trabajos de investigación fueron relevantes para la elaboración de este paper de revisión: Oxley and Martin (1991); Futagami et al. (1993); Pfähler et al. (1996); Greiner & Semmler (2000); Gong et al. (2001); Heinemann (2002); Ghosh & Mourmouras (2004) y Romp & de Haan (2005).

II. Desarrollo

a) Supuestos del Modelo

En el modelo presentado por Greiner & Bettina (2015), la economía tiene tres sectores:

- El hogar, que recibe ingresos laborales y de sus ahorros
- Un sector productivo y,
- Un gobierno

El sector del hogar está representado por un hogar que maximiza el flujo descontado de la utilidad derivada del consumo per cápita, $C(t)$, respecto a un horizonte temporal infinito sujeto a su restricción presupuestaria, tomando a los precios como dados. La función de utilidad se asume logarítmica, $U(C) = \ln C$, y se supone que el hogar tiene una unidad de trabajo, cuya oferta es inelástica. El problema de maximización se puede escribir como

$$\max_C \int_0^{\infty} e^{-\rho t} \ln C dt \quad (1)$$

Sujeto a

$$(1 - \tau)(w + rW + \pi_\rho) = \dot{W} + C \quad (2)$$

El parámetro ρ es la tasa de descuento subjetiva, w es la tasa salarial y r es la tasa de interés. La variable $W = B + K$ es la riqueza que es igual a la deuda pública, B , más el capital privado, K , y π_ρ representa los posibles beneficios del sector productivo, que el hogar toma como dados en la solución del problema de optimización. Finalmente, $\tau \in (0,1)$ es la tasa impositiva sobre el ingreso. El punto encima de la variable representa la derivada con respecto al tiempo y no se considera la depreciación del capital privado.

Para solucionar este problema, Greiner & Bettina (2015) formula el valor actual del Hamiltoniano, que se escribe como:

$$H = \ln C + \lambda[(1 - \tau)(w + rW + \pi_\rho) - C] \quad (3)$$

Las condiciones óptimas necesarias están dadas por

$$C^{-1} = \lambda \quad (4)$$

$$\lambda = \rho\lambda - \dot{\lambda}(1 - \tau)r \quad (5)$$

Si la condición de transversalidad $\lim_{t \rightarrow \infty} \frac{e^{-\rho t} W}{c} = 0$ se cumple, para una trayectoria en el tiempo en el que los activos crecen a la misma tasa que el consumo, las condiciones necesarias son también suficientes.

El sector productivo está representado por una empresa que se comporta competitivamente y que maximiza los beneficios estáticos. La función de producción de la empresa está dada

$$Y = K^{1-\alpha} G^\alpha L^\beta \quad (6)$$

Donde $(1 - \alpha) + \beta \leq 1$

La expresión matemática $(1 - \alpha)$ denota la participación del capital privado y β la participación del trabajo. La variable Y denota la producción, G es el capital público y α representa la elasticidad de output con respecto al capital público. Si el trabajo asume el valor uno, $L = 1$, la maximización de los beneficios arroja

$$w = \beta K^{1-\alpha} G^\alpha \quad (7)$$

$$r = (1 - \alpha) K^{-\alpha} G^\alpha \quad (8)$$

El Gobierno en este modelo económico recibe ingresos del impuesto sobre la renta y también provenientes de la emisión de bonos del gobierno que utiliza luego para la inversión pública, I_ρ , y el consumo público, C_ρ . En cuanto al consumo público se asume que este tipo de gasto no genera rendimiento ni aumento de la productividad. Además, el gobierno establece el superávit primario como función lineal positiva de la deuda pública, garantizando que esta última sea sostenible. La identidad contable que describe la acumulación de la deuda pública en tiempo continuo está dada por

$$\dot{B} = rB(1 - \tau) - S, \quad (9)$$

Donde S es el superávit público exclusivo de los pagos de intereses netos

La restricción presupuestaria intertemporal del gobierno se cumple si

$$B(0) = \int_0^\infty e^{-\int_0^\mu (1-\tau)r(v)dv} S(\mu) d\mu \leftrightarrow \lim_{t \rightarrow \infty} e^{-\int_0^t (1-\tau)r(\mu)d\mu} B(t) = 0 \quad (10)$$

se mantiene.

La ecuación (10) es el valor actual de la restricción del crédito que establece que la deuda pública en el momento cero debe ser igual al superávit futuro ajustado al valor presente.

Se asume que el ratio del superávit primario respecto al PBI es una función lineal positiva de una constante y, del cociente entre la deuda y el PBI. Por lo que entonces el ratio del superávit primario se escribe como:

$$\frac{S}{Y} = \phi + \psi \frac{B}{Y} = \frac{\tau Y - I_\rho - C_\rho}{Y} \quad (11)$$

Donde $\phi \in \mathbb{R}$, $\psi \in \mathbb{R}_{++}$ son constantes. El parámetro ψ determina la cuantía de la reacción del superávit primario frente a cambios en la deuda pública y ϕ si el nivel del superávit primario se incrementa o disminuye a partir de un aumento del PBI.

Utilizando (11), la ecuación diferencial describe la evolución de la deuda pública, que puede escribirse de la siguiente manera

$$\dot{B} = [r(1 - \tau) - \psi]B - \phi Y \quad (12)$$

Greiner & Bettina (2015) afirma que una dependencia lineal positiva entre el ratio superávit primario y PBI y, del ratio deuda y PBI, esto es $\psi > 0$, garantiza que la restricción presupuestaria intertemporal del gobierno se cumpla. Por lo que, se considera que el gobierno fija el superávit primario de acuerdo a (11) para que la evolución de la deuda pública esté dada por (12).

Definiendo a $\frac{C_p}{I_p} = \xi$ como el ratio entre el consumo público y la inversión pública, como una constante, y sabiendo que la evolución de la deuda pública está dada por $\dot{B} = rB(1 - \tau) + I_p(1 + \xi) - \tau Y = rB(1 - \tau) - \psi B - \phi Y$, la inversión pública puede escribirse como

$$I_p = \omega(\tau - \phi)Y - \omega\psi B \quad (13)$$

Donde $\omega = 1/(1 + \xi)$. Sin incluir a la depreciación, la ecuación diferencial describe la evolución del capital público

$$\dot{G} = I_p = \omega(\tau - \phi)Y - \omega\psi B \quad (14)$$

b) Condiciones de equilibrio y trayectoria del crecimiento equilibrado

Condiciones de equilibrio. Definición N° 1. En el modelo de Greiner & Bettina (2015), un equilibrio es una secuencia de variables $\{C(t), K(t), G(t), B(t)\}_{t=0}^{\infty}$ y una secuencia de precios $\{w(t), r(t)\}_{t=0}^{\infty}$ tal que, dado los precios y parámetros fiscales, la empresa maximiza beneficios, el hogar resuelve (1) sujeto a (2) y la restricción presupuestaria del gobierno (9) cumple con el superávit primario de acuerdo a (11).

A partir de (4), (5) y (8), la tasa de crecimiento del consumo se deriva como

$$\frac{\dot{C}}{C} = -\rho + (1 - \tau)(1 - \alpha)K^{-\alpha}G^{\alpha} \quad (15)$$

La restricción de recursos en la economía en su totalidad se obtiene combinando (12) con (2)

$$\frac{\dot{K}}{K} = -\frac{C}{K} + \frac{K^{1-\alpha}G^{\alpha}}{K} + \psi \frac{B}{K} + (\phi - \tau) \frac{K^{1-\alpha}G^{\alpha}}{K} \quad (16)$$

Por lo que, en equilibrio la economía está completamente descrita por las ecuaciones (15), (16), (12) y (14) más la condición de transversalidad del hogar.

Trayectoria del crecimiento equilibrado. Definición N° 2. Una trayectoria de crecimiento equilibrado es un sendero donde la economía está en equilibrio y tal que el consumo, el capital privado y público crecen a una tasa constante estrictamente positiva, es decir, $\frac{\dot{C}}{C} = \frac{\dot{K}}{K} = \frac{\dot{G}}{G} = g, g > 0, g = constante$, y también

- i. $\dot{B} = 0$, o
- ii. $\dot{B}/B = g_B$ con $0 < g_B < g, g_B = constante$, o

$$\text{iii. } \dot{B}/B = \dot{C}/C = \dot{K}/K = \dot{G}/G = g$$

Esta Definición N° 2 muestra tres diferentes escenarios. El escenario (i) es el del presupuesto equilibrado donde el gobierno tiene en cada momento del tiempo un presupuesto en equilibrio. Esto no necesariamente implica que la deuda pública sea igual a cero. Si el nivel de deuda inicial es positivo, se asume que el ratio deuda sobre capital y el de deuda sobre PBI son positivos pero disminuyen a lo largo del tiempo y convergen a cero en el largo plazo.

El escenario (ii) describe una situación donde el gobierno siempre mantiene un déficit de tal manera que la tasa de crecimiento de la deuda pública es positiva en el largo plazo. No obstante, la deuda pública crece a una tasa menor que el capital, el consumo y el producto. Esto implica que el ratio de deuda también converge a cero en el largo plazo ya que la deuda pública crece a una tasa menor que el capital y el producto.

El último escenario (iii) describe el caso caracterizado por el déficit público donde la deuda pública crece a la misma tasa que las demás variables endógenas en el largo plazo.

Para analizar este modelo económico, se definen nuevas variables: $x := G/K$, $b := B/K$ y $c := C/K$. Si se diferencian estas variables con respecto al tiempo, se arriba a un sistema tridimensional de ecuaciones diferenciales dadas por:

$$\dot{x} = x[(\tau - \phi)x^{\alpha-1}\omega - \omega\psi b/x + c - x^\alpha - \psi b + (\tau - \phi)x^\alpha], \quad (17)$$

$$\dot{b} = b[(1 - \alpha)x^\alpha(1 - \tau) - \psi - \phi x^\alpha/b + c - x^\alpha - \psi b + (\tau - \phi)x^\alpha] \quad (18)$$

$$\dot{c} = c[(1 - \alpha)x^\alpha(1 - \tau) - \rho + c - x^\alpha - \psi b + (\tau - \phi)x^\alpha] \quad (19)$$

Una solución de $\dot{x} = \dot{b} = \dot{c} = 0$ con respecto a x , b , c arroja un sendero de crecimiento equilibrado para el modelo con sus correspondientes ratios x^* , b^* , c^* .

c) Análisis del Modelo

1. El Comportamiento Asintótico del Modelo

Se analiza el escenario (i) y el (ii). El escenario (i) se obtiene mediante la determinación del coeficiente de reacción ψ igual al rendimiento neto sobre el capital, $(1 - \tau)r$, siendo ψ una variable endógena. Además, ϕ es igual a cero todo el momento, es decir, $\phi = 0$ para $t \in [0, \infty)$. El escenario (ii) se obtiene asumiendo a $\phi = 0$ y dejando a ψ ser un parámetro exógeno que pueda tomar valores arbitrarios pero estrictamente positivos.

La siguiente proposición N° 1 arroja como resultado condiciones de existencia, unicidad y estabilidad de un sendero de crecimiento equilibrado para estos dos escenarios.

Proposición N° 1. *Existe un único punto de silla estable del sendero de crecimiento equilibrado para el escenario (i). Para $\rho < \psi < r(1 - \tau)$, el escenario (ii) se caracteriza por un único punto silla estable en el sendero de crecimiento equilibrado*

Para probar esta proposición con el escenario (i), suponemos $\phi = 0$, $\psi = (1 - \tau)(1 - \alpha)x^\alpha$ y $b = 0$. Siendo $\dot{x} = 0$ y solucionando esta ecuación con respecto a c da como resultado c como una función de x y sus parámetros. Sustituyendo esta función para c en \dot{c} arroja $q(x, \cdot) = (1 - \alpha)x^\alpha(1 - \tau) - \rho - \omega\tau x^{\alpha-1}$.

Es simple observar que $\lim_{x \rightarrow 0} q(x, \cdot) = -\infty$, $\lim_{x \rightarrow \infty} q(x, \cdot) = +\infty$ y $\frac{\partial q(\cdot)}{\partial x} > 0$. Por lo tanto, se comprueba la existencia de un único sendero de crecimiento equilibrado.

Para mostrar la estabilidad del punto de silla, se calcula la matriz jacobiana evaluada en los puntos restantes de (17)-(19). El Jacobiano es

$$J = \begin{bmatrix} \frac{\partial \dot{x}}{\partial x} & \frac{\partial \dot{x}}{\partial b} & \frac{\partial \dot{x}}{\partial c} \\ 0 & \frac{\partial \dot{b}}{\partial b} & 0 \\ \frac{\partial \dot{c}}{\partial x} & \frac{\partial \dot{c}}{\partial b} & \frac{\partial \dot{c}}{\partial c} \end{bmatrix}$$

Un valor propio de esta matriz está dada por $ev_1 = \frac{\partial \dot{b}}{\partial b} = -\frac{\dot{K}}{K} = -g$. Por lo que, sabemos que un valor propio, ev_1 es negativo. Además, es fácil mostrar que $\left(\frac{\partial \dot{x}}{\partial x}\right)\left(\frac{\partial \dot{c}}{\partial c}\right) - \left(\frac{\partial \dot{x}}{\partial c}\right)\left(\frac{\partial \dot{c}}{\partial x}\right) < 0$ se cumple, de modo que los valores propios complejos conjugados están excluidos. El determinante de J está dado por $\det J = \frac{\partial \dot{b}}{\partial b} [\tau(\alpha - 1)x^{\alpha-2}\omega - (1 - \tau)(1 - \alpha)\alpha x^{\alpha-1}]c^*x^* > 0$. Dado que el producto de los valores propios es igual al determinante, $ev_1 \cdot ev_2 \cdot ev_3 = \det J > 0$, y debido a que $ev_1 < 0$, sabemos que dos valores propios son negativos y uno es positivo.

Para el escenario (ii) asumimos $\phi = 0$ y $b = 0$. Por lo que, se procede de manera análoga para la existencia y unicidad. Para que $\dot{B}/B < \dot{C}/C$ se cumpla debemos tener $\rho < \psi$ y $\psi < (1 - \tau)r$ debe cumplirse para $\dot{B}/B > 0$. Debido a que $b^* = 0$ la matriz Jacobiana es la misma que para el escenario (i) excepto para $\frac{\partial \dot{b}}{\partial b}$. Esta última expresión matemática $\frac{\partial \dot{b}}{\partial b}$ ahora está dada por $\frac{\partial \dot{b}}{\partial b} = ev_1 = \dot{B}/B - \dot{K}/K < 0$, debido a que $\dot{B}/B < \dot{K}/K$ en el sendero de crecimiento equilibrado. En particular, el determinante es otra vez positiva implicando que dos valores propios son negativos y uno es positivo.

Esta proposición demuestra que tanto el escenario de presupuesto equilibrado como el de déficit público están caracterizados por un único punto de silla estable en el sendero de crecimiento equilibrado, donde se debe cumplir un parámetro de restricción para el escenario (ii). La restricción $\rho < \psi < r(1 - \tau)$ afirma que, por un lado, ψ no debe ser demasiado pequeña, para que el crecimiento sostenido sea posible. Esto se explica porque la deuda pública sería demasiado grande requiriendo muchos recursos para el pago del servicio de la deuda, no siendo posible el crecimiento. El efecto positivo de ψ sobre la tasa de crecimiento se puede ver en la ecuación (16). Por otro lado, ψ no debe ser muy grande, $\psi < r(1 - \tau)$, ya que sino el gobierno no invertiría lo suficiente en capital público, por lo que el crecimiento sostenido no sería posible. Esto se puede visualizar desde (14).

La estabilidad del punto de silla significa que existe un único valor $c(0)$ tal que la economía converge a un sendero de crecimiento equilibrado en el largo plazo. Si se toma tanto a $x(0)$ y $b(0)$ como dados, debido a que x y b son variables de estado, esto implica que la economía está determinada. Sin embargo, desde el punto de vista económico, es posible hacer una diferencia entre el stock de capital y la deuda pública. Esto se debe porque los stocks de capital necesitan un periodo de tiempo mayor para ser utilizados, mientras que la deuda

pública puede cambiarse más rápido, ya que se trata de una variable financiera. Entonces, desde el punto de vista económico el supuesto de que $b(0)$ puede contralarse estaría justificado.

En lo que concierne al escenario (iii), donde la deuda pública crece a la misma tasa que el consumo y el capital a largo plazo, el modelo analítico resulta ser bastante complicado y no hay resultados inequívocos que se puedan deducir. Sin embargo, es posible derivar un resultado referido al ratio de deuda pública respecto al capital privado.

Proposición N° 2. Se asume que existe un sendero de crecimiento equilibrado en el escenario (iii). Entonces, el ratio de deuda pública con respecto al capital privado está dado por:

$$b^* = \frac{\omega(\tau - \phi)(x^*)^\alpha - g x^*}{\psi\omega}$$

Donde $\phi < \tau$ es necesario que se cumpla para que b^* sea positivo y, $\phi \geq \tau$ es suficiente para que b^* sea negativo.

Para probar esta proposición, $\dot{c} = 0$ se soluciona con respecto a c dado $c = c(x, b, \cdot)$. Introduciendo $c = c(x, b, \cdot)$ en \dot{x} y resolviendo $\dot{x} = 0$ con respecto a b dado b^* , se observa que $\phi < \tau$ es una condición necesaria para que b^* sea positivo, mientras que $\phi \geq \tau$ es una condición suficiente para que b^* sea negativo.

Esta proposición N° 2 muestra que la reacción del superávit primario a las variaciones del PBI es clave en lo referente a si es posible obtener un crecimiento sostenido en el largo plazo conjuntamente con un valor positivo de la deuda pública. Es necesario recordar que el parámetro ϕ determina qué tan fuerte se incrementa el nivel del superávit primario a medida que el PBI aumenta. La proposición N° 2 establece que para grandes valores de ϕ , es decir $\phi \geq \tau$, el crecimiento sostenible es sólo posible si la deuda pública es negativa, es decir, si el gobierno es acreedor. A primera vista, este resultado puede parecer contrario a la intuición. Sin embargo, si el gobierno controla fuertemente la deuda pública (estableciendo un valor alto ϕ), es claro que se gastará muy poco para la inversión pública y el crecimiento sostenido será posible sólo si el gobierno ha acumulado un stock de riqueza financiera que pueda financiar el gasto público productivo. Desde un punto de vista técnico, esto se puede observar a partir de la ecuación diferencial \dot{G} , ecuación (14), que muestra que la inversión pública sería negativa para $\phi \geq \tau$, a menos que B fuese negativo también.

d) El crecimiento y el bienestar en los diferentes escenarios planteados por el modelo

Con respecto a los efectos en el crecimiento y el bienestar, el modelo plantea una serie de resultados muy interesantes que no serán desarrollados en este artículo, pero si mencionados para estimular el debate y la consolidación de nuevos nichos de investigación empírica que los respalde.

Los resultados referentes al crecimiento económico son los siguientes:

- La tasa de crecimiento económico equilibrado en el escenario (iii) es menor que la del escenario (i).
- La tasa de crecimiento económico equilibrado en el escenario (i) es igual a la del escenario (ii).

- A partir de un presupuesto equilibrado, un déficit público que surja por la financiación de la inversión pública no puede elevar la tasa de crecimiento a largo plazo si en el mismo se conduce a un nivel de endeudamiento positivo. La intuición económica detrás de este resultado es que un ratio de deuda positiva en el largo plazo requiere de recursos para el servicio de la deuda que no puede ser utilizado para el gasto público productivo, lo que lleva a una menor tasa de crecimiento equilibrado.
- La deuda pública de largo plazo debe crecer a un ritmo menor que el PBI a largo plazo, para que la relación entre deuda y producto converja a cero.

Los resultados referentes al bienestar se resumen en las siguientes afirmaciones:

- El escenario (iii), donde la deuda pública crece a la tasa de crecimiento de equilibrio en el largo plazo, se desempeña en peores términos respecto al escenario (i) y (ii) en términos de bienestar.
- Si se compara el escenario (i) con el (ii), el primero presenta mejores resultados, aunque con una mínima superioridad.

III. Conclusión

A la vista de los resultados expuestos por el modelo de Greiner & Bettina (2015), en términos teóricos resulta perjudicial que la economía de un país posea características del llamado “escenario (iii)” del modelo, que describe el caso caracterizado por la existencia de déficit público, en el cual la deuda pública crece a la misma tasa que las demás variables endógenas en el largo plazo.

Tanto en términos de crecimiento económico como de bienestar, es conveniente que un gobierno posea un presupuesto equilibrado. Esto no necesariamente implica que la deuda pública sea igual a cero, sino que si el nivel de deuda inicial es positivo, el ratio deuda sobre capital y el ratio de deuda sobre PBI disminuyan a lo largo del tiempo y converjan a cero en el largo plazo.

El desafío a futuro es encontrar la evidencia empírica suficiente que respalde o refute estas afirmaciones teóricas con el objeto de mejorar la gestión pública e incrementar el acervo de conocimientos sobre la evolución de la deuda, el crecimiento económico y el gasto público.

IV. Referencias Bibliográficas

- Futagami, K., Morita, Y., & Shibata, A. (1993). Dynamic analysis of an endogenous growth model with public capital. *Scandinavian Journal of Economics*, 95, 607–625.
- Ghosh, S., & Mourmouras, I. (2004). Endogenous growth, welfare and budgetary regimes. *Journal of Macroeconomics*, 26, 363–384.
- Gong, G., Greiner, A., & Semmler, W. (2001). Growth effects of fiscal policy and debt sustainability in the EU. *Empirica*, 28, 3–19.
- Greiner, A & Bettina, Fincke (2015). *Public Debt, sustainability and economic growth. Theory and empirics*. Springer
- Greiner, A., & Semmler, W. (2000). Endogenous growth, government debt and budgetary regimes. *Journal of Macroeconomics*, 22, 363–384.
- Greiner, A. (2008). Does it pay to have a balanced government budget? *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 164, 460–476.

- Heinemann, F. (2002). Factor mobility, government debt and the decline in public investment (ZEW Discussion Paper No. 02–19). <http://zew.de/Oxley> and Martin (1991)
- Pfähler, W., Hofmann, U., Bönke, W. (1996). Does extra public capital matter? An appraisal of empirical literature. *Finanzarchiv N.F.*, 53, 68–112.
- Romp, W., & de Haan, J. (2005). Public capital and economic growth: A critical survey. *EIB Papers*, 10(1), 40–70.

48º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

Los desafíos del sistema público de salud en la Argentina de cara al futuro: cobertura y financiamiento*

Sergio G. Rottenschweiler (UADE) (†)

Alejandro A. Calabria (UADE) (†)

Resumen

El sistema de salud en la Argentina se caracteriza por su fragmentación y multiplicidad de actores, que afecta la cobertura y calidad de la provisión, pese a tener un nivel de gasto en salud que no está alejado del de los países desarrollados. En este contexto, la pregunta es cómo mejorar la calidad de los servicios mediante una reasignación del gasto en salud. De forma adicional, el cambio demográfico tendrá impacto sobre el gasto público en salud, lo cual genera el interrogante adicional de cómo se financiará el aumento en las erogaciones, en un marco de federalismo fiscal donde existen responsabilidades a nivel federal y subnacional.

Clasificación JEL: H51, I18, J11

Palabras Claves: salud; financiamiento; cobertura; cambio demográfico.

Abstract

The health system in Argentina is characterized by its fragmentation and multiplicity of actors, affecting the coverage and quality of the provision, despite having a level of health spending that is not far from that of developed countries. In this context, the question is how to improve the quality of services through a reallocation of health expenditure. Additionally, the demographic change will have an impact on public health expenditure, which generates the additional question of how to finance the increase in expenditures, within a framework of fiscal federalism where there are responsibilities at the federal and subnational levels.

JEL Classification: H51, I18, J11

Keywords: health; health care financing; coverage; demographic change.

(*) Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Dirección: Lima 717, C1073AAO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono: (011) 15- 5952-8618 / (011) 15-5228-5620

(†) Profesores de la UADE. Direcciones de e-mail de contacto: rottenschweiler@uade.edu.ar y alcalabria@uade.edu.ar.

Las opiniones aquí expresadas pertenecen a los autores y no representan necesariamente las correspondientes a la institución.

1. Introducción

El objetivo del presente trabajo es analizar el estado de situación de la cobertura de salud en la Argentina y estudiar desafíos de cara al futuro en materia de cobertura a través de un financiamiento que garantice su sustentabilidad a largo plazo.

Uno de los grandes problemas del sistema de salud es su elevado grado de fragmentación, en la medida que pese a su cobertura universal (entendiendo que aquellas personas que no tienen un seguro de salud, pueden utilizar el hospital público), existen diferentes niveles de acceso a los servicios, con una conformación heterogénea que implica duplicación de costos, conspira contra la equidad vertical y horizontal, al mismo tiempo que hace difícil su articulación (Cetrángolo et al., 2002; Cetrángolo, 2014), aunque eso es algo común en todos los sistemas de América Latina (Maceiras, 2014). Al respecto, en los últimos años no se han hecho reformas profundas al sistema de salud, sino que han sido de carácter parcial y, en muchos casos, obedeciendo a presiones de grupos de interés.

En términos de los objetivos del trabajo, se han elaborado y analizado estadísticas relacionadas con el gasto y el financiamiento de la salud pública en la Argentina, teniendo en cuenta la dimensión federal y la complejidad del sector. En este sentido, la descentralización de la atención pública de salud en los niveles subnacionales se combina con la falta de información fiscal detallada y actualizada para el sector público provincial. La misma carencia de información existe con respecto al sector de las obras sociales, que conforman los principales oferentes del sistema. Por el contrario, existe información detallada del gasto en salud del Estado Nacional, pero donde sus funciones no están relacionadas principalmente con la provisión directa de dichos servicios, sino con el rol de regulador, contralor y de supervisión.

En lo que respecta a la parte relacionada con la cobertura del sistema público de salud, se ha comparado la evolución utilizando datos censales, de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y de la Encuesta Nacional de Protección Social (ENAPROSS). Estas fuentes de información son complementarias, ya que permiten obtener información de distinto tipo. Por ejemplo, los datos de la EPH permiten analizar la evolución y la cobertura en términos de quintiles de ingreso, por lo que se dispone de información sobre el impacto distributivo en el cambio de la cobertura.

A partir del análisis de la información, se analiza el grado de eficacia del sistema de salud. De esta forma, se plantea una discusión sobre el financiamiento del sistema y los mecanismos de cobertura, en un marco donde el gasto en servicios de salud se ve afectado por modificaciones en la demanda, por el desarrollo tecnológico que lleva a una oferta cada vez más compleja de servicios, y por el cambio demográfico que implica una mayor presión hacia la oferta, en la medida que el gasto per cápita en salud crece con la edad.

2. Conformación actual del sistema de salud argentino

El sistema de salud argentino se caracteriza por su segmentación y fragmentación (Cetrángolo et al., 2002; Cetrángolo, 2014). Si bien existe la provisión pública, a la cual pueden tener acceso todos los habitantes, sin importar su nivel de ingreso o si tienen otra prestación de salud social o privada, convive con múltiples mecanismos de provisión.

En este sentido se destacan las obras sociales nacionales –OSN– (reguladas por la Ley 23.660), que son coberturas provistas por instituciones de seguridad social que tienen todos los trabajadores del mercado formal y del sector público nacional junto con sus grupos familiares, mientras aquellos trabajadores que se desempeñan en el

sector público provincial están asegurados por las llamadas obras sociales provinciales (OSP). Los jubilados y pensionados están cubiertos por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), aunque es más conocido como PAMI, en referencia a un slogan que hacía referencia al Programa de Atención Médica Integral, que era su principal programa en sus comienzos. En 2009 se modificó el significado de esas siglas, hacia "Por una Argentina con Mayores Integrados". Por último existen coberturas voluntarias de medicinas prepagas, incluyendo las que se proveen a través de las obras sociales.

2.1. Rol Nación y provincias

La Argentina es un país federal que se caracteriza por la provisión de servicios de salud pública por parte de los niveles subnacionales, ya sean provincias o municipios, aunque esta situación no ha sido homogénea a lo largo de la historia. Se alternaron periodos de búsqueda de mayor descentralización con otros de mayor centralización. La situación actual es un resultado de un proceso de descentralización de salud que se acentuó fuertemente en la década del noventa.

El sector público tiene como potenciales beneficiarios a todos los habitantes del país, aunque existen diferencias en la calidad de la provisión de acuerdo a las posibilidades de financiamiento y de recursos de cada jurisdicción.

2.2. Obras Sociales

La seguridad social está compuesta aproximadamente por 300 obras sociales nacionales reguladas por la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) a través de la Ley 23.660 y otras obras sociales que están por fuera de dicha ley (obras sociales nacionales de las fuerzas armadas y de seguridad, del personal universitario, entre otras, las 24 obras sociales provinciales -OSP- y el PAMI -beneficiarios previsionales del sistema nacional-).

A nivel nacional existen distintos tipos de obras sociales, llegando a tener las más grandes más de un millón de afiliados y otras cuentan con menos de 1.000. La fuente principal de ingresos de las mismas son los aportes personales (3% del salario) y contribuciones patronales (6% del salario) de los trabajadores en relación de dependencia.

Las obras sociales provinciales también forman parte de la seguridad social, pero no son reguladas por la SSS. Brindan atención obligatoria a los agentes de las administraciones públicas provinciales junto a sus grupos familiares, jubilados y pensionados provinciales, y en algunos casos también a empleados municipales. Se financian con aportes de los afiliados y de contribuciones y transferencias de los estados provinciales.

Por otra parte, existe desde 1971 el Programa de Atención Médica Integrada (PAMI) que representa la cobertura de prestaciones médicas para los jubilados. Se financia con los aportes y contribuciones de los trabajadores activos (4,5%) y de los aportes de los pasivos (3% de la prestación hasta el haber mínimo, y el 6% del excedente). Los beneficiarios son las personas o pensionadas del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIPJ), los veteranos de guerra, las personas mayores de 70 años y sus familiares a cargo. Es esta la obra social con mayor cantidad de beneficiarios en el país y de América del Sur con más de 4,6 millones.

2.3. El sector privado

Dentro de este sector el menú de alternativas es amplio: planes de salud ofrecidos por hospitales de comunidades o entidades con o sin fines de lucro, programas a cargo de

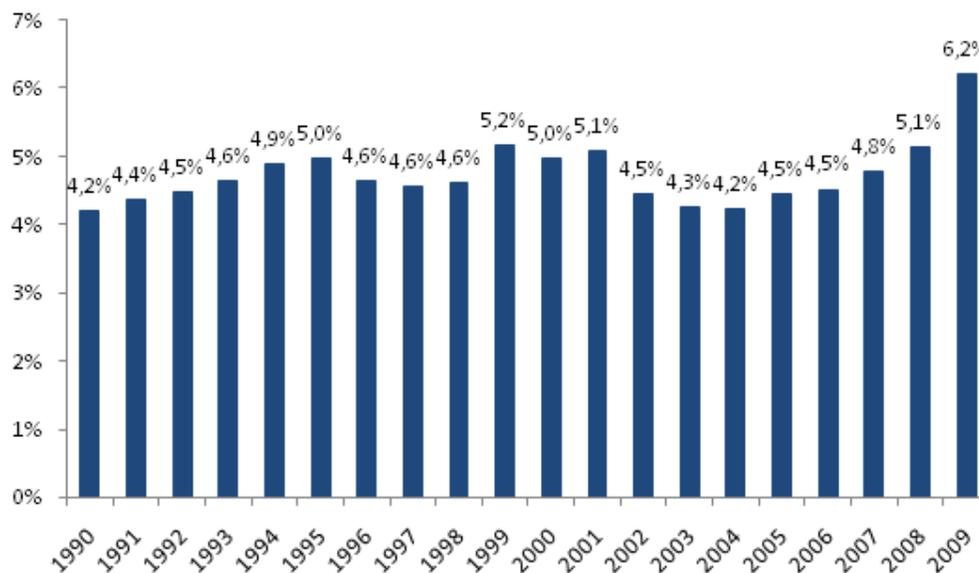
asociaciones intermedias de prestadores o empresas, entre otras variantes; sin embargo el desarrollo más importante ha correspondido a las empresas de medicina prepaga. Las aseguradoras privadas de medicina prepaga son sociedades comerciales y asociaciones civiles con o sin fines de lucro.

El sector es financiado a partir del aporte voluntario de sus usuarios que por lo general cuentan además con cobertura de seguridad social. En este sentido, la libertad de elegir la obra social por parte de los afiliados, y el hecho de que muchas de ellas cuentan con convenios con empresas de medicina prepaga para prestar servicios, ha generado una competencia por captar afiliados, especialmente, los de mayor poder adquisitivo, mediante la posibilidad de ofrecer planes superadores. Esto ha llevado a un proceso de “descreme” del sistema, en la medida que los trabajadores con mayores salarios han optado por las obras sociales con mejores planes de salud, en general, asociadas a empresas de medicina prepaga.

3. Financiamiento actual del sistema de salud argentino

La fragmentación de la estructura de salud también tiene su correlación en lo que sucede a nivel de financiamiento. En este sentido, hay tres niveles de gobierno que realizan erogaciones en salud, más las obras sociales y el gasto de bolsillo que realizan las familias. Al respecto, no sólo existe falta de información sobre el gasto y financiamiento de las obras sociales, sino que también con respecto al gasto público. La serie de Gasto Público Consolidado elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas, que provee información sobre el gasto por finalidad, función y nivel de gobierno, cuenta con la última información disponible el año 2009. De acuerdo a dicha serie, el gasto público consolidado en la función salud (que incluye el gasto ejecutado por las obras sociales y el PAMI) se ha incrementado en los últimos años y en 2009, representa el máximo valor de la serie, llegando al 6,2% del PIB.

Gráfico 1. Gasto Público Consolidado, en porcentaje del PIB (base 1993)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Si bien no existe información oficial con datos más recientes, Cetrángolo (2014) realiza una estimación para el año 2012 siguiendo una metodología similar (aunque agrega el gasto privado), y encuentra que el gasto en salud en la Argentina está en el 8,6% del

PIB, donde el 2,4% está a cargo del sector público, 3,6% es gasto en seguridad social y 2,6% es gasto privado. Esto significa que el gasto público consolidado (siguiendo la metodología del Ministerio de Economía y Finanzas) sería del 6,0% del PIB.¹

Cuadro 1. Gasto Total en Salud en la Argentina, en porcentaje del PIB (2012)

Gasto en Salud Público	2,4%
Nacional	0,5%
Provincial	1,6%
Municipal	0,3%
Gasto en Seguridad Social en Salud	3,6%
Obras Sociales Nacionales	1,9%
PAMI	0,9%
Obras Sociales Provinciales	0,8%
Gasto Público y Seguridad Social	6,0%
Gasto en Salud Privado	2,6%
Total Gasto en Salud	8,6%

Fuente: Cetrángolo (2014)

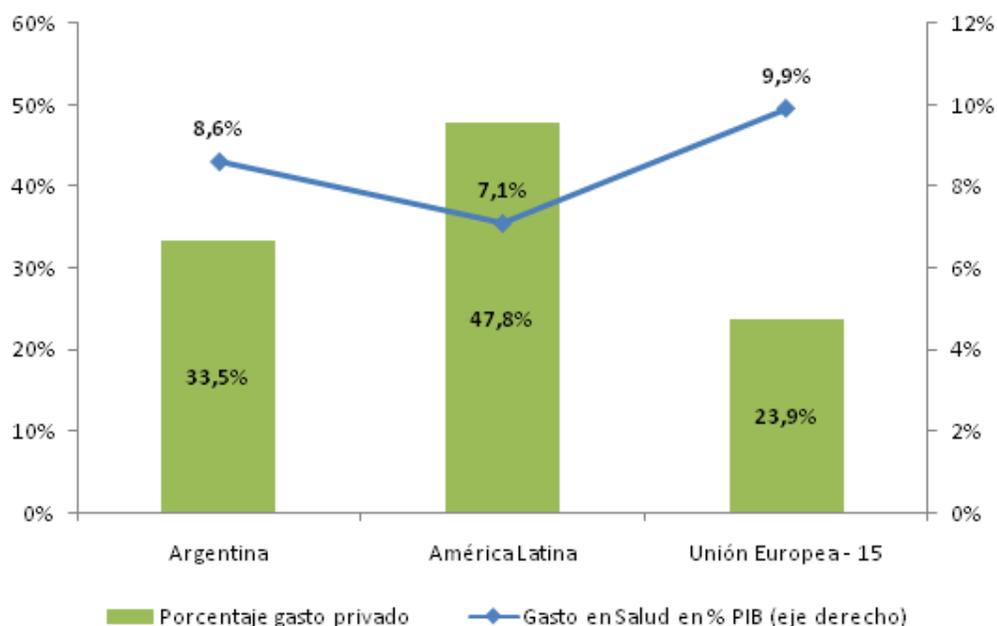
El cuadro precedente permite sacar algunas conclusiones. En primer lugar, y si bien se plantea al sector salud como un sector descentralizado hacia los niveles subnacionales, dicha afirmación queda relativizada cuando se observa la participación de las obras sociales en el gasto en salud. En segundo lugar, el gasto en seguridad social no sólo está a cargo de las obras sociales nacionales reguladas por la Superintendencia de Servicios de Salud, sino que también se encuentra el PAMI y las obras sociales provinciales. De esta forma, queda claro que el estudio de las obras sociales es fundamental para entender el sistema de salud en la Argentina, pero que pese a ello no se cuenta con la suficiente información, ya sea tanto fiscal como de cobertura y características de la cobertura.

Un aspecto que vale mencionar es el peso que tiene el gasto privado con respecto al total, del 33,5%, superior al 23,9% de la Unión Europea², al 24,4% de Nueva Zelanda o al 20,5% de Japón (Suarez, 2010), lo cual es una muestra de inequidad. Sin embargo, dicho porcentaje resulta inferior al promedio de Latinoamérica de 47,8% (Cetrángolo, 2014). En la mayoría de los países con cobertura universal el gasto de bolsillo es, en promedio, alrededor del 20% del gasto nacional total. Esta situación contrasta con el elevado gasto privado con relación al total de la Argentina lo que implica una gran desigualdad en materia de acceso a bienes y servicios de salud y un gran desafío de cara al futuro.

¹ Este dato no es estrictamente comparable con la serie anterior, ya que utiliza estimaciones propias del PIB nominal.

² Se consideran los 15 países existentes en la Unión Europea a 2004.

Gráfico 2. Gasto Público en Salud y Gasto Privado

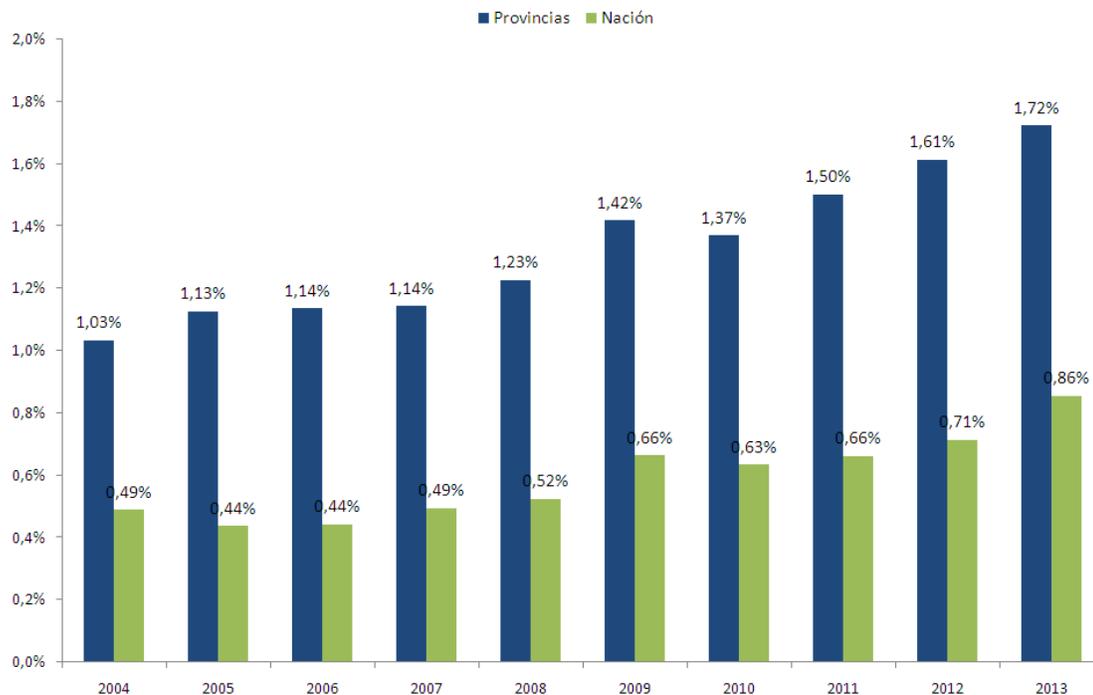


Fuente: Cetrángolo (2014)

El gasto público en salud, de la Nación y las provincias, se incrementó en 1,06 puntos porcentuales del PBI entre 2004 y 2013,³ lo cual refleja un aumento relativamente importante, de alrededor del 70%. Al mismo tiempo, mientras que las provincias destinan su presupuesto a financiar el gasto en salud de forma directa (salarios, insumos, etc.), la Nación se concentra en brindar transferencias a otros agentes del sistema (particularmente, las obras sociales nacionales, incluido el PAMI). En este sentido, una parte importante del gasto en Salud de la Nación es endógeno a otras políticas del Estado, como la ampliación de la cobertura previsional y el aumento en la cantidad de prestaciones no contributivas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que dichas erogaciones no son ejecutadas por el Estado Nacional, sino que por el PAMI y las provincias, de acuerdo a la metodología de consolidación que sigue la serie de Gasto Público Consolidado presentado en el Gráfico 1.

³ Debido a la falta de información sobre el gasto público consolidado, se presentan las series que presenta la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas que no están sujetas a consolidación, es decir, podría existir duplicación de erogaciones.

Gráfico 3. Gasto Público en Salud por nivel de gobierno, en % del PIB



Fuente: elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

4. Cobertura

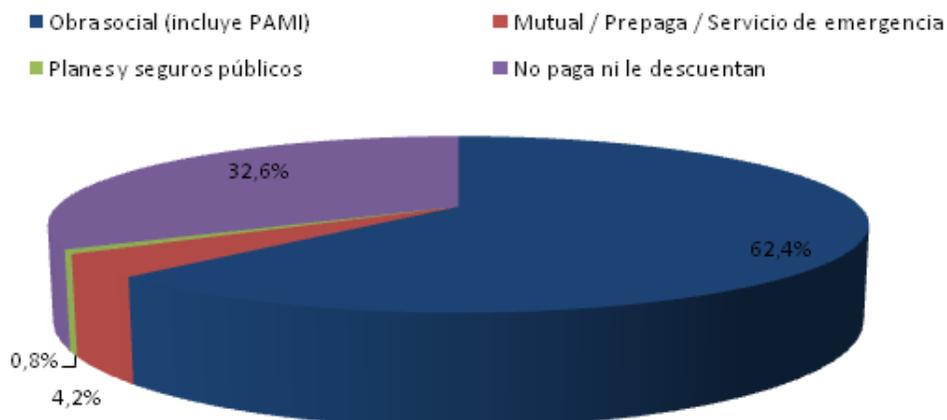
La Argentina es un país que se caracteriza por tener una cobertura de salud implícita del 100% dada por el sistema público de salud, es decir, cualquier persona puede ser atendida en un hospital público de forma gratuita. Sin embargo, en lo que se refiere al análisis de la cobertura del sistema de seguridad social, la cuestión relevante es si las personas aportan a un seguro de salud, con el fin de recibir una prestación en especie ante la ocurrencia de cierto evento que implique la demanda de algún servicio de salud en particular.

La cobertura puede ser estimada por diferentes fuentes, siendo las principales la de carácter Censal, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y la Encuesta Nacional sobre Protección y Seguridad Social (ENAPROSS). Si bien la gran ventaja que tienen los Censos es que cubren al 100% de la población, el problema radica en el lapso que media entre los relevamientos censales, lo cual implica que no se pueda contar con información periódica. Por dicho motivo, la EPH al relevarse de forma trimestral en los principales aglomerados urbanos, permite un mayor seguimiento de las variables durante un período de tiempo. Finalmente, la ENAPROSS es una encuesta específica realizada durante 2011 realizada con el objetivo de identificar modalidades de acceso del conjunto de la población a las políticas específicas de Protección Social, pero la cual permite relevar información en un momento dado del tiempo.

Esto implica que para un análisis detallado de la cobertura de la salud en la Argentina, se requiere obtener información de las distintas fuentes, de forma complementaria.

En primer lugar, la EPH permite estimar que hay un 62,4% de la población que tiene una cobertura de salud a través de una obra social, el 5,0% la tiene a través de otros mecanismos y que el 32,6% no paga ni le descuentan lo que implica que recibe la cobertura del sistema público. Esta información coincide con la información censal, ya que según el Censo 2010 el 63,9% de la Población tenía cobertura de salud.

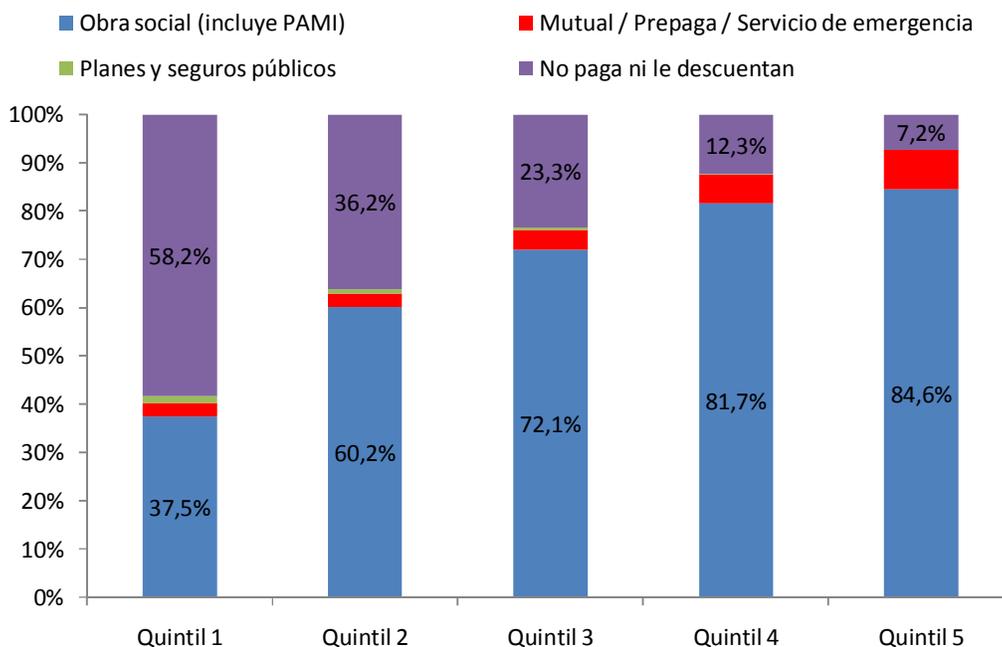
Gráfico 4. Cobertura del sistema de salud, en % del total de la población



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH IV Trimestre 2014

La EPH también permite analizar la cobertura del sistema de salud de acuerdo al nivel de ingreso de las familias, con una lógica donde los quintiles de la distribución más altos están asegurados por el sistema de la seguridad social, mientras que las familias de menores ingresos tienen la cobertura del hospital público o de planes de atención públicos.

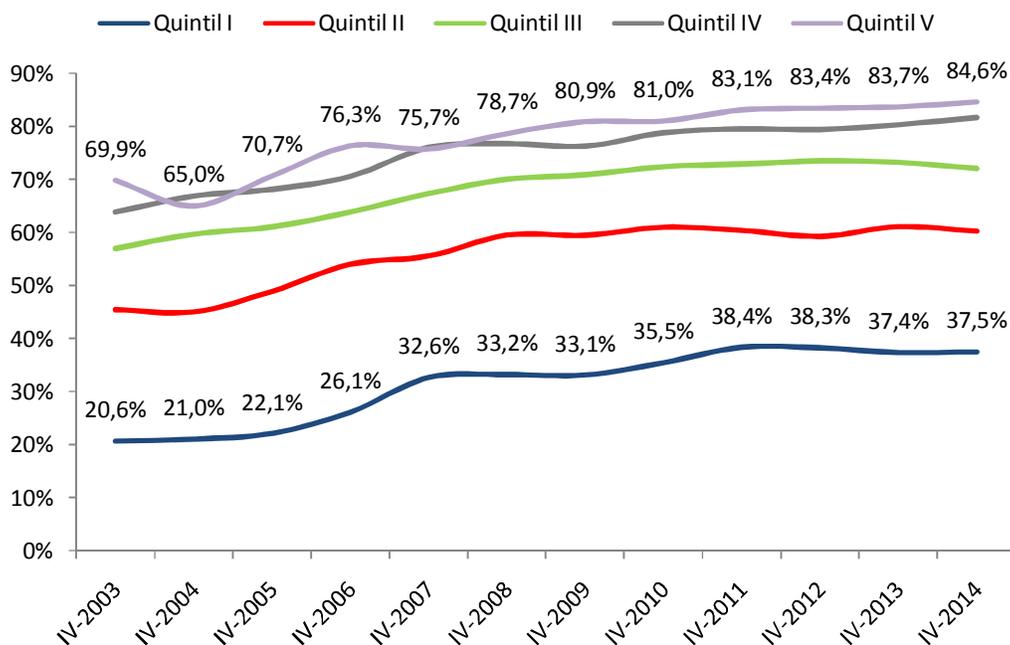
Gráfico 5. Cobertura por quintil de ingresos, en % del total de la población



Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH IV Trimestre 2014

Sin embargo, si se observa la evolución de la cobertura desde el año 2003, los quintiles de menores ingresos son quienes más han visto crecer el acceso al sistema de seguridad social. En efecto, el quintil 1 pasó de tener una cobertura por obra social del 20,6% en 2003 a 37,5% en 2014 (aumento del 82%), el quintil 2 tuvo un aumento del 33%, el quintil 3 del 27%, el quintil 4 del 28% y el quintil 5 del 21%. Sin embargo, se debe considerar que esto no implica necesariamente que haya mejorado la equidad del sistema, ya que el nivel de servicio está relacionado con el ingreso de las personas en la medida que pueden elegir la obra social de preferencia y planes superadores. Para todos los quintiles también se observa una caída en el porcentaje que no tiene cobertura a través de un seguro de salud (o sea, recurren al hospital público).

Gráfico 6. Evolución de la cobertura por obras sociales por quintil de ingresos, en %



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH

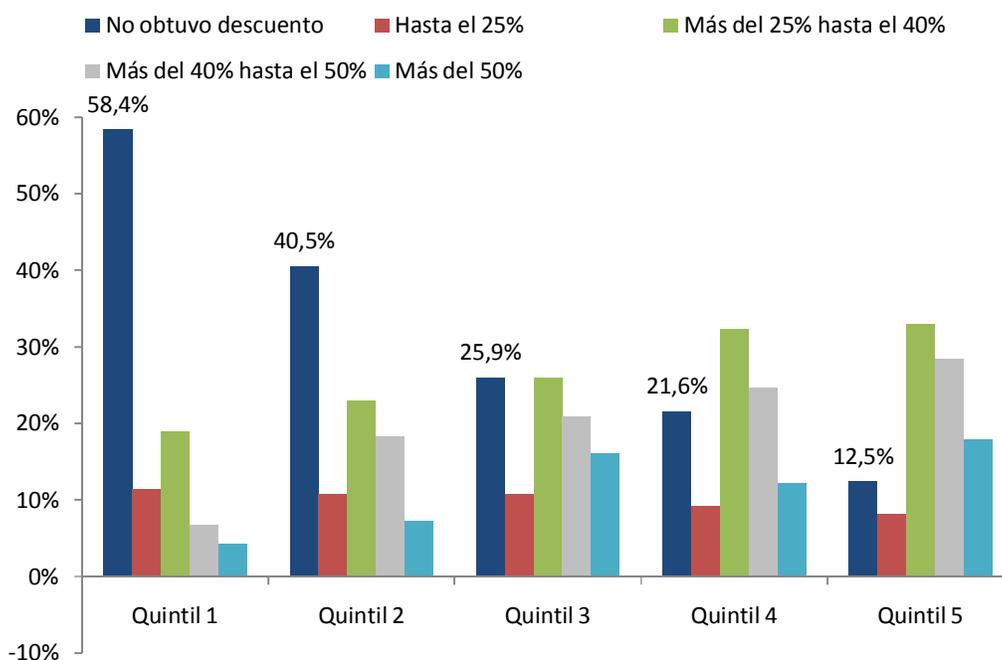
El aumento de la cobertura del sistema de seguridad social se puede explicar por varios factores. En primer lugar, está relacionado con la mejora del mercado de trabajo y la reducción de la informalidad en el período (Casanova, Calabria y Rottenschweiler, 2014), lo que ha llevado a que la cantidad de aportantes al sistema de la seguridad social se incremente. Dada la lógica bismarckiana que tiene el sistema de las obras sociales en la Argentina, eso explica la mayor cantidad de trabajadores que pasan a estar cubiertos mediante un seguro.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que la cobertura por obras sociales no distingue entre las reguladas por la Ley 23.660, las restantes obras sociales, o el PAMI. En este sentido, hay que tener en cuenta que el correlato del incremento de la cobertura previsional como consecuencia del Plan de Inclusión Previsional (Moratoria), provocó, desde el punto de vista del sistema de salud, una mayor cantidad de afiliados al PAMI.

La ENAPROSS permite indagar sobre aspectos específicos relacionados con la cobertura en salud. En este sentido, se puede observar que la posibilidad de conseguir descuentos en el acceso a medicamentos crece en los quintiles de mayores ingresos y, lo que es aún más importante, casi el 60% de las personas que compraron

medicamentos y que pertenecen al primer quintil de ingresos, no tuvieron ningún tipo de descuento. Esto también refleja que el gasto privado en salud tiende a ser inequitativo. Sin embargo, estas conclusiones deberían ser atenuadas por la existencia de programas dirigidos a la entrega gratuita de medicamentos, como el Remediar, que tienen un alto grado de focalización.

Gráfico 7. Descuento en medicamentos por quintil de ingresos

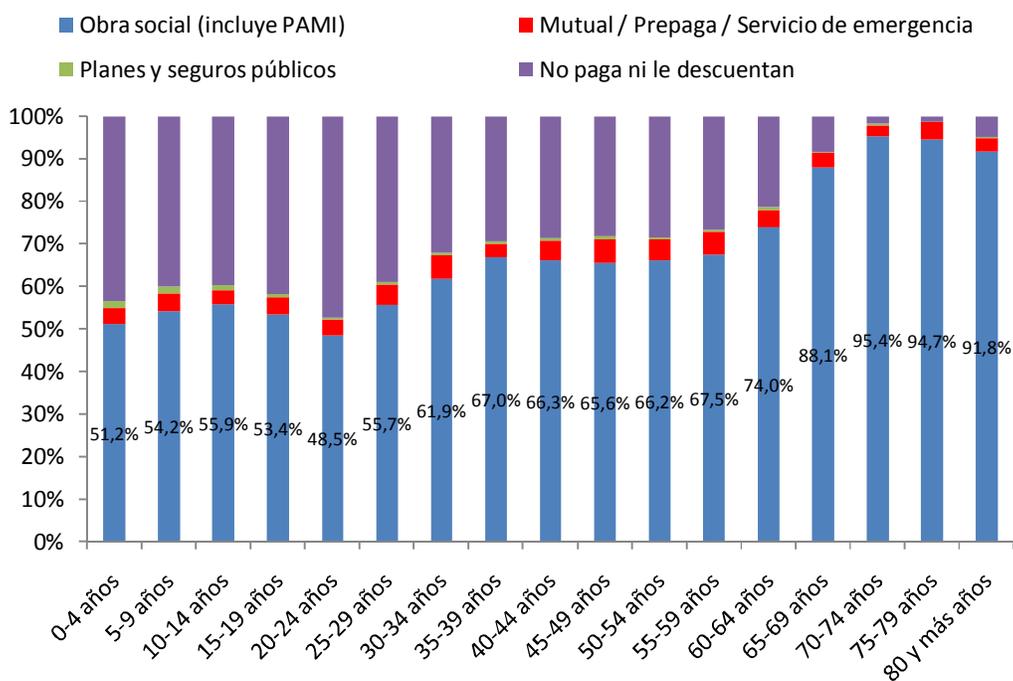


Fuente: elaboración propia sobre la base de ENAPROSS

5. Cambio demográfico y gasto en salud

La cobertura del sistema de salud también se puede analizar por franjas etarias de la población. Este análisis tiene una lógica más relacionada con el gasto y financiamiento de la salud, que con cuestiones de equidad, en particular, porque el gasto en salud tiende a crecer con la edad (Hogan y Hogan, 2002; Ahn et al., 2003). En particular, para el caso argentino se puede observar que el gasto per cápita de atención a la salud es más elevado para los adultos mayores (Gragnotati et al. 2014, Rottenschweiler, 2013), por lo que en un escenario de envejecimiento poblacional el gasto en salud crecería en términos reales, provocando que un mayor porcentaje de los recursos sería absorbido por este sistema. En forma adicional, y consistente con lo anterior, también se observa que el gasto en salud en términos per cápita se incrementa en términos reales a lo largo del tiempo a nivel mundial, como consecuencia de las mejoras tecnológicas y la inclusión de nuevos (y más costosos) tratamientos médicos (Comisión Europea, 2009).

Gráfico 8. Cobertura de salud por grupo etario, en porcentaje del total

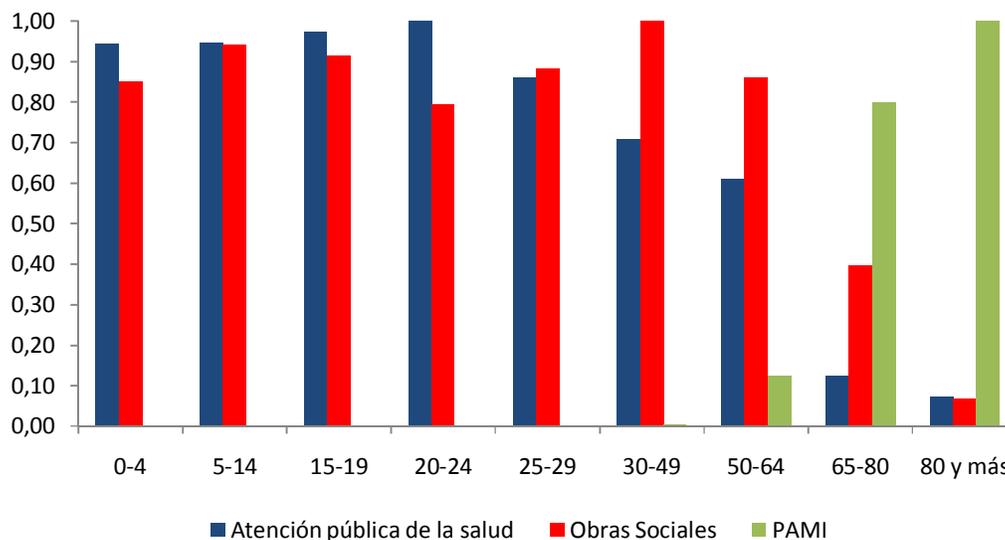


Fuente: elaboración propia sobre la base de EPH IV Trimestre 2014

Se puede notar que la cobertura por obra social crece con la edad, pero como no se discrimina entre obra social y PAMI, no se puede saber, con la EPH, cuales son las instituciones que prestan una mayor atención a los grupos etarios de mayor edad (aunque a priori se podría pensar que el PAMI, que tiene a su cargo la cobertura médica de los beneficiarios del SIPA y de otras prestaciones previsionales no contributivas, tiene una mayor participación). De forma adicional, la EPH tampoco permite conocer el nivel de la demanda, es decir, cuanto es el gasto per cápita por tramo etario.

Rottenschweiler (2013) presenta estimaciones sobre el gasto per cápita en salud por nivel de gobierno para el año 2009, que es el último dato disponible de la serie de gasto público consolidado. Para esto, se construye indicadores de gasto relativo, en función de la utilización de cada grupo etario de los servicios de salud por tipo de acceso. Este indicador se normaliza con el valor de 1 para el grupo etario que utiliza los servicios de salud de una forma más intensiva, de forma decreciente hasta 0, que sería el grupo etario que no lo utiliza.

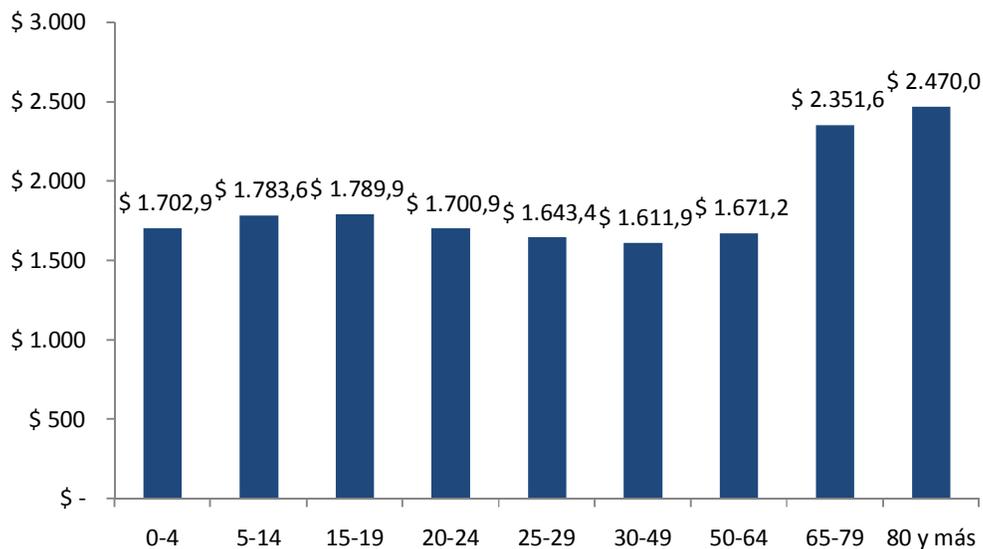
Gráfico 9. Indicadores de gasto relativo.



Fuente: Rottenschweiler (2013)

Con estos indicadores, y partir del Gasto Público en Salud, se estima el perfil etario del Gasto Público.

Gráfico 10. Gasto Público per cápita, por grupo etario (2009)



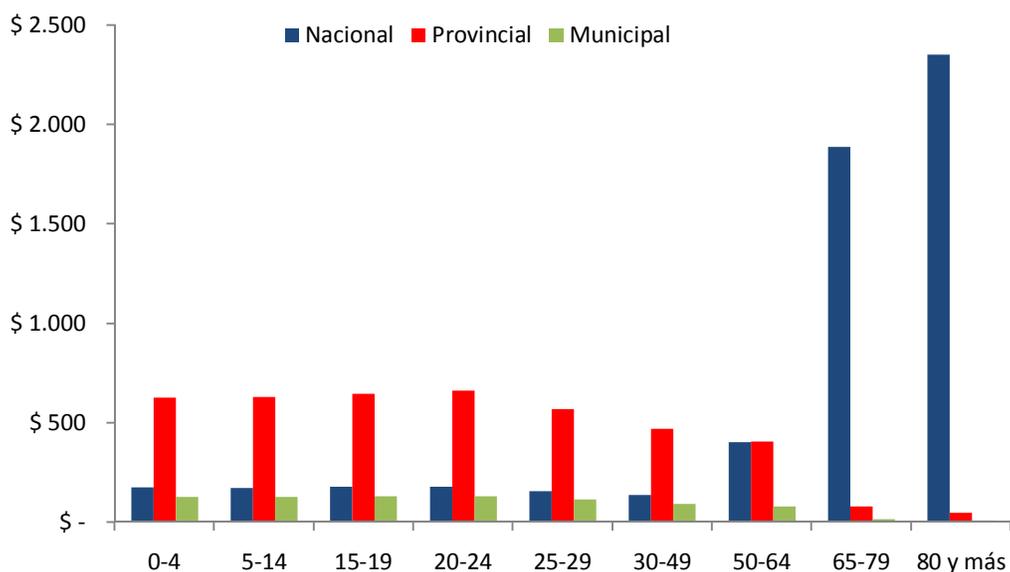
Fuente: Rottenschweiler (2013)

Una estimación diferente del gasto per cápita en salud es la que se observa en un reciente libro del Banco Mundial, donde se muestra a partir de la metodología de cuentas nacionales de transferencia, un perfil similar del gasto público per cápita en salud (Gragnotati et al., 2014).

La perspectiva diferente que tiene el trabajo de Rottenschweiler (2013) es la estimación del gasto per cápita por estructura etaria y nivel de gobierno, ya que esto llama la atención sobre las perspectivas a nivel federal del efecto del cambio demográfico sobre el aumento del gasto en salud. En este sentido, la mayor responsabilidad que tiene el Estado Nacional (fundamentalmente, a través del PAMI)

en la atención de los adultos mayores, provocaría que en el largo plazo el gasto en salud va a tener un mayor impacto sobre dicho nivel de gobierno. De acuerdo a dicho trabajo, el gasto público consolidado en salud se incrementaría un 27,8% en términos reales solamente por el efecto relacionado con una población más envejecida, aunque el aumento sería sustancialmente mayor si se incluyera un factor “enriquecimiento” relacionado con el incremento del gasto per cápita en salud. En este caso, el aumento del gasto consolidado en salud sería del 92,1%, pero sería aún mayor para el caso del gobierno nacional (115,1%) con respecto a los gobiernos provinciales (67,4%) y municipales (63,9%).

Gráfico 11. Gasto Público per cápita en Salud (sin OSN) por nivel de gobierno y grupo etario (2009)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Rottenschweiler (2013)

6. Conclusiones

En los últimos años se ha producido un importante incremento del gasto en salud, así como de los recursos destinados a su financiamiento, de todos los niveles de gobierno y de las obras sociales. Este aumento del gasto en salud ha sido acompañado por un aumento en la cobertura del sistema de seguridad social, al ritmo de la mejora del mercado laboral, la reducción de la informalidad y el incremento de la cobertura previsional.

Sin embargo, se plantean varios interrogantes. En primer lugar, no necesariamente un mayor gasto en salud significa una mayor equidad, ya que hay que analizar con detalle la composición del gasto en salud entre gasto público y privado, ya que la existencia de un alto gasto de bolsillo en salud está asociado con una mayor inequidad de acceso. De forma complementaria con lo anterior, la existencia de planes superadores ha provocado un descreme del sistema de obras sociales, donde se ha perdido la solidaridad que había existido en el sistema en décadas previas.

En segundo lugar, el cambio demográfico tendrá efectos sobre la demanda de servicios de salud y, por lo tanto, también sobre su nivel de financiamiento. En efecto, se espera que el aumento en las erogaciones como resultado de una población más envejecida, y de la tendencia hacia el incremento del gasto per cápita en salud como

resultado del avance tecnológico y la aparición de nuevos tratamientos médicos, además de mayores demandas de la población, genere presiones sobre el financiamiento del sistema. Estas presiones se tornan más complejas en un escenario federal de gobierno y por la existencia de múltiples actores en el sistema de la seguridad social, tanto públicos como privados. De forma adicional, hay que tener en cuenta que en el futuro se generará una mayor demanda por políticas de cuidado a largo plazo, que también tendrán impacto sobre las finanzas públicas.

La reforma del sector salud debe tener como objetivos lograr una mayor calidad y equidad en el acceso, al mismo tiempo que una discusión sobre su financiamiento. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el sector es sólo uno de los componentes sociales, por lo que no debe perderse la visión integral cuando se plantean propuestas de reforma.

Bibliografía

Ahn, N., Alonso Meseguer, J. y Herce San Miguel, J. (2003): "Gasto sanitario y envejecimiento de la población en España", Serie Documentos de Trabajo de la Fundación BBVA N° 7.

Casanova L., Calabria A. y Rottenschweiler S. (2014): "Financiamiento de la extensión de la previsión social: La experiencia Argentina desde una visión comparada y perspectivas futuras", 47^º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba.

Cetrángolo, O. (2014): "Financiamiento fragmentado, cobertura desigual y falta de equidad en el sistema de salud argentino", Revista de Economía Política de Buenos Aires, Año 8, Vol.13.

Cetrángolo, O., Jiménez, J.P., Devoto, F., Vega, D. (2002): "Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas", CEPAL- SERIE Estudios y Perspectivas 12, Buenos Aires.

Comisión Europea (2009): "2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)", European Economy 2.

Gragnotati, M., Rofman, R., Apella, I. y Troiano, S. (eds), (2014): Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina, Banco Mundial.

Hogan, S. y Hogan, S. (2002): "How will the Ageing of the Population Affect Health Care Needs and Costs in the Foreseeable Future?" Discussion Paper No. 25. Toronto: Commission on the Future of Health Care in Canada.

Maceiras, D. (2014): "Cuadrantes de análisis en los sistemas de salud de América Latina", Documentos de Trabajo CEDES 122/2014.

Miller, T. (2007): "Modelos demográficos para la proyección de la demanda del sector social", CEPAL – Serie Población y Desarrollo 66, Santiago de Chile.

Miller, T., Martinez, C., Saad, P. y Holz, M. (2008): "The Impact of the Demographic Dividend on Three Key Support Systems: Education, Health Care, and Pensions", Documento presentado en the Expert Group Meeting on Mainstreaming Age Structure Transitions into Economic Development Policy and Planning, organized by the United Nations Population Fund and the Institute for Future Studies, Vienna, Octubre 7–9

Miller, T., Mason, C. y Holz, M. (2011): "The Fiscal Impact of Demographic Change in Ten Latin American Countries: Projecting Public Expenditures in Education, Health, and Pensions", en Cotlear, D. (Editor): Population Aging. Is Latin America Ready?, Banco Mundial, Washington.

PNUD (2011): El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.

Rottenschweiler, S. (2013): "Cambio Demográfico y Federalismo Fiscal", trabajo presentado en la XLVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP), Rosario, Argentina

Suárez, R. (2010), "Contribuyendo al financiamiento sostenible de sistemas de salud de cobertura universal: memorias de la I Conferencia Internacional de Aseguramiento Universal en Salud", Organización Panamericana de Salud, Lima, Perú.

Título: “Los impuestos a los combustibles en el régimen tributario argentino”.

Autor: José María Rinaldi.

Entidad a la que representa: Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Córdoba.

Dirección postal: Av. Amengual 639, Barrio Las Tejas del Sur. 5016, Córdoba.

Correo electrónico: jmrinaldi@arnetbiz.com.ar

Fax y teléfonos: 0351 4252024 y 0351 4214374.

Resumen:

Los vaivenes de los precios internacionales del petróleo han reanudado las preocupaciones en torno a las tendencias del consumo mundial de hidrocarburos y sus consecuencias medioambientales. De esta manera, la experiencia internacional ha hecho hincapié en la eliminación de los subsidios que estimulan el consumo de naftas y diesel y la utilización de impuestos como instrumento fiscal principal en la eliminación de las externalidades negativas que implican dichos consumos.

Simétricamente opuesto a la tendencia internacional, el régimen tributario argentino ha acumulado y superpuesto una gran cantidad de impuestos a los distintos tipos de combustibles y en sus tres jurisdicciones que, a diferencia de la experiencia internacional, lejos se encuentran de actuar como instrumentos fiscales de protección medioambiental, para constituirse en un objetivo puramente de recaudación cortoplacista y a modo de "comodín" de las coyunturas recaudatorias.

Es por ello que el presente trabajo pretende realizar una breve descripción de los impuestos utilizados internacionalmente, y principalmente en América Latina, en los combustibles, para compararlo con una detallada evolución de la yuxtaposición de la gran cantidad de impuestos de las distintas jurisdicciones de nuestro país.

Para ello haremos un recorrido diacrónico en la "maraña" normativa referida a la carga tributaria sobre este consumo específico, para comprender su efecto-precio y rol en el mercado, como así también su importancia en el régimen recaudatorio argentino. Luego, y en base a elaboración propia, haremos un análisis detallado de la composición reciente del precio en los distintos tipos de combustibles.

De esta manera se podrá distinguir claramente las diferencias entre los aspectos discursivos y las evidencias empíricas, que permitan aclarar la diferencia de la impronta tributaria a los combustibles en Argentina y con la experiencia internacional.

En el presente trabajo, abordaremos el tema desde una visión tanto jurídica como predominantemente histórica, crítica y estadística.

Para ello, se encuentra disponible una gran cantidad de información de reciente elaboración por organismos públicos internacionales como CEPAL y, especialmente, la elaboración propia específicamente relevada para el presente trabajo, además de la abundante bibliografía pertinente disponible, que nos permitirá identificar la importancia y rol del impuesto a los combustibles del régimen tributario argentino en sus distintas jurisdicciones.

Palabras clave: IMPUESTOS, COMBUSTIBLES, ARGENTINA.

Clasificación JEL: H 29.

Introducción:

La impronta de la crisis mundial, ha tenido una gran influencia en el azaroso rumbo de los precios del petróleo en el mercado internacional. Esto ha llevado a los países a incrementar el carácter proactivo de las políticas fiscales en relación tanto a los impuestos como a los subsidios a los combustibles.

En este sentido las evidencias empíricas indican que para el caso de los subsidios el comportamiento, en relación al precio del petróleo, es procíclico mientras que para el caso de los impuestos el comportamiento ha sido parcialmente contracíclico.

Dicha conducta se encuentra asociada al manejo de la coyuntura económica internacional, en función de la efervescencia y aleatoriedad del comportamiento de los precios de los productos básicos, y al control o injerencia de los Gobiernos en la industria del petróleo con la justificación del carácter estratégico del recurso en la que debe participar la sociedad, más que en la preocupación sobre la tendencia mundial a su consumo y las repercusiones sobre la contaminación mundial.

En este marco, Argentina no se ha comportado acorde a los postulados mencionados, a pesar de ser un país productor de petróleo, sino que la incorporación de una verdadera maraña tributaria en consumos específicos a los combustibles (naftas y diésel) se ha encontrado más asociada a urgencias fiscales de recaudación, que a objetivos de política fiscal para una determinada coyuntura económica o cuestiones referidas a las externalidades negativas generadas por el consumo en relación a la contaminación ambiental, congestión del tránsito y accidentes.

Es por ello que el presente trabajo realizará un análisis de las justificaciones en la intervención del Estado, por vía de la política fiscal, especialmente en lo que se refiere al incremento y disminución de impuestos específicos a los combustibles desde la perspectiva internacional, y especialmente latinoamericana, para luego abordar el caso argentino desde el análisis tanto jurídico y económico, como histórico y estadístico.

La experiencia internacional y sus justificaciones:

Comencemos diciendo que, desde el punto de vista de la teoría económica, la oferta de naftas y diésel puede estar generada por un grupo de empresas que no influyen en el precio, por lo que son tomadores de precio del mercado o, para este caso en particular, que se impone o regula por parte del Gobierno. Las empresas producen y aumentan la cantidad de naftas y diésel dependiendo del aumento del precio, por lo que su producción se relaciona positivamente con el movimiento de los precios. En el caso de la demanda, el consumo de naftas y diésel se reduce con el aumento de los precios, por lo que depende negativamente de los mismos (Mendoza, 2014).

Pero sabido es que los estados siempre tiene objetivos de política económica para intervenir en los precios de los combustibles.

La afirmación antes realizada desde la perspectiva de la teoría económica, es particularmente cierta para el caso de un escenario en el que los precios internacionales sean iguales a los precios internos, hecho que dependerá, entre otras cosas, de si un país es productor o importador de petróleo. Pero no solamente de ello, también influyen políticas extrafiscales que justifican la intervención del Estado en los precios de los combustibles, como por ejemplo el caso de Venezuela, que siendo un gran productor y exportador de petróleo debe importar naftas y diésel por su falta de capacidad de refinamiento (algo similar a lo ocurrido en Argentina como veremos más adelante), debiendo subsidiarlo en función de que, ese hecho de ser gran productor de petróleo, genera una expectativa en la población respecto al derecho de acceso a los combustibles.

Volviendo a los aspectos de teoría económica, y dado que la demanda de combustible es inelástica al precio por su carácter de insustituible, se espera que un subsidio reduzca el precio y aumente la cantidad demandada en una proporción compuesta por el subsidio y la elasticidad precio. De esta manera la decisión de instrumentar subsidios provocará una mayor demanda de combustibles, que si no se responde con producción interna, se debe cubrir con la mayor importación de combustibles. Claro que dependerá del grado de elasticidad precio de la demanda de los combustibles.

Pero, como planteamos con anterioridad, la incorporación o aumento de las tasas de impuestos y la disminución de los subsidios (impuestos negativos) a los combustibles son un instrumento muy utilizado, principalmente en los países desarrollados, como medio para desalentar su consumo y, de esta manera, disminuir la contaminación a escala mundial.

Existen trabajos que realizan el análisis del efecto de los impuestos en la elasticidad-precio de la demanda y en las externalidades que produce el uso del automotor, que no sólo se refiere a la contaminación atmosférica que provocan las emanaciones que dependen del tipo de motor (un 20% de las emanaciones de motores diésel equivalen al 80% de los motores a nafta), sino también de las externalidades referidas a la congestión urbana y los accidentes de tránsito.

Por ejemplo, en Chile durante 20 años el Gobierno ha subido el impuesto específico a las naftas y ha mantenido inalterado el impuesto específico al diésel. La razón fundamental ha sido simplemente la de aumentar o compensar la recaudación tributaria en función de que se supone que los mercados de combustibles tienen demandas bastante inelásticas. Este cambio de precios relativos derivado de la política tributaria aplicada a los mercados de combustibles, genera un aumento relativo en el consumo de diésel con respecto al de nafta en todos los usos en que ambos combustibles son sustitutos e incentiva a la compra de autos con motor diésel en relación con los automóviles que usan nafta, lo que incide en la magnitud de las externalidades vinculadas al uso de los automóviles (Agostini, 2010).

Otro caso es el que muestra un trabajo de mediados de la década de los '90 que analiza las tasas de impuestos utilizadas y cómo afectan éstas directamente a los distintos niveles de externalidades. Es así como para el caso de los Estados Unidos, hay estimaciones que muestran que un aumento de 1 dólar por galón (3,7854 litros) reduciría entre un 15% y un 20% el consumo de nafta, entre un 11% y un 12% las millas recorridas y entre un 16% y un 18% las muertes por accidentes de tránsito, mientras que se recaudarían 100.000 millones de dólares adicionales en 10 años (Haughton y Sarkar, 1996).

Pero es desde la perspectiva del deterioro en el clima y el ambiente, que se han centrado los esfuerzos del análisis de los subsidios, los impuestos, y en general de la política fiscal por parte de los Gobiernos y los organismos públicos internacionales. En este sentido se ha expresado el Fondo Monetario internacional, a través de una ficha técnica denominada "El clima, el medio ambiente y el FMI" (28 de marzo de 2014) en el que plantea la necesidad de actuar en respuesta al cambio climático como uno de los principales desafíos que enfrenta el mundo en materia de políticas. Para ello destaca la necesidad de brindar asesoramiento para que las reformas fiscales se diseñen correctamente con el fin de promover un crecimiento más verde a nivel más amplio, sobre todo en lo que respecta a las cuestiones prácticas para encaminar los precios en los sistemas de transporte y energía.

Para ello asegura que: *"La aplicación de cargos de amplia base sobre las emisiones de gases de efecto invernadero, como un impuesto sobre el carbono, constituye el instrumento más eficaz para reducir dichas emisiones en toda la economía. Promueve cambios de conducta generalizados, lo que fomenta que los individuos y las empresas reduzcan el uso de energía y se vuelquen a combustibles más limpios"*.

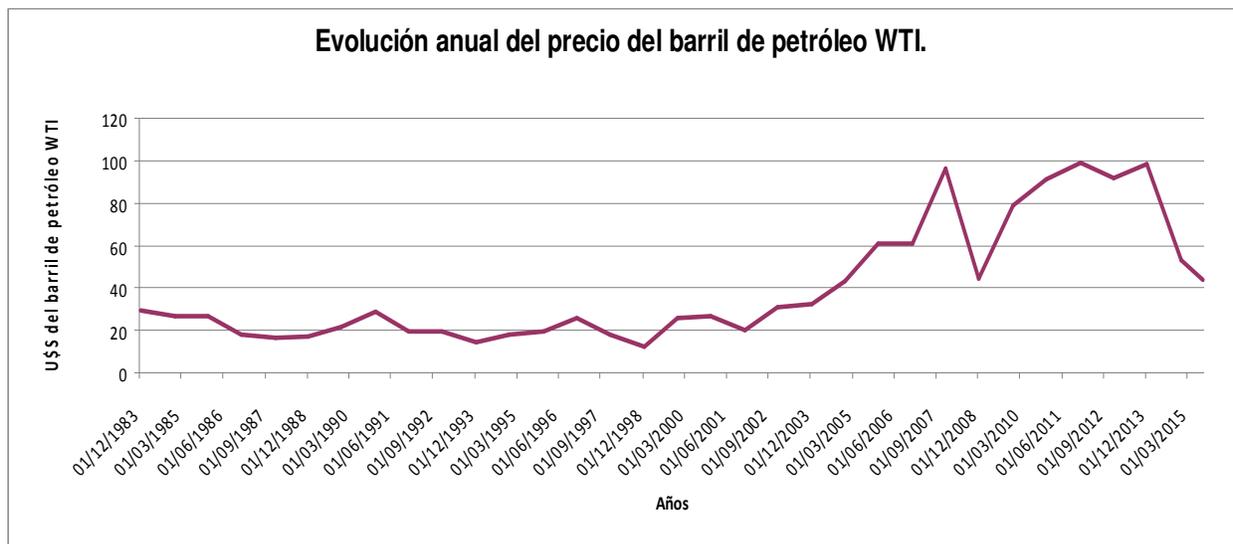
Estos impuestos, además de generar cuantiosos ingresos fiscales, son un instrumento fundamental en la actual coyuntura económica internacional, a partir de la volatilidad de los precios del petróleo con su exponencial incremento hasta el año 2008, la impronta de la crisis mundial y su derrotero y la actual coyuntura de su estrepitosa caída.

La nueva relación entre la tendencia creciente en el consumo de naftas y diésel después de la crisis mundial y su presión sobre la demanda de petróleo mundial, ha reanudado la preocupación sobre las repercusiones sobre la contaminación mundial. El consumo de petróleo mundial se prevé que sea de 90 millones de barriles por día para 2015 y se establece que esto es causado, entre otros factores, por el alto subsidio a la demanda de naftas y diésel, que alcanzó 110 mil millones de dólares en 2012, generado por 59 países del mundo pero concentrado en tan solo 10 países, donde en el ranking figura Venezuela como el único país de América Latina (Mendoza, 2014).

De esta manera, podemos observar el correlato entre el uso de instrumentos fiscales como los impuestos y los subsidios y el alto grado de la volatilidad de los precios del petróleo, además de las externalidades negativas que producen el elevado nivel de consumos de los combustibles.

Por ello, se torna imperativo analizar la evolución de los precios del petróleo como acopio de evidencia empírica en su relación a la utilización de los recursos fiscales. Lo vemos en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 1:



Fuente: Bloomberg.

De esta evolución, con fuerte crecimiento desde el año 2002 hasta 2008, el desplome producido por la “explosión” de las burbujas financieras e inmobiliarias ha llevado a países, principalmente productores, a montar estructuras de subsidios con la finalidad de proteger al consumidor manteniendo bajos los precios y que no haya un contagio del incremento internacional.

Los mismos han adoptado, principalmente, dos formas: los que determinan precios al consumidor por debajo del costo marginal de producción y/o comercialización y los que son fijados en relación a un precio de referencia internacional.

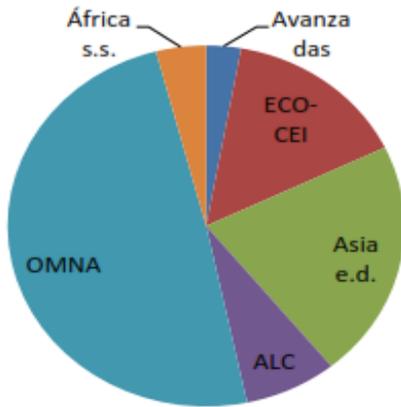
Visto de otra manera, los subsidios a los consumidores pueden incluir dos componentes: un subsidio preimpositivo y un subsidio impositivo. En el primer caso, los consumidores de combustibles pagan precios inferiores a los costos de suministro, si tomamos en cuenta que es un bien transable, el subsidio preimpositivo es el precio internacional menos el precio en el surtidor. En el segundo caso, los subsidios impositivos ocurren si los impuestos a los

combustibles están por debajo de su nivel eficiente, es decir que tributan menos que el resto de los bienes de consumos.

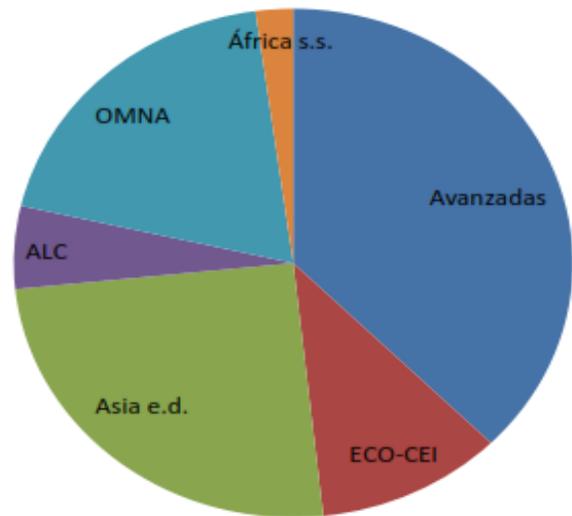
Un estudio del Fondo Monetario Internacional expresa que, para el año 2012, la suma de los subsidios preimpositivos e impositivos, a los que llama postimpositivos, son cuatro veces mayores que los preimpositivos, y el 40% corresponde a las economías avanzadas. Pero como porcentaje del producto interno bruto, los subsidios postimpositivos son aproximadamente ocho veces mayores en Oriente Medio y Norte de África que en las economías avanzadas (Fondo Monetario Internacional, 2013). Lo podemos ver en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 2:

**Subsidios preimpositivos
totales U\$S 480.000 millones
(0,7% del PBI,
2,1% del ingreso)**



**Subsidios postimpositivos totales
U\$S 1,9 billones
(2,7% del PBI, 8,1% del ingreso)**



Nota:

África s.s. = África subsahariana

ALC = América Latina y el Caribe

Asia e.d. = Asia emergente y en desarrollo

ECO-CEI = Europa central y oriental y Comunidad de Estados Independientes

OMNA = Oriente Medio y Norte de África

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Nos anticipamos a decir que no es el caso de Argentina, el que veremos más adelante.

Cualquiera sea el caso, todos los consumidores -tanto ricos como pobres- serán beneficiados por los subsidios pagando un menor precio, al costo marginal o a la referencia internacional. Por ello, los organismos públicos internacionales han aconsejado la reducción o eliminación de los subsidios y realizar programas sociales con destino a los pobres, para que de esta manera se evite la promoción del consumo energético excesivo, que acelera el agotamiento de los recursos naturales.

En los años 2009 y 2012, el denominado “Grupo de los Veinte”, países avanzados y de mercados emergentes, hizo un llamamiento a la eliminación gradual de los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles en todos los países.

Pero, para la mayoría de los países las reformas de los subsidios han sido casi imposibles, en un contexto de precios internacionales en alza que podrían generar conflictos a nivel social, además de las dificultades de los gobiernos para reorientar el ahorro presupuestario resultante hacia programas que compensen a los pobres y la clase media por el encarecimiento de los combustibles. Esto ha sido especialmente cierto, como mencionáramos, en los países exportadores de petróleo.

En ese contexto, y todavía con precios altos, algunos países productores de petróleo, como la República Islámica del Irán, a partir del año 2010, han tomado medidas concretas para eliminar los subsidios nacionales, tratando de desalentar el derroche en el consumo de energía y obtener ingresos adicionales de las exportaciones de petróleo y gas rentables para que, de esta manera, el gobierno pudiera redistribuir la mayor parte de los ingresos adicionales derivados del alza de los precios (Guillaume y Zyteck, 2010).

Por último, y en la perspectiva del análisis de los precios altos del presente siglo, las medidas propuestas por los organismos públicos internacionales, no han sido correctamente complementadas con políticas micro y macroeconómicas tendientes a evitar la conflictividad social y los altos niveles de inflación.

Desde el último trimestre de 2014, se ha producido una fuerte caída en los precios del petróleo, interrumpiendo el proceso de crecimiento elevado de los precios, sólo sacudido por la crisis mundial de septiembre del 2008 (en pleno desarrollo e impredecibles consecuencias). No obstante ello, no llega a representar el bajo nivel que asumieron en las décadas de los '80 y '90 (ver GRAFICO 1), cuando los precios internacionales del petróleo se mantenían bajos y los precios internos cubrían los costos de producción de la energía y los subsidios no eran necesarios.

Estos bajos niveles de precios estimularon la demanda mundial y el crecimiento económico de muchos mercados emergentes, como China e India, pero luego los precios del petróleo crudo aumentaron de alrededor de U\$S 17 el barril en 1998 a U\$S 97, en promedio, en 2008. No obstante este "explosivo" crecimiento de los precios del petróleo, la demanda de naftas y diésel se incrementaron a tasas de hasta dos dígitos en países exportadores de petróleo, como consecuencia de las políticas de subsidios descriptas, y en los emergentes como consecuencia de la política económica instrumentada, que ha optado por atraer la inversión nacional y extranjera con una economía mixta con un fuerte componente de superávits gemelos y monedas devaluadas, todo lo cual ha redundado en un crecimiento sostenible y en muy baja inflación (mientras entre 1989 y 1998 los países emergentes crecieron sólo un tercio más que los desarrollados - 3.8% vs. 2.7% -, entre 1998 y 2007 la diferencia se amplió sustancialmente a 6.5% vs. 2.6%) (Ilach y Harriague, 2008).

En Estados Unidos, donde los precios reflejan los movimientos del mercado, los precios internos de los combustibles se triplicaron durante el mismo período, de un promedio de U\$S 1,64 el galón en 2003 a un promedio de U\$S 3,21 el galón en 2008, frenando la demanda (Guillaume y Zyteck, 2010).

Veamos ahora cuál ha sido la política fiscal con los combustibles en el caso particular de América Latina, para luego analizar en detalle el caso de Argentina.

Un reciente trabajo de CEPAL, realiza el análisis de los mecanismos de la política fiscal para cinco países: Venezuela, México, Ecuador, Colombia y Argentina (Mendoza, 2014).

En Venezuela el subsidio a las naftas se realiza desde 1945 y mantiene en la actualidad grandes subsidios a los precios de las naftas, diésel, gas y electricidad que hace que el precio del combustible sea uno de los más bajo a nivel mundial. Por el lado de los impuestos, existe uno específico a los combustibles (además de estar gravados por el impuesto al valor agregado a los consumos generales), denominado Impuesto General al Consumo de Petróleo y Derivados. La Ley Orgánica de los Hidrocarburos establece que por cada litro de producto derivado de los combustibles vendido en el mercado interno, entre el 30% y el 50% del precio, será pagado por el consumidor final de naftas y diésel, regla inalterable como veremos en el

desarrollo del presente, cuya parte alícuota entre ambos límites será fijada anualmente en la Ley de Presupuesto.

Dicho impuesto es pagado por el consumidor final mediante el mecanismo de retención en la fuente realizado por el expendedor, en nuestra provincia conocida como el "responsable sustituto" en la supuesta "tasa" vial.

El nivel de los subsidios se mantiene hasta la actualidad, sin que haya seguido las políticas de reducción como la mencionada en el caso de Irán, en virtud de lo que destacáramos más arriba respecto a la excesiva demanda nacional que lleva a importar entre 80 mil y 120 mil barriles diarios de combustibles para suplir las deficiencias de producción nacional.

En lo que refiere a México, importa más del 50% de las naftas de alto octanaje y diésel que se ofrecen en el mercado interno. Estos combustibles, que se compran a un precio internacional alto y se venden en el mercado doméstico a un precio bajo, son fuertemente subsidiados, siguiendo el criterio del precio de referencia, ya descrito, más el costo de transporte (flete) y seguro que debe pagar el importador (CIF), más el costo de distribución interna y la comercialización, y más cualquier impuesto al valor agregado (IVA), otros impuestos, incluyendo los impuestos especiales.

Analizando el régimen impositivo, México tiene una Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) que en su Artículo 2º, determina los precios de referencia que se deben tomar para la determinación del IEPS (Muñoz, Montes de Oca y Rivera, 2011). Cuando se aplica el subsidio existe una recaudación por concepto de la venta final de las naftas y el diésel por debajo de la recaudación potencial, porque la tasa del IEPS es negativa, transfiriéndose recursos públicos a favor de los consumidores. Lo contrario ocurre cuando se elimina el subsidio ya que el mismo se aplica sólo si el precio de referencia es mayor al interno.

En el caso de Ecuador, el Gobierno es el encargado de estipular el precio interno de los combustibles, mediante la aplicación de subsidios a las naftas, diésel y gas licuado de petróleo. Para ello utiliza dos metodologías de cálculo: por un lado el Banco Central lo hace a partir de la diferencia entre el costo de los crudos y combustibles importados y su precio de venta en el mercado interno; por el otro, Petroecuador realiza ese cálculo tomando en cuenta dicha diferencia, pero con relación al total de sus ventas (Campodónico, 2009)

Respecto a los aspectos impositivos, no existen impuestos específicos a los combustibles. El único impuesto que se cobra es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuya tasa es de 12%.

En Colombia se eliminaron los subsidios a las naftas y diésel desde el año 2011; los años 2009 y 2010 fueron para el proceso de desmantelamiento de los subsidios, que consistió en un proceso gradual de eliminación. Pero previo a la eliminación de los subsidios, el gobierno colombiano tenía el mecanismo clásico para calcular el subsidio: si el precio de venta al público era inferior al precio del mercado internacional, la diferencia la asumía el Gobierno; el cálculo del subsidio se refiere al precio de venta que recibe el productor (Campodónico, H., 2009).

Colombia tiene impuestos específicos a la venta de combustibles en el mercado interno: el impuesto global que es un monto fijo en moneda nacional y la sobretasa, que es un porcentaje del 20% del precio de venta al público para las naftas y del 6% para el diésel. El Impuesto al Valor Agregado es del 16% y se aplica sobre el precio de venta de las refinerías, es decir FOB (Campodónico, 2009).

En Argentina no se utilizan los mecanismos de subsidios como los descritos supra, sino que el mecanismo para intervenir en el mercado es mediante la aplicación de derechos a las exportaciones que actúan a modo de "devaluación compensada" con un tipo de cambio distinto al de los exportadores de otros productos, actuando a modo de un sistema cambiario múltiple para evitar el impacto de los precios internacionales en el mercado interno, al igual que la política cambiaria llevada a cabo con otros productos de alta inelasticidad como los agropecuarios con el objetivo, también, de contener el proceso inflacionario.

De esta manera, y con la macrodevaluación del año 2002, los derechos a la exportación del petróleo crudo se fijaron en una tasa del 20% y para los productos elaborados, como las naftas, del 5%, recientemente modificado como veremos más adelante. Este diferencial se estableció para poder “subsidiar” indirectamente el consumo interno de combustibles. En el año 2004 la tasa de derechos a la exportación se fijó en 25% para el petróleo, pero a finales de 2004 el gobierno introdujo un esquema de retenciones móviles a las exportaciones de petróleo, pero que en definitiva quedó en el 25%, con el objetivo de estabilizar o congelar el precio interno de los combustibles, en virtud de que el precio del petróleo no perforó el umbral que fijaba el esquema.

En el año 2007 se instrumentó un nuevo esquema para el petróleo, por el que a partir de un precio de exportación de US\$ 60.9 por barril, la retención era fija, del 45% y a partir de ahí la tasa de retención sería móvil.

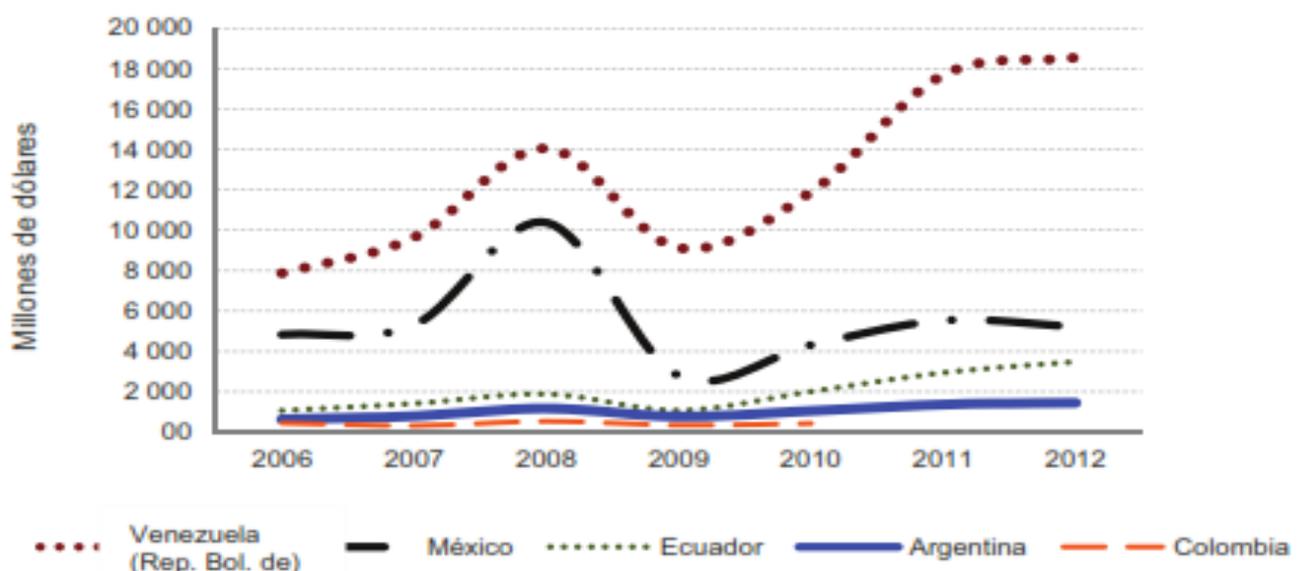
Lo importante es destacar que el esquema actuaba como un sistema no convencional de subsidios indirectos, cuyo objetivo era actuar a modo de “devaluación compensada” y tipo de cambios múltiples con el objetivo extrafiscal de evitar el impacto inflacionario, y que los derechos a la exportación de las naftas y diésel eran muy pequeños, pues se ha mantenido alrededor 5%, en la actualidad modificado como veremos más adelante. Recordemos que nuestro país es productor de petróleo que exporta "naftas vírgenes" y, en ocasiones, crudo e importa diésel, gas frío y, en ocasiones, crudo liviano.

El detalle de los impuestos específicos y generales a los consumos de combustibles para Argentina lo veremos en el punto siguiente.

Pero previo a ello digamos que el comportamiento de los subsidios en dólares para los cinco países de América Latina analizados recientemente (Venezuela, México, Ecuador, Colombia y Argentina –en el próximo punto-), es el que se puede observar en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 3:

**Subsidios al consumo de naftas y diésel en cinco países de América Latina.
(en millones de dólares)**



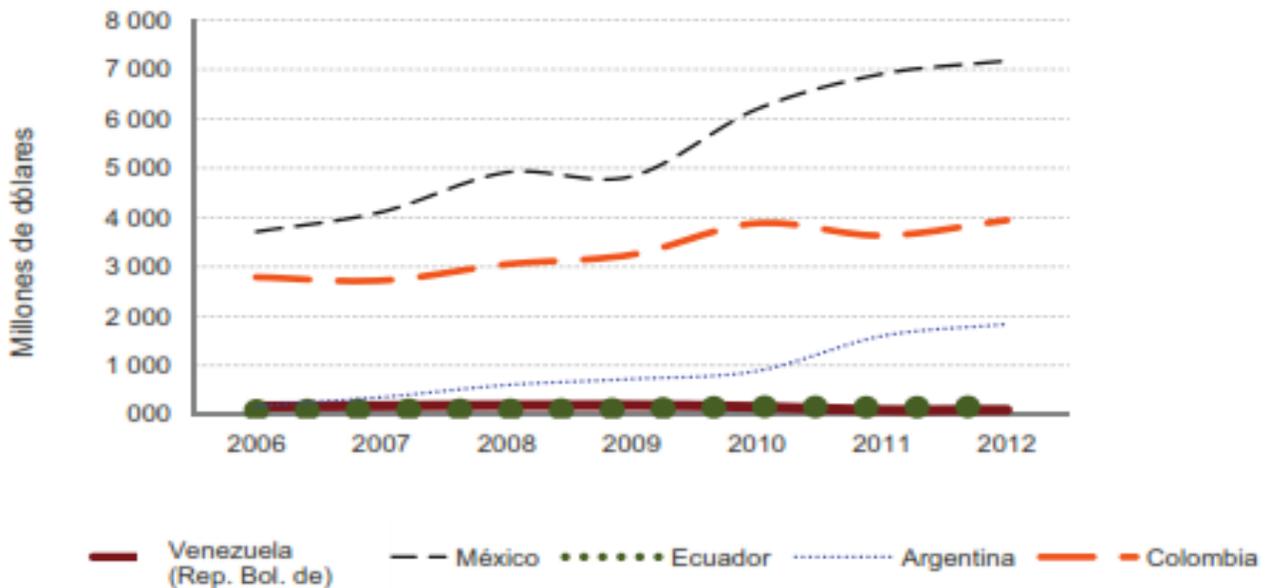
Fuente: CEPAL.

En relación con el Gráfico 3, del simple análisis exploratorio, surge el comportamiento procíclico de los subsidios en relación al precio internacional del petróleo (GRÁFICO 1). Obsérvese que los subsidios caen sobre finales del año 2008 como consecuencia de la impronta de la crisis, se recupera en la última parte del año 2009 y vuelven a aumentar a partir del 2010, volviendo a advertir que en Argentina están tomados como aspectos indirectos del esquema de "devaluaciones compensadas" del régimen de retenciones a las exportaciones.

En lo que refiere a los impuestos al consumo de combustibles, para los cinco países de América Latina, se puede observar el siguiente comportamiento:

GRÁFICO 4:

**Impuestos al consumo de naftas y diésel en cinco países de América Latina.
(en millones de dólares)**



Fuente: CEPAL.

En este caso, y para los pocos años analizados por CEPAL, el comportamiento es levemente contracíclico en el sentido de que los impuestos se mantienen en las etapas de fuerte crecimiento del precio del petróleo y un leve crecimiento de los impuestos en la fuerte caída del precio del petróleo como consecuencia de la crisis mundial de 2008, para luego amesetarse nuevamente ante el nuevo crecimiento. Este no ha sido el caso de Argentina que ha tenido un comportamiento de permanente incremento a pesar de la volatilidad del precio del petróleo, el que pasaremos a estudiar en detalle a continuación.

Los impuestos a los combustibles como "comodín" del régimen tributario argentino:

Como sostuviéramos en un trabajo anterior de estas Jornadas: *"Por cualquier camino que abordemos, siempre debemos llegar a un mismo punto, realizar una evaluación global de los tributos y no un análisis aislado de cada uno de ellos en particular, por ello debemos esclarecer los conceptos: sistemas tributarios y regímenes tributarios"* (Rinaldi, 2008).

Es por ello que, ante esta advertencia, el presente trabajo realiza un abordaje de los impuestos a los combustibles en la perspectiva integral, sistémica y dinámica de las características del régimen tributario en relación con el sistema económico, que se establecen

como consecuencia de los objetivos perseguidos con la imposición y los de la política económica, por la vinculación del sistema fiscal con el económico.

Los sistemas tributarios están integrados con los impuestos que cada país adopta según sus características económicas, su naturaleza geográfica, su forma política, sus necesidades, sus tradiciones, por lo que no es posible establecer un sistema tributario ideal para todos los países ni para un país determinado, pero sí en función de sus objetivos y prioridades fiscales y económicas.

Pero la realidad indica que más que la armonía de los diversos impuestos entre sí y con los objetivos de la imposición fiscal y extrafiscal, vivimos inmersos en un verdadero "pandemónium tributario" en el que se yuxtaponen en forma inorgánica, sin orden ni investigación de causas, con el sólo objetivo de recaudar en forma rápida y segura ante los "baches fiscales" de la economía del país. Es lo que hemos denominado un "régimen tributario" con cambios, a manera de "parches", que incorpora tributos sólo con objetivos coyunturales y con criterio contradictorio a los ya existentes, que no son modificados, conformando un conjunto de normas sin coordinación, orientadas a obtener resultados de corto plazo de recaudación y sin que pueda evitar los efectos no deseados.

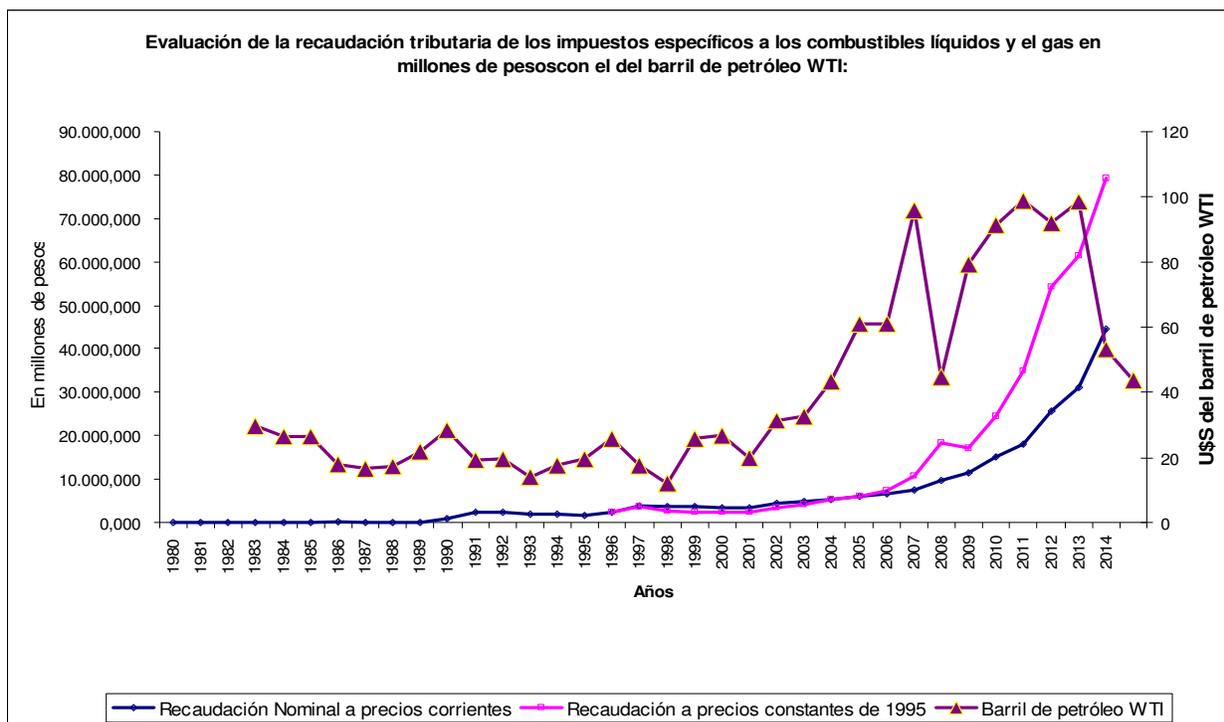
La historia fiscal argentina es un ejemplo de esas meras acumulaciones de normas en el tiempo a los fines de salvar situaciones coyunturales de recaudación, y el ejemplo más claro de ello lo ha constituido la "maraña impositiva" en torno a los combustibles.

Como sostuviéramos en el trabajo recién mencionado: *"Al perfil de inflexible y regresivo, dijimos que le sumábamos la vulnerabilidad del régimen tributario argentino. Para ello debemos considerar que en caso de recesión exigiría nuevos impuestos y recortes al gasto. Como dijéramos, si la tradición fiscal Argentina, fue que en períodos de recesión e inflación se mantuvieran las proporciones recaudatorias por la existencia de "impuesto vedettes" que jugaron el papel de comodines del régimen, debemos analizar los casos emblemáticos. Uno de ellos es el impuesto a los combustibles, muy utilizado frente a la caída del resto de los impuestos por su facilidad administrativa (pocas empresas petroleras) y con rendimiento de recaudación instantánea".*

Es así que, los objetivos ambientales, de coyuntura internacional, los precios de los productos básicos, el impacto de la crisis mundial, que hemos visto como base de las políticas impositivas en países desarrollados, emergentes y de América Latina, se encuentran lejos de representar la base de la política fiscal argentina sino que, muy por el contrario, el objetivo ha sido exclusivamente recaudatorio en todas sus jurisdicciones.

Si observamos el siguiente GRÁFICO 5, del análisis del mismo surge con claridad que el comportamiento de la recaudación del impuesto a los combustibles, tanto a precios corrientes como a precios constantes de 1995 ajustados por el índice de precios de materias primas en dólares, ha crecido permanentemente y sin ningún tipo de correlación con los vaivenes del precio del petróleo que se muestra en el eje secundario de las y.

GRÁFICO 5:



Fuente: Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y Bloomberg.

Por su parte si analizamos la evolución de la recaudación del impuesto a los combustibles en porcentajes del PBI a precios constantes de 1993 con la recaudación nacional neta total de impuestos (sin recursos de la seguridad social), vamos a observar el comportamiento contracíclico de la recaudación de impuesto a los combustibles respecto de la total nacional de impuestos, de tal manera que cuando la recaudación total cae fuertemente la de los impuestos a los combustibles se incrementa o mantiene.

Así, si observamos con detenimiento (ver GRÁFICO 6), podremos apreciar que en la década de los '80 existen dos fuertes caídas de la recaudación nacional, una a mediados de la década, puntualmente la que derivó en la declaración del "estado de economía de guerra", por parte del Presidente Raúl Alfonsín, como consecuencia de la fuerte caída de la recaudación; y la otra a partir del año 1987 como consecuencia del proceso de alta inflación, el que culminó en la "hiperinflación" del año 1989, por el cual los ingresos se ven envilecidos por dicho proceso en lo que se denomina el "efecto Olivera-Tanzi". Obsérvese que, a pesar de las dos fuertes caídas en términos de porcentaje de PBI, la recaudación de los impuestos a los combustibles medidos por el mismo ratio, en el primer caso aumenta y en el segundo tiene una caída al principio pero termina aumentando en el año mas difícil de la hiperinflación, 1989.

Por su parte, en la década de los '90 se puede ver que el comportamiento contracíclico se vuelve a repetir cuando se produce la denominada "crisis del tequila", como consecuencia del impacto en la economía argentina de la crisis mexicana, lo cual lleva a una fuerte caída en la recaudación nacional en porcentajes del PBI mientras que la participación en el PBI de los impuestos a los combustibles lo hace en una forma mucho más atenuada y es la que inicia la recuperación.

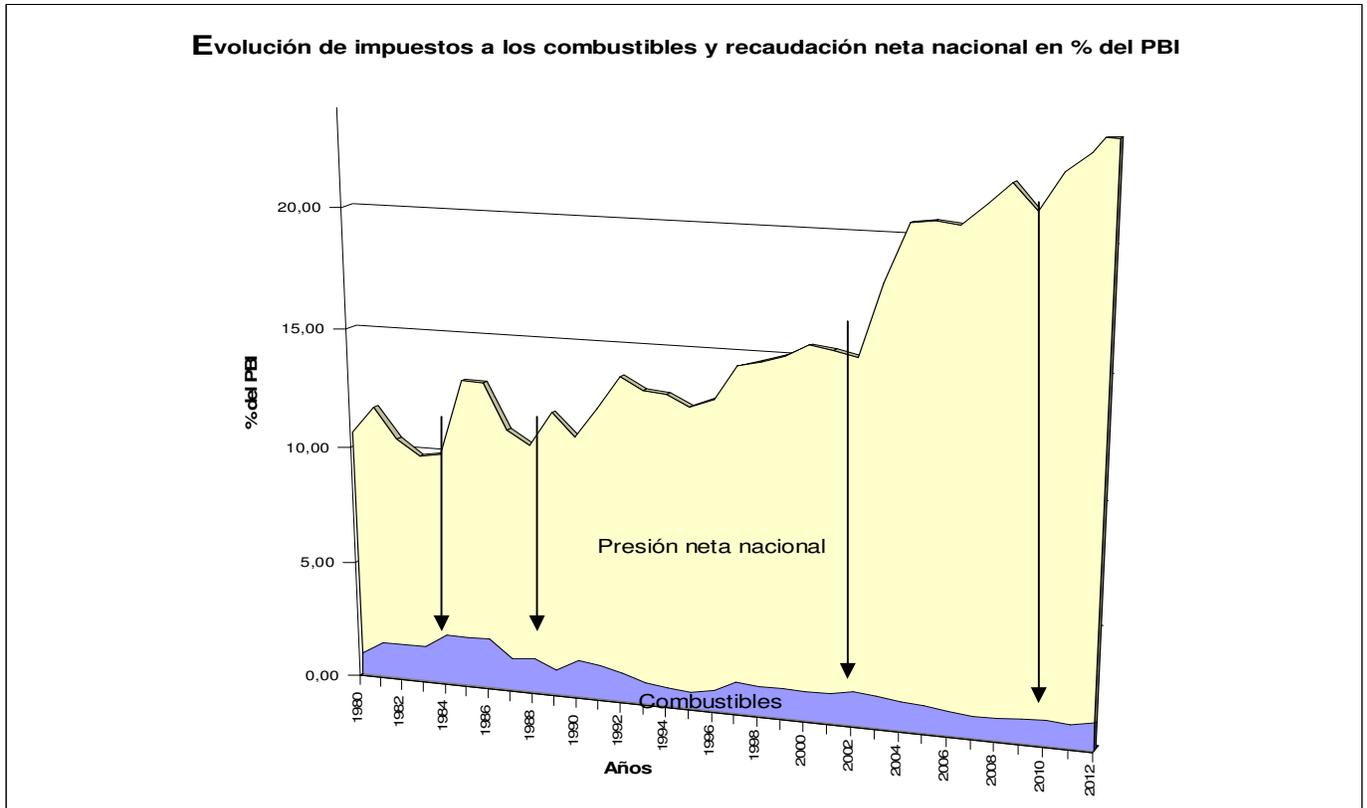
La crisis económica del año 2002, como consecuencia de la desordenada salida de la convertibilidad, produce una caída en la recaudación nacional de impuestos mientras que el

impuesto a los combustibles muestra una mejora en la participación del PBI y durante el transcurso de la crisis mundial de 2008, que impacta en la recaudación nacional, no ocasiona lo mismo en la recaudación de los impuestos a los combustibles en términos de PBI y muestra un amesetamiento en la mayor parte del presente siglo.

Es decir que se puede comprobar que los impuestos a los combustibles han actuado como "comodines" de la recaudación impositiva (ver las flechas del GRÁFICO 6).

Lo antes afirmado lo podemos observar en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 6:



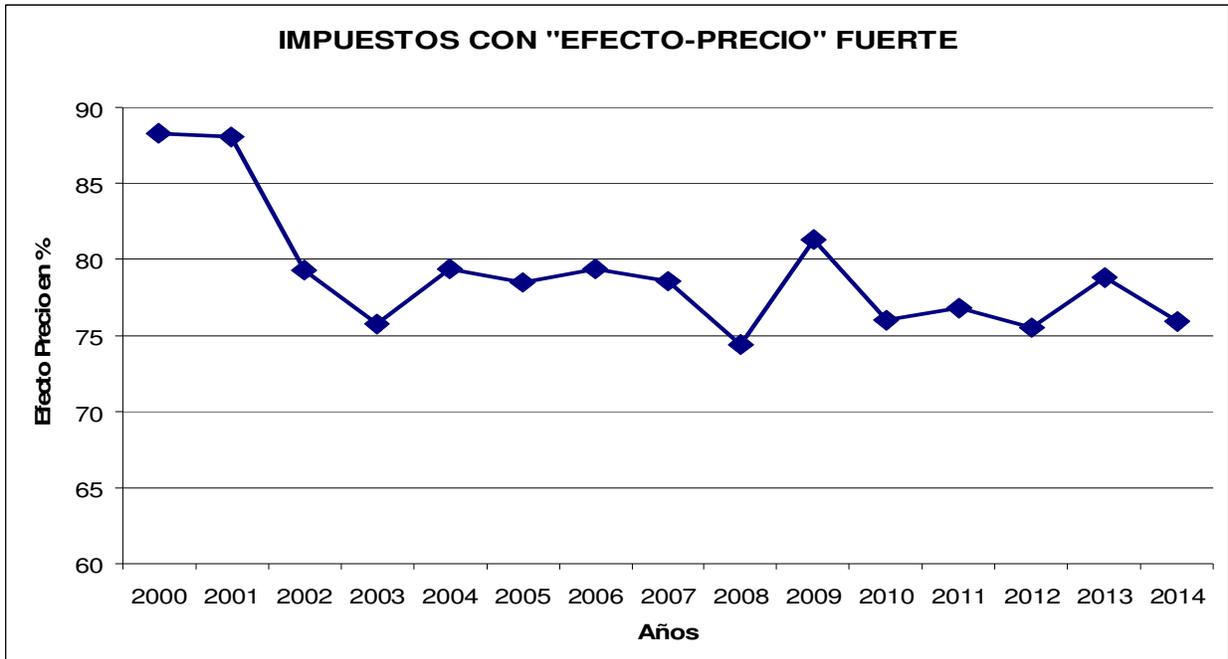
Fuente: Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Pero también, y desde una perspectiva metodológica, podemos advertir que el análisis de la recaudación en términos porcentuales del PBI, surge del ratio que resulta de la relación entre RECAUDACIÓN/PBI. Ello implica que cuando el ratio disminuye puede que haya caído la recaudación o aumentado el PBI o una combinación de ambos; por el contrario, cuando el ratio aumenta puede ocurrir que se haya incrementado la recaudación o caído el PBI o una combinación de ambos.

Pero ocurre que, como ya mencionamos, el régimen tributario argentino lleva la impronta de la regresividad, vulnerabilidad e inflexibilidad. La regresividad por el hecho de estar basado principalmente en impuestos a los consumos o con fuerte "efecto precio" por la posibilidad de ser trasladados (como mínimo tres cuartas partes de la recaudación tiene dicho efecto); la vulnerabilidad porque ante cualquier caída en el PBI lleva a una pérdida de consumo y, al tener fuerte "efecto precio", ocurre lo mismo en la recaudación; e inflexibilidad porque con esas dos

características es difícil revertir dicha situación en el corto plazo. Veamos la evolución del "efecto precio" del régimen tributario argentino en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 7:



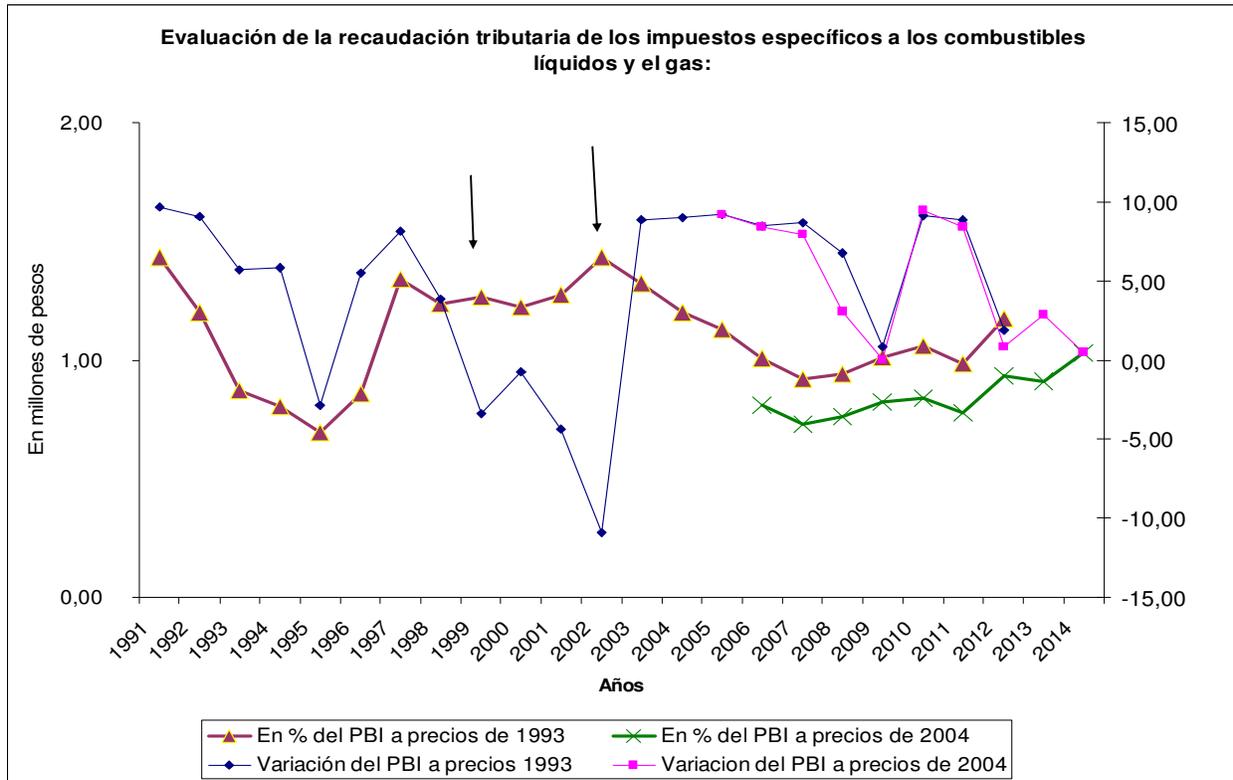
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

En vista de ello, es imposible que se de la combinación de caída o aumentos en ambos componentes del ratio, ya que si se produce una caída en el PBI provocará inevitablemente una caída de la recaudación y, por el contrario, un aumento en el PBI llevará a un incremento de la recaudación.

Por eso, y para confirmar el diagnóstico del carácter de "comodín" de los impuestos a los combustibles, si hacemos un análisis de la evolución de la recaudación nacional neta de impuestos y la de los impuestos a los combustibles, ambas en porcentajes del PBI, con la variación anual del PBI, todos a precios de 1993, podremos observar (GRÁFICO 8) que: en general cuando cae el PBI también cae la recaudación de los impuestos a los combustibles y cuando éste aumenta también lo hace la recaudación de dichos impuestos; pero en la crisis del 2002 no es ese el comportamiento sino que, muy por el contrario, se mantiene y aumenta mientras el PBI cae estrepitosamente, rompiendo con la regla mencionada y actuando claramente en su rol de "comodín". Obsérvese que luego tiene una leve tendencia a disminuir en términos de PBI, como consecuencia del fuerte crecimiento de este último en el denominador del ratio y a elevarse cuando las tasas de crecimiento en el PBI son negativas, tanto para la serie del PBI a precios de 1993 como de 2004.

La conducta detallada supra se la puede ver en el gráfico siguiente, que muestra la evolución de la recaudación nacional de impuestos y la de los impuestos a los combustibles en el eje principal de las ordenadas de un plano cartesiano, ambos en porcentajes del PBI a precios de 1993 y de 2004, con la variación anual del PBI en un eje secundario de las ordenadas del mismo gráfico. De esta manera nos queda lo siguiente:

GRÁFICO 8:



Fuente: Secretaría de Hacienda y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

El régimen tributario argentino de los impuestos a los combustibles

Haciendo un poco de historia y, como sostiene un estudio de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación Argentina: el origen de los impuestos específicos a los combustibles y lubricantes en nuestro país es la Ley N° 11.638 del 30 de septiembre de 1932. Gravó dichos productos destinando los recursos provenientes de estos impuestos a fondos viales, pudiendo considerarse el punto de partida de la integración de las cuentas de la ex-Vialidad Nacional (Fernandez, 2009).

Por Ley N° 12.625 del 30 de septiembre de 1939 y N° 12.922 del 21 de diciembre de 1946, tuvieron sanción los impuestos a los combustibles pesados, excluidos del régimen tributario de los Impuestos Internos a partir de la sanción de la Ley N° 16.657 del 30 de diciembre de 1964. Por su parte la, en aquel momento denominada, DGI mediante Dictamen N° 150/1966 (DAJ) consideró que esos gravámenes no incluían los combustibles para la aeronavegación ni los lubricantes en general por carecer de las características propias de los Impuestos Internos.

En lo que respecta a las jurisdicciones provinciales, el Poder Ejecutivo instó a las mismas a adherir a la ley bajo un sistema de coparticipación, aceptando las modificaciones que se introdujeron por el Decreto-Ley N° 505/1958, con el compromiso expreso de derogar por el tiempo de su vigencia las leyes provinciales que se opusieron.

Pero la primera vez que se encuentran comprendidas bajo el mismo régimen fiscal a las naftas y los lubricantes, en un texto ordenado y actualizado en forma integral, es en las normas impositivas del Decreto N° 124.868, del 5 de febrero de 1938.

Obsérvese que, en la etapa inicial del impuesto, tiene un fin específico que era el financiamiento de las obras públicas de infraestructura en la construcción de nuestra red caminera que, todavía, tiene inversiones pendientes en un país de amplio territorio y déficit de transporte, tanto de carga como de personas. Además, y en esa época, el impuesto específico al consumo de combustible, no tenía el carácter regresivo que destacamos más arriba, ya que los que tributaban eran las personas propietarias de automóvil que, en esa época eran las de mayor capacidad contributiva y no de uso general como en la actualidad, aunque posteriormente de una u otra manera se traslade y tenga "efecto precio".

El 28 de diciembre de 1967 la Ley N° 17.597 (B.O. 04/03/1968), instrumentó el denominado Impuesto a la Transferencia de Combustibles (ITC), con entrada en vigencia a partir del 29 de diciembre de 1967. El régimen estaba basado en precios oficiales de venta fijados por el PEN, gravados con un impuesto que era igual a la diferencia que resultaba en cada combustible entre el precio oficial de venta y la retención autorizada para el mismo por el PEN. El tributo nunca fue reglamentado por el PEN y finalmente fue derogado por la Ley N° 23.966 (B.O. 20/08/1991).

La misma ley 23.966, puso en vigencia hasta la actualidad el Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural, en el Título III de dicha ley (texto ordenado en 1998 y sus modificaciones, armonizando el texto legal con la Reglamentación establecida por Decreto N° 74/1998, sus modificaciones y normas complementarias).

Por su parte, y en lo que refiere al Impuesto sobre el Gasoil y el Gas Licuado, la Tasa sobre el Gasoil fue creada por el artículo 4° del Decreto N° 802/2001, estableciendo una alícuota de \$ 0,05 por litro de gasoil, la que se destinará al desarrollo de los proyectos de infraestructura y/o eliminación o reducción de los peajes existentes en los términos del artículo 1°, apartado II inciso c) de la Ley N° 25.414. Luego el Decreto N° 976/2001 (entró en vigencia el 01/08/2001) vino a aclarar algunos aspectos de deficiente redacción.

La necesidad de establecer las normas para la aplicación de la Tasa sobre el Gasoil, referidas a las operaciones alcanzadas, los sujetos responsables del ingreso de la misma, el nacimiento de la obligación de ingreso, el período de liquidación, así como contemplar situaciones en las que no corresponde su percepción, llevó a unificar toda la normativa relacionada con los conceptos señalados. A tal fin se hizo necesario derogar el artículo 4° del Decreto N°: 802 de fecha 15 de junio de 2001, cuyo contenido quedó sustituido por lo establecido en el artículo 3° del Decreto N° 976 de fecha 31 de julio de 2001. En la actualidad el cuerpo normativo del impuesto se encuentra contenido en la ley N° 26.028 (B.O. 06/05/2005).

También, se encuentra en vigencia el Fondo Hídrico de Infraestructura que mediante el Decreto N°: 1.381 de fecha 1° de noviembre de 2001, crea la Tasa de Infraestructura Hídrica, cuya percepción comienza a las cero horas del día 1° de enero de 2002. Establece en todo el Territorio Nacional, con afectación específica al desarrollo de los proyectos de infraestructura de obras hídricas de recuperación de tierras productivas, mitigación de inundaciones en zonas rurales y avenamiento y protección de infraestructura vial y ferroviaria en zonas rurales y periurbanas y/o a las compensaciones por disminuciones tarifarias a los concesionarios que realicen el dragado y/o el mantenimiento de vías navegables, en los términos del artículo 1°, apartado II, inciso c) de la Ley N° 25.414, y de manera que incida en una sola de las etapas de su circulación, una tasa denominada Tasa de Infraestructura Hídrica, cuyo valor sería de \$ 0,05 por cada litro transferido a título oneroso o gratuito, o importado, de nafta sin plomo hasta 92 RON, nafta sin plomo de más de 92 RON, nafta con plomo hasta 92 RON y nafta con plomo de más de 92 RON, y por cada metro cúbico de gas natural (GNC) distribuido por redes destinado a gas natural comprimido para el uso como combustible en automotores, o cualquier otro

combustible líquido que los sustituyan en el futuro. Más adelante veremos los valores actualizados para cada combustible.

La Tasa de Infraestructura Hídrica es también aplicable a los combustibles referidos en el párrafo precedente consumidos por los responsables del pago de dicha tasa, excepto el que utilizare en la elaboración de otros productos sujetos a la misma, y se aplicará la tasa sobre cualquier diferencia de inventario de los combustibles. Actualmente el Fondo Hídrico de Infraestructura se encuentra contenida en la ley N° 26.181 (B.O. 20/12/2006).

Por su parte, y en relación a regímenes de promoción y emergencia, la Ley 25.596 (B.O. 29/05/2002) que declara en emergencia el abastecimiento de gasoil en todo el territorio nacional, exime del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y del Gas Natural a: las importaciones de gasoil que realicen los sujetos pasivos del referido impuesto y las operaciones de importación de gasoil que realicen los pequeños operadores o propietarios de activos de comercialización, los consumidores finales del sistema productivo y las prestatarias de servicios de transporte de bienes y personas, que determine la reglamentación. También estarán exentas de este impuesto las ventas de gasoil realizadas en el mercado interno por los sujetos pasivos del impuesto. Esta exención tendrá efecto solamente hasta cubrir el volumen de gasoil importado por los propios sujetos pasivos del impuesto.

De la misma manera, la Ley N° 26.022 sancionada el 17/03/2005 y promulgada el 28/03/2005 (B.O.29/03/2005), establece el "Plan Nacional de Abastecimiento de gasoil" eximiendo del impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas natural, y de la tasa de gasoil establecida por Decreto N° 802/2001.

En igual sentido se expresa la Ley N° 26.074 sancionada el 21/12/2005 y promulgada el 09/01/2006 (B.O. 10/01/2006), que exime del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el gas natural, del Impuesto sobre el gasoil establecido por la Ley N° 26.028 y de todo otro tributo específico que en el futuro se imponga a dicho combustible, a las importaciones de gasoil y diésel y su venta en el mercado interno, realizadas durante los años 2006 y 2007, destinadas a compensar los picos de demanda del mismo, incluyendo las necesidades para el mercado de generación eléctrica. La exención era procedente mientras la paridad promedio mensual de importación del gasoil o diésel sin impuestos, a excepción del Impuesto al Valor Agregado, no resulte inferior al precio a salida de refinería de esos bienes.

Además, y atento a las necesidades de abastecimiento del mercado de combustibles, a través de la Ley N° 26.337 se aprobó el Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional para el Ejercicio 2008, previéndose en el artículo 33 de la misma, la eximición del Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural, del impuesto sobre el gasoil establecido por la Ley N° 26.028 y de todo otro tributo específico que en el futuro se imponga a dicho combustible, a las importaciones de gasoil y diésel y a la venta en el mercado interno de los volúmenes importados a realizarse durante el año 2008, para prolongar la anterior norma descripta.

Existe una gran cantidad de normas de promoción, biocombustibles, hidrógeno, zonas con tratamiento diferencial, etc. que no son el objeto del presente trabajo.

En lo que se refiere a los impuestos a los consumos generales que gravan los combustibles, se encuentra el impuesto al valor agregado (IVA), para la jurisdicción Nacional. Para las jurisdicciones provinciales el Impuesto Sobre los Ingresos Brutos y para las jurisdicciones municipales las denominadas Contribuciones a las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios.

De esta manera la recaudación de los impuestos a los combustibles se encuentra compuesta por cuatro impuestos específicos y uno a los consumos generales en la jurisdicción nacional, otro impuesto a los consumos generales en las jurisdicciones provinciales (para el caso de la provincia de Córdoba se agrega uno a los consumos específicos - Tasa Vial -) y uno a los consumos generales en las jurisdicciones municipales, es decir un total de siete impuestos

a los consumos de combustibles, mientras que para el caso de la provincia de Córdoba ascendería a ocho (volveremos sobre este aspecto).

De esta manera la carga tributaria sólo de impuestos a los consumos, es decir sin considerar el resto de los impuestos patrimoniales y a la renta que gravan la actividad, en el precio sugerido (precio indicativo para los expendedores por parte de las petroleras) a valor CIF (incluido seguro flete) en la actualidad, es el que muestran los siguientes cuadros:

CUADRO 1:

Composición de los precios sugeridos CIF por litro al 7 de julio de 2015.				
En pesos.				
Componentes del precio	Nafta Súper	Naf. alto Oct.	Diésel	Eurodiésel
Precio de surtidor en Cba.	14,08	15,56	12,05	13,49
Tasa Vial	0,55	0,74	0,34	0,74
Precio Venta	13,53	14,82	11,71	12,75
I.T.C	3,23	3,55	0,96	1,09
Tasa Hídrica ¹	0,23	0,25	1,37	1,49
Precio con IVA	10,06	11,01	9,39	10,17
IVA	1,75	1,91	1,63	1,76
Precio Vta. Neto	8,32	9,10	7,76	8,40
Flete	0,30	0,30	0,30	0,30
Ing. Brutos y Municip.	0,45	0,50	0,39	0,42
Costo	6,44	7,07	6,21	6,78
Utilidad	1,13	1,24	0,86	0,90
Precio de vta. sin imp. a cons.	7,86	8,61	7,37	7,98
Carga tributaria total imp. con.	5,67	6,21	4,34	4,77
Carga trib. total imp. con. Cba.	6,22	6,95	4,68	5,51

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 2:

Composición de los precios sugeridos CIF por litro al 7 de julio de 2015.				
En porcentajes.				
Componentes del precio	Nafta Súper	Naf. alto Oct.	Diésel	Eurodiésel
Precio de surtidor en Cba.	100,00	100,00	100,00	100,00
Tasa Vial	3,91	4,76	2,82	5,49
Precio Venta	96,09	95,24	97,18	94,51
I.T.C	22,97	22,82	7,93	8,07
Tasa Hídrica	1,65	1,64	11,34	11,06
Precio con IVA	71,48	70,78	77,91	75,38
IVA	12,41	12,29	13,52	13,08
Precio Vta. Neto	59,07	58,50	64,39	62,30
Flete	2,10	1,90	2,45	2,19
Ing. Brutos y Municip.	3,22	3,19	3,22	3,14
Costo	45,73	45,45	51,54	50,27
Utilidad	8,02	7,96	7,17	6,70
Precio de vta. sin imp.	55,85	55,31	61,16	59,16
Carga tributaria total imp. con.	40,24	39,94	36,01	35,35
Carga trib. total imp. con. Cba.	44,15	44,69	38,84	40,84

Fuente: elaboración propia en base a cuadro anterior.

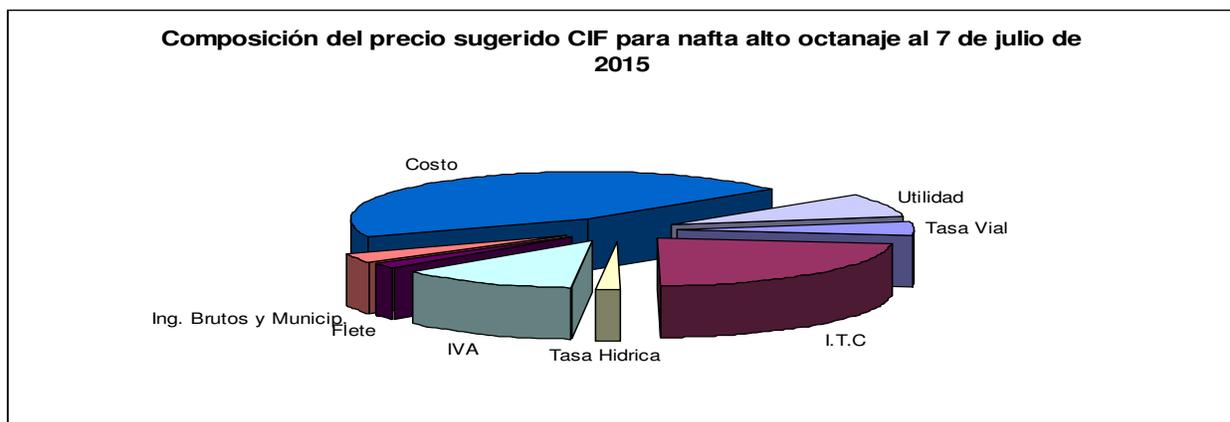
¹ Incluye el Impuesto al Gasoil.

De esta manera, y observando el CUADRO 1, si tomamos el caso de la nafta súper el precio sin impuestos es de \$7,86, mientras que la carga tributaria en impuesto a los consumos específicos y generales a los combustibles para las tres jurisdicciones es de \$ 5,67 y para la provincia de Córdoba de \$6,22. En el caso del diésel los importes son de \$7,37 el litro sin impuesto, mientras que los impuestos a los consumos específicos y generales de las tres jurisdicciones es de \$4,34 y para la provincia de Córdoba de \$4,68.

Si la observación la hacemos desde la perspectiva de la participación relativa de los componente del precio sugerido CIF de los combustibles en la actualidad (CUADRO 2), veremos con claridad que las proporciones son del 40% de carga tributaria de impuesto a los consumos específicos y generales a las naftas y en los diésel del 36% y para Córdoba de entre el 45% y el 40% respectivamente.

Gráficamente la composición del precio del litro de combustible para las naftas de alto octanaje (también conocidas como ecológicas, premium o magna) en la provincia de Córdoba es el siguiente:

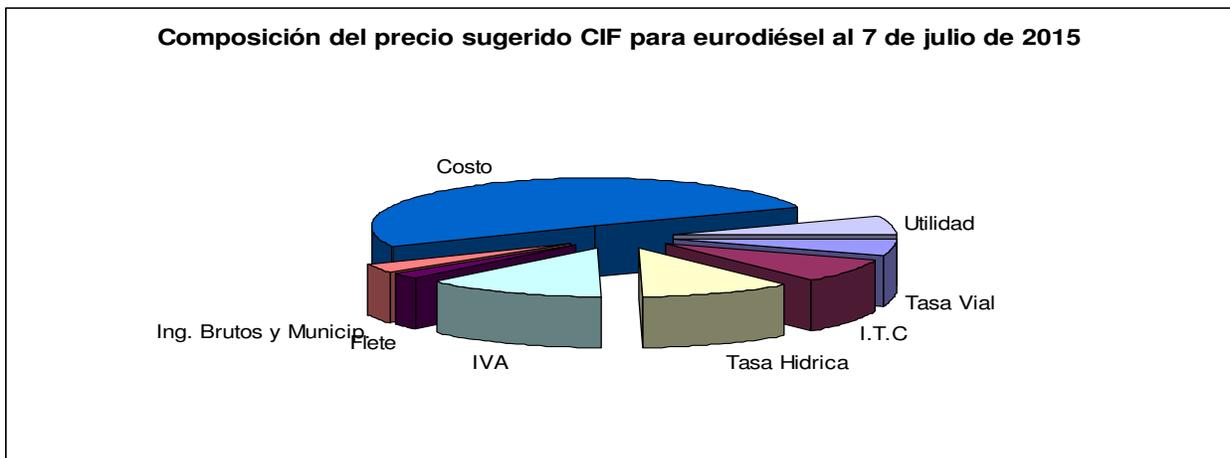
GRÁFICO 9:



Fuente: elaboración propia.

Para el caso del diésel, el gráfico quedaría de la siguiente manera:

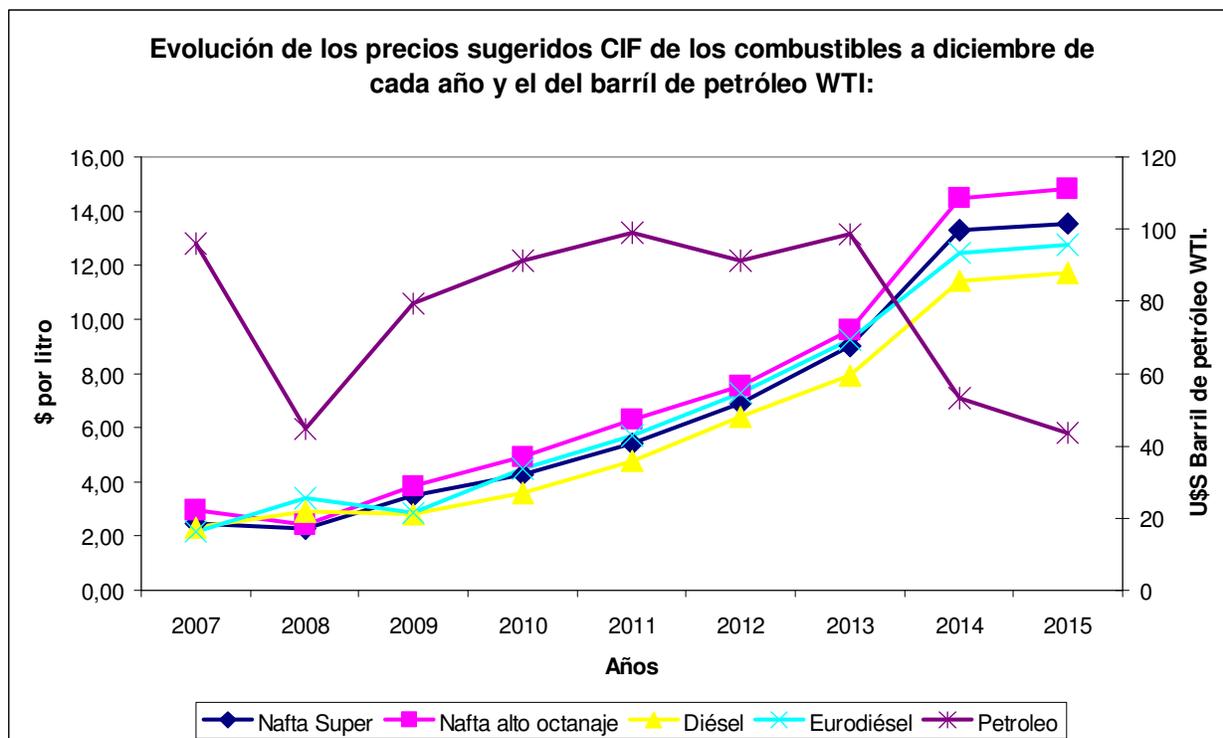
GRÁFICO 10:



Fuente: elaboración propia.

Volviendo al aspecto referido a la falta de relación entre la evolución de los precios internos de los combustibles (fuertemente influenciado por los impuestos específicos y generales al consumo) y el valor internacional del petróleo, veamos cuál ha sido el comportamiento de la evolución reciente de los precios sugeridos CIF internos de nuestra economía, respecto a la evolución del WTI a nivel internacional, con el objetivo de corroborar el análisis que viene realizando el presente trabajo.

GRÁFICO 11:



Fuente: elaboración propia.

Del GRÁFICO 11 surge con claridad que: cuando analizamos la evolución reciente de los precios internos de los distintos tipos de combustibles (precios sugeridos CIF) en la ordenada principal del gráfico vemos que no hacen más que aumentar, especialmente en el año 2014 por los altos niveles de inflación, mientras que en los últimos años el precio del petróleo se ha comportado de manera muy volátil (eje secundario de las y del gráfico). Ello confirma la desconexión de la política fiscal con el mayor o menor grado de impacto de los precios del petróleo en los precios de los combustibles internos.

La posterior desaceleración, sobre todo en los primeros días del año 2015 (en el que inclusive llegó a una rebaja del 5% en el precio de los combustibles) con la pretendida imagen de que acompañaba la caída en el precio del petróleo, no fue así ya que la disminución se debió a causas impositivas.

Ello fue así en virtud de que: el 1° de enero de 2015 entró en vigencia el Decreto N° 2579/2014 (B.O. 31/12/2014) por el que se disminuye en un diez por ciento (10%) las alícuotas establecidas por el artículo 4 del Capítulo I del Título III de la ley 23.966 del ITC y un veinte por ciento (20%) las alícuotas establecidas en el Art. 2 - artículo 2 de la ley 26.181 de la Tasa Hídrica.

Por último, y en el mismo grupo de anuncios que acabamos de describir, por Resolución N° 1077/2014 (B.O. 31/12/2014) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación se deroga la Resolución N° 394/2007 del exMinisterio de Economía y la Producción, que establecía el régimen de retenciones a las exportaciones de combustibles, e instrumenta un esquema de retenciones móviles para la exportación de crudo y derivados, con un fuerte beneficio para las empresas. El esquema consiste en que: cuando el precio internacional esté por debajo de los U\$S 71 el barril, las empresas que vendan petróleo fuera del país pagarán 1% de retenciones, cuando sin la modificación deberían haber tributado aproximadamente 10%. Las principales exportadoras de crudo son Pan American Energy, una empresa de la inglesa BP, la china Cnooc y el grupo Bulgheroni.

De allí que los anuncios tengan poco que ver con la baja de los precios del petróleo, y mucho con el beneficio de las petroleras.

La denominada Tasa Vial:

El primer aspecto a destacar es que, a pesar de los esfuerzos realizados por encuadrarla dentro de ese tipo de tributo, no se trata de una tasa sino de un impuesto. Para que sea tasa, el criterio básico a considerar es el de la individualización de un beneficio directo, como en los casos de tasa de justicia o de alumbrado, barrido y limpieza (ABL). En el caso del Decreto que legisla dicha supuesta "tasa", la única asignación sería a la planificación, estudio, proyecto, construcción, conservación, mejoramiento, modificación y/o mantenimiento del sistema de autovías, carreteras y/o nudos viales. En todo caso se podría pensar que se trata de una contribución en función de un beneficio indirecto, que tampoco está presente, por lo que nos inclinamos a pensar que el criterio básico de la norma es la capacidad contributiva presunta (consumo de combustible líquido y gas) que es lo que prioriza el impuesto.

Más allá de la discusión doctrinaria en torno a la naturaleza jurídica del tributo denominado Tasa Vial, y analizando específicamente lo que se refiere a los aspectos normativos en la relación Nación – Provincias en los impuestos a los combustibles, debemos aclarar lo siguiente: el ITC es un tributo coparticipable entre la Nación y las Provincias, en el marco del art. 75 inc. "2" de la Constitución Nacional y la ley 23.548. Lo recaudado se distribuye un 21% a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y del 79% restante: un 29% al Tesoro Nacional, un 29% a las Provincias y un 42% al Fondo Nacional de la Vivienda.

El impuesto al Gasoil (ley 26.028) no es coparticipable, ya que el 22% de la alícuota establecida tiene asignación específica: el 20,20 % se destina al fideicomiso constituido conforme a lo establecido por el Título II del decreto 976/2001 y modif., y el 1,80% restante a compensaciones tarifarias al sistema de servicio público de transporte automotor.

De esta manera, la denominada Tasa Vial tiene una estructura similar al ITC, que tiene el carácter de ser coparticipable y, en función de las previsiones de la ley 23.548 en el inciso "b" del artículo 9, se establece que la adhesión de la Provincia implica la obligación de no aplicar gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos.

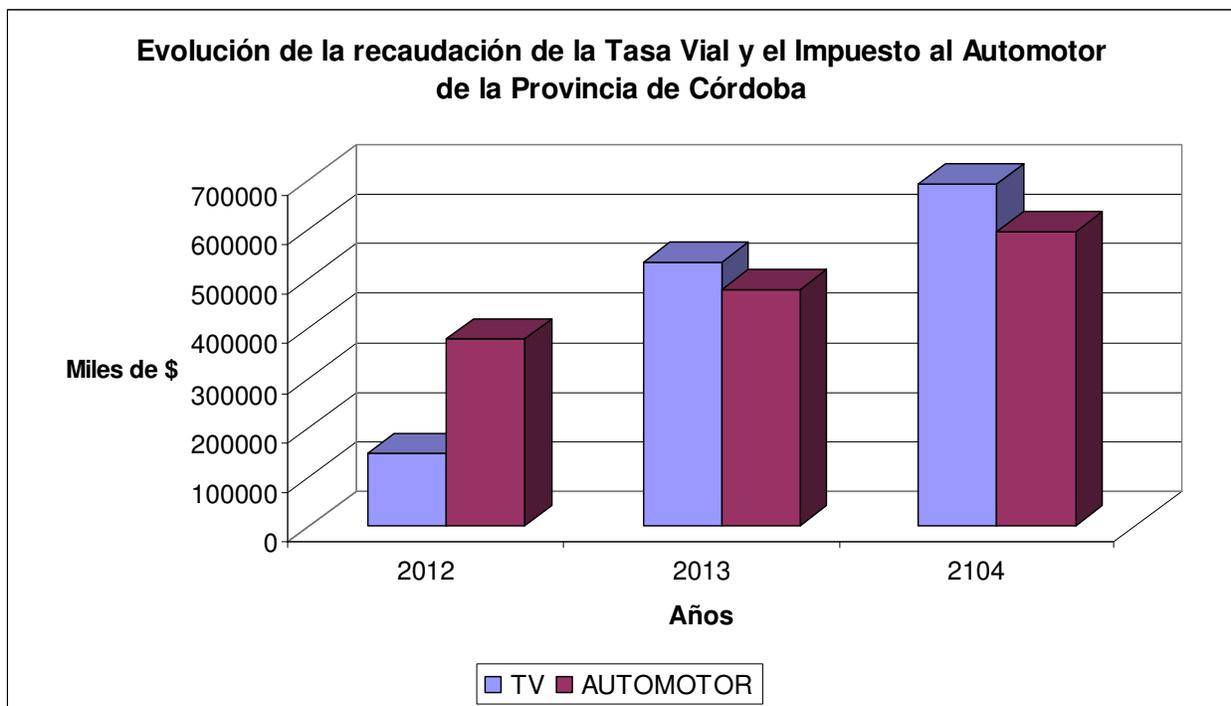
Tal obligación se traduce en el compromiso de no gravar por vía de impuestos, tasas, contribuciones u otros tributos, cualquiera fuere su característica o denominación, las materias imponibles sujetas a los impuestos nacionales distribuidos, ni las materias primas utilizadas en la elaboración de productos sujetos a los tributos a que se refiere la ley.

Conforme ello, la continuación de la vigencia del tributo ha sido fáctica, ya que jurídicamente ha tenido sendos planteos de inconstitucionalidad, como también la formulación de reclamos ante la Comisión Federal de Impuestos, organismo de aplicación del régimen de coparticipación, y entre cuyas funciones se encuentra la de controlar el estricto cumplimiento por parte de los respectivos fiscos de las obligaciones que contraen al aceptar este régimen de coparticipación.

Por último, y en relación a los aspectos referidos a la cuestión jurídica, en la obligación referida (art. 9 inc. "b"), se excluyen expresamente los impuestos provinciales sobre la propiedad inmobiliaria, sobre los ingresos brutos, sobre la propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores, de sellos y transmisión gratuita de bienes. Ello es lo que ha permitido a las provincias gravar con el Impuesto Sobre los Ingresos Brutos el expendio de combustible. En este orden, la Ley 23.966 (ITC) contiene un límite a esta imposición, ya que en su art. 22 prevé que las provincias que adhieran a su régimen y además decidan gravar con el impuesto a los ingresos brutos las etapas de industrialización y expendio al público de combustibles líquidos y gas natural, se comprometen a: aplicar una tasa global, que comprendidas ambas etapas, no exceda el tres y medio por ciento (3,5%), pudiendo alcanzar a la de industrialización con una tasa máxima del uno por ciento (1%); y aplicar las tasas referidas sobre las siguientes bases imponibles: en la etapa de industrialización sobre el precio de venta excluidos el impuesto al valor agregado y el creado por esa ley, y en la etapa de expendio al público, sobre el precio de venta excluido el impuesto al valor agregado.

No obstante ello, no sólo que la denominada Tasa Vial se encuentra vigente desde septiembre del año 2012, sino que ha mostrado claramente ser el "comodín" de los recursos provinciales, experimentando un acelerado crecimiento, hasta superar ampliamente el impuesto a los automotores. Veamos el siguiente gráfico:

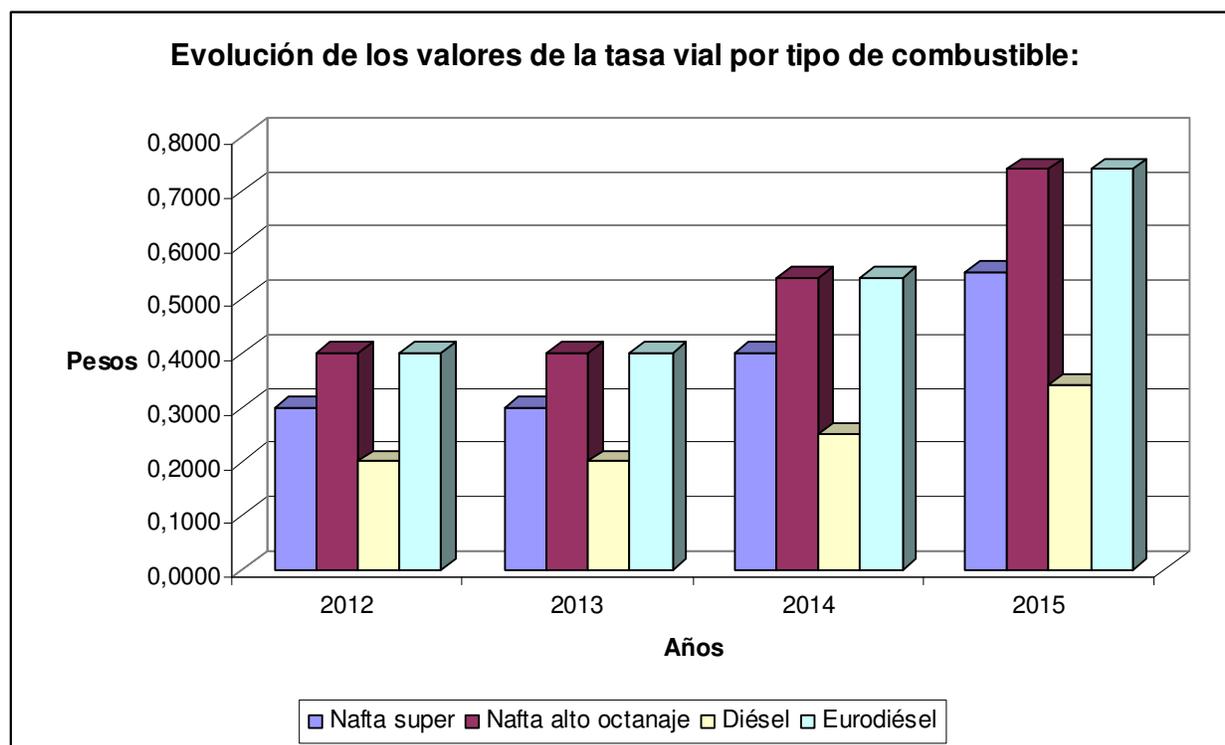
GRÁFICO 12:



Fuente: Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba.

La razón la debemos encontrar en que desde su instrumentación en septiembre del año 2012, y siendo un importe fijo por combustible, ha tenido importantes aumentos en las leyes impositivas para los años 2014 y 2015, veamos su evolución en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 13:



Fuente: Leyes impositivas anuales de la Provincia de Córdoba.

Ello nos muestra que ha tenido un incremento del 85% para el caso del eurodiésel y las naftas de alto octanaje, mientras que para las naftas súper fue del 83% y para el diésel del 70%. Tan es así que en octubre de 2014 se intentó dar un fuerte incremento al valor de la Tasa Vial de entre el 50% y el 60,83% con el argumento de que dicho incremento era como consecuencia del aumento del precio del combustible y, en virtud de que el valor del impuesto es fijo en pesos, debe ser ajustado.

Si observamos el siguiente cuadro, se verá desmitificada semejante afirmación, ya que el valor del aumento del combustible en surtidor fue en promedio del 29,77% mientras que el de la denomina tasa vial pretendió ser del 60,83%, según el siguiente detalle:

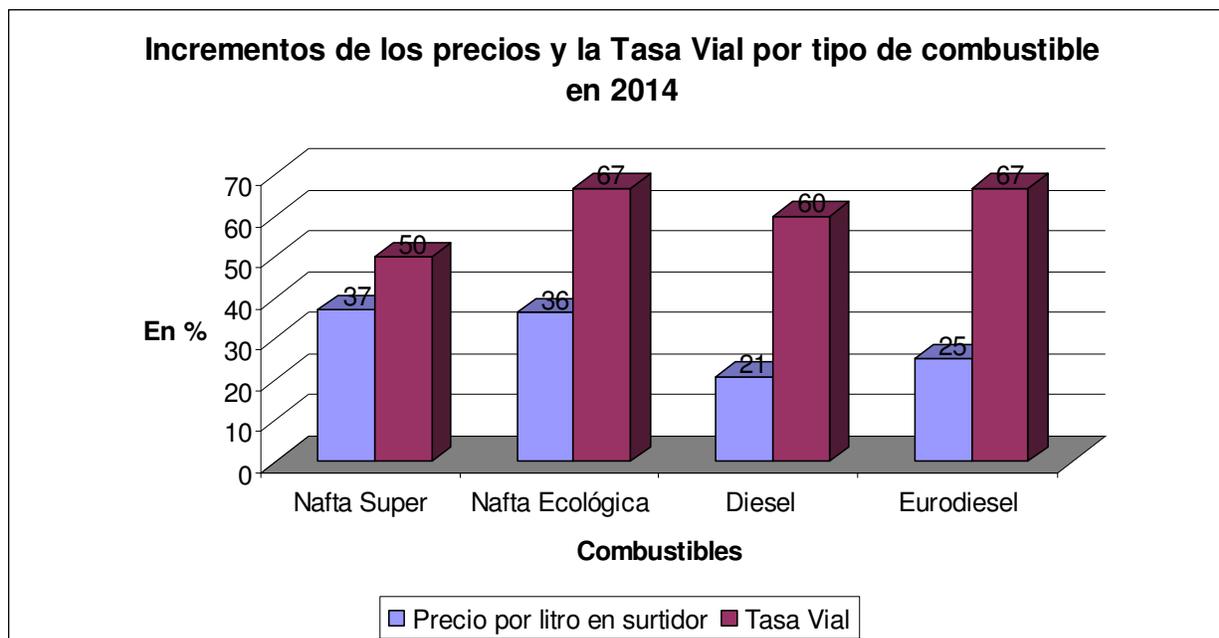
CUADRO 3:

Tipo de combustible	Precio por litro en surtidor			Incremento En %	Tasa Vial		Incremento En %
	AI 01/01/2014	AI 31/10/2014			AI 01/01/2014	AI 31/10/2014	
Nafta Super	9,99	13,69	37,04	0,40	0,60	50,00	
Nafta Ecológica	10,99	14,99	36,40	0,54	0,90	66,67	
Diesel	9,69	11,69	20,64	0,25	0,40	60,00	
Eurodiesel	10,39	12,99	25,02	0,54	0,90	66,67	
Valores promedio	10,27	13,34	29,77	0,43	0,70	60,83	

Fuente: Elaboración propia.

Ello se puede ver gráficamente de la siguiente manera:

GRÁFICO 14:



Fuente: Elaboración propia.

En realidad, los argumentos que carecían de evidencias empíricas, en virtud de lo recientemente observado, trataban de ocultar una profunda necesidad recaudatoria, en un proceso que se nos ha vuelto frecuente como hemos visto a lo largo del presente trabajo, como consecuencia de la regresividad, vulnerabilidad e inflexibilidad de su esquema recaudatorio de la Provincia basado en más de un 80% en impuestos al consumo. Finalmente, y luego de arduas negociaciones con los expendedores de combustibles, el incremento fue del 37%.

Como vemos, en las finanzas provinciales también está presente la tentación de la facilidad e instantaneidad que da la recaudación de los impuestos a los consumos específicos en función del alto grado de inelasticidad de estos productos.

Si recordamos la distribución del ITC que detallamos más arriba en la relación Nación – Provincia, nos encontraremos que el 29% del 79% del impuesto va a las Provincias, de ello surge una tasa efectiva del 22,91% en la masa neta coparticipable. Por su parte, en la distribución secundaria a Córdoba le corresponde una proporción de 9,22% lo que implica que recibe una tasa efectiva del 2,11% de la recaudación del ITC. Respecto al IVA, la proporción de la coparticipación bruta es del 89%, de lo cual se le detrae el 15% destinado a Previsión Social, con lo cual queda una tasa de coparticipación neta del 75,65%, de ello corresponde a las Provincias el 57,36% en la distribución primaria, lo que hace una tasa efectiva del 43,39%. A ello le aplicamos el 9,22% que le corresponde a Córdoba en la distribución secundaria y nos da un 4% de la recaudación de IVA para la provincia.

De esta manera por cada litro de combustible que se vende en la Provincia de Córdoba, el Estado Provincial recauda: en las naftas súper \$1,14, en las naftas alto octanaje \$1,38, en el diésel \$0,82 y en el eurodiésel \$1,25.

Conclusión:

La abundancia de evidencias empíricas y estadísticas son contundentes al momento de abordar los instrumentos de política fiscal referidos específicamente a los combustibles en cuanto a su utilización como herramienta para desalentar el abuso en su consumo y evitar, de esta manera, las externalidades negativas como consecuencia de la contaminación atmosférica, las tasa de accidentes y la congestión urbana. Su instrumentación ha sido escasa y se han dado principalmente en los países desarrollados y excepcionalmente en países exportadores de petróleo.

Por su parte, la crisis mundial y su evolución y resultados inciertos han constituido un elemento de alta volatilidad en el precio del petróleo y sus lógicas consecuencias en el arbitrio entre los precios internacionales e internos, como en el rol de los impuestos y los subsidios a los combustibles. Ello ha permitido, que ante la fuerte baja en los precios de los productos básicos se haya podido atenuar algunas estructuras de subsidios y se hayan revisado el nivel de algunos impuestos.

Particularmente para el caso de América Latina, se ha observado un comportamiento procíclico en la evolución de los subsidios en relación al precio del petróleo, pero para el caso de los impuestos la conducta contracíclica de los impuestos respecto a la evolución de los precios de petróleo no ha sido marcada sino más bien leve.

Estos magros resultados, se han producido tanto en la instrumentación de impuestos a los consumos específicos a los combustibles como en los impuestos a los consumos generales, y en el desmantelamiento de los subsidios (impuestos negativos) a los combustibles.

Sin embargo, se observa una sobreproducción de instrumentos impositivos para gravar el consumo de combustibles con fines exclusivamente fiscales de recaudación. Ello ha sido particularmente cierto para el caso de Argentina, donde el destino de los mismos no ha sido la atenuación o el desacople de la azarosa evolución de los precios del petróleo, menos aún del tema referido a constituirse en un instrumento de desaliento al consumo para evitar la contaminación atmosférica, la congestión o las tasas de accidentes, sino un mero instrumento recaudatorio que asista a las urgencias de un régimen tributario regresivo, vulnerable e inflexible a modo de “comodín”.

La afirmación es válida para todas las jurisdicciones fiscales, pero tal vez la jurisdicción de la Provincia de Córdoba sea la que mejor representa la impronta descrita a lo largo del presente trabajo.

Bibliografía:

1. Agostini, Claudio (2010). “Impuestos diferenciales a las gasolinas y sus efectos en la demanda de automóviles”. Revista de la CEPAL N°: 102, Diciembre de 2010.
2. Azqueta, Diego y Delacámara, Gonzalo (2008). El costo ecológico de la extracción de petróleo. Una simulación”. Revista de la CEPAL N° 94, abril de 2008.
3. Campodónico, Humberto (2009). “Gestión de la industria petrolera en período de altos precios del petróleo en países seleccionados de América Latina”. CEPAL, Serie N° 147, diciembre de 2009.
4. Fernandez, Roberto Sixto (2009). “El impuesto sobre los combustibles líquidos y el gas. Enfoque armonizado del tributo”. Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

5. Eyraud, Luc; Wane, Abdoul; Zhang, Changchang y Clements, Benedict (2011). "Who's Going Green and Why? Trends and Determinants of Green Investment". Fondo Monetario Internacional.
6. Ferreiro Lapatza José Juan (2001). "Curso de derecho tributario". Editorial Marcial Pons, Madrid.
7. Flexor, Geroge; Martins Kato, Karina y Recalde, Marina (2012). "El mercado del biodiésel y las políticas públicas: comparación de los casos argentino y brasileño. Revista de la CEPAL N° 108, diciembre de 2012.
8. Fondo Monetario Internacional (2015). "Política fiscal en América Latina: lecciones y legados de la crisis financiera mundial: apéndice técnico". Documento del 30 de abril de 2015.
9. Fondo Monetario Internacional (2013). "Energy subsidy reform: lessons and implications". Documento del 28 de enero de 2013.
10. Goransky, Jacobo (2010). "Crisis global o crisis sistémica". Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
11. Guillaume, Dominique y Zyttek, Roman (2010). "La escalada de los costos de la energía barata". Fondo Monetario internacional. Finanzas y Desarrollo. Volumen 47, Número 2, junio de 2010.
12. Houghton, J. y S. Sarkar (1996). "Gasoline tax as a corrective tax: estimates for the United States, 1970-1991", The Energy Journal, vol. 17, N° 2, Cleveland, International Association for Energy Economics.
13. Heine, Dirk; Norregaard, Johnn y Parry, Ian (2012). "Environmental Tax Reform: Principles from Theory and Practice to Date". Fondo Monetario Internacional.
14. Krugman, Paul (2009). "De vuelta a la economía de la gran depresión y la crisis del 2008". Editorial Norma, Colombia.
15. Llach, Juan J. y Harriague, María Marcela (2008). "El auge de la demanda mundial de alimentos 2005-2020. Una oportunidad sin precedentes para la Argentina". Fundación Producir Conservando. En la edición de Junio de 2008.
16. Mendoza, Miguel Angel (2014). "Panorama preliminar de los subsidios y los impuestos a las gasolinas y diésel en los países de América Latina". Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
17. Muñoz-Piña, C.; Montes de Oca, M. y Rivera-Planter, M. (2011). "Subsidios a las gasolinas y el diésel en México: efectos ambientales y políticas públicas". Documento de trabajo INE-ENER-DT-02-2011, Instituto Nacional de Ecología. México.
18. Parry, Ian (2011). "Reforming the Tax System to Promote Environmental Objectives: An Application to Mauritius". Fondo Monetario Internacional.
19. Parry, Ian y Strand Jon (2011). "International Fuel Tax Assessment: An Application to Chile". Fondo Monetario Internacional.
20. Reisin de Moretti, Berta; Rinaldi, José María y Wolovick, Daniel (1999). "Tributación y convertibilidad". 32º Jornadas internacionales de Finanzas Públicas. Tomo II. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, Villa Carlos Paz.
21. Rinaldi, José María (2008). "La doble atadura del régimen tributario argentino" ". 41º Jornadas internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba, septiembre de 2008.
22. Rinaldi, José María (2009). "Discurso y evidencias en torno a la crisis mundial". XIII Jornadas Nacionales de la Red Nacional de Investigadores en Comunicación. San Luí. s.
23. Schmolder, Gunther (1961). "Sistema y sistemática impositivos", en Gerloff, W. y Neumark, Fritz: "Tratado de Finanzas". Ed. El Ateneo, Buenos Aires, Tomo I.
24. Tarantino, Jacinto Roque (1961). "Finanzas públicas y desarrollo económico", Ediar, Buenos Aires.
25. Sáinz de Bufanda (2003). "Fundador de los estudios de Derecho financiero y tributario", Editorial Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Derecho. Madrid, 2003.

26. Musgrave, Richard A. y Musgrave Peggy B. (1994) "Hacienda pública. Teórica y aplicada". Editorial Mc Graw Hill, Madrid.
27. Stiglitz, Joseph E (2000). "La economía del sector público". Antonio Bosch Editor. Barcelona.
28. Stiglitz, Joseph (2010). "Caída libre". Taurus, Buenos Aires,
29. Villegas, Hector Belisario: "Curso de finanzas, derecho financiero y tributario". Ed. Astrea, 2002.

48° JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS
EL CICLO ECONÓMICO Y EL COMPORTAMIENTO DEL SECTOR
PÚBLICO EN ARGENTINA (1961-2012)

Mastronardi, Federico Emiliano¹
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Cuyo
Agosto 2015

Palabras clave: volatilidad del ciclo económico, estabilizadores automáticos, políticas fiscales.

Clasificación JEL: E3, E62, H2

Resumen

En este trabajo se pretende enmarcar y analizar el comportamiento del sector público argentino y su influencia en el ciclo económico. Particular interés se pone en las herramientas fiscales estabilizadoras que el estado tiene a su alcance, su aplicación y éxito en su utilización.

La idea principal de este análisis es poder establecer un camino de llegada. Y se trata de un camino de llegada y no de un punto, ya que se pretenden establecer ciertas "normas" que le den al estado eficiencia en cuánto estabilización, marcando pautas y propuestas de políticas estabilizadoras.

Abstract

This paper is intended to frame and analyze the behavior of the Argentine public sector and its influence on the economic cycle. In particular, the research focuses in stabilizing fiscal tools that the state has at its disposal, its application and the success of this implementation.

The main idea of this analysis is to establish a way of arrival. And it is a way of arrival and not a point, as it seeks to establish certain "rules" that give the state much stabilization efficiency, setting guidelines and proposals for stabilization policies.

¹ Esta investigación corresponde a la tesis de grado del autor, que cuenta con el apoyo y guía del Lic. Vega, Juan Argentino, quien es el profesor tutor de la misma.

Contenido

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	MARCO TEÓRICO Y APORTE DE OTROS AUTORES	4
a.	GASTOS E INGRESOS PÚBLICOS DENTRO DE LAS CUENTAS NACIONALES	4
b.	ROL DEL ESTADO EN BUSCA DE LA ESTABILIDAD	4
c.	VENTAJAS Y DESVENTAJAS EN EL USO DE ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS ...	4
d.	MODELO DE OFERTA Y DEMANDA AGREGADA	5
III.	LA ESTIMACIÓN DE PBI POTENCIAL	7
a.	MÉTODO DEL FILTRO DE HODRICK-PRESCOTT	8
b.	MÉTODO DE LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN.....	8
c.	EL PBI POTENCIAL EN ARGENTINA.....	9
IV.	EL ROL DE LOS ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS.....	13
a.	LA ELASTICIDAD INGRESO DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA	14
i.	La elasticidad ingreso del impuesto a las ganancias	15
b.	SIGNIFICATIVIDAD DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS COMO ESTABILIZADOR AUTOMÁTICO	17
c.	COMPARACIÓN CON EL CASO CHILENO.....	23
V.	PROPUESTAS PARA UNA ECONOMÍA ESTABLE.....	27
VI.	CONCLUSIONES	30
VII.	BIBLIOGRAFÍA	32

I. INTRODUCCIÓN

La economía argentina siempre mostro una evolución muy particular. Su constante dependencia (entiéndase influencia) del sector externo, sumado a las situaciones coyunturales que ha enfrentado le dieron un tinte particular teniendo que enfrentar sucesivas crisis de todo tipo, tales como cambiarias, inflacionarias, endeudamientos, etc. Todo esto ha hecho a la economía argentina muy volátil, con una evolución del PBI más alejada de una evolución normal y más cercana a una fluctuante (y en ocasiones en extremo). Dada esta especial particularidad surge el interrogante que pretendemos responder: ¿Qué herramientas tiene el estado para frenar, detener o disminuir la volatilidad?

El objetivo principal de este trabajo es determinar si los estabilizadores automáticos en argentina permitieron reducir el ciclo económico durante el período 1961-2012. En un principio, se plantea la hipótesis de trabajo que indica una respuesta afirmativa para el interrogante planteado en el objetivo general.

Para alcanzar el objetivo planteado se establecen una serie de objetivos intermedios o específicos, los cuales le dan cuerpo a la investigación.

Por un lado, en una primera sección, se establece un breve soporte teórico, en el que se incluyen además ciertas herramientas que serán de utilidad en las secciones siguientes. Además, se incluyen algunos conceptos básicos y una especificación algo más detallada que describe a los estabilizadores automáticos.

En una sección posterior, se realizan las estimaciones del PBI potencial para Argentina en el período 1961-2012. Previo a realizar esto, se analiza de manera detallada cuál es la mejor manera de estimar ese PBI potencial, realizando una elección adecuada del método estadístico que se utilizará, que además también servirá como herramienta para simulaciones que se realizan en una sección posterior.

Una vez que se cuenta con la información de PBI potencial, se procede a establecer cuál es el rol y la función que los estabilizadores automáticos cumplen, detallando las herramientas que se tienen al alcance para determinar la elasticidad de los mismos y su significatividad. Para poder determinar la significatividad de los estabilizadores automáticos se procede a realizar simulaciones de evolución de la economía haciendo uso de un modelo de oferta y demanda agregada.

Con todas las herramientas y conclusiones obtenidas, se detallan algunas propuestas a modo de receta, o procedimientos que deben adoptarse para llevar a la economía a puntos de eficiencia, con una evolución del PBI efectivo lo más cercana posible al PBI potencial, sólo con el uso de los estabilizadores automáticos disponibles. Es decir, se plantean propuestas que permitan usar de manera óptima las herramientas de estabilización de carácter fiscal, por lo cual no se tendrán en cuenta otras herramientas de política discrecional u otras tales como políticas monetarias o cambiarias.

Luego de establecer y enmarcar dichas propuestas, se enumeran las conclusiones obtenidas luego del proceso de investigación.

II. MARCO TEÓRICO Y APOORTE DE OTROS AUTORES

a. GASTOS E INGRESOS PÚBLICOS DENTRO DE LAS CUENTAS NACIONALES

Hasta antes de 1930, la participación del Estado en la economía era bastante reducida, y tenía a cargo tareas de mínima intervención económica. En lo que respecta a las finanzas públicas, el planteo predominante era el hoy denominado finanzas clásicas.

El equilibrio del presupuesto del Estado era la premisa de las finanzas clásicas, es decir, la cuantía de egresos públicos debía ser igual a la cuantía de ingresos públicos. La idea de la participación del Estado se pensaba como “inútil” y “contraproducente”.

La doctrina de las finanzas públicas opuesta a la clásica se conoce como finanzas keynesianas. Sus fundamentos se basaban en la idea de que el mercado resultaba ineficiente, y llevaría a la economía a situaciones de desequilibrio. En tales situaciones, era factible que la demanda agregada no alcanzara a eliminar el desempleo involuntario de la mano de obra, o bien, que la demanda resulte excesiva para la capacidad productiva desencadenando así un período inflacionario. Como el mercado resulta incapaz de recuperar la estabilidad, se justifica la intervención del Estado para lograrlo, con la utilización de las herramientas de ingreso y gasto público.

b. ROL DEL ESTADO EN BUSCA DE LA ESTABILIDAD

El sector público tiene en sus manos diferentes herramientas para lograr la estabilidad económica. Lo que más desean las economías es lograr que sus ciclos económicos se ajusten lo más posible al PBI potencial o de tendencia. Lo cierto es que jamás el PBI efectivo será igual al PBI de tendencia en todo su ciclo. Lo que ocurre es que el PBI efectivo, cuando crece, excede al PBI potencial y, cuando ocurre una recesión, no logra superarlo. Esa diferencia entre PBI efectivo y PBI potencial es lo que conocemos brecha del PBI. Aquellas economías más volátiles tienen una brecha mucho mayor que aquellas economías más estables, y muchos gobiernos se preocupan por lograr reducir al máximo esa brecha.

Las herramientas de las que disponen los gobiernos para hacerse de economías más estables son variadas, tales como implementar políticas fiscales, monetarias o políticas de otro tipo como cambiarias. Este trabajo hace foco en las políticas fiscales ideadas para influir en el ciclo de manera de amortiguar sus fluctuaciones, tales como estabilizadores automáticos o los fondos de estabilización.

c. VENTAJAS Y DESVENTAJAS EN EL USO DE ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS

Antes que todo, será preciso definir a los estabilizadores fiscales automáticos. Se definen como “aquellos impuestos y partidas del gasto que funcionan de manera tal que atenúan el ciclo económico” (Pietrobuono & Todesca, 2011). ¿Cuál es el mecanismo mediante el cual funcionan? En la parte expansiva del ciclo, el gasto público se ve disminuido (aclaremos que estamos hablando de los gastos relacionados con seguros de desempleo únicamente), y los privados, ven aumentado los impuestos relacionados con el ingreso, también en aumento por el crecimiento de la economía, y esto les provoca una menor porción de ingreso disponible para la utilización de

consumo. De esta manera, tanto gastos públicos (seguro de desempleo) como ingresos (impuesto a la renta), provocan un consumo menor con respecto a la situación de ausencia de los mismos, o de una participación menor. Cuando la economía entra en recesión, ocurre exactamente lo contrario. Los seguros de desempleo aumentan, y la recaudación por impuesto a la renta disminuye, favoreciendo al consumo privado y público.

Existen dos requisitos que deben cumplir los estabilizadores fiscales automáticos (Clement, 1959). Por un lado, existe el “criterio de relevancia”, el cual establece que la variable a analizar debe tener cierta relevancia o peso de tal manera que produzca un efecto considerable en la economía. Por otro lado, se debe tener en cuenta el “criterio de inmediatez”, es decir, que la variable que se analiza produzca sus efectos los más inmediatamente posible.

Durante las recesiones, los gobiernos ponen en práctica ciertas políticas fiscales o monetarias de manera discrecional. Pero esas políticas pueden no surtir efecto, o bien hacerlo con cierto retardo o lags (Musgrave, 1969) y (Trapé, 2008) conocidos en la literatura como:

-  Lag de reconocimiento
-  Lag de acción
-  Lag externo

Pero los estabilizadores fiscales automáticos actúan de manera inmediata ante los shocks y de manera gradual durante la reversión del ciclo económico. Al mismo tiempo, el hecho de que actúen de manera automática es otra ventaja desde el punto de vista de la sustentabilidad fiscal, evitando un deterioro significativo en las cuentas fiscales.

Pero también existen ciertos aspectos riesgosos en la implementación y uso de los estabilizadores automáticos. En ciertas ocasiones, los gobiernos los dejan actuar libremente en las fases expansivas del ciclo, pero no así en las fases contractivas. Otra desventaja es que, si bien se reconocen los beneficios de inmediatez y reversibilidad, los ciclos económicos suelen no ser simétricos, y si las recesiones tienen más peso con respecto a las expansiones, esto puede traer graves deterioros en las cuentas fiscales. Es por esto que resulta imprescindible contar con una fortaleza fiscal inicial y poder amortiguar este problema, y además esto traerá una mejor imagen financiera del país a nivel internacional.

Hemos nombrado dos estabilizadores fiscales automáticos. Por el lado de los ingresos, los impuestos progresivos a la renta, tanto impuestos a la renta personal, como así también, impuestos a los beneficios de las empresas. Por el lado del gasto, el seguro de desempleo. Pero este trabajo sólo se concentra en los impuestos progresivos a la renta. Si bien el seguro de desempleo es considerado a nivel mundial como el principal estabilizador automático, su impacto en Argentina ha resultado más bien reducido, y dos razones permiten afirmarlo. Por un lado, existen razones de diseño e implementación. La normativa vigente provoca que sea poca la porción de desempleados quienes puedan acceder al seguro. Además, sólo incrementa su eficacia en situaciones extremas, cuando la destrucción del empleo formal resulta muy elevada. Por otro lado, la eficacia del seguro de desempleo como estabilizador se ha visto vulnerada por la cantidad de políticas discrecionales y planes sociales aplicados en Argentina. *El sector público argentino ha priorizado la implementación de políticas de empleo discrecionales focalizadas en los sectores más vulnerables* (Pietrobuono & Todesca, 2011).

d. MODELO DE OFERTA Y DEMANDA AGREGADA

Se hace uso del conocido modelo de oferta y demanda agregada se demuestra cómo la colocación de un impuesto a la renta tal como el impuesto a las ganancias en la Argentina genera

efectos estabilizadores en la economía. En este apartado, sólo se demuestra esto de manera teórica. En apartados posteriores, se analiza su capacidad estabilizadora de manera empírica, mediante el cálculo de la elasticidad ingreso del impuesto a las ganancias. Luego, se vuelve a este mismo modelo para demostrar empíricamente la significatividad del mismo como estabilizador automático.

Seguendo a Horacio Núñez Miñana (Finanzas Públicas, 1998), se procede a demostrar cómo la introducción de un impuesto a la renta provoca una disminución del multiplicador del gasto².

Se parte definiendo a la oferta agregada y la demanda agregada respectivamente de la siguiente manera:

$$OA = C + I + G + XN \quad (1)$$

Dónde C representa al consumo privado, I la inversión privada, G el gasto público y XN las exportaciones netas.

Reordenando, se obtiene:

$$Y = \frac{1}{1-c} (A - cT + I + G + XN) \quad (2)$$

Como se puede ver en la ecuación (2), un aumento de un punto porcentual en alguna de las variables exógenas provoca un aumento de $\frac{1}{1-c}$ puntos porcentuales en el PBI. Al sentar el supuesto de que la propensión marginal a consumir toma valores específicos ($0 < c < 1$)³, entonces el primer factor de la ecuación, al que a partir de ahora llamaremos multiplicador, resulta ser mayor a la unidad.

En el modelo que se acaba de desarrollar, hay un supuesto implícito que el lector atento habrá notado. Hemos supuesto que la recaudación impositiva "T" también es una variable exógena. Para demostrar cómo la introducción de un impuesto a la renta genera efectos estabilizadores en la economía, se procede a levantar este supuesto. Es decir, esto no es otra cosa que agregar a la economía un impuesto que grava la renta. Entonces, la recaudación tributaria está definida cómo:

$$T = T_0 + tY \quad (3)$$

Dónde "T₀" representa a una recaudación base o autónoma, "Y" es el PBI y "t" es la alícuota que grava la renta. Otro supuesto que resulta necesario aclarar es que $0 < t < 1$.

De esta manera, reordenando, se obtiene la siguiente expresión:

$$Y = \frac{1}{1-c(1-t)} (A - cT_0 + I + G + XN) \quad (4)$$

De la misma manera que se hizo en el apartado anterior, se puede analizar en cuánto cambiará el PBI al producirse una variación de un punto porcentual en cualquiera de las variables exógenas. Éste cambio porcentual en el PBI estará dado por el nuevo multiplicador encontrado, que ahora es:

² Si bien Núñez Miñana realiza esta demostración para una economía cerrada, en este apartado se demuestra para una economía abierta. Agregar este supuesto no produce modificaciones en las conclusiones acerca del multiplicador.

³ Con esto se afirma que en la economía el sector privado no se endeuda.

$$\frac{1}{1-c(1-t)} \quad (5)$$

Como podemos observar, el multiplicador de la ecuación (5) es menor que el multiplicador de la ecuación (2), es decir:

$$1 < \frac{1}{1-c(1-t)} < \frac{1}{1-c} \quad (6)$$

Esto nos indica que ante algún cambio de un punto porcentual en cualquiera de las variables exógenas provoca un cambio porcentual mayor a la unidad en el PBI, pero de menor magnitud en la situación con impuesto a la renta con respecto al escenario de ausencia del mismo. Esto permite demostrar de una manera sencilla el efecto estabilizador que tiene la aplicación de dicho impuesto.

III. LA ESTIMACIÓN DE PBI POTENCIAL

La conducción de la política económica no se puede concebir sin una distinción adecuada entre tendencia y ciclo (Martner, 1999). Resulta clave poder diferenciar tendencia de ciclo en las economías ya que esto permite una visualización adecuada del comportamiento de la misma, y poder advertir si uno u otro fenómeno resulta pasajero o bien es un problema estructural que se necesita corregir con medidas de ese tipo.

A la diferencia entre el PBI potencial y el PBI efectivo se la conoce con el nombre de brecha, que puede escribirse de la siguiente manera:

$$B = \frac{Y-Y^*}{Y^*} \quad (7)$$

El concepto de brecha representa una medida muy sencilla que permite identificar la posición en la que la economía se encuentra. Aquella economía que resulta miope puede sufrir graves consecuencias si no logra identificar cuál es su posición con respecto a aquella que se considera como “normal” o de tendencia. Una correcta identificación de esa posición permite orientar al legislador para la aplicación de medidas más correctas para la situación particular que la economía atraviesa.

Existen diferentes métodos para calcular el PBI potencial, permitiendo diferenciar tendencia de ciclo. Estos métodos pueden ordenarse en dos grandes grupos. Por un lado, los univariados que utilizan sólo una sola variable en la estimación del producto potencial, como el filtro Hodrick-Prescott. Por otro lado, los multivariados, donde para obtener el producto potencial se utilizan más de una variable, como el método de la función de producción (Allub, 2007)⁴.

⁴ Es necesario destacar que el método del filtro Hodrick-Prescott es un método netamente estadístico y econométrico, y el método de la función de producción le agrega un tinte de intuición económica. Esto motivó al autor a verificar las diferencias en la estimación del PBI potencial de Argentina con uno y otro método, para proceder a la elección de alguno de ellos.

a. MÉTODO DEL FILTRO DE HODRICK-PRESCOTT⁵

Este es uno de los métodos por excelencia para el cálculo del PBI potencial, sobre todo en países de la Unión Europea. Este método consiste en 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 (Allub, 2007).

En este modelo, se busca minimizar la siguiente expresión:

$$L = \sum_{t=1}^T (\ln Y_t - \ln Y_t^*) + \lambda \sum_{t=2}^{T-1} [(\ln Y_{t+1}^* - \ln Y_t^*) - (\ln Y_t^* - \ln Y_{t-1}^*)]^2 \quad (8)$$

Dónde cada Y_t representa (para el cálculo del PBI potencial) los valores observados de PBI, y los Y_t^* los valores del PBI potencial. El factor λ representa un factor de ponderación que controla el grado de suavizamiento de la curva de tendencia obtenida. En el extremo, para un valor de $\lambda=0$, ambas curvas serían iguales. Para valores altos del λ , la línea de PBI potencial difiere en mayor cuantía con respecto a la línea de PBI efectivo.

Este método para el cálculo del PBI potencial presenta grandes ventajas, entre las que podemos destacar (Corrales, Domenech, & Varela, 2001):

- Es un método fácil de aplicar y ampliamente conocido.
- Al resultar tan transparente, es un método de difícil manipulación en la descomposición.
- Se obtienen prácticamente resultados idénticos a otros métodos tales como el propuesto por Baxter y King.
- Dado que en Argentina no existen estimaciones oficiales de brecha del PBI o PBI potencial, éste método resulta ser una herramienta eficaz para calcularlo.

Aun así, este método también puede presentar ciertas dificultades o desventajas:

- Se trata de un procedimiento *ad-hoc* con los consiguientes problemas asociados a la presencia de observaciones atípicas en los datos analizados. Por este motivo, resulta necesario que la variable sea relativamente estable, es decir, en ausencia de shocks relevantes.
- Este método es uno univariado, y no tiene en cuenta el comportamiento e influencia de otras variables que pueden resultar relevantes para distinguir entre perturbaciones transitorias o permanentes.
- La descomposición puede ser sensible a la información disponible en los extremos.
- El valor que se le asigna a λ es arbitrario.

b. MÉTODO DE LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN

Este método consiste en el cálculo del PBI potencial a través de una función de producción. En muchos trabajos se utilizan funciones del tipo Cobb Douglas (Allub, 2007), de la forma $Y = A * L^\alpha * K^{1-\alpha}$. Como vemos, esta función presenta rendimientos constantes a escala, en la cual A representa la productividad total de los factores, L denota el factor trabajo y K el factor capital. Por otra parte, α y $1-\alpha$ representan la participación en el ingreso total Y de los factores trabajo y capital respectivamente.

⁵ Este método netamente estadístico también puede utilizarse para descomponer otras serie, no sólo la serie de PBI. Si bien en este trabajo se emplea sólo para encontrar un PBI potencial, este método puede ser utilizado para diferenciar tendencia y ciclo en otras series, y lograr en aquellas la desestacionalización deseada.

Tal como lo hace Allub (2007), se utilizan para la participación en el ingreso total del trabajo el valor de $\alpha=0.5381$ y para la participación del capital en el ingreso total el valor para $1-\alpha=0.4619$ (Maia & Nicholson, 2001)

Una vez encontrados y calculados los valores de las participaciones, de trabajo, capital y productividad, se procede al cálculo del PBI potencial reemplazando dichos valores en la fórmula de la función de producción.⁶ Este método para el cálculo del PBI potencial presenta grandes ventajas y desventajas (Corrales, Domenech, & Varela, 2001). La principal ventaja que presenta es que admite la utilización de otras variables de importancia macroeconómica y su inclusión permite obtener resultados más precisos. De todas maneras, también podemos destacar grandes desventajas, tales como:

- A pesar de que se presenta como un método alternativo, en varias etapas del proceso de estimación se debe utilizar el filtro de Hodrick-Prescott.

- La utilización de este método dificulta las comparaciones entre países, al obtener estimaciones muy sensibles a los datos utilizados.

- Este método requiere sentar supuestos sobre función de producción, rendimientos a escala, selección de factores que vuelve menos transparente el manejo de variables y estimaciones obtenidas.

c. EL PBI POTENCIAL EN ARGENTINA

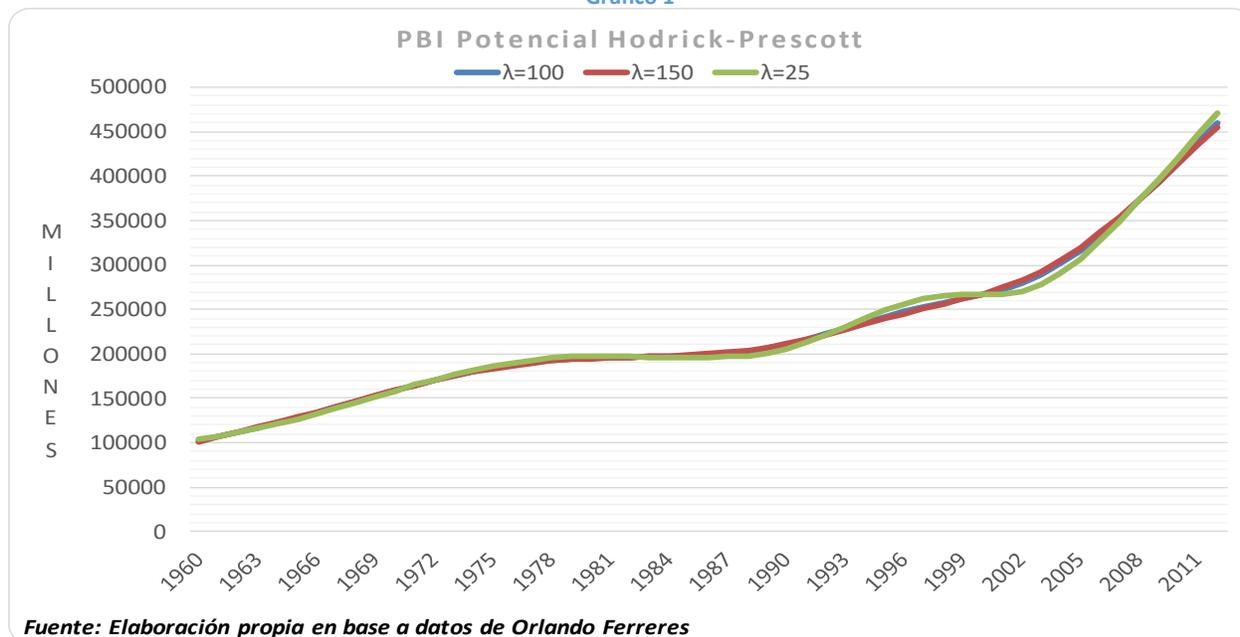
Para la estimación del PBI potencial de Argentina para el período 1961-2012 se utilizan los dos métodos antes descriptos, pero en cálculos de ciclo y tendencia posteriores se utiliza el filtro de Hodrick-Prescott. El motivo de la elección de este método y no otros que tal vez resulten más específicos radica en la sencilla explicación de facilidad de uso del método con programas econométricos y disponibilidad de datos.

En este apartado se realizan diferentes estimaciones del PBI potencial con los dos métodos descriptos. Para el método del filtro de Hodrick-Prescott, se realizarán diferentes cálculos variando el valor de λ para cada una de las estimaciones. Al mismo tiempo, se incluirá el cálculo del PBI potencial mediante el método de la función de producción (Kweitel & Maia, 2003).

Como podemos observar en la ecuación (8), el método de Hodrick-Prescott utiliza un coeficiente de suavización λ . A mayor valor del mismo, se intenta representar economías más volátiles, con una varianza del PBI efectivo respecto de valor de tendencia mucho mayor que en escenarios representados con un valor de λ más bajo. Hodrick y Prescott recomiendan valores de $\lambda=100$ para series anuales. En este trabajo, se calcula el PBI potencial siguiendo este valor y la recomendación de otros autores (Allub, 2007).

⁶ Para el cálculo del PBI potencial, se utilizaron los valores obtenidos y utilizados por Maia y Kweitel (Argentina: sustainable output growth after the collapse, 2003)

Gráfico 1



En el gráfico N° 1, se puede observar el PBI potencial calculado con el método del filtro de Hodrick-Prescott para distintos valores de λ . Como se dijo, valores mayores de λ representan mayor volatilidad. Por este motivo, es de esperar que la línea de PBI potencial encontrada con un valor de λ menor intente seguir de manera más ondulada a la línea del PBI efectivo.

Al mismo tiempo, a medida que aumenta el valor de λ para las otras dos líneas, éstas tienden a volverse más rectas, lo que tal vez representa una mayor volatilidad de la economía y diferencia entre el PBI potencial y el efectivo⁷.

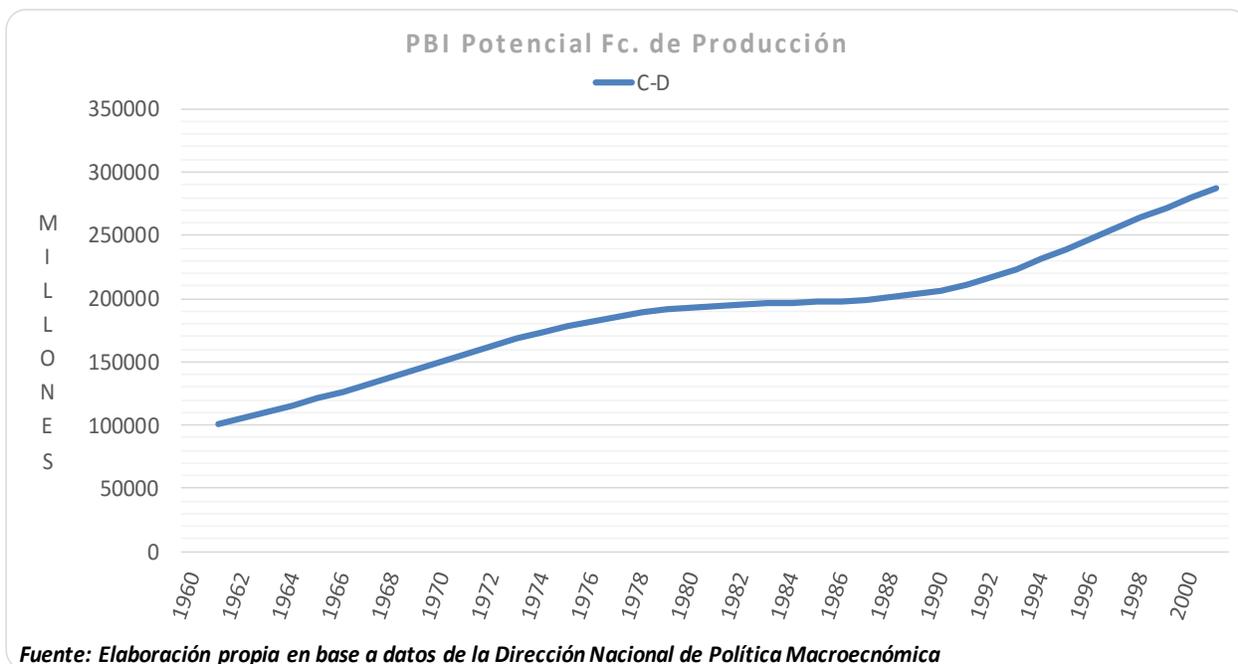
A continuación, se presenta el PBI potencial encontrado con una función de producción tipo cobb-douglas. Luego, se compara éste PBI con alguno de los estimados con el filtro Hodrick-Prescott para los distintos tipos de λ . Luego, se procede a elegir el PBI potencial que más ajusta al obtenido con el método de función de producción⁸.

En el gráfico N° 2 se puede apreciar el comportamiento del PBI potencial calculado con el método de función de producción.

⁷ Aun así, en las tres líneas encontradas podemos observar dos quiebres para los años 1989 y 2001, lo que deja tres tramos bien definidos de comportamiento de la economía.

⁸ Tal vez el lector se pregunta por qué no simplemente se procede al cálculo del PBI potencial mediante el método de función de producción, sin perder tiempo con el filtro Hodrick-Prescott, o a la inversa. El motivo esencial de esto radica en que, por un lado, resulta interesante comparar uno y otro método para analizar la efectividad de cada uno. Otro motivo es que no se cuenta con disponibilidad de datos para el cálculo del PBI potencial mediante el método de función de producción, con lo cual nos limitamos a calcularlo para el período 1960-2001. Por último, luego de elegir el valor de λ adecuado, usaremos ese mismo valor para la simulación que presentaremos en el capítulo IV.

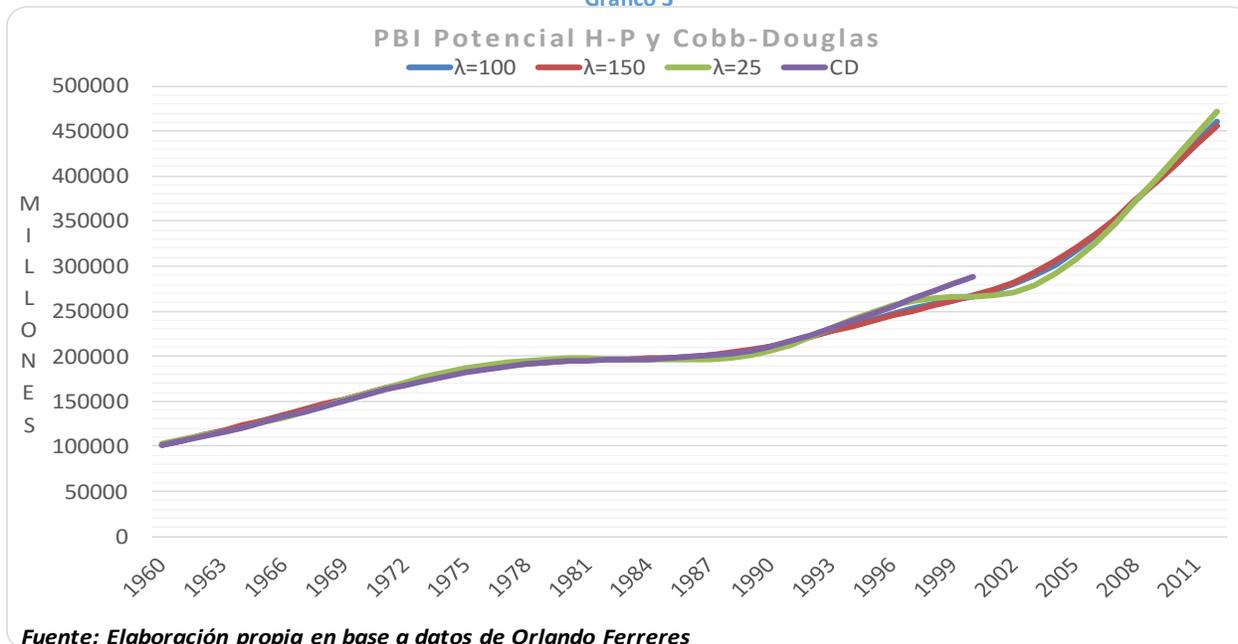
Gráfico 2



A simple vista, el gráfico inmediatamente anterior pareciera mostrar un comportamiento similar a las líneas de PBI potencial calculadas mediante el método del filtro de Hodrick-Prescott. Pero sin dudas, éste método resulta ser más preciso que los anteriores, por incluir variables netamente económicas que otros métodos omiten.

En este apartado, se comparan los resultados obtenidos mediante el método de función de producción con los obtenidos mediante Hodrick-Prescott y se utilizará este último para los cálculos de PBI potencial que resulten necesarios en el resto del trabajo.

Gráfico 3

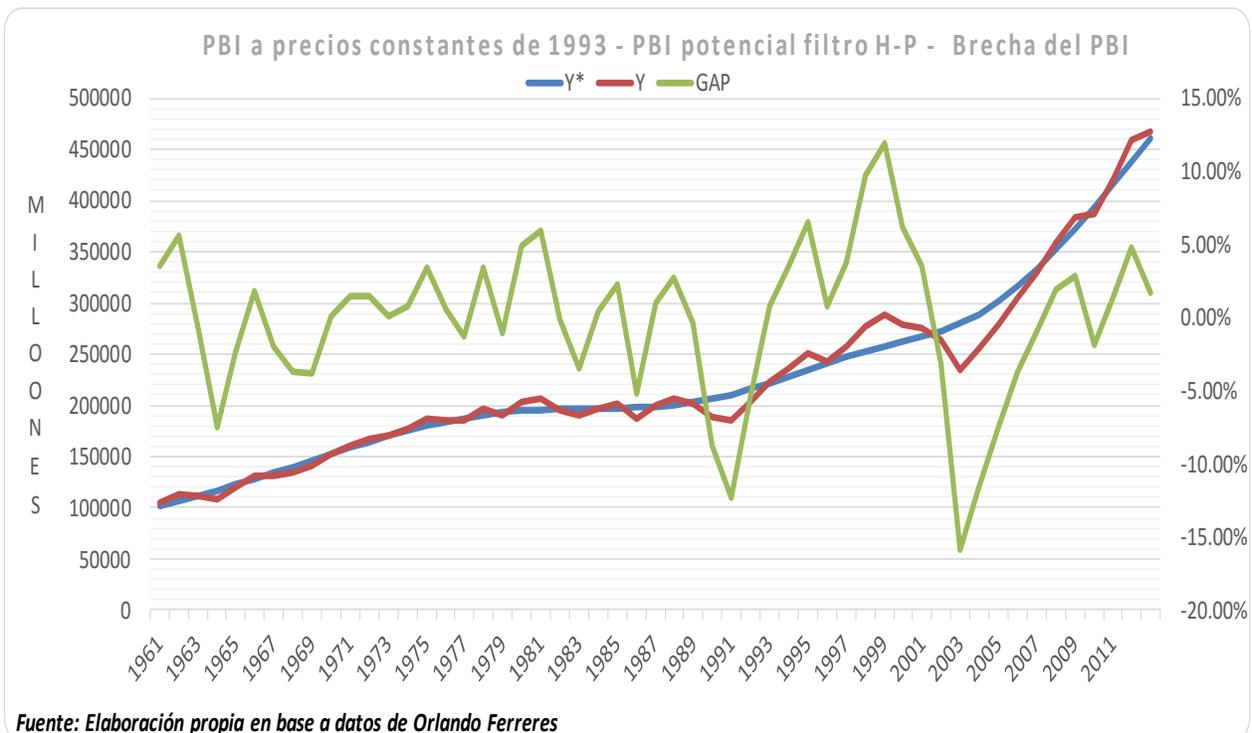


En el gráfico N° 3 se puede observar la comparación de las líneas de PBI de tendencia entre los dos métodos utilizados.

En casi la mitad del período, se puede observar que las cuatro líneas representadas son prácticamente idénticas. Se visualizan diferencias notorias a partir del año 1994 aproximadamente. Mostrada esta relación de cada línea de PBI potencial, se decide elegir el método de filtro de Hodrick-Prescott con un valor de $\lambda=100$. El motivo radica en que en la mayor parte del período analizado es la línea que más se asemeja, y además seguimos la recomendación de Hodrick y Prescott de utilizar un valor de $\lambda=100$ para series anuales (Hodrick & Prescott, 1997).

En el gráfico N° 4 se puede apreciar el ciclo económico con sus respectivas líneas de PBI efectivo y potencial (medidos en el eje izquierdo), agregando también el comportamiento de la brecha del PBI (medida en el eje derecho del gráfico).

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Orlando Ferreres

Tal como puede apreciarse, la economía argentina parece haber aumentado su volatilidad en los últimos años del análisis. Si bien es cierto que el gráfico refleja gran inestabilidad a lo largo del período, las crisis de los años 1989 con la hiperinflación y la de 2001-2002 con el fin de la convertibilidad golpearon muy duramente a nuestra economía. La brecha del PBI se movió entre un techo de 11,86% en 1998 y un piso de -15,88% en 2002. El promedio de brecha durante el período resulta ser de -0,07%, lo cual da la pauta que los períodos de desempleo fueron prácticamente compensados por los de sobreempleo, o a la inversa si se prefiere una visión más pesimista. Pero con esas cotas y ese promedio se refleja la gran volatilidad de la economía argentina, entrando en graves crisis para luego ver disparado el crecimiento del PBI, recalentando la economía y entrando en innumerables veces en períodos inflacionarios.

Dados los resultados obtenidos, y teniendo en cuenta otras consideraciones tales como disponibilidad de datos, facilidad en el cálculo y facilidad de comparación entre situaciones distintas, es que se procede a la utilización del filtro de Hodrick-Prescott con un valor de $\lambda=100$ para el cálculo y estimación del PBI potencial, como así también para las simulaciones de la economía argentina y chilena para las secciones que siguen.

IV. EL ROL DE LOS ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS

La política económica requiere del uso de herramientas adecuadas para alcanzar objetivos específicos. Pero en algunas situaciones resulta ineficiente la utilización de dichas herramientas, o incluso inadecuada de acuerdo a la coyuntura que la economía atraviesa. El dilema entre regla versus discreción cobra un papel fundamental en aquellas situaciones de crisis o alejadas de aquello considerado como normal o de tendencia. En cualquier situación y economía, aparecen dos principios fundamentales a seguir, y son disciplina fiscal y flexibilidad. La primera de ellas, le otorga credibilidad a la política monetaria, y la segunda, permite enfrentar situaciones extraordinarias. Las economías del mundo intentan en general perseguir este comportamiento, tal como se pudo observar en el tratado de Maastricht en la transición hacia la Unión Europea o en el Pacto por la Estabilidad y el Crecimiento, en Ámsterdam en el verano de 1997.

Como se dijo antes, los ingresos y gastos públicos cuya evolución se vincula al ciclo económico se denominan estabilizadores automáticos (Martner, 1999). La relevancia de los mismos no es uniforme para cualquier economía, y resultan más o menos importantes dependiendo de variados factores tales como:

-  Tamaño del sector público
-  Progresividad del sistema tributario
-  Sensibilidad de las bases impositivas a las fluctuaciones de la actividad económica
-  Naturaleza de los esquemas de seguros de desempleo
-  Grado en que la tasa de desempleo refleja las variaciones del producto

Estos motivos provocan que no sea tan sencillo determinar de una manera precisa el impacto de los estabilizadores fiscales automáticos si no se conoce con lujo de detalle el comportamiento de la economía, las normas y leyes vigentes y –oculto detrás de los ítems anteriormente descriptos- y el comportamiento de los componentes cíclico y estructural del déficit público. Así, resulta de suma importancia definir a los estabilizadores automáticos en su sentido estricto, es decir, como mecanismos simétricos que operan y tienen impacto tanto en la fase recesiva como en la fase expansiva del ciclo económico. En este punto, resulta crucial contar con un diseño institucional transparente y efectivo, con la colocación de fondos de estabilización como uno de tantas otras opciones. Cualquier herramienta que permita operar libremente a los estabilizadores fiscales automáticos trae consecuencias positivas en cualquier economía que tenga como objetivo de política económica la estabilidad.

Queda demostrado que cuando los estabilizadores automáticos operan libre y plenamente le otorgan al legislador una herramienta que le sirve de “ayuda” para amortiguar el ciclo. Este tipo de partidas de ingresos y gastos públicos cuya evolución se asocia al ciclo económico cumplen un rol de suma importancia, y su impacto es mayor cuando se dan, por un lado, las condiciones coyunturales antes descriptas pero sobre todo, si se crean espacios para que éstos operen libremente, si se cuenta con un diseño institucional transparente y eficiente y si se conoce y presta

suma atención a que los mismos operan no solo en las fases de recesión, sino también durante las fases de expansión de la economía.

a. LA ELASTICIDAD INGRESO DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA

En un nivel general, cuando se habla de elasticidad, se intenta referir a la variación porcentual en una variable “a” cuando varía en un punto porcentual una variable “b”. Este concepto amplio arroja otro intrínseco, y es que la variable “a” depende exclusivamente de la variable “b”.

Al hablar de la elasticidad de la recaudación tributaria, el principal objetivo es establecer una relación entre la variación porcentual de dicha variable y la variación porcentual de otra a la que llamaremos **variable de comparación (VC)**. De manera formal, se denota de la siguiente manera (Martín, 2008):

$$B = \frac{\text{variación porcentual recaudación tributaria}}{\text{variación porcentual de VC}} = \frac{\Delta RT}{\Delta VC}$$

Aquella variable de comparación puede ser alguna directamente relacionada con el impuesto con el que se trabaje –como el consumo en el caso del IVA, o los ingresos en el caso de un impuesto a la renta- o una de tipo general como lo es el PBI.

Algunos autores determinan una serie de factores de los cuales depende la recaudación tributaria, además de la variable de comparación. Estos otros factores que influyen en la recaudación deben ser tenidos en cuenta o no si resultan útiles incluirlos para el cálculo de la elasticidad. Entre otras, se pueden mencionar algunas de aquellas variables que afectan a la variable de recaudación tributaria:

-  La legislación tributaria (LT)
-  El valor de la materia gravada (VG)
-  El incumplimiento de las obligaciones tributarias (I)
-  Las normas de liquidación e ingreso de los tributos (LI)
-  Factores diversos (FD)

De una manera más formal, se puede escribir lo anterior de la siguiente manera:

$$RT = LT + VG - I + LI + FD$$

Si bien formalmente en la ecuación se suman los dos primeros términos, éstos en realidad representan un solo valor, debido a que el VG es la magnitud en valores monetarios de aquellos conceptos gravados alcanzados por LT, es decir, conforman la base imponible del tributo.

La elasticidad de los ingresos tributarios es un concepto muy utilizado en la práctica de las finanzas públicas, ya que permite realizar un simple análisis del comportamiento de la recaudación de ingresos tributarios en función a la evolución del producto bruto interno. Su uso es muy intensamente utilizado y esto pone de manifiesto la importancia de su concepto.

Es importante destacar aquellos motivos que vuelven importante conocer de manera exacta el concepto de la elasticidad ingreso de la recaudación tributaria. Entre otros (Martín, 2008):

En el análisis de la evolución de la situación fiscal, sobre todo en aquellos momentos donde la brecha del PBI aumenta o disminuye considerablemente, es un indicador al que se le otorga mucha importancia, ya que es común que (en fases recesivas), se produzca una disminución en los ingresos tributarios, agudizando la crisis.

También se utiliza este concepto para proyectar o estimar los ingresos tributarios futuros.⁹

La elaboración de los balances estructurales del sector público requiere la utilización de un coeficiente de la elasticidad de largo plazo de los ingresos tributarios

En esta investigación, sólo se calcula un valor aproximado de la elasticidad ingreso del impuesto a las ganancias para verificar si se cumplen los resultados esperados. Es decir, si dicha elasticidad resulta ser mayor a la unidad y el impuesto a las ganancias en Argentina posee un potencial efecto estabilizador.

Para lograr el cometido, se tiene en cuenta que la recaudación del impuesto a las ganancias (RIG) es función de la evolución del PBI, por lo tanto:

$$RIG = F(Y)$$

Aplicando álgebra simple, se reescribe la anterior expresión de la siguiente manera:

$$\ln RIG = \alpha + \beta \ln Y \quad (9)$$

De la expresión anterior, se estima el valor de “ β ”, el cual representa el valor de la elasticidad ingreso de la recaudación del impuesto a las ganancias.

i. La elasticidad ingreso del impuesto a las ganancias

Como se dijo precedentemente, se calcula con una regresión simple el valor de la elasticidad ingreso de la recaudación del impuesto a las ganancias. Si este valor resulta ser mayor a la unidad, entonces se afirma que la variable bajo estudio cuenta con un potencial efecto estabilizador¹⁰.

La pregunta que puede surgir ahora es por qué se dice que, en caso de ser mayor a uno, exista un “potencial” efecto estabilizador. Obtener un resultado de elasticidad ingreso tal como se dijo no hace del impuesto a las ganancias un estabilizador fiscal automático. Luego se debe demostrar que el mismo cumple con el “criterio de relevancia”¹¹.

⁹ Para realizar estas proyecciones se deben hacer los supuestos necesarios en la elasticidad ingreso futura para no cometer errores de estimación.

¹⁰ Si dicha elasticidad es mayor a la unidad, entonces significa que, al variar en un punto porcentual el PBI, la recaudación del impuesto a las ganancias varía en una proporción mayor. Esto quiere decir que la recaudación del impuesto varía en mayor proporción que el PBI. Es decir, en una recesión, la disminución en la recaudación disminuye en una proporción mayor a la disminución del PBI, lo cual deja mayor porción de ingreso disponible y de consumo con respecto a la situación de una disminución de la recaudación del impuesto menor. Esto permite una utilización del ingreso disponible mayor, reactivando el consumo y por lo tanto, evitando una caída del PBI mucho mayor por efecto multiplicador. De manera similar ocurre frente a una expansión económica, donde el proceso especificado ocurre de manera inversa, frenando el aumento del PBI. Esta es otra manera de demostrar el efecto estabilizador del impuesto a las ganancias.

¹¹ Revisar capítulo II sección c.

Ya se demostró que los impuestos a la renta tienen efectos estabilizadores. En esta sección sólo se realiza una demostración más a la ya encontrada anteriormente de manera matemática¹².

Al estimar la ecuación N° 9, se obtienen los siguientes resultados:

$$\ln RIG = -8,632928 + 1,382526 \ln Y(-1)^{13}$$

Como se observa, la ecuación muestra que una variación en un 1% en el PBI (representado por la variable Y), provocó una variación de un 1,38% aproximadamente y en promedio en la recaudación del impuesto a las ganancias en el período que abarca desde 1961 hasta 2012.

Cabe aclarar en este punto que tal vez ese valor encontrado para la elasticidad no resulte ser el más representativo de la realidad. Se insiste que no es la intención de este trabajo encontrar ese valor, pero para futuras investigaciones se propone ajustar la ecuación teniendo en cuenta otras variables tales como aquellas que se nombraron precedentemente y otras como por ejemplo: cambios en los mínimos no imponibles, variaciones en las alícuotas, graves crisis económicas, población, tasa de interés, etc.¹⁴

A pesar de esto, se obtienen los resultados esperados, dado que la elasticidad ingreso de la recaudación del impuesto a las ganancias resultó ser mayor a la unidad, denotando lo que no resulta ser sorpresa, es decir, el potencial efecto estabilizador del tributo.

Para realizar una comparación y así analizar el efecto del impuesto a las ganancias en la economía argentina como agente estabilizador, se toman dos subperíodos.

Por un lado, el que abarca desde 1992 hasta el año 2000.¹⁵ Por otro lado, el que abarca desde el año 2003 hasta el año 2012¹⁶.

El cálculo de la elasticidad ingreso de la recaudación de ganancias del primer subperíodo arroja los siguientes resultados:

$$\ln RIG = -31,09554 + 3,205707 \ln Y(-1)$$

La estimación para el último subperíodo nos muestra la siguiente ecuación:

¹² Revisar capítulo II sección d

¹³ El motivo por el que la variable que representa al PBI se encuentra rezagada es porque la recaudación de ganancias se realiza una vez por año, en el mes de abril, pero con respecto a los ingresos obtenidos en el año anterior.

¹⁴ Otros autores realizaron estimaciones más precisas de la elasticidad ingreso de la recaudación tributaria en Argentina que pueden ser consultados para mayor información (Vega & Diblasi, Volatilidad macroeconómica y estabilizadores automáticos, 2012) y (Vega, 1983).

¹⁵ Como puede observarse, los extremos de este subperíodo en los que podrían considerarse los años 1989 a 1991 y 2001 a 2003 no fueron tenidos en cuenta para la estimación de la elasticidad simplemente para no afectar a dicho valor con los años de crisis de ambos extremos que arrojarían datos erróneos por la utilización propia de valores extraordinarios y alejados de lo "normal".

¹⁶ En otra investigación del autor que contiene más detalles, se realiza una división de la economía en dos partes. Una de ellos, especificada como modelo liberal el cual, entre otros, está representado por la etapa que abarca desde 1992 hasta 2000. Por otro lado, se especifica al modelo estructuralista, representado, entre otros, por el período desde 2003 hasta 2012. Hacer una división tan estricta puede resultar muy subjetivo, para lo cual se siguieron los lineamientos de otros autores (Ferrucci, 1991).

$$\ln RIG = -8,787749 + 1,467212 \ln Y(-1)$$

Como se observa, las ecuaciones parecen indicar que existió un potencial efecto estabilizador mayor en el primero período que en el segundo. Es decir, cuando el estado argentino fue más “pequeño”, se evidenció un efecto estabilizador del impuesto a las ganancias más fuerte que en el período en el que la participación del estado fue más grande, comparativamente hablando. De todas formas, esto aún sigue sin afirmar si el efecto estabilizador de dicho impuesto resulta ser significativo o no. Por esto es que luego se procede en la siguiente sección a averiguar este interrogante.

A modo comparativo, se realiza el cálculo para la elasticidad ingreso de la recaudación de IVA. Por ahora, sólo se muestran los resultados obtenidos, pero luego servirá para realizar un análisis comparativo más puntilloso con respecto a la significatividad del impuesto a las ganancias como agente estabilizador de la economía.

El cálculo de la elasticidad arroja los siguientes resultados:

$$\ln IVA = -11,11360 + 1,258397 \ln Y + 0,547753 \ln RIG^{17}$$

Como se puede observar en la ecuación anterior, al producirse una variación del 1% en el PBI, la recaudación de IVA varió en un 1,25% aproximadamente y en promedio en el período que abarca desde 1961 hasta 2012 y sustancialmente menor al valor encontrado para la elasticidad ingreso de la recaudación del impuesto a las ganancias.

Al mismo tiempo, resulta coherente el valor que acompaña al coeficiente de recaudación del impuesto a las ganancias (*RIG*), ya que es esperable encontrar que, al variar la recaudación de éste, varíe en menor proporción la recaudación de IVA, al producirse un cambio sustancial en el ingreso disponible para consumo, gravado por el IVA.

b. SIGNIFICATIVIDAD DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS COMO ESTABILIZADOR AUTOMÁTICO

Tal como se dijo anteriormente, no basta con demostrar que el impuesto a las ganancias tenga la característica de poseer un efecto estabilizador, sino que también se debe demostrar si dicho efecto resulta ser significativo. Es importante realizar este ejercicio ya que, en caso de no cumplir con el famoso criterio de relevancia, se deberá analizar de una manera exhaustiva cuál es o cuáles son los motivos que impiden que lo sea. Aspectos coyunturales, aspectos de corto plazo, cuestiones jurídicas o combinaciones de todas ellas se deberán analizar para luego poder determinar una receta o propuestas para revertir la situación. De más está decir que no es deseable que esta partida de los ingresos del sector público no sea significativa, debido a las ventajas de contar en la economía con estabilizadores fiscales automáticos, nombradas precedentemente.

Para analizar la significatividad del impuesto a las ganancias como agente estabilizador se realiza la comparación de dos escenarios simulados. Uno de ellos utiliza el modelo de oferta y demanda agregada presentado anteriormente que incluye el impuesto a las ganancias. El otro

¹⁷ Como se puede observar, la ecuación estimada para el cálculo de la elasticidad de ganancias es diferente a la estimada para el cálculo de la elasticidad de IVA. La diferencia es que para el cálculo de ésta última se tuvo en cuenta que la recaudación de IVA depende del ingreso luego de impuestos. Otra variante sería estimar el logaritmo natural de IVA en función del ingreso disponible. En este caso se desagregó en dos términos distintos entre logaritmo natural de ganancias (*RIG*) y logaritmo natural del PBI ya que el objetivo era encontrar el coeficiente que acompañaba a éste término.

escenario lo excluye y luego se procede a la comparación de ambos escenarios. Para ambos escenarios, se hará uso de la siguiente ecuación:

$$Y = \frac{1}{1-b+bt} [A + b(R - T_0) + I + G + XN] \quad (10)$$

Dónde se tiene que:

- ☛ “Y” representa al PBI.
 - ☛ “b” es la propensión marginal a consumir.
 - ☛ “t” es la alícuota impositiva.
 - ☛ “A” representa al consumo autónomo.
 - ☛ “R” son las transferencias del sector público al sector privado.
 - ☛ “T₀” representa a la recaudación base o autónoma¹⁸.
 - ☛ “I”, “G” y “XN” son inversión, gasto público y exportaciones netas respectivamente, variables exógenas.
- ☛ La economía se encuentra en equilibrio, por lo que oferta agregada es igual a demanda agregada ($Y = C + I + G + XN$).

Para ambos escenarios, se utilizan los valores del PBI por objeto del gasto, obteniendo así las demandas agregadas pertinentes, de las cuales se extrae de su comparación, conclusiones acerca de la significatividad del impuesto a las ganancias. La dinámica es la siguiente: para cada uno de los escenarios, a la demanda agregada obtenida se le aplica el filtro del Hodrick- Prescott con un valor de $\lambda=100$ tal como se realizó con la estimación del PBI potencial¹⁹. Luego, resta realizar el análisis de las brechas obtenidas en cada uno de los escenarios. Si el impuesto a las ganancias como estabilizador fiscal automático resulta significativo, la brecha del escenario sin dicho gravamen deberá ser considerablemente mayor (en valor absoluto) a la obtenida en el escenario que sí lo incluye.

Resulta útil y necesario hallar la ecuación de consumo. Es decir, los valores del consumo autónomo y de la propensión marginal a consumir. Dicha ecuación está representada por la siguiente expresión:

$$C = C(Y) = -30000000 + 0,7314 Y_d$$

Ahora, se analiza con detalle cada uno de los escenarios por separado, levantando los supuestos que resulten necesarios y al mismo tiempo útiles para facilitar cálculos y simulaciones.

Escenario N° 1:

Para la ecuación N° 10 se realizarán los siguientes supuestos:

- ☛ El consumo autónomo es considerado nulo, es decir, $A = 0$.²⁰
- ☛ El sector público no realiza transferencias al sector privado. Por lo tanto, $R = 0$.
- ☛ El valor de recaudación autónoma también es considerado nulo ($T_0 = 0$).
- ☛ Como se dijo anteriormente, I, G y XN son variables exógenas.

¹⁸ Podría pensarse a la recaudación autónoma como a aquella que no es explicada por la recaudación de los impuestos que gravan a la renta.

¹⁹ Revisar capítulo III sección c.

²⁰ Carece de intuición económica utilizar el valor que se obtuvo para el consumo autónomo en la estimación de la ecuación de consumo (-30000000). Además, al ser un valor comparativamente pequeño con respecto a los datos de consumo, es que se lo consideró nulo para completar este ejercicio.

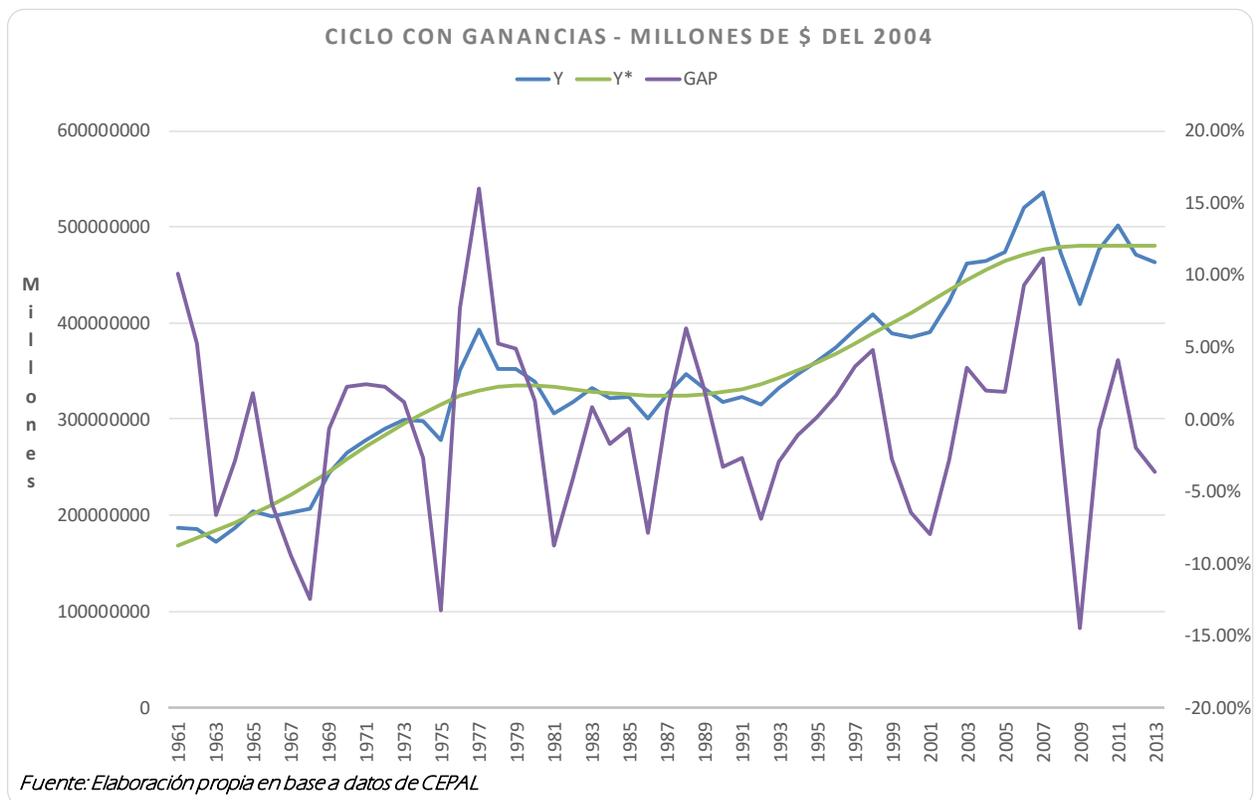
El valor de la alícuota impositiva estará dado por una variable proxy de la participación de la recaudación total en el PBI. Es decir: $t = \frac{RT}{PBI}$.

Simplemente, se reemplaza en la ecuación N° 10 los valores obtenidos de propensión marginal a consumir, de la variable proxy de la alícuota impositiva, y de inversión, gasto público y exportaciones netas.

Los resultados obtenidos para este modelo se pueden apreciar en el gráfico N° 5. En el mismo, se encuentran representadas las líneas del PBI simulado (que podría entenderse como un gráfico de la evolución de la demanda agregada, pero al mismo tiempo suponemos que la economía se encuentra en equilibrio, por lo que oferta agregada es igual a demanda agregada). A los valores obtenidos al introducir los datos en la ecuación N° 10 se les aplicaron el filtro de Hodrick-Prescott, obteniendo así un PBI potencial simulado. En el eje secundario (eje derecho), está representada la brecha entre las dos líneas antes obtenidas.

Por lo pronto, no se dirá mucho más acerca de este gráfico. Es menester repetir el procedimiento para el escenario que excluye al impuesto a las ganancias de la economía, y de la comparación entre ambos surgirán las conclusiones deseadas.

Gráfico 5



Se analizan ahora cuáles son los resultados obtenidos en el siguiente escenario, que excluye la participación del impuesto a las ganancias en la economía.

Escenario N° 2:

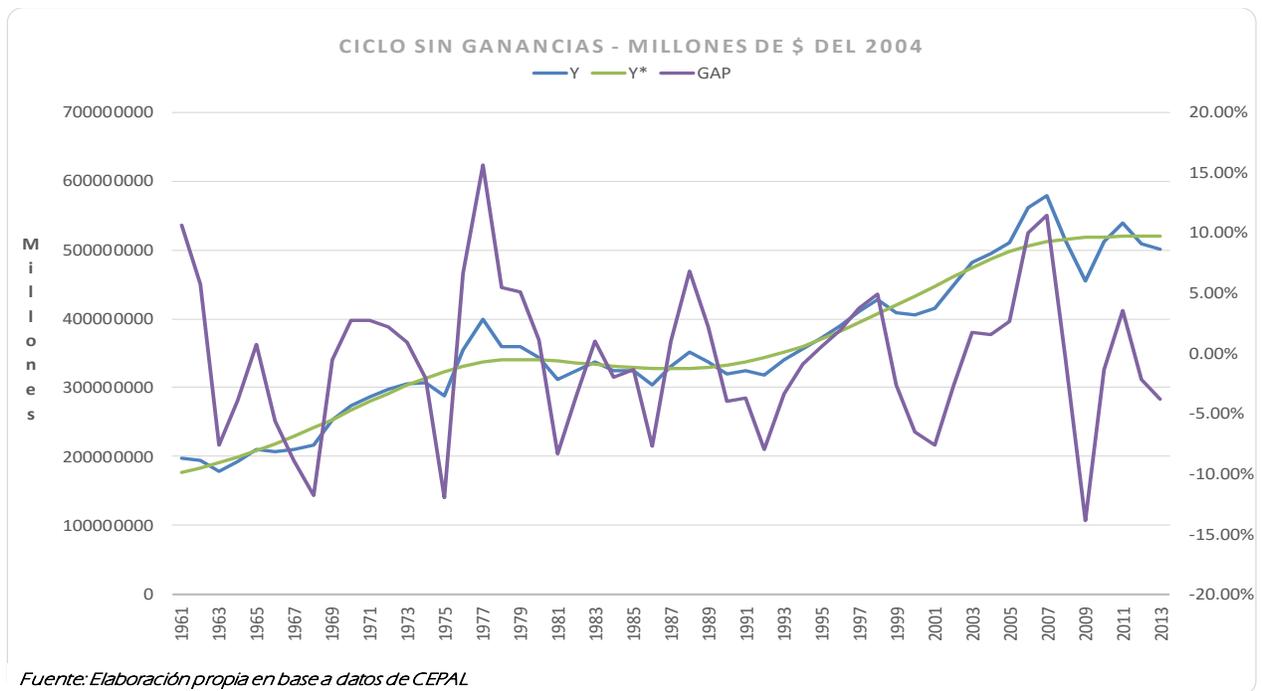
Para la ecuación N° 10 se realizarán los siguientes supuestos, muy similares a los sentados en el escenario N° 1:

- El consumo autónomo es considerado nulo, es decir, $A = 0$.
- El sector público no realiza transferencias al sector privado. Por lo tanto, $R = 0$.
- El valor de recaudación autónoma también es considerado nulo ($T_0 = 0$).
- Como se dijo anteriormente, I , G y XN son variables exógenas.
- El valor de la alícuota impositiva estará dado por una variable proxy de la participación de la recaudación total en el PBI, excluyendo a la recaudación del impuesto a las ganancias. Es decir: $t = (RT - RIG) / PBI$.

Los resultados obtenidos para este modelo están representados en el gráfico N° 6.

En dicho gráfico se encuentran representadas las mismas líneas que en el gráfico N° 5, pero excluyendo de los cálculos el efecto del impuesto a las ganancias. Medidas en el eje principal (eje izquierdo), están representadas las líneas de PBI efectivo y PBI potencial simulado a partir de los objetos del gasto de la demanda agregada. Por su parte, medida en el eje secundario (eje derecho), está representada la línea de brecha entre las dos líneas anteriores.

Gráfico 6



A simple vista, los gráficos N° 5 y N° 6 parecieran ser idénticos. Pero a pesar de esa similitud, existen leves diferencias entre uno y otro, y para poder analizarlas con mayor detenimiento se analiza la comparación entre las brechas obtenidas en cada uno de los escenarios.

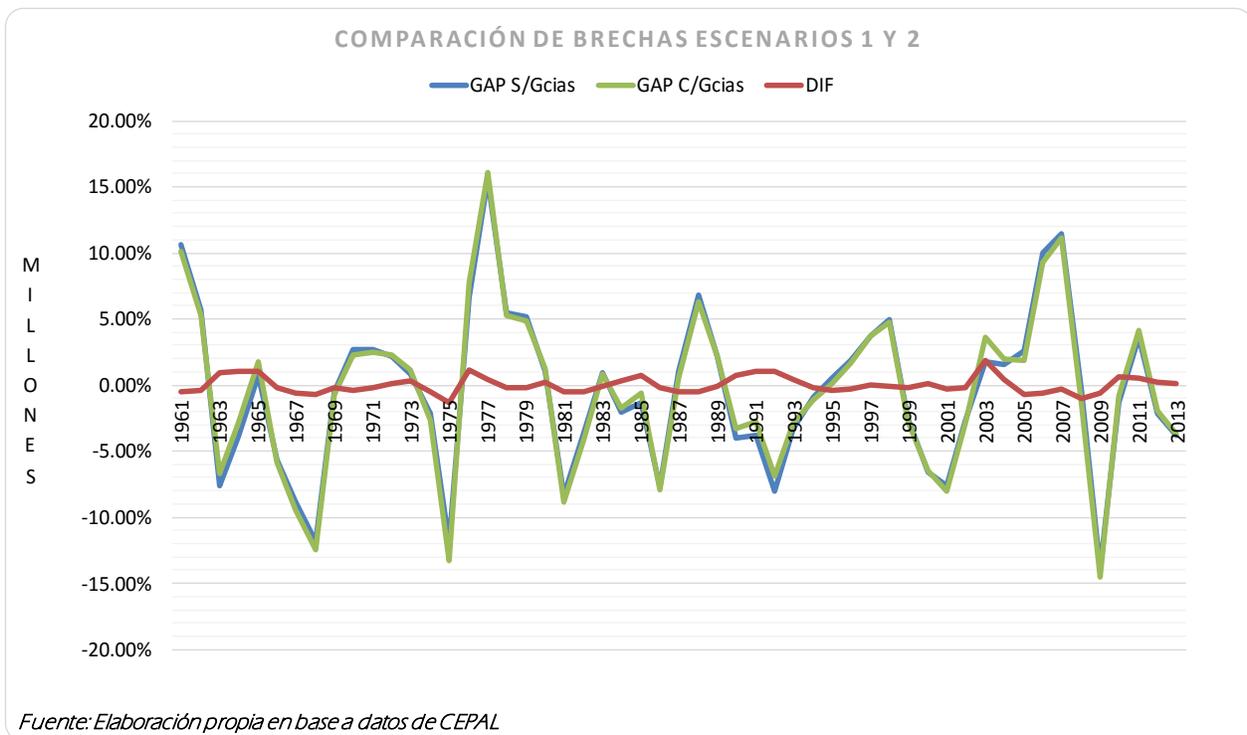
En el gráfico N° 7 se puede apreciar la comparación resaltada en el párrafo anterior. Tal como se puede observar, no existen diferencias significativas entre los dos modelos establecidos. Es decir, si bien en la sección anterior encontramos a través de la elasticidad ingreso de la recaudación del impuesto a las ganancias que dicho gravamen tienen efecto estabilizador, este ejercicio nos da pruebas de que dicho efecto resulta no significativo.

A pesar de ello, se describe un período en el que pareciera existir algún efecto por la inclusión del impuesto a las ganancias. Nos referimos a los años 1991 y 1992, en los que se muestra que la ausencia del impuesto ha provocado una brecha mayor. Y esto es concordante con los resultados obtenidos en el cálculo de la elasticidad ingreso para los dos períodos representativos de los modelos liberal y estructuralista. El período 1991-1992 cae en aquel modelo liberal para el cual se calculó la elasticidad, y que resultó ser significativamente mayor a la unidad. Más precisamente, se obtuvo una elasticidad ingreso de la recaudación del impuesto a las ganancias igual a 3,20 aproximadamente. Por lo tanto, ya no resulta tan sorprendente encontrar que para aquellos años, la brecha obtenida sea menor que en la situación de ausencia del impuesto.

Aun así, el hecho de que en sólo dos años se haya observado un efecto estabilizador del impuesto a las ganancias, eso no compensa todo un período de 50 años en los que prácticamente no existe tal efecto.

Por lo tanto, se concluye que el impuesto a las ganancias en Argentina tiene un potencial efecto estabilizador observable en el valor de la elasticidad ingreso, pero carece de significatividad lo cual provoca que no cumpla con el criterio de relevancia.

Gráfico 7



Al buscar una explicación o pistas que indiquen el porqué de esta situación inevitablemente en primer lugar se debe observar con detenimiento cuál es la estructura de la

recaudación total y las participaciones de cada uno de los ítems impositivos que el estado recauda durante el período bajo análisis.

La composición de ingresos en la recaudación total está conformada por tres grupos generales. Por un lado, la recaudación de impuestos que están compuestos por el IVA, impuesto a las ganancias, impuestos internos y otros²¹. La recaudación de aduanas está compuesta por derechos de importación, derechos de exportación y otros, mientras que la recaudación por seguridad social está compuesta por aportes personales, contribuciones patronales y otros. De estos tres grandes grupos, el total de impuestos se lleva la mayor participación con casi un 62% de la recaudación total en promedio durante todo el período, dejando la porción restante a aduanas y seguridad social.

Observando con detenimiento en el gráfico N° 8, durante la mayor parte del período bajo estudio la participación de IVA en la recaudación total fue mayor que la de ganancias. A partir de 1975 en adelante, la participación de ganancias nunca superó a la de IVA²². Es decir, durante los más de 50 años bajo estudio, durante casi 40 años la participación del impuesto a las ganancias es menor a la de IVA, impuesto que, como se analizó en el cálculo de elasticidades, tiene un efecto estabilizador notablemente menor que el de ganancias²³.

Como se dijo, desde 1975 esto así, y jamás la situación se revirtió. En promedio, para todo el período, la participación de IVA es cercana al 23%. Por su parte, el impuesto a las ganancias representa un 13,38% de la recaudación total, valor cercano al 11% que representa la participación del total de aduanas, y un 14% menos que los aportes de seguridad social.

El gráfico N° 8 reafirma lo dicho en párrafos anteriores, dando una imagen más clara de la evolución de ambos gravámenes impositivos. Ahora ya no resulta tan sorprendente el hecho de que el impuesto a las ganancias carezca de significatividad, volviéndose cada vez más débil frente a otros impuestos, desaprovechando ese potencial efecto estabilizador que tiene.

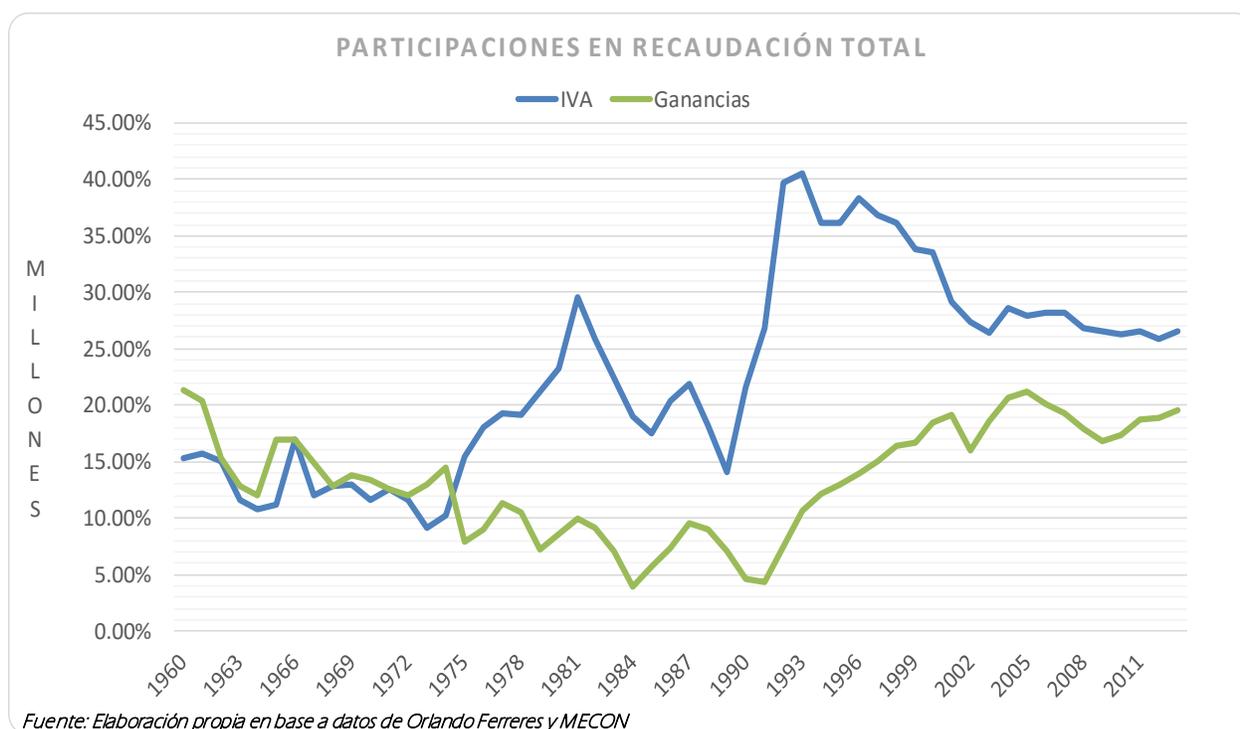
Pero es cierto también que éste no es el problema troncal. Si así lo fuera, sería muy sencillo resolverlo. Sólo basta con otorgarle mayor participación a ganancias. Pero hay de fondo otros problemas de carácter estructurales que provocan esta pérdida de eficiencia. Uno de ellos es un problema que aqueja a nuestro país desde hace ya varias décadas: la inflación. Esto combinado con una deficiente actualización de escalas impositivas provocan un atraso de la alícuota significativo.

²¹ Dentro de estos ítems encontramos las recaudaciones de reintegros, internos coparticipados, premios de juego, transferencias de inmueble, ganancia mínima presunta, capital cooperativas, otros coparticipados, bienes personales, créditos y débitos en cuentas corrientes, combustibles ley 23.966 – naftas, combustibles ley 23.966 – otros, otros s/combustibles, monotributo impositivo, adicional s/cigarrillos, radiodifusión p/TV, AM y FM y otros impuestos.

²² Tengamos en cuenta también que no fue hasta 1974 que se conoce al impuesto a las ganancias tal como lo conocemos hoy. Antes de ese año era conocido como impuesto a los réditos, gravamen creado en 1932.

²³ Se dice notablemente menor sólo por los resultados obtenidos, pero es de esperar que la elasticidad ingreso de la recaudación de IVA sea levemente mayor a la unidad, siendo su evolución casi un espejo de la evolución del PBI.

Gráfico 8



De los últimos casi 70 años, 66 tuvieron un tasa de inflación positiva, 55 una tasa de inflación estrictamente mayor a 10 puntos y sólo 4 mostraron una tasa de inflación negativa. Argentina carece de memoria inflacionaria, y la inestabilidad prácticamente está instalada, distorsionando a cada año todos los precios de la economía. Esta constante inestabilidad provoca que cada vez más personas sean susceptibles del pago del impuesto, aun cuando su salario real no ha mejorado o incluso, se vio deteriorado. Por este motivo, la actualización de escalas, de mínimos no imponibles y personas alcanzadas por el gravamen resulta ser urgente y clave para recuperar la significatividad del impuesto como agente estabilizador y dotarlo de protagonismo.

Para dar unos pasos hacia una situación óptima, se muestran en este trabajo algunas propuestas para darle al impuesto a las ganancias la significatividad necesaria para cumplir con el criterio de relevancia.

Pero ahora resulta interesante comparar la situación argentina con el caso chileno. La elección de Chile y no otro país radica en que la comparación es más interesante cuando se trata de otro país latinoamericano que además, de todos los de la región, es aquel que tiene sus cuentas fiscales más ordenadas. Para futuras investigaciones, se propone también realizar la comparación con Brasil, cuya economía es similar a la argentina, y resulta ser el país más grande en materia económica de la región, además de los grandes vínculos comerciales que nuestro país mantiene con la economía brasileña. En la sección siguiente, se realiza un breve análisis del impuesto a las rentas en la economía chilena.

C. COMPARACIÓN CON EL CASO CHILENO

Para el caso chileno, se aplicará exactamente el mismo método que para el caso argentino. Se plantean dos escenarios, en el cual uno de ellos considera el efecto del impuesto a

la renta²⁴ y el otro no. A partir de la ecuación N° 10, se reemplazan los valores obtenidos para cada una de las variables, utilizando los valores de PBI chileno por objeto del gasto.

Para este caso no se realizarán los cálculos de elasticidad ingreso de la recaudación del impuesto a la renta, sino que directamente se procede al análisis de la significatividad del impuesto.

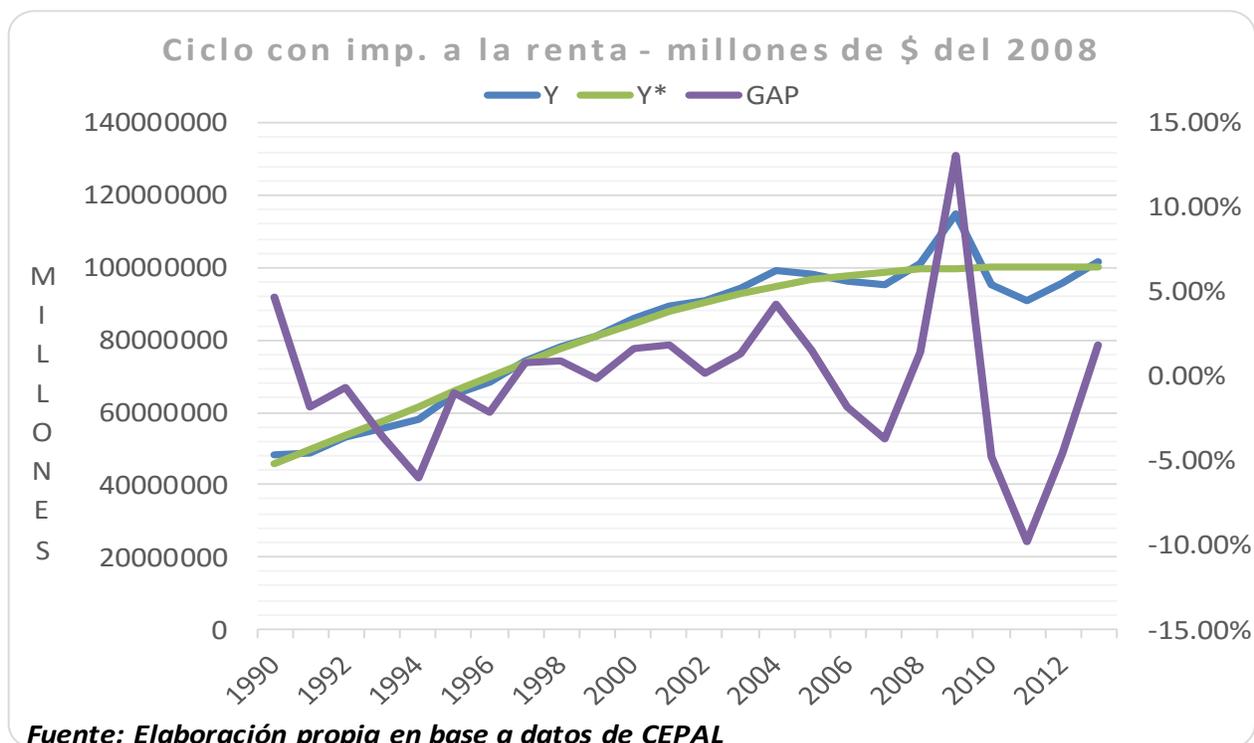
Escenario N° 1:

Tal como se dijo, en este escenario está considerado el efecto del impuesto a la renta en la variable “t” de la ecuación N° 10. Repasemos los supuestos de este modelo:

- El consumo autónomo es considerado nulo, es decir, $A = 0$.²⁵
- La propensión marginal a consumir obtenida es $PMgC = 0,7985$
- El sector público no realiza transferencias al sector privado. Por lo tanto, $R = 0$.
- El valor de recaudación autónoma también es considerado nulo ($T_0 = 0$).
- I, G y XN son variables exógenas.
- El valor de la alícuota impositiva estará dado por una variable proxy de la participación de la recaudación total en el PBI. Es decir: $t = \frac{RT}{PBI}$.

Los resultados obtenidos luego de reemplazar los valores correspondientes en la ecuación son los representados en el gráfico N° 9.

Gráfico 9



²⁴ En Chile el impuesto es conocido con el nombre formal de impuesto a la renta, pero es análogo al impuesto a las ganancias en Argentina.

²⁵ Para este caso, también se obtuvo un valor negativo de consumo autónomo en la estimación de la ecuación. Por lo tanto, también se lo considero igual a cero en el resto del procedimiento.

En el eje principal, se encuentra representadas las líneas de PBI efectivo y de PBI potencial simulado²⁶. En el eje secundario, está representada la brecha entre las dos líneas anteriores. Tal como se hizo en el caso argentino, carece de sentido analizar a fondo los resultados obtenidos hasta aquí. Lo interesante es realizar la comparación con el caso que excluye al impuesto a la renta de la economía, que a continuación se procede a presentar.

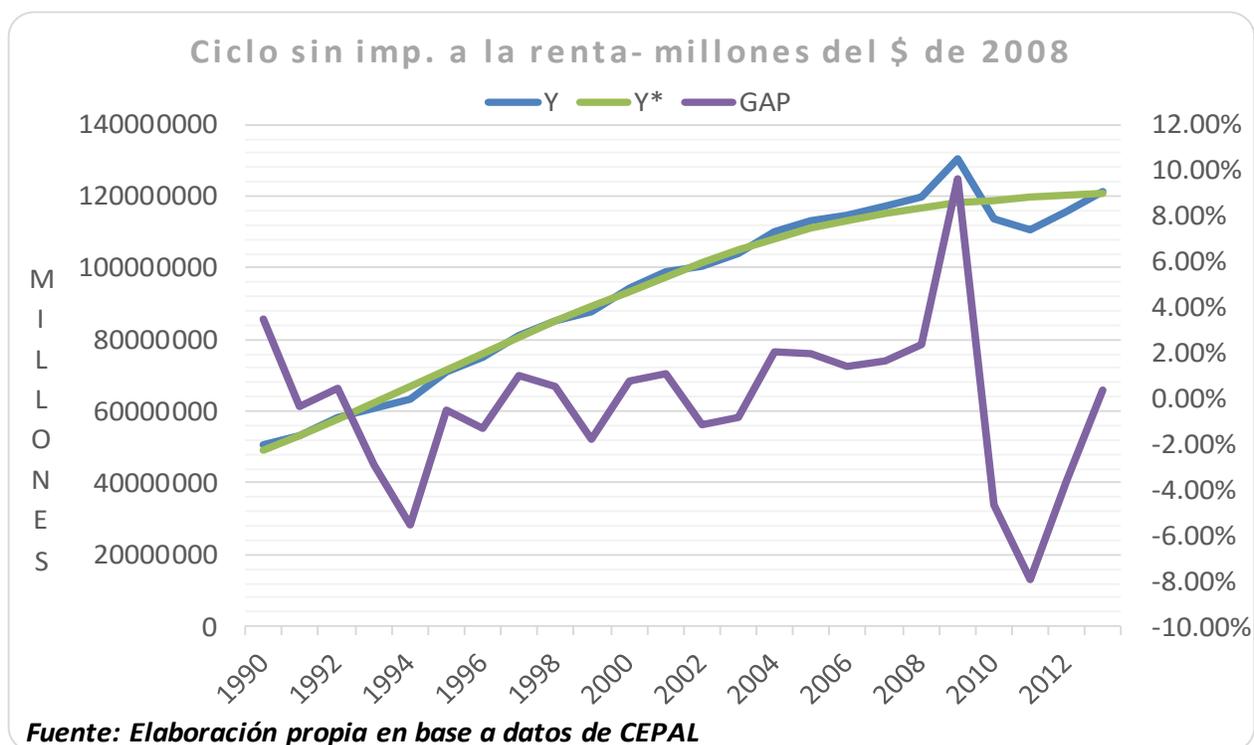
Escenario N° 2:

A modo de repaso, lo supuestos para este escenario son los siguientes:

- El consumo autónomo es considerado nulo, es decir, $A = 0$.
- a propensión marginal a consumir obtenida es $PMgC = 0,7985$
- El sector público no realiza transferencias al sector privado. Por lo tanto, $R = 0$.
- El valor de recaudación autónoma también es considerado nulo ($T_0 = 0$).
- Como se dijo anteriormente, I , G y XN son variables exógenas.
- El valor de la alícuota impositiva estará dado por una variable proxy de la participación de la recaudación total en el PBI, excluyendo a la recaudación del impuesto a las ganancias. Es decir: $t = (RT - RIG) / PBI$.

Los resultados obtenidos para este escenario se encuentran representados en el gráfico N° 10.

Gráfico 10



²⁶ Recordemos que las líneas obtenidas representan demandas agregadas y que no siguen la misma evolución del PBI chileno. Por este motivo, es que se dice que los resultados obtenidos son los "simulados".

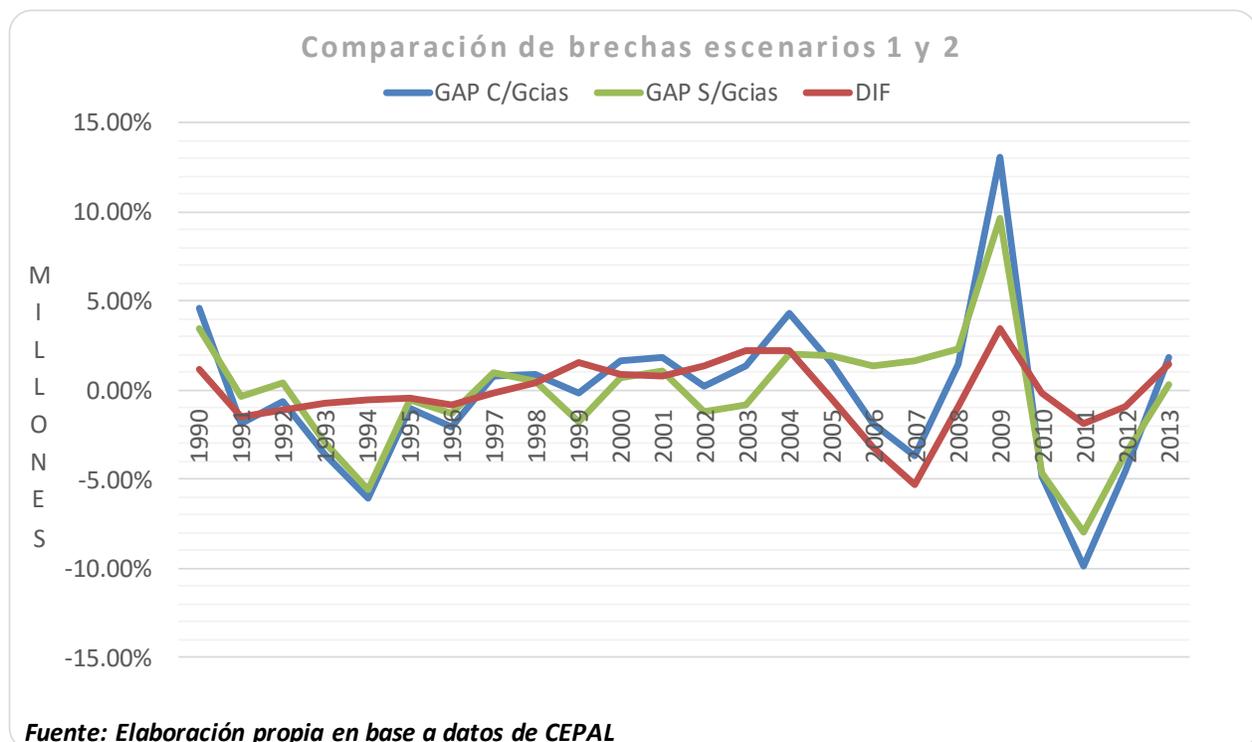
Puede apreciarse en el gráfico que las líneas de PBI efectivo y potencial simulados están representadas en el eje principal, y la brecha entre ambas, representada en el eje secundario.

Al realizar la comparación entre ambas, aquí si se observan diferencias sustanciales, en contraposición al caso argentino en el que costaba identificar diferencias entre los escenarios, y sólo en dos años de los casi 50 bajo estudio se podía hacer una comparación. Se analizan en el gráfico N° 11 las diferencias entre las dos brechas.

Tal como puede apreciarse, en este caso sí encontramos grandes diferencias entre los dos escenarios. Desde el inicio del período, en 1990, hasta 1998, el gráfico muestra la existencia de un escasamente significativo efecto estabilizador, al encontrar un valor de brecha con impuesto a la renta menor que el valor de brecha sin el impuesto. A partir de 1998 hasta 2004, contrariamente, el gráfico muestra un efecto desestabilizador en la economía, pero las diferencias no son significativas en extremo, y ambas líneas muestran la misma tendencia. Pero sí resulta intrigante al observar la gráfica para el período 2004-2008, en el que podemos observar que el efecto estabilizador del impuesto a la renta es sumamente significativo. El escenario con el impuesto muestra en decrecimiento de la brecha notable, mientras que el escenario sin el gravamen muestra una tendencia estable de la misma, manteniéndose cercana al 1,5%, y la diferencia entre ambas líneas es realmente notable. Al preguntar el porqué de esta situación, encontramos que el contexto coyuntural chileno durante este período es realmente particular.

En el período 2004-2008 se registra un preocupante deterioro de los términos de intercambio en Chile, con tal magnitud que en el año 2008 habían caído un 15% con respecto al año anterior.

Gráfico 11



A causa de esto, las exportaciones comenzaron a caer. Las exportaciones de cobre se desaceleraron del año 2004 al 2005. En el año 2006 parecieron recuperarse, pero luego enfrentaron una grave desaceleración que concluye en los años 2008 y 2009 con caídas superiores al 13%. Esto, inevitablemente produjo un enfriamiento de la economía, con un PBI que disminuía su velocidad de crecimiento, encontrando en 2009 una caída superior al 1,5% (Agosin & Alexis, 2011).

Sin embargo, el efecto estabilizador del impuesto a la renta fue contundente. Y si bien existen tal vez varios motivos de porqué esto fue así, resulta importante para el foco de esta investigación resaltar dos de ellos:

 **Inflación:** desde 1990, la economía chilena tiene propuesta una meta inflacionaria del 3% anual, que si bien no fue lograda de manera estricta, la tasa de inflación del país es menor a los dos dígitos desde 1994.

 **Sector fiscal ordenado:** esto se debe a dos grandes motivos. Por un lado, el estricto respeto a la ley de responsabilidad fiscal bajo la cual el accionar del estado chileno se ordena. Y por otro lado, como principal factor, un comportamiento estatal chileno absolutamente reglado por el objetivo de balance estructural, sobre el cual el presupuesto del estado se elabora y estima en función del precio internacional del cobre²⁷.

V. PROPUESTAS PARA UNA ECONOMÍA ESTABLE

Lograr que la economía no sufra importantes fluctuaciones no es tarea fácil, sobre todo para las economías latinoamericanas, cuyo historial muestra a sus economías con una marcada volatilidad, y más aún para la economía argentina. En este trabajo se estableció la capacidad estabilizadora del impuesto a las ganancias, que en un principio representa al principal componente estabilizador de PBI argentino. Una vez analizada la escasa capacidad estabilizadora de dicho tributo, se procede a remarcar ciertos aspectos en lo que tal vez sea necesario un ajuste, una vuelta de tuerca. Esto no quiere decir que las recomendaciones presentadas a continuación representen una receta de éxito, ya que es sumamente necesario que el legislador conozca con exactitud el punto en el cual se encuentra la economía, y la coyuntura que el país vive. Aun así, es esencial prestar suma atención a las deficiencias que la economía muestra, y lograr así dar un paso más cerca de la situación óptima.

Se analizan ahora aquellos aspectos en los que se debería prestar más atención. Siguiendo a Martner (2000), podría existir una herramienta que pueda ser aplicada en las economías latinoamericanas en su conjunto. Existe todo un desafío de hacer compatible crecimiento y equidad en conjunto con una mejora en la distribución del ingreso. Pero tal vez sea necesario un pacto fiscal de las economías latinoamericanas (CEPAL, 1998). Este pacto fiscal

²⁷ El Balance Estructural es un indicador que resulta de estimar el balance presupuestario del gobierno central que se obtendría en un año particular si el precio del cobre estuviera en su nivel de mediano plazo y la actividad económica (medida a través del PIB) estuviera en su nivel de tendencia. Así, al aislar el efecto de movimientos cíclicos del precio del cobre y de la actividad económica sobre los ingresos fiscales, este indicador entrega una medida de la sostenibilidad que tienen en el tiempo, más allá de las fluctuaciones cíclicas de la economía, los niveles de gasto incorporados en el presupuesto.

debe sentarse bajo dos pilares fundamentales, que son la estabilidad y la responsabilidad. El principio de estabilidad supone que el gobierno realiza un manejo de las finanzas de manera responsable, transparente y sin sorpresas para el sector privado, dotándose de pedecibilidad. El pilar de responsabilidad supone sostenimiento en las decisiones, sobre todo en el largo plazo, sostenibilidad de las cuentas fiscales y de regulación de la demanda agregada.

Suponer la creación e implantación de este pacto fiscal supone que los gobiernos recuperen campo de acción, asumiendo un papel más participativo en la economía, trabajando para la reducción de la volatilidad, mejorando su desempeño y eficiencia.

Lograr economías con estabilidad, con un PBI efectivo lo más cercano posible al PBI potencial, no es tarea fácil. Pero los gobiernos tienen herramientas a su alcance que permiten reducir la volatilidad de sus economías. En este trabajo se distinguió de manera teórica cómo un impuesto sobre la renta permite lograr esto. Pero también se advirtió cómo no tienen en Argentina un peso significativo como para lograr ese tan deseado efecto estabilizador. Por tal motivo, es que los gobiernos deben crear espacios para la plena operación de los estabilizadores fiscales automáticos. Cuando las economías crecen menos de lo esperado, o enfrentan un período recesivo, aparece un déficit público para un presupuesto dado, y se observa como contrapartida una baja en las tributaciones. Los estabilizadores fiscales automáticos contribuyen a amortiguar aquellas variaciones en el ciclo, estimulando a la economía en períodos recesivos y frenándola en períodos de recalentamiento. Los gobiernos tienen la posibilidad de dejar actuar libremente a los estabilizadores automáticos, frenar o reforzar su accionar con políticas de carácter discrecional. Por ejemplo, durante una recesión, la reacción instintiva de los gobiernos para no empeorar el déficit público es aplicar políticas de disminución de gasto, empeorando aún más la situación. En otras situaciones, el presupuesto puede verse envuelto en un crecimiento explosivo de la deuda pública, absorbiendo gran parte de los ingresos obtenidos por los intereses en el pago de deuda. Por este motivo, para mantener un coeficiente estable de deuda/PBI²⁸ resulta de suma importancia que la tasa a la que la economía se endeuda no supere a la tasa a la que la economía crece. Si la tasa de interés aumenta y la tasa de crecimiento cae repentinamente, de inmediato se pone en tela de juicio la capacidad del sector público en el cumplimiento de sus obligaciones²⁹. Así, adoptar objetivos de saldo público de forma independiente al nivel de actividad y de otras variables macroeconómicas (como la inflación o el desempleo) puede resultar sumamente nocivos.

De esta manera, resulta preciso y de suma importancia ajustar de forma exacta los mecanismos que se vayan a aplicar, para evitar la utilización de herramientas incorrectas en calidad o en grado que puedan empeorar la situación. Al mismo tiempo, actuar de manera prudencial le da al gobierno cierta responsabilidad en su actuar, aumentando la confianza y expectativas que los agentes privados depositen en él, dándole esto eficacia y eficiencia a las políticas públicas.

Además de crear espacios para la operación de los estabilizadores fiscales automáticos, el legislador debe conocer de manera precisa cuáles son los mecanismos que interfieren de manera positiva o negativa en ellos. Estos mecanismos son, entre otros, el peso del sector público en la economía, la progresividad del sistema tributario, los esquemas de empleo público y de

²⁸ Cabe aclarar que sólo el déficit no es un aspecto negativo para las economías. Lo que resulta sumamente nocivo en su persistencia en el tiempo, y la baja capacidad del sector público para enfrentar sus obligaciones con crecimiento económico sostenido.

²⁹ Muchos expertos en el tema cuestionan de manera explícita el uso de la política monetaria de manera exclusiva y/o excesiva para estabilizar la economía, sobre todo si se enfrentan períodos de estancamiento con inflación, comúnmente llamados períodos de estanflación.

subsidios de desempleo y la sensibilidad del desempleo a las variaciones del producto bruto interno (Martner, 2000).

En América Latina, prácticamente ha fracasado la utilización de la política fiscal como instrumento anticíclico, y la economía argentina no fue exenta a esto. Cuando se entra en recesión, la preocupación principal es controlar los episodios de insolvencia financiera, y en épocas de bonanza se tiende a aumentar el gasto público. Los estabilizadores fiscales automáticos deben ser comprendidos en un sentido estricto, como mecanismos simétricos que operan en ambas fases del ciclo. Más que definir ciclo con exactitud, se debe conocer de manera precisa la relación existente entre déficit fiscal y nivel de actividad, sin considerar cada uno de manera independiente, y acotar al primero a límites máximos que puede tomar.

También es de suma importancia que se pueda mantener cierta flexibilidad en la política económica que le dé al gobierno campo de acción para actuar ante situaciones imprevistas.

También es cierto que para permitir que la economía encuentre la senda de estabilidad y se guíe sobre ella, es absolutamente necesario que quienes son los responsables de la conducción económica de la nación conozcan con suma precisión la posición de la economía y sus características coyunturales. Por tal motivo, cobra gran importancia la definición que se le dé al concepto de “normalidad”, sobre el cual se guiarán los legisladores para la aplicación de políticas destinadas a darle rienda suelta a la estabilidad. Por este motivo, debe ser adecuada la distinción entre tendencia y ciclo, conociendo aquello que la economía necesita para volver a la línea de tendencia. Esto parece ser un trabajo casi artesanal, de suma precisión. Y tal vez en la práctica puede resultar muy difícil aplicar políticas para la estabilidad, pero renunciar a ello puede ser aún peor.

Otro factor que resulta de gran importancia e influencia en la capacidad estabilizadora del sector público es el diseño institucional con el que se cuenta. Es de suma trascendencia que éste cuente con transparencia y consistencia, permitiendo acotar el accionar del gobierno al nivel de actividad económica. Debido a la debilidad del estado en este sentido, la sola operación de los estabilizadores fiscales automáticos puede resultar insuficiente. Por este motivo es necesario agregar herramientas que doten a sector público de capacidad de estabilización, tales como los fondos de estabilización. Éstos funcionan de manera tal que durante los períodos de expansión de la economía se nutre el fondo con los recursos excedentes, que son utilizados durante las fases de contracción. Es cierto que para que los fondos sean exitosos es necesario que las fases de expansión compensen o excedan a las fases de crisis. Otros países lograron éxito utilizando fondos de estabilización en sus economías, y un ejemplo de éstos son los fondos petroleros. Los precios del petróleo son inestables e impredecibles, y por lo tanto los ingresos que se obtienen de sus exportaciones también lo son. Los fondos de estabilización tienen como objetivo resolver el problema creado por el carácter volátil de los ingresos petroleros. Cuando éstos son elevados, el presupuesto destina parte de ellos al fondo; cuando son bajos, se usa parte del fondo para financiar al presupuesto. De todas maneras, existe evidencia que muestra casos diversos, en los que estos fondos tuvieron éxito en su aplicación y otros países en los que su aplicación no muestra diferencia contundente con respecto a otros países con economías similares y que no aplican fondos de estabilización (Davis, Ossowski, Daniel, & Barnett, 2001). Un caso de una economía que logró aplicar de manera exitosa un fondo de estabilización petrolero es Noruega. El fondo gubernamental de petróleo de Noruega fue creado en 1990 con el objetivo de dar un manejo coherente a los objetivos de largo plazo de política económica (Céspedes & Rappoport, 2006). La economía noruega es una clara excepción a la llamada enfermedad holandesa.³⁰

³⁰ La enfermedad holandesa se produce cuando hay un boom en el sector exportador de recursos naturales que aumenta el valor de la moneda nacional, por lo tanto, deteriora la competitividad del sector

Si bien es cierto que con la sola operación de los estabilizadores automáticos no es suficiente para estabilizar a la economía argentina y se necesitan de otras herramientas como las nombradas precedentemente, tampoco se debe dejar de lado su utilización. Dejar operar a los estabilizadores automáticos trae consigo innumerables ventajas, permitiendo al legislador evitar los lags o rezagos que sufre en la aplicación de políticas discrecionales. Por lo tanto, es imprescindible dotar de significatividad a los estabilizadores fiscales automáticos en Argentina. Para ello, resulta necesario una urgente actualización de alícuotas y mínimos no imponibles, personas físicas y jurídicas afectadas por el impuesto y personas exentas. Esto en conjunto con la creación de espacios para la tributación progresiva eliminando grados de libertad al impacto de impuestos regresivos. Al mismo tiempo, es necesario comenzar a regular de manera más eficiente la aplicación de seguros de desempleo, reduciendo aspectos burocráticos a la hora de otorgarlos. Para ello, será imprescindible conferir desincentivos al empleo informal, por lo cual la tributación de la renta debe ser lo más precisa posible.

Existe todo un sinnúmero de herramientas que el estado tiene a su alcance para sostener una economía lo más estable posible reduciendo la volatilidad del producto bruto. Algunas de ellas centran la atención en la colocación de mecanismos correctores de más fácil aplicación. Otras, sin embargo, pretenden un cambio estructural institucional de fondo y con resultados que tal vez puedan visualizarse a más largo plazo. Aun así, no por más difícil de aplicar o por más lejos que se disfruten los beneficios deben dejar de aplicarse estas medidas, ya que renunciar a esto pueden ser aun peor.

VI. CONCLUSIONES

Luego de haber establecido con precisión la capacidad estabilizadora del impuesto a las ganancias en Argentina, llegamos a la principal conclusión de que el mismo no cumple con el criterio de relevancia. El peso en la economía no resulta relevante, perdiendo participación en relación a los demás ingresos tributarios, sobre todo con respecto a la tributación de IVA que posee menores capacidades de estabilización y la gran implicancia de ser un impuesto regresivo.

Si bien es cierto que en este trabajo se logró demostrar la escasa significatividad del impuesto a las ganancias, resulta justo realizar una estimación lo más precisa posible de la elasticidad de dicho gravamen. Es cierto que no es el objetivo de este trabajo encontrar el valor exacto de esa elasticidad. Sólo se pretendía corroborar que la variación de su recaudación al variar en un punto porcentual el producto bruto interno fuera mayor a la unidad. A pesar de esto, el autor se compromete a realizar una estimación lo más precisa posible, incluyendo variables que se desestimaron en este trabajo.

De todas formas, con el apoyo de las estimaciones realizadas, podemos afirmar que en el período 1992-2000 muestra una elasticidad del impuesto a las ganancias de más del doble que la elasticidad obtenida para el período 2003-2012, período que se diferencia del anterior por una participación del estado más activa en la economía y con objetivos de distribución del ingreso más específicos. Claro está que para obtener una mayor capacidad estabilizadora del impuesto

manufacturero. Este término surge en la década de 1960, cuando las entradas de divisas en los Países Bajos aumentaron considerablemente luego del descubrimiento de yacimientos de petróleo en Slochteren, trayendo consigo una apreciación de la moneda local, perjudicando la competitividad de las exportaciones no petroleras.

a las ganancias no es condición suficiente que el estado tenga una participación más activa en la economía. No es cantidad o tamaño sino más bien calidad. El estado debe amigarse con el pragmatismo y saber en qué momento la economía necesita más o menos estado. Por este motivo, reglar la participación del estado puede ser una mala idea si se lo piensa en un carácter estricto y no se le otorga al sector público cierto margen de maniobra para poder hacer uso de políticas discrecionales cuando la economía le exige mayor participación y protagonismo.

Es menester pensar en un modelo preciso que permita considerar situaciones óptimas. En esta investigación se hizo la comparación de dos escenarios. Uno de ellos es el actual, y el otro elimina de escena al impuesto a las ganancias. Una tercera parte podría ser incluir una recaudación óptima que contemple las propuestas establecidas en el apartado anterior, y pueda aportar una situación óptima a la que se podría haber llegado o bien a la que efectivamente se llegó.

También cabe destacar que sólo con el impuesto a las ganancias como agente estabilizador de la economía no alcanza, aunque éste opere de manera eficiente. También deben establecerse otros mecanismos de estabilización automática, tales como el seguro de desempleo o los fondos de estabilización. Al mismo tiempo, deben incluirse políticas de largo plazo que sean consistentes con los objetivos de estabilidad y solvencia del sector público.

A pesar de todo esto, el principal problema no es la escala desactualizada de impuesto a las ganancias, o ineficacia de los seguros de desempleo, o la no utilización de fondos de estabilización. El problema central en Argentina siempre fue la inflación. En los últimos 70 años, sólo 17 tuvieron una tasa de inflación igual a un dígito, y sólo unos pocos años de esos 17 fueron tasas de inflación negativas. En Argentina no existe memoria inflacionaria, y esta gran aceleración de los precios indica una marcada distorsión de la economía. Actualizar las escalas de impuesto a las ganancias no tiene sentido si ésta es una tarea que debe realizarse todos los años. El principal problema que debe atacarse es la inflación.

Otro gran problema que sufre nuestro país no es de índole económica. Cada crisis trajo consigo un deterioro institucional que resulta difícil de arreglar. El sector público ha perdido credibilidad, o bien se hace propia de ella sólo por un tiempo hasta que una nueva crisis pone en duda su eficiencia. Cualquier intento de estabilizar la economía tiene altas probabilidades de fracasar si el sector privado desconfía de la capacidad de estado para lograrlo. Las expectativas de este sector pueden poner en riesgo las intenciones del sector público si éste ha visto disminuida su confiabilidad o afectada su capacidad de estabilización, imposibilitando llegar de manera precisa al objetivo fijado.

La solución para enfrentar este tipo de situaciones coyunturales requiere inevitablemente no provocar sorpresas en el sector privado que puedan poner en riesgo los intentos de estabilización. Para esto, es necesario reglar ciertas políticas públicas, para que el comportamiento del estado sea predecible, permitiendo el uso de políticas de carácter discrecional en aquellas situaciones en las que la economía comienza a transitar un sendero inesperado. Es de suma importancia que en una economía reglada el estado tenga sus cuentas fiscales ordenadas, actuando con responsabilidad y manteniendo fijos sus objetivos de largo plazo. La utilización de manera adecuada de fondos de estabilización le da seriedad al estado en este sentido, y en caso de tener que recurrir a endeudamiento, asegurar la sostenibilidad de deuda con crecimiento económico.

El camino por recorrer es largo, pero las economías del mundo tienen herramientas para poder transitarlo sin graves problemas, siempre y cuando el accionar del estado tenga cierto pragmatismo, acotando su accionar en la fijación de reglas, y aplicando medidas de carácter discrecional cuando la coyuntura lo pide.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Agosin, M. R., & Alexis, M. (2011). *Chile en los años 2000: evolución macroeconómica y financiera*. Departamento de Economía, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.
- Allub, L. (2007). *Déficit estructural y cíclico de Argentina para el período 1980-2006*. Córdoba.
- CEPAL. (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Céspedes, L. F., & Rappoport, D. (2006). El fondo gubernamental de petróleo de Noruega. *Economía chilena*, 8.
- Clement. (1959). The concept of automatic stabilizer. *Southern Economic Journal*, 25.
- Corrales, F., Domenech, R., & Varela, J. (2001). *El déficit cíclico y estructural de la economía española*. Ministerio de Hacienda.
- Davis, J., Ossowski, R., Daniel, J., & Barnett, S. (2001). Fonos petroleros ¿Solución o problema? *Finanzas y Desarrollo*.
- Ferrucci, R. (1991). *Política económica argentina contemporánea*. Ediciones Macchi.
- Hodrick, R., & Prescott, E. (1997). Post-war U.S. business cycles: An empirical investigation. *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 29, N° 1, 17.
- Kweitel, M., & Maia, J. L. (2003). *Argentina: sustainable output growth after the collapse*. Dirección Nacional de Políticas Macroeconómicas del Ministerio de Economía.
- Maia, J. L., & Nicholson, P. (2001). *El stock de capital y la productividad total de los factores en la Argentina*. Dirección Nacional de Coordinación de Políticas Macroeconómicas de la Secretaría de Política Económica.
- Martín, F. R. (2008). *La elasticidad de la recaudación tributaria. Un estudio para Argentina. 1999-2007*.
- Martner, R. (1999). *El papel de los estabilizadores automáticos en la política fiscal en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Martner, R. (2000). Los estabilizadores fiscales automáticos. *Revista de la CEPAL* N° 70, 22.
- Miñana, H. N. (1998). *Finanzas Públicas*. Ediciones Macchi 2da edición.
- Musgrave, R. (1969). *Teoría de la hacienda pública*. Aguilar.
- Pietrobuono, A., & Todesca, N. (2011). Estabilizadores automáticos vs. políticas discrecionales: el caso de la política fiscal argentina. *Revista Ensayos sobre Economía Política y Desarrollo*, 24.
- Trapé, A. (2008). *Aspectos relevantes en el diseño de la política fiscal*. Mendoza.
- Vega, J. A. (1983). Comportamiento de las recaudaciones en la República Argentina. *Separata de la Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo, Año XXXV, N° 88*, 33.

Vega, J. A., & Diblasi, J. V. (2012). *Volatilidad macroeconómica y estabilizadores automáticos*. Córdoba: 45° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas.

48° JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS -UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA
16 al 18 de Septiembre de 2015

Título: La oferta municipal y demanda de servicios en la provincia de San Juan. Un análisis de los gobiernos locales.

Área: Estado, mercado y sociedad en el siglo XXI

Clasificación JEL: H3 Políticas Fiscales y Comportamiento de los Agentes Económicos
H4 Bienes Provistos Públicamente
H5 Gastos del Gobierno Nacional y Políticas Vinculadas

Autores: Lic. Arredondo, Jorge O.	e-mail: jorge.arredondo@uv.es
Lic. Sánchez Blanco, Carmen	e-mail: carmelaa85@gmail.com
Lic. Agüero Heredia, A. Guadalupe	e-mail: agueroheredia@gmail.com
CPN. Puleri Giordano, Juan	e-mail: jpuleri@sanjuan.gov.ar

Institución: Instituto de Investigaciones Administrativas y Contables. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de San Juan.

Av. Ignacio de la Roza 590 (oeste), Complejo Universitario "Islas Malvinas". Rivadavia - San Juan. Argentina.

Teléfonos +54 - 0264 - 4231949/ 0314 /2516

e-mail: facso@unsj-cuim.edu.ar

RESUMEN

El crecimiento de las demandas al municipio como el Estado más cercano a los ciudadanos, es una realidad en toda Argentina y en la región en general. Además se le atribuyen competencias cada vez mayores por parte de los gobiernos centrales, lo que excede las estructuras de gestión y administración de recursos disponibles.

La descentralización municipal es parte de los grandes debates internacionales sobre reforma y modernización del Estado, se trata de uno de los instrumentos de primera generación, junto a la privatización, la desregulación y la tercerización de servicios.

El principal debate es la búsqueda de la eficiencia económica, es decir adecuar la oferta de servicios públicos a la demanda local y mejorar los costos de las prestaciones públicas, incidiendo de manera positiva en la competitividad de las empresas locales, en el equilibrio de las finanzas públicas y en las condiciones macroeconómicas generales de un país.

El objetivo del presente trabajo es mostrar el comportamiento en tendencia, de los gastos y los recursos corrientes de un municipio por cada categoría de la provincia de San Juan, en un período 2005-2012, actualizando los valores a diciembre de 2012, utilizando una combinación de índices (50% IPC-50% IPM). Para ello se parte del supuesto de que los municipios seleccionados son representativos de la totalidad de los estados municipales sanjuaninos, y que como sucede en la generalidad de los estados locales es cada vez más complejo dar respuesta a las demandas ciudadanas desde los principios de equidad, eficiencia y calidad.

Del análisis se infiere que mejorar la calidad de vida de la población a través de una gestión de calidad de servicios municipales, supone uno de los objetivos claves de los gobiernos

locales, pero en un contexto territorial e institucional diverso, la clave parece ser obtener una base que permita evaluar la calidad de la oferta municipal.

No es posible la aplicación de ninguna política pública sin la asignación de presupuesto. Es por esto que se analiza el origen de los fondos municipales, comprendiendo que los mismos provienen de la Nación, la Provincia y el recurso propio. A la luz de la selección de las áreas de servicios que se analizan en cada municipio se lee la asignación de los recursos y su relación con la demanda.

Para llegar a un conocimiento amplio de la realidad de las estructuras municipales se han realizado entrevistas a los funcionarios clave de cada uno de los municipios, mediante las cuales se definen las áreas clave de la prestación de servicios.

Los datos secundarios han sido proporcionados por los municipios de San Juan, y engloban los gastos corrientes provenientes de los recursos de origen propio, provincial y nacional.

Se analizan además de los programas nacionales con asistencia directa desde la nación, los censos nacionales, los datos ofrecidos por las oficinas de empleo municipal, las cartas municipales, la ley de municipios, etc.

Este trabajo forma parte de la investigación "Origen y Aplicación de Fondos en los Municipios de San Juan 2009-2013" que se lleva a cabo en el Instituto de Investigaciones Administrativas y Contables de la FACSO (UNSJ).

INTRODUCCION

Los bienes y servicios públicos son entendidos como un derecho de los ciudadanos, siendo una obligación de los estados el garantizar su acceso a los mismos. Comprender por qué un determinado municipio presta un determinado servicio no es un simple ejercicio de análisis de la asignación de los recursos. Los municipios mucho más que otros niveles del estado son profundamente dependientes del contexto sociocultural y económico de un territorio y de sus habitantes.

El proceso que ha resignificado el papel de los estados subnacionales a la hora de brindar servicios a su ciudadanía ha sido el proceso de descentralización, pero sobre todo su discusión y las diferentes visiones de su implementación. Para Finot: *“Los procesos de descentralización implican una transferencia desde un ámbito más amplio hacia otros que hacen parte de este, estableciendo una relación central - local.”* Se trata pues de pensar en la descentralización de la provisión de bienes públicos como la forma más eficiente si se realiza de manera diferenciada en el territorio. No es menos cierto que los gobiernos subnacionales pierden legitimidad política y ganan en ineficiencia al tener a su cargo la prestación de servicios básicos sin el financiamiento correspondiente.

Para las provincias argentinas, la transferencia de competencias y responsabilidades sin un equivalente traslado de recursos implicó una carga fiscal adicional que gravitó fuertemente en sus propios déficit. La ineficiencia de sus estructuras administrativas, el menor desarrollo de su capital humano y social, la persistencia de estilos particularistas y clientelistas de gestión pública, entre otros, hicieron que el proceso de transferencia, de por sí complejo, resultara adicionalmente complicado.

Si la descentralización administrativa no va de la mano de la descentralización fiscal, el resultado definitivo es la frustración de los ciudadanos, que no pueden ver los resultados positivos de la descentralización debido a una falta de recursos económicos. Desde esta lógica, y de no implementarse simultáneamente una descentralización fiscal, la unidad subnacional seguirá dependiendo del gobierno central en lo que a dinero para inversión se refiere.

Los bienes públicos pueden pensarse como aquellos cuya producción final solo puede ser realizada a través de procesos político - administrativos. La decisión de qué bienes pueden ser producidos por organizaciones estatales o por organizaciones económicas, no es como dice Finot una decisión desde el punto de vista de la eficiencia, sino una decisión profundamente ideológica que marca los objetivos de las políticas diseñadas.

En este sentido se hace absolutamente necesario discernir sobre qué bienes van a ser de carácter exclusivamente público, cuáles pueden ser públicos y/o privados, cuáles van a pertenecer al gobierno central y cuales a los gobiernos subnacionales (provinciales o municipales).

Un bien público nacional sería aquel al que todo habitante de un país debe tener derecho sin ningún tipo de exclusión. De esta forma la redistribución social del común de los bienes públicos y su financiamiento sería una decisión política de carácter nacional, por tanto se definen las normas y los medios de cumplimiento, referidos al contenido de los servicios públicos así como los sistemas que hacen posible que todos puedan tener igual derecho. También es responsabilidad del nivel nacional la elaboración de los controles de los bienes públicos en general y su financiamiento.

Si pensamos en lo local dichos bienes públicos tienen una característica fundamental que es la diferenciación geográfica de su demanda, de esta manera los gobiernos locales en la Argentina, a partir del año 2003, han comenzado a operar descentralizadamente sobre la base de los bienes públicos definidos y financiados por el nivel nacional.

En toda la región los principales bienes públicos descentralizados han sido los de infraestructura básica, los servicios básicos y los servicios de educación y salud. Las provincias argentinas han transitado diferentes procesos de descentralización, pero

comparten la cualidad de garantizar a través de sus constituciones los servicios de salud y educación, además de administrarlos y proveerlos.

El proceso de descentralización educativa pasa por tres momentos diferentes, a fines de los años 60s se transfirieron 680 escuelas desde el poder Ejecutivo Nacional a las provincias de Buenos Aires, Río Negro y La Rioja. En 1978 la casi totalidad de las escuelas primarias fueron transferidas a los gobiernos subnacionales y finalmente en 1992 la Ley 22.049 transfirió a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el resto de los servicios primarios, secundarios y terciarios de educación.

Los gobiernos subnacionales se han visto obligados en la mayoría de los casos a administrar un bien tan esencial como es la educación sin la correspondiente asignación de recursos por parte del Gobierno Nacional. De acuerdo al proyecto político nacional en la actualidad se han implementado programas que asisten a los territorios para la mejora de la calidad educativa.

Como ocurre con la educación, en el año 1992 en la Argentina, culmina el proceso de transferencia de los hospitales públicos, lo que supuso un desplazamiento de las responsabilidades administrativas desde el nivel nacional a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires. Este traspaso significó una mayor carga presupuestaria para las administraciones subnacionales, pero no hubo mejoras sustanciales en la calidad de atención o una apertura a la participación de la comunidad. Además algunas provincias, como es el caso de San Juan, adhirieron al régimen de "Hospital Público de Autogestión", descentralizando la administración de éstos, lo que provocó en la mayor parte de los casos un aumento de la burocratización y la posibilidad de recaudar recursos a través de fuentes alternativas.

Los sistemas de salud son altamente autónomos, el Estado Nacional por medio del Acuerdo Federal sobre Políticas de Salud, cumple una función de orientador, conductor del sistema, articulador y distribuidor de recursos. Desarrollará las funciones de planificación, normatización, evaluación, control y fundamentalmente, regulación y fiscalización del sistema de acuerdo a las normas constitucionales; para con las provincias tendrá la obligación de contribuir al fortalecimiento de su capacidad de gestión.

Por otro lado se crearon organizaciones de usuarios y se comenzaron a sentir en los primeros años de este siglo las primeras demandas sobre derechos ciudadanos y los reclamos a los gobiernos subnacionales por la prestación de dichos servicios, tomados como Derechos Humanos.

La provisión de infraestructura básica y de servicios son bienes públicos locales, como tales la provisión de estos bienes debe realizarse en lo local. Profundizar en su descentralización política a los niveles más próximos al ciudadano, viabilizar la participación y mejorar los mecanismos de representación, son los elementos que deben formar parte del nuevo proceso de descentralización y por tanto de democratización en la Argentina.

Los gobiernos intermedios deben tomar la provisión de bienes públicos cuyo ámbito exceda al nivel local.

Persiste la dependencia municipal de los gobiernos centrales, la mayor parte de las competencias son compartidas y los recursos financieros continúan condicionados.

Desde el año 2002, el Gobierno Nacional articuló el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social a través del Ministerio de Desarrollo Social con el fin de aumentar la participación de los gobiernos locales en articulación con la sociedad civil, a través de Consejos Consultivos Económicos y Sociales. El 57% de los municipios argentinos siguen sin incorporar de manera sistemática organizaciones sociales y económicas locales en la gestión local; el resto utilizan fórmulas de cooperación como la delegación y la gestión asociada.

LOS MUNICIPIOS Y SU IMPORTANCIA ESTRATÉGICA

Los municipios se han transformado en un actor central desde el punto de vista de la promoción de estrategias de desarrollo integral. Sin embargo, esta cuestión no siempre aparece claramente definida en el marco legal, desde el punto de vista de la distribución competencial.

Limitada la acción de los municipios a la gestión de ciertos servicios públicos locales, de manera particular en ámbitos como la inversión de infraestructura o los proyectos de equipamiento local, estos quedan fuera de algunas de las decisiones en materia de políticas públicas que son fundamentales para el logro de las expectativas que discursivamente se le adjudican.

En América Latina naciones como Colombia o Bolivia han avanzado en cambios integrales y profundos de su organización estatal que ha llevado a las organizaciones subnacionales a tener potestades sobre cuestiones como la generación de empleo, la promoción y atención de la salud o la seguridad, algunas de las potestades tradicionalmente asignadas a los gobiernos centrales.

El gobierno nacional y las provincias redefinen las reglas de financiamiento mediante la coparticipación, que aumenta las transferencias a cambio de la disminución de la fiscalidad local y de privatizaciones de los servicios. La reforma constitucional de 1994 retoma aspectos esenciales de la coparticipación fiscal entre el gobierno central y las provincias. Asimismo se reconoce la autonomía municipal y se dota a la ciudad de Buenos Aires, capital del país, de un gobierno local autónomo. No obstante, sigue siendo potestad de las provincias definir el régimen municipal, por lo que entre ellas se observa una gran diversidad de situaciones.

La Forma Federal está basada en la división del poder entre el gobierno federal y los gobiernos locales, conservando las provincias "todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal" (Constitución Nacional, Art. 121).

La forma de gobierno federal permite el control y la cooperación recíproca entre las provincias y el gobierno federal, evitando la concentración de poder a través de su descentralización.

En este sistema, coexisten dos clases de gobierno: el nacional o federal, soberano, cuya jurisdicción abarca todo el territorio de la Nación, y los gobiernos locales, autónomos en el establecimiento de sus instituciones y sus constituciones locales, cuyas jurisdicciones abarcan exclusivamente sus respectivos territorios.

Estructura Territorial de la República Argentina

En Argentina el tercer nivel de gobierno está formado por 2.155 gobiernos locales, de los cuales 1.178 constituyen municipios y el resto (977) corresponden a comisiones municipales, de fomento, comunas y juntas de gobierno.

Estas unidades de gobierno son muy diferentes en cuanto a su dimensión y su capacidad institucional. Existen las ciudades capitales que cuentan con elevados presupuestos y una alta capacidad de gestión institucional, administrativa y financiera; y por el otro lado, están aquellas pequeñas localidades organizadas como municipios, comunas o juntas de gobierno que institucionalmente mantienen características muy parecidas a las ciudades capitales pero con recursos mucho menores, y por lo tanto, con realidades absolutamente diferentes.

La Constitución de la Nación Argentina declara que:

"Artículo 1: La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente constitución."

El territorio de la República Argentina está dividido en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tienen garantizada su autonomía a través de la Constitución Nacional.

Las provincias conservan todo el poder que no está delegado por la Constitución al Gobierno Federal, se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas, dictan sus propias constituciones, aseguran su propia autonomía municipal y regulan el alcance de esta autonomía, y el contenido que debe tener en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Las provincias eligen a sus gobernadores y legisladores por sufragio universal, igual, secreto y obligatorio. El Poder Judicial se conforma según se dicta en cada Constitución provincial.

Las provincias tienen delegadas las funciones de salud y educación, e imparten justicia sobre las personas y las cosas que no se hallan bajo jurisdicción federal. El Poder Ejecutivo Nacional solo puede intervenir las provincias cuando se encuentra en peligro la forma republicana de gobierno o por invasión exterior. La intervención puede ser a solicitud o no de las autoridades provinciales, pero es obligatorio el mandato del Congreso de la Nación.

La regulación del funcionamiento de los gobiernos locales es potestad de los gobiernos provinciales. Cada provincia establece un régimen para ellos en su Constitución y en una Ley Orgánica que rige para aquellos que no estén habilitados para dictarse una Carta Orgánica o que estando habilitados aún no la posean. La condición para el dictado de la Carta Orgánica es generalmente la cantidad de habitantes. Esta Carta debe ser aprobada por la Legislatura Provincial.

ESTRUCTURA MUNICIPAL DE SAN JUAN

La Constitución de la Provincia de San Juan en su Sección Novena, Título Primero afirma:
Disposiciones Generales:

Art. 239.- Municipios. Todo centro poblacional de más de dos mil habitantes dentro del ejido, puede constituir municipio, que será gobernado con arreglo a las prescripciones de esta Constitución, de las cartas municipales y de la Ley Orgánica que en su consecuencia dicte el Poder Legislativo.

Art. 240.- Categorías. Los municipios serán de tres categorías, a saber:

- 1) Los municipios de "primera categoría": las ciudades de más de treinta mil habitantes.*
- 2) Los municipios de "segunda categoría": las ciudades de más de diez mil habitantes.*
- 3) Los municipios de "tercera categoría": las ciudades, villas o pueblos de más de dos mil habitantes.*

Los censos oficiales nacionales o provinciales legalmente practicados, determinarán la categoría de cada municipio.

Las Cartas Municipales han sido, como dicta la Constitución, dictadas por una convención municipal convocada por el Ejecutivo municipal. Los miembros de la convención deben ser elegidos por el voto de los ciudadanos según el sistema proporcional. Las Cartas prevén las condiciones para su propia reforma.

Las Cartas Municipales deben contener algunas premisas incondicionales, deben asegurar

- 1) Los principios del régimen democrático participativo, representativo y republicano;
- 2) la existencia de un departamento ejecutivo unipersonal y de otro deliberativo;
- 3) un régimen electo al directo, por sistema de representación proporcional;
- 4) un régimen de control de legalidad del gasto.

Por otro lado aquellos municipios que no pueden darse así mismos una Carta Municipal, se rigen por la Ley Orgánica de Municipios nº 6.829, donde se reconoce al municipio como una *“sociedad organizada políticamente en una extensión territorial determinada con necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los gastos del gobierno propio y con personalidad jurídica Pública Estatal”*.

La Ley Orgánica reconoce en San Juan a los municipios de Ciudad de San Juan, Rivadavia, Santa Lucía, Rawson, Pocito, Zonda, Ullum, Chimbab, 9 de Julio, Albardón, Angaco, San Martín, Caucete, 25 de Mayo, Sarmiento, Calingasta, Iglesia, Jáchal y Valle Fértil.

Los municipios de Chimbab, San Juan, Pocito, Santa Lucía, Caucete y Rivadavia han dictado su propia Carta Municipal, mientras el resto se rigen por la citada Ley.

En cualquier de los dos casos se reconoce la autonomía política, administrativa y financiera, a todos los municipios, los de primera categoría tienen además autonomía institucional; y todos los municipios ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder.

Como puede leerse en la Constitución de la Provincia, el Tesoro de los Municipios estará formado por:

- 1) Los impuestos cuya percepción no haya sido delegada a la provincia, los servicios retributivos, tasas y patentes municipales;
- 2) la contribución por mejoras en relación con la valorización del inmueble como consecuencia de una obra pública municipal;
- 3) las multas y recargos por contravenciones;
- 4) el producto de la enajenación de bienes municipales, servicios de peaje y renta de bienes propios;
- 5) las donaciones y subsidios que perciban;
- 6) el producto del otorgamiento de concesiones para la explotación de servicios públicos;
- 7) todos los demás recursos que le atribuye la Nación o la provincia o que resulten de convenios intermunicipales;
- 8) tienen derecho a un porcentual determinado por ley, según la categoría del municipio, del total que la provincia perciba en concepto de coparticipación federal y en el mismo tiempo y forma que aquella lo perciba. También tienen derecho a un porcentual determinado por ley, de la totalidad de los impuestos percibidos por la provincia. La coparticipación municipal de los impuestos nacionales y provinciales tiende a favorecer a los municipios de menores recursos, y a aquellos que se encuentren ubicados en áreas y zonas de frontera.

Además, los municipios pueden poseer bienes: *Constituyen bienes del dominio municipal todas las tierras fiscales ubicadas dentro de sus respectivos ejidos, excepto las pertenecientes a la Nación o a la provincia.*

SERVICIOS PRESTADOS POR LOS MUNICIPIOS

Las heterogeneidades que demuestran tener los diferentes gobiernos locales, se ven reflejadas de manera palpable en los tres municipios analizados. Desde su composición poblacional, su estructura productiva, su orografía, su tamaño, etc. cada uno de ellos ofrece diferentes servicios y cuantitativamente disímiles, de la misma forma que las estrategias políticas que se implementan son distintas.

Las características de los territorios marcan a su vez las necesidades de sus ciudadanos, sean estas de carácter básico como el agua, o más complejas, como los servicios culturales. El esfuerzo por orientar la gestión al ciudadano, respondiendo a la demanda de servicios,

debe ser el disparador de las políticas aplicadas y a su vez provocar la instalación de capacidades hacia el interior del municipio, es así que tanto la mejora de la gestión como la instalación de capacidades se convierten en un medio y no en un fin en sí mismos.

En este cuadro se sintetizan los servicios prestados por cada uno de los municipios:

Servicios Municipales	Capital	Albardón	Zonda
Limpieza de la vía pública	x	x	x
Mantenimiento de parques y paseos	x	x	x
Arbolado público	x	x	x
Recogida de residuos domiciliarios	x	x	x
Planificación urbana	x	x	
Construcciones viales	x	x	x
Ordenamiento y estacionamiento medido	x		
Alumbrado Público	x	x	x
Catastro municipal	x	x	
Tránsito y transporte	x	x	
Acción cultural	x	x	x
Educación	x	x	
Desarrollo Humano	x	x	x
Área Mujer	x	x	x
Área Adultos Mayores	x	x	
Jóvenes	x	x	x
Salud	x	x	
Deportes	x	x	
Dispositivos Municipales	x	x	
Centro Tecnológico Comunitario	x	x	
Oficina Municipal de Empleo	x	x	
Servicio Fúnebre	x		
Cementerio	x	x	x
Mercado concentrador	x		
Asistencia a ONG's	x		
Juzgado de Paz	x	x	x

La cantidad de población influye directamente en la cantidad de servicios que se demandan. Es evidente que tanto en los espacios públicos como domiciliarios, el volumen de residuos determina una mayor o menor demanda de servicios de limpieza, recogida de residuos domiciliarios y mantenimiento de áreas verdes.

Los servicios esenciales prestados por municipios históricamente tienen fundamentalmente que ver con la limpieza tanto de las vías públicas, como de los paseos y los parques; el alumbrado público y la recogida de residuos domiciliarios. Pero las características de estos servicios varían notablemente de uno a otro municipio.

En el caso de la Ciudad de San Juan, el volumen y la complejidad de los residuos ha hecho necesario un servicio que contempla camiones compactadores de novedosa tecnología y contenedores herméticos que son removidos diariamente, así como contenedores para la selección de residuos por tipo; el servicio de recolección de residuos es permanente y con llegada a todo el territorio municipal. Mientras en los municipios de Albardón y Zonda el servicio de recolección de residuos no es diario y contempla zonas de exclusión debido a la dispersión de la población y el elevado costo que supone prestar dicho servicio en poblaciones que generalmente son rurales y con accesos complejos.

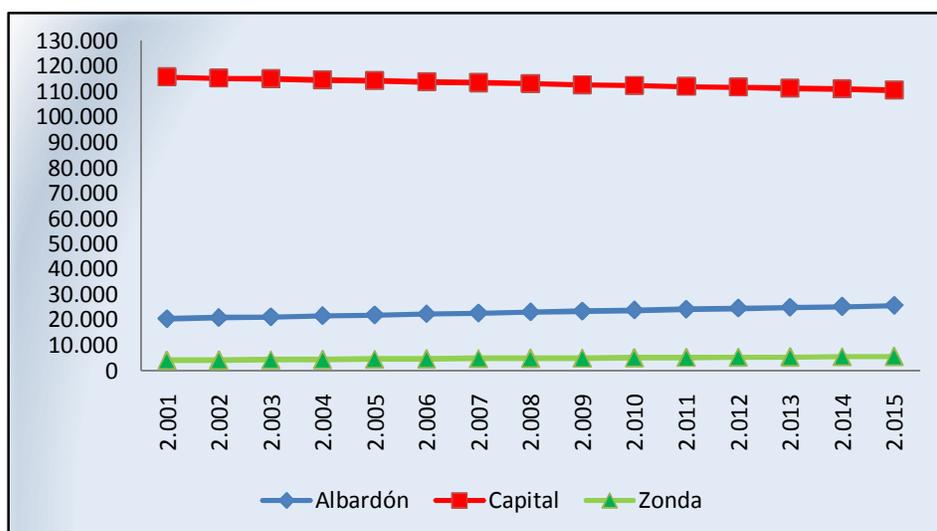
En similares circunstancias se realiza la limpieza de las vías públicas, mientras en el centro de los municipios el servicio de limpieza es diario, lo que se incrementa en la ciudad Capital por la intensa afluencia de personas, las zonas periféricas son visitadas por los servicios de limpieza con menor periodicidad, siendo algunas zonas excluidas de las planificaciones, por lejanía y costos. Así los parques y paseos y el servicio de arbolado público, cuyo mantenimiento tiene diferentes intensidades dependiendo de la ubicación de los mismos y su importancia estratégica para la vida comunitaria. Es así que espacios de gran concentración de población y de alta visibilidad son de mantenimiento permanente (en el caso del Parque de Mayo en la Ciudad de San Juan el servicio se encuentra tercerizado), mientras que aquellos poco frecuentados o sin uso turístico o recreativo masivo están a cargo en la mayor parte de los casos de los propios ciudadanos.

Tabla 1. Proyección de la Población por departamento

	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015
Albardón	20.487	20.862	21.231	21.602	21.978	22.356	22.732	23.110	23.486	23.861	24.233	24.606	24.977	25.346	25.712
Capital	115.640	115.273	114.912	114.547	114.174	113.801	113.438	113.063	112.692	112.325	111.957	111.589	111.224	110.860	110.498
Zonda	4.069	4.183	4.295	4.407	4.522	4.636	4.749	4.864	4.978	5.092	5.205	5.317	5.430	5.542	5.653

Fuente: Secretaría de la Gestión Pública

Gráfico 1. Proyección de la Población por departamento



Fuente: Secretaría de la Gestión Pública

El volumen de población impacta también de manera importante en la demanda de energía eléctrica y de alumbrado público, los que serán considerados por el municipio para la provisión de servicios a la comunidad. Es esperable que el territorio requiera progresivamente mayor instalación de alumbrado público y un mayor consumo de energía eléctrica a través de nueva infraestructura comunitaria, canchas deportivas, plazas, etc. en la medida que el crecimiento de la población vaya extendiéndose.

A su vez, la población determinará la magnitud de las acciones de prevención y control de actividades con impacto ambiental, acciones comunitarias de prevención, promoción, sensibilización, etc.

Por su parte el dinamismo de los departamentos está directamente asociado a la cantidad de habitantes del mismo. La mayor cantidad de habitantes genera mayor actividad en construcción, además que la interacción de los ciudadanos genera mayores demandas de algunos servicios; por ejemplo, se hacen más frecuentes las consultas de información. Asimismo, la cantidad de habitantes es importante en el costeo por la generación de economías de escala; comunas más grandes tienen menores costos unitarios por prestación.

Los Servicios en el área de tránsito y transporte están directamente asociados a esta variable. Esta dimensión es muy importante para caracterizar los problemas de tráfico, la demanda de permisos, etc.

La planificación urbana es un área donde en años muy recientes se ha puesto atención desde los municipios de San Juan. El ordenamiento territorial ha sido casi una obligación para las ciudades en los últimos diez años, más aún si tenemos en cuenta que ciudades como la de San Juan ha llegado a sus límites geográficos y recibe más del doble de su población diariamente en su territorio gracias a la actividad comercial concentrada como a la actividad administrativa. De similar manera, Albardón ha tenido un crecimiento muy elevado de población en su zona residencial y ha conformado un espacio industrial en la zona periférica que ha obligado al gobierno municipal a implementar políticas para ajustar el crecimiento y los espacios.

Desarrollo Humano

El nivel de desarrollo humano influye principalmente en el tipo de servicios que la población requiere y en el nivel de demanda que ésta hace de ellos, especialmente en el área de servicios sociales y servicios a la comunidad.

Mientras las propuestas en la Ciudad de San Juan se enmarcan en los espacios de promoción y acompañamiento a los ciudadanos y las acciones de intervención directa se centran en situaciones de extrema emergencia (inclemencias climáticas, sismos, etc.), a menores índices de desarrollo humano como en el caso de Albardón y en mucha mayor medida en Zonda los operativos con injerencia directa en las condiciones de vida de los ciudadanos son acciones ordinarias. Mientras mayores son las carencias de un territorio, mayores son sus demandas de servicios sociales.

En el área de servicios a la comunidad, la evidencia demuestra que una población con menores recursos económicos genera, en promedio, menos residuos domiciliarios que la población con mayores ingresos. A su vez, las condiciones sanitarias están correlacionadas con los niveles socioeconómicos, constatándose que las condiciones de vida de las personas más pobres suelen ser las que presentan mayor riesgo para la salud, particularmente en las zonas urbanas.

Ruralidad

Cuando hablamos de poblaciones rurales como el caso de Zonda y Albardón (a pesar del gran crecimiento de su zona urbana) se establecen condiciones que desincentivan la demanda de servicios, lo que está relacionado directamente a los costos de traslado y las condiciones de locomoción de los hogares a los lugares de prestación de servicios. Por otro lado, el costo de las prestaciones en zonas rurales es mayor dada la dispersión de la población objetivo. Una menor dispersión poblacional suele estar asociada a la generación de economías de escala y menores costos de transporte.

Supone una menor demanda de servicios sociales en zonas rurales. Esto ocurre porque la ruralidad dificulta la comunicación y el desplazamiento de las organizaciones y personas hacia el municipio, por lo cual, se reduce el estándar de demanda de servicios.

Por su parte, la ruralidad incrementa los costos de extracción de basura dada la dispersión de las viviendas y los mayores costos de transporte. Asimismo, la ruralidad también incide sobre las condiciones sanitarias de la población. Por lo general, las familias rurales están expuestas a factores naturales de mayor riesgo y menores de servicios de alcantarillado y agua potable.

No menos importante es el hecho de que la menor concentración de la población dificulta también su organización, lo que impide que las demandas lleguen con una fuerza suficiente a los órganos de gobierno municipales y por lo tanto las presiones que el gobierno local recibe son mucho menos importantes que lo que ocurre en las zonas urbanas concentradas. La falta de vías de comunicación que lleven a los ciudadanos a conocer las obligaciones del municipio ayuda también a la falta de demanda.

La centralidad que puede observarse en la estructura del estado nacional, se refleja de manera casi exacta en la estructura provincial, lo que hace que la distancia de los municipios al centro, es decir, a la Capital, reduzca la posibilidad de desarrollo de infraestructuras y tecnología en las zonas periféricas. Este dato es un limitante a la hora de la prestación de servicios como los que se proveen en los Centros Tecnológicos o el WiFi libre en las plazas departamentales.

La dependencia casi absoluta de los ingresos provenientes de otras esferas del Estado como los gobiernos provinciales o cualquiera sea su modalidad en los diferentes países, y desde luego de las transferencias de los estados nacionales, hacen muy compleja y casi paradójica, la realidad de los estados subnacionales que se ven motivados al cambio y sin

embargo no logran aún la plena potestad sobre sus potencialidades económicas y financieras.

INGRESOS Y GASTOS

Los municipios cuentan con los ingresos de origen municipal, provincial y nacional. Hay que destacar que en la Constitución de San Juan en el artículo 253, inciso 8, se establece que: "(...) La coparticipación municipal de los impuestos nacionales y provinciales tiende a favorecer a los municipios de menores recursos, y a aquellos que se encuentren ubicados en áreas y zonas de frontera".

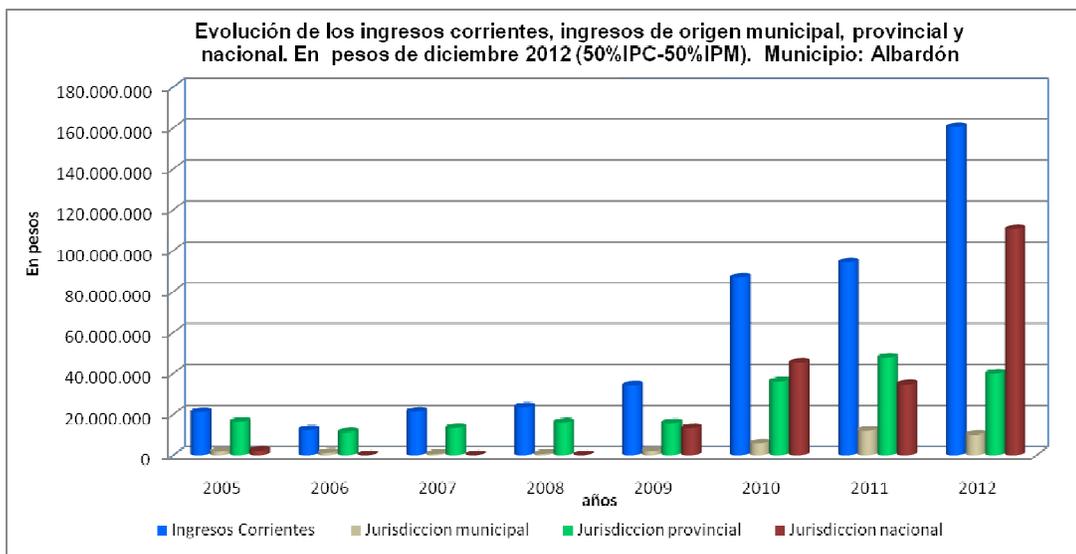
Pero en San Juan no existe ley de coparticipación municipal y en su lugar rigen convenios que se pactan cada año entre la Provincia y los municipios, a través de los cuales se transfieren montos fijos que asisten en la remuneración de los empleados municipales. Esto limita la autonomía municipal y da lugar a discrecionalidad por parte del Ejecutivo provincial.

En los gráficos que se muestran a continuación se observa la evolución de los ingresos y gastos de los municipios bajo análisis.

➤ Albardón

El ingreso para este municipio entre los años 2005 y 2006 se observa una disminución de aproximadamente del 40%, en los años siguientes tiene un comportamiento oscilante para el año 2010 aumentó en 155% y luego es moderado en menos del 100%. Los ingresos de origen municipal para los años 2006 y 2007 tuvieron una disminución del 36% y 45% respectivamente, su mayor incremento se observó para el año 2009 que fue del 206%, mientras que los años posteriores fue decreciendo. Los ingresos de origen provincial tuvieron un comportamiento oscilante entre el periodo 2005 al 2009, luego se incrementaron en el año 2010 en un 131% y luego vuelve a tener un comportamiento oscilante. Mientras que los ingresos de origen nacional se observan para el año 2005 y luego se vuelven a obtener a partir del año 2009.

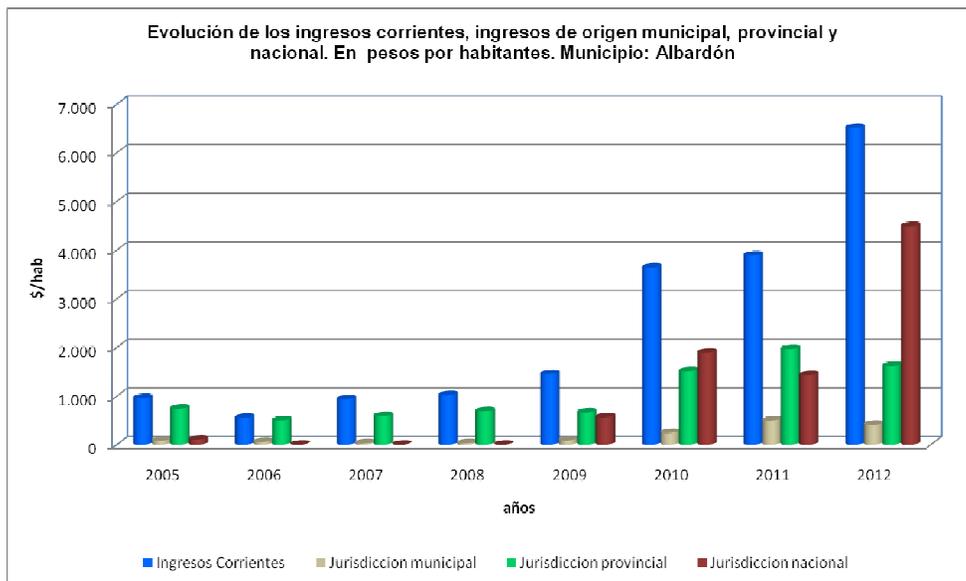
Gráfico 2.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda de la Provincia de San Juan

En valores por habitante se infiere que los ingresos en el periodo analizado tuvo un comportamiento creciente, en el caso particular de los ingresos corrientes se incrementaron de \$957 por habitantes en el año 2005 a \$6514 por habitantes para el año 2012. Es decir que en promedio se incrementó en más del 500%.

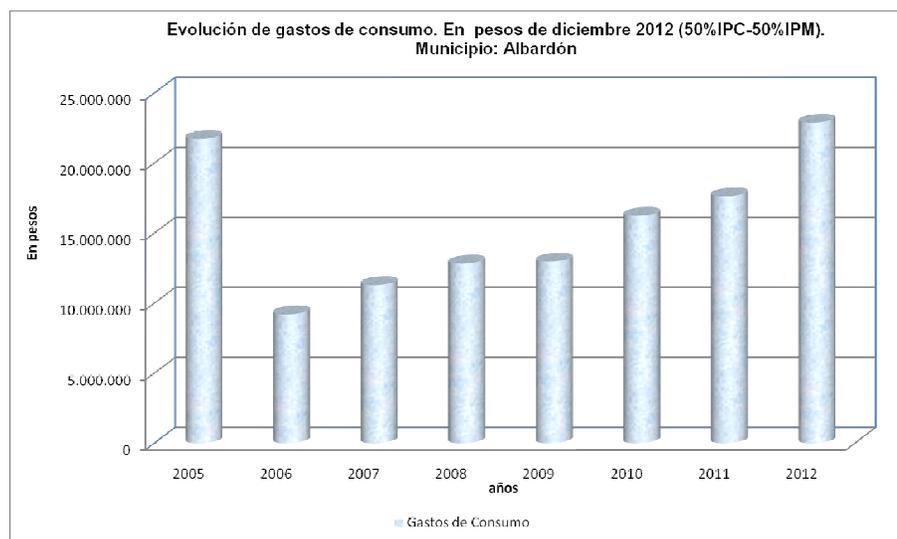
Gráfico 3.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda de la Provincia de San Juan

Respecto a los gastos se observa que el gasto en consumo que comprende los gastos en Personal y en Bienes y Servicios no Personales, entre el año 2006-2005 disminuyó en aproximadamente un 58%, luego comienza a incrementarse hasta el año 2012.

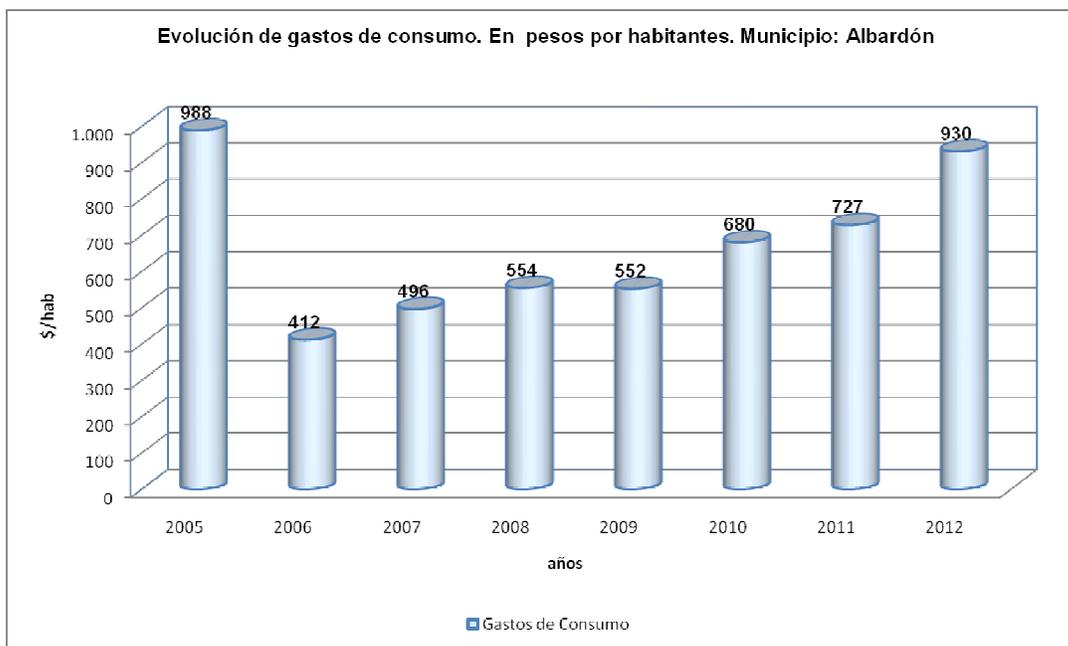
Gráfico 4.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda de la Provincia de San Juan

En valores por habitantes se infiere que para el año 2005 se tiene \$988, luego se disminuye a \$412, para luego crecer hasta llegar a gastar \$930 por cada habitante.

Gráfico 5.

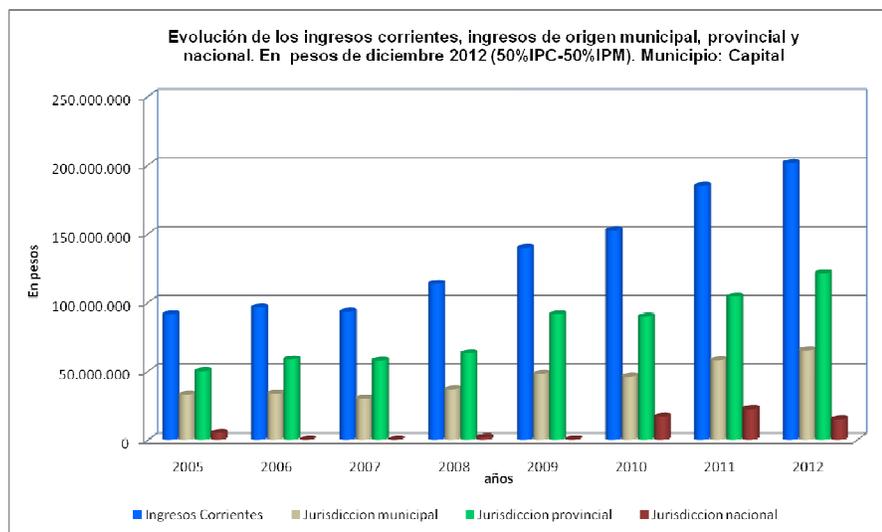


Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda de la Provincia de San Juan

➤ Capital

El ingreso para este municipio se incrementa a partir del año 2007 en más del 20% y en los siguientes años crece y decrece. Los ingresos de origen municipal para los años 2006, 2008 y 2009 presentan crecimientos, mientras que para los años 2007 y 2009 fue decreciendo en un 11% y 4% respectivamente. Los ingresos de origen provincial tienen un comportamiento similar al anterior. Mientras que los ingresos de origen nacional se observan para el año 2005 y luego se vuelven a obtener a partir del año 2008.

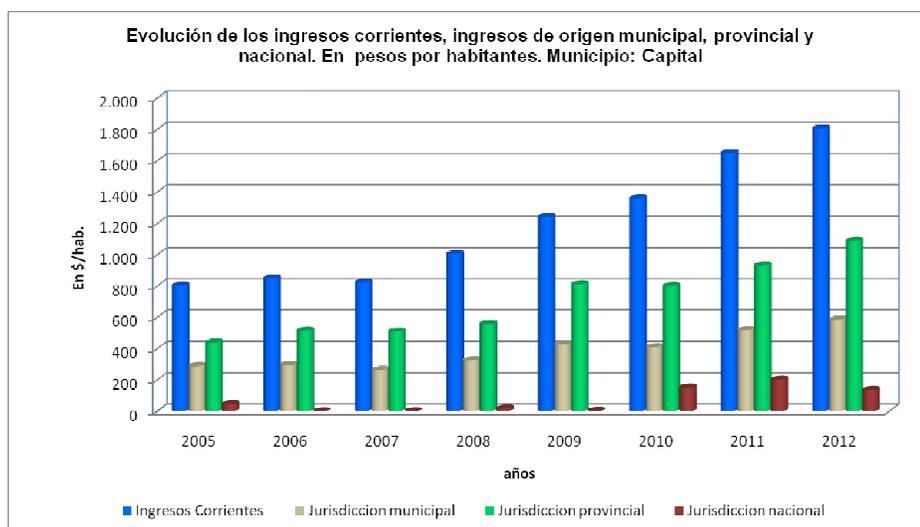
Gráfico 6.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda de la Provincia de San Juan

En valores por habitantes se infiere que los ingresos en el periodo analizado tuvo un comportamiento creciente, en el caso particular de los ingresos corrientes se incrementaron de \$800 por habitantes en el año 2005 a \$1806 por habitantes para el año 2012. Es decir que en promedio se incrementó en más del 120%.

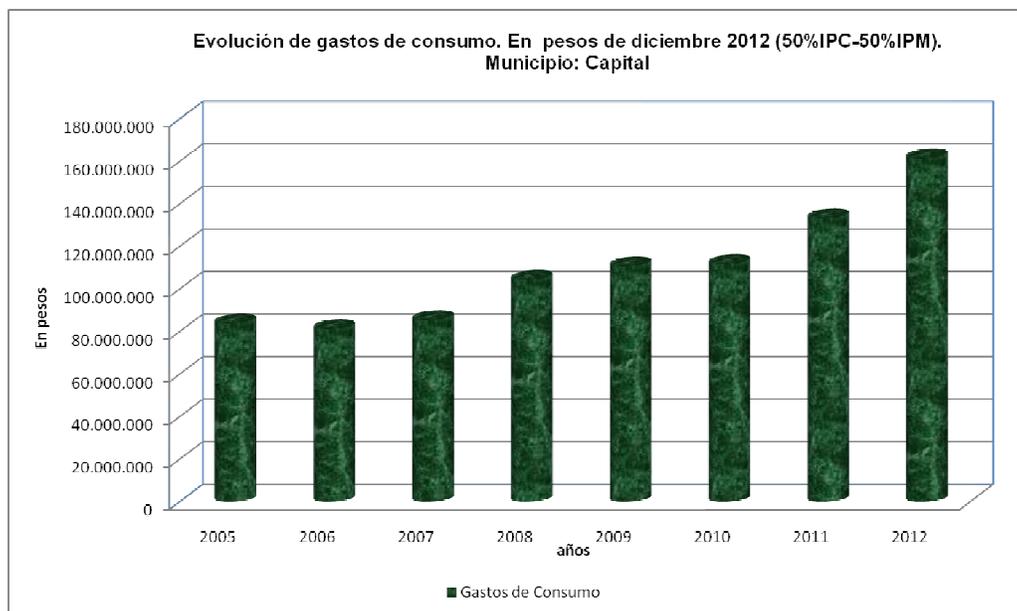
Gráfico 7.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda de la Provincia de San Juan

Respecto a los gastos se observa que el gasto en consumo que comprende los gastos en Personal y en Bienes y Servicios no Personales, entre el año 2006-2005 disminuyó en aproximadamente un 3%, luego comienza a incrementarse hasta el año 2012, produciendo un aumento de aproximadamente un 93% en el periodo analizado.

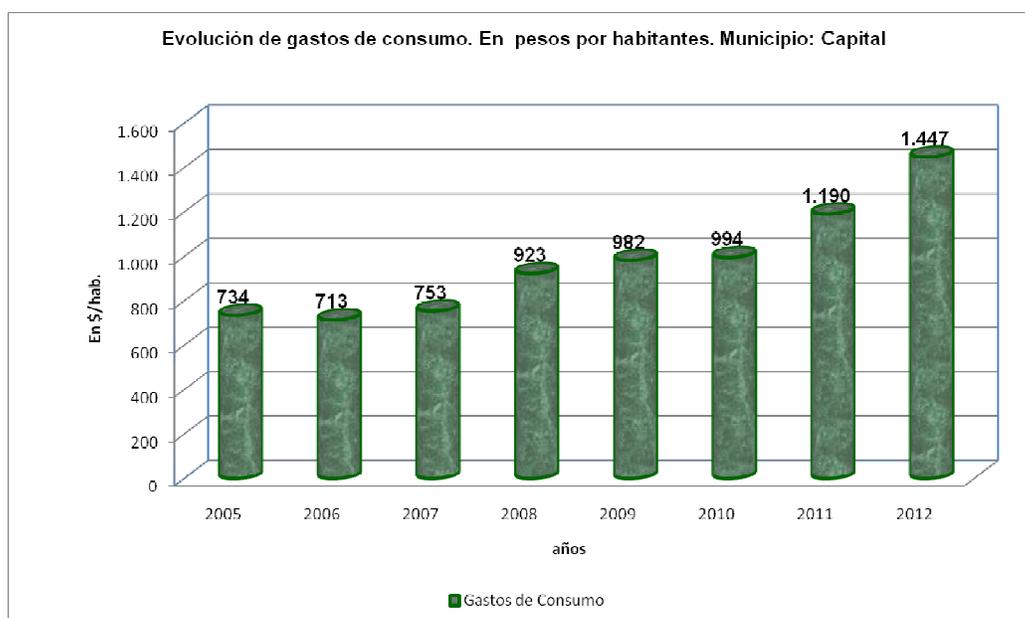
Gráfico 8.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda de la Provincia de San Juan

Gráfico 9.

En valores por habitantes se infiere que para el año 2005 se tiene \$734, luego disminuye siendo el gasto de \$713, para luego crecer hasta llegar a gastar \$1447 por cada habitante.

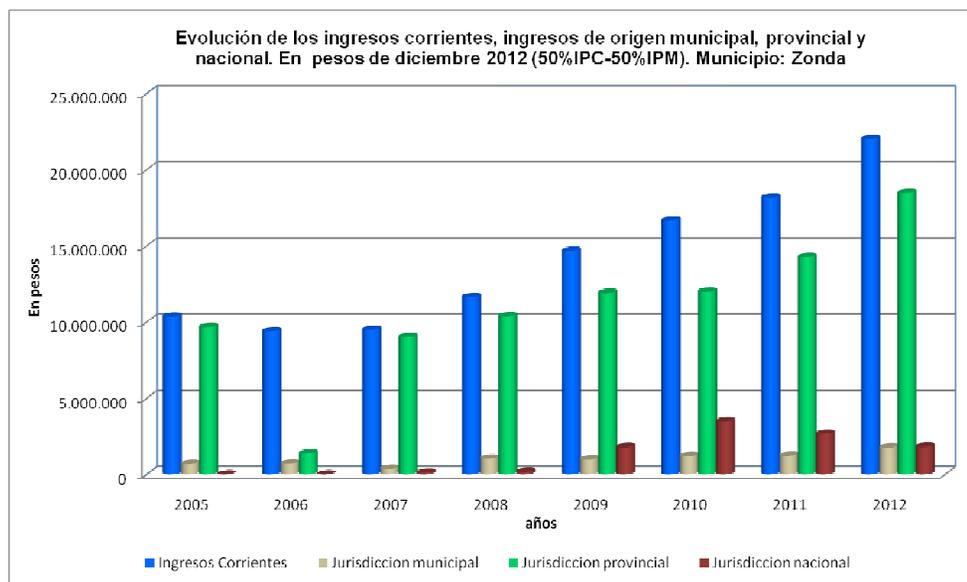


Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda de la Provincia de San Juan

➤ **Zonda**

El ingreso para este municipio disminuye del año 2005 al 2006 en un 9%, luego va incrementando. Los ingresos de origen municipal y los ingresos de origen provincial tienen un comportamiento oscilante. Mientras que los ingresos de origen nacional se observan a partir del año 2007.

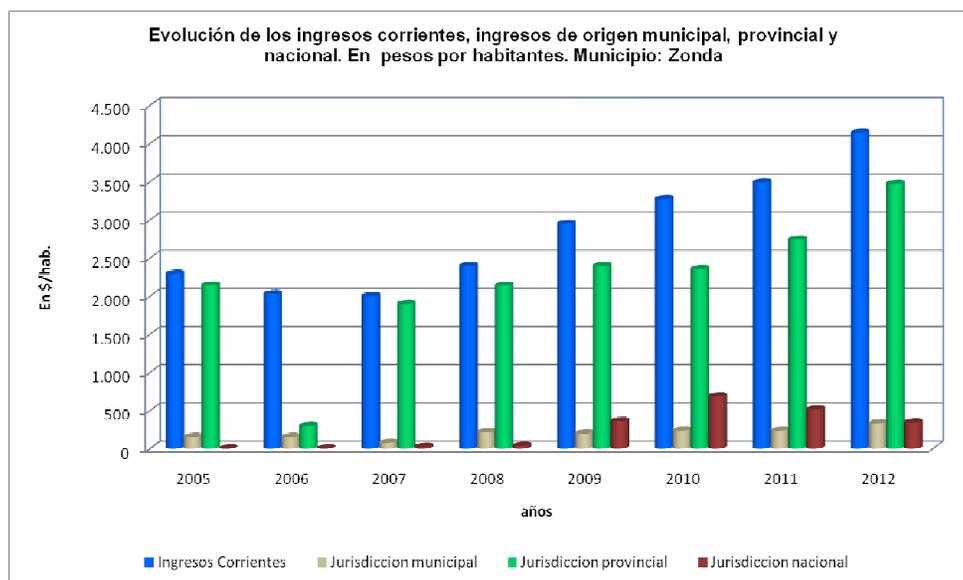
Gráfico 10.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda de la Provincia de San Juan

En valores por habitantes se infiere que los ingresos en el periodo analizado tuvo un comportamiento creciente, en el caso particular de los ingresos corrientes se incrementaron de \$2290 por habitantes en el año 2005 a \$4142 por habitantes para el año 2012. Es decir que en promedio se incrementó en más del 80%.

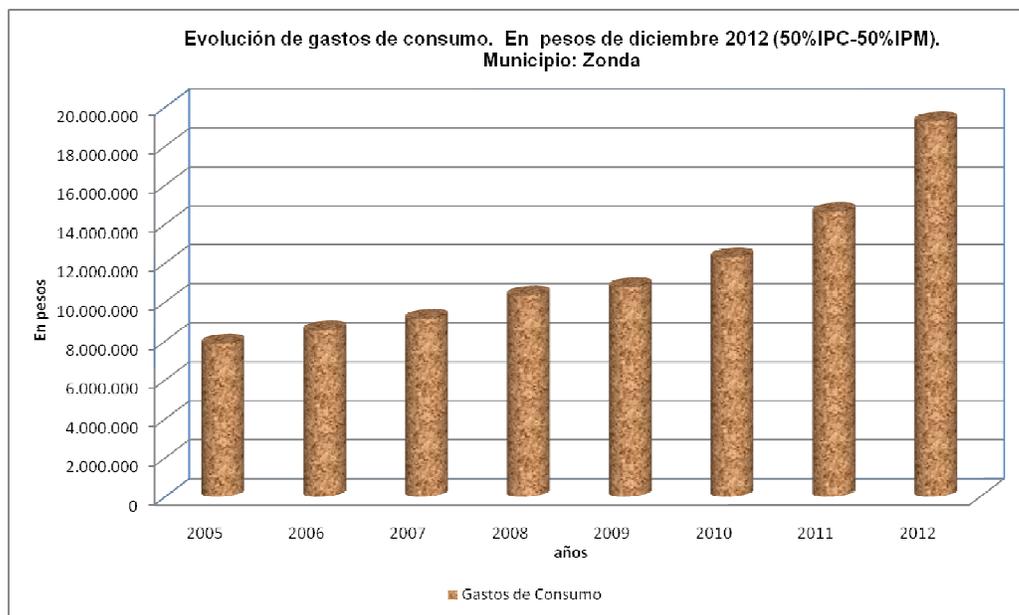
Gráfico 11.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda de la Provincia de San Juan

Respecto a los gastos se observa que el gasto en consumo que comprende los gastos en Personal y en Bienes y Servicios no Personales, en el periodo analizado se incrementa en aproximadamente un 145% en el periodo analizado.

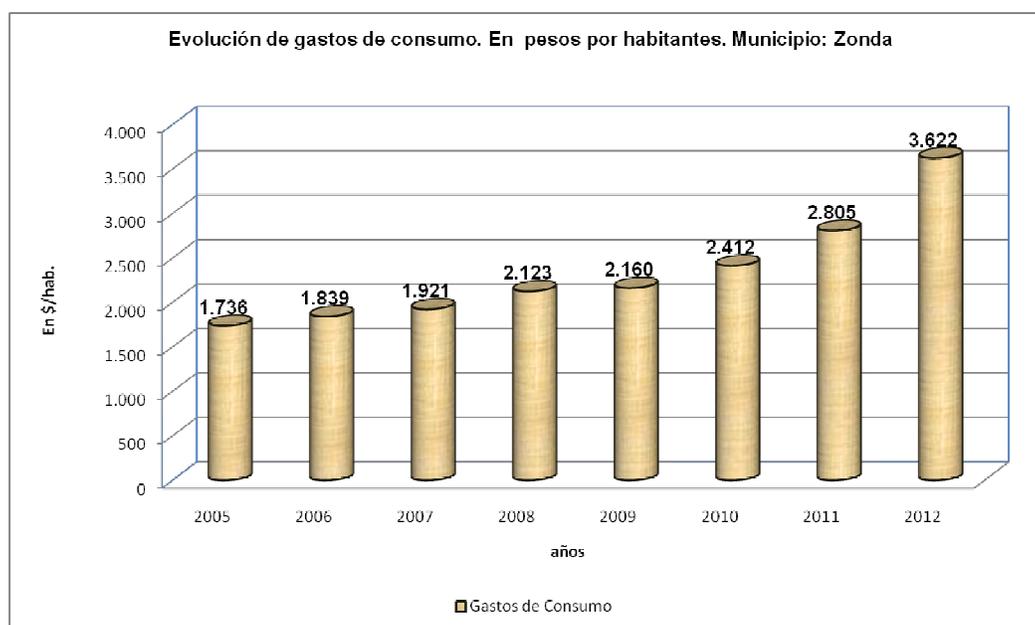
Gráfico 12.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda de la Provincia de San Juan

En valores por habitantes se infiere que para el año 2005 se gasta \$1736, luego crecer hasta llegar a gastar \$3622 por cada habitante.

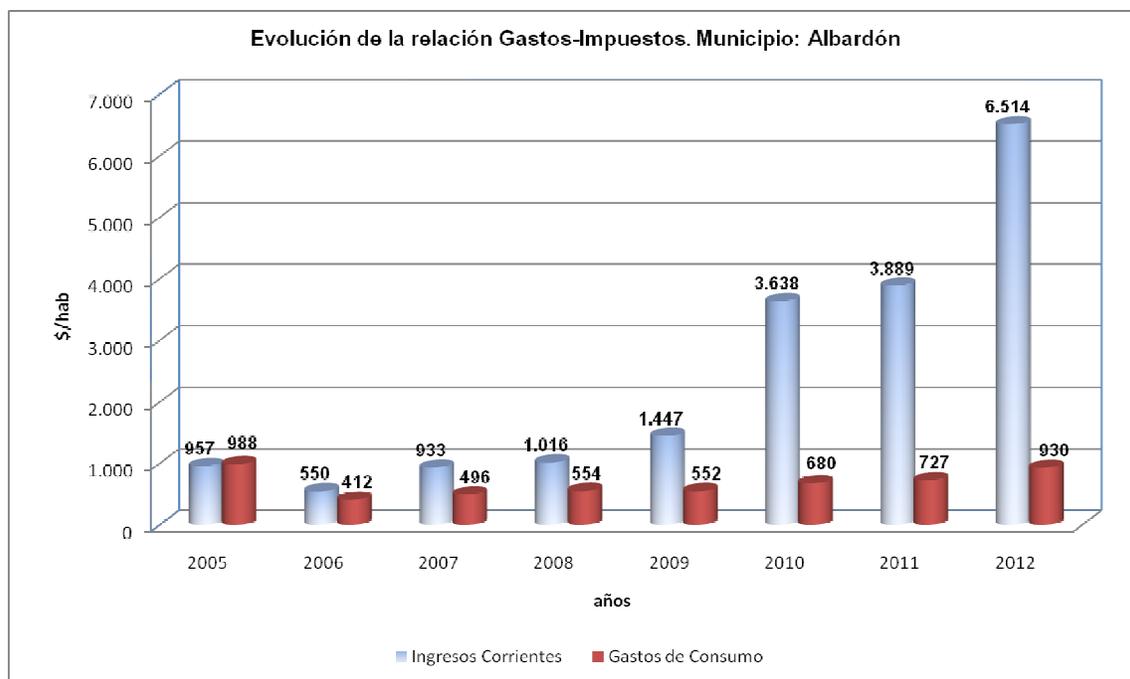
Gráfico 13.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda de la Provincia de San Juan

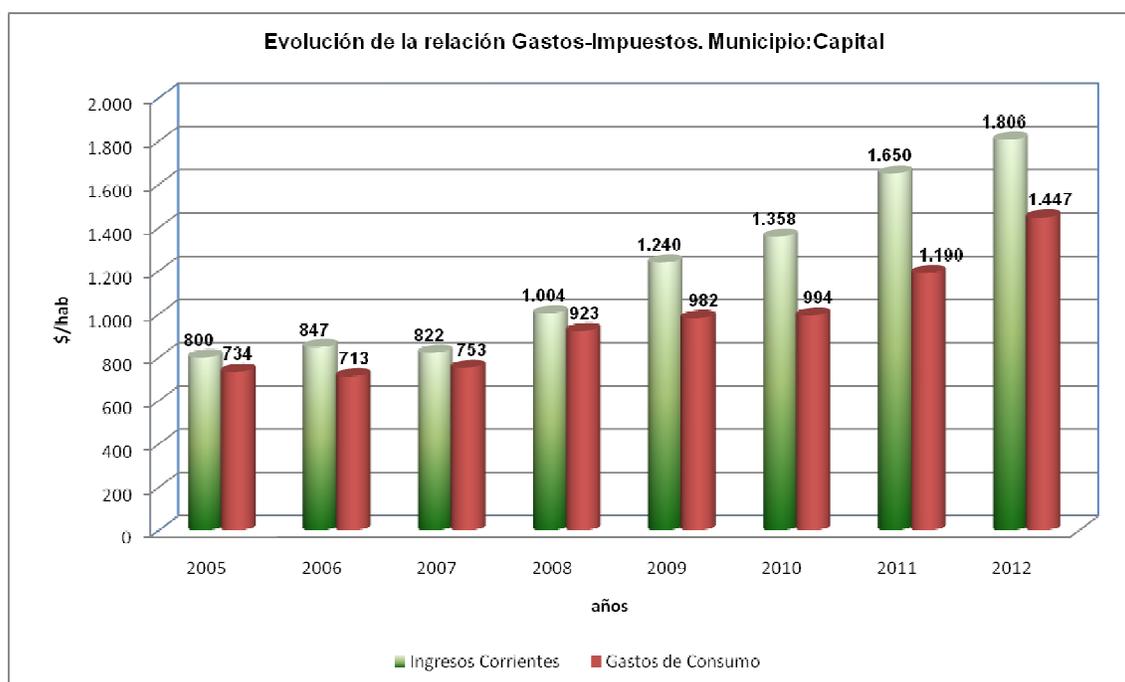
Se concluye el análisis con los siguientes gráfico que muestra la relación entre los ingresos y los gastos por habitantes, para cada uno de los municipios. Se observa que todos los municipios su gasto en consumo es inferior al ingreso corriente.

Gráfico 14.



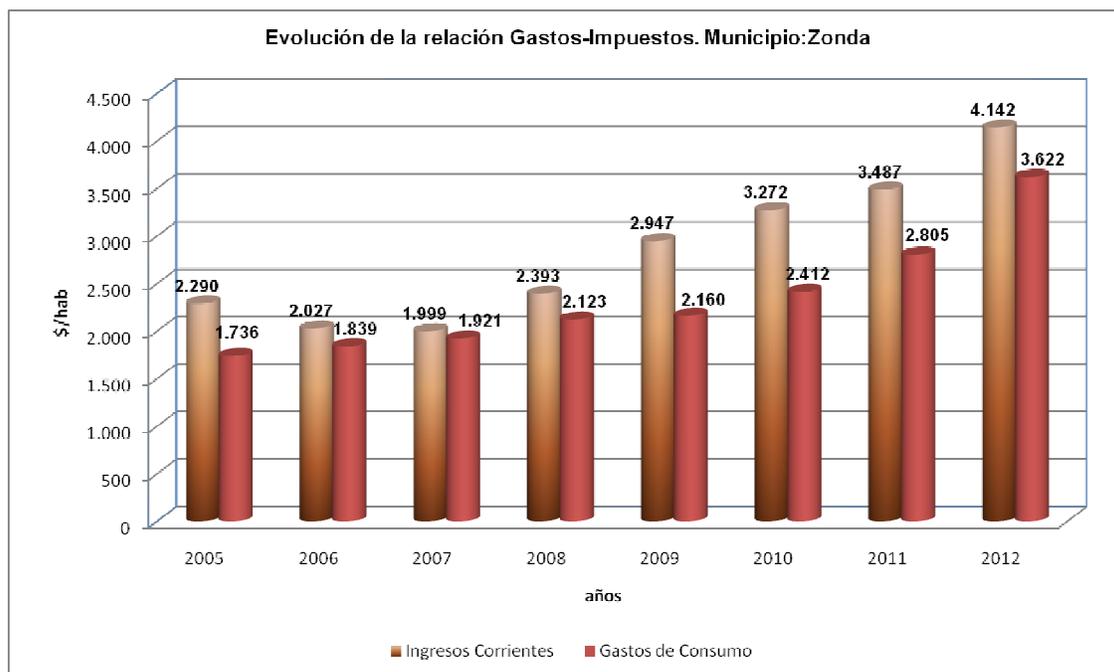
Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda de la Provincia de San Juan

Gráfico 15.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda de la Provincia de San Juan

Gráfico 16.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Ministerio de Hacienda de la Provincia de San Juan

LA PERCEPCIÓN DE LA MISION MUNICIPAL: LOS CIUDADANOS Y EL GOBIERNO MUNICIPAL

Como se plantea en reiteradas ocasiones en la serie de trabajos que refieren a lugar preponderante que ocupan los municipios en la estructura del estado actual, debemos señalar que los gobiernos subnacionales reciben de forma permanente la presión ciudadana, de la misma forma que deben elevar sus niveles de comunicación y acción inmediata ante la misma.

Gracias a las entrevistas realizadas a representantes de las sociedad civil que trabajan activamente en organizaciones no gubernamentales con incidencia directa en el territorio, como es el caso de las uniones vecinales, su puedo obtener un acercamiento a la visión que los ciudadanos en su conjunto tienen de la gestión municipal. Las entrevistas fueron realizadas en el 80% de los departamentos de la provincia de San Juan, por lo que la muestra es representativa de las tres categorías municipales. A este dato, hay que añadirle que las respuestas obtenidas saturaron la muestra en las primeras instancias, lo que puede ser un testimonio de validez importante.

Los ciudadanos observan que los municipios en general dan servicios básicos a sus comunidades: recolección de residuos, alumbrado público, limpieza de espacios públicos y mantenimiento de zonas verdes. En cuanto a la calidad de estos servicios no es posible obtener un resultado certero, ya que como insistimos, se hace fundamental la elaboración de índices que resulten científicamente válidos para la evaluación.

Los servicios prestados se consideran insuficientes en líneas generales, se desconoce como son los mecanismos para hacer llegar las demandas de la población de manera formal, por lo que los espacios informales son los realmente utilizados. En este sentido los ciudadanos de manera individual y en algunos casos las organizaciones que los representan acuden a las sedes de los gobiernos municipales y además de la presentación de escritos de solicitud, apelan al conocimiento de algún funcionario o empleado municipal que recepcione la solicitud y tenga capacidad de ejecución.

Por otro lado, los ciudadanos desconocen de manera masiva el origen de los fondos que sus municipios reciben, los montos y el destino que se les da a los mismos. A esto habrá que sumarle el hecho de que las tasas municipales no se consideran necesarias o importantes, el ciudadano no siente la necesidad de su pago y no responde a una acción de la que se obtenga un beneficio y/o una penalización. De todas las entrevistas realizadas, solo en el municipio de capital se ha logrado instalar la tasa municipal como una obligación fiscal que debe ser solventada, lo que puede tener que ver con una política fiscal municipal con estrategias de gestión de cobro desde la difusión, los beneficios para los ciudadanos y las facilidades de pago.

Siendo el municipio un espacio de mediación fundamental entre los ciudadanos y los organismos nacionales y provinciales, es además el lugar natural de recepción de las demandas en los ejidos municipales más alejados de los centros de decisión. La falta de información hacia los ciudadanos hace sin embargo que su función quede limitada a la iniciativa que llega desde el centro de gestión provincial y/o nacional, por lo que la especificidad de aplicación de políticas con sustento en las heterogeneidades territoriales desaparece en la mayor parte de los casos. Es así que las políticas diseñadas en los centros de gestión son aplicadas con pequeñas modificaciones en los territorios que más tienen que ver con las dificultades para su implementación que con las particularidades del mismo.

La visión de los funcionarios

Se han realizado entrevistas a funcionarios de los tres municipios seleccionados con el objetivo de analizar la prestación de servicios desde la perspectiva del prestador. Todos los entrevistados convergen en una reflexión común, los municipios de San Juan no cuentan con equipos técnicos estables preparados para hacer frente a las características específicas del financiamiento de programas y proyectos financiados por instituciones y organismos nacionales e internacionales. Esta preocupación latente proviene del cambio fundamental que supuso la creación de espacios de diseño, asesoramiento y financiamiento de proyectos y programas desde instancias nacionales e internacionales cuyo destino son los municipios, y que no contemplan más que en algunos casos el aval de las provincias.

Esta especie de descentralización supone a priori un gran paso para la autonomía municipal, sin embargo se encuentra en nuestra provincia con algunos frenos importantes que merece la pena señalar. Si en la teoría puede ser de gran importancia contar con subsidios y créditos que financien proyectos municipales que exceden la capacidad financiera de éstos, la complejidad de gestión que los mismos requieren, ha funcionado como una debilidad de la administración municipal.

Un ejemplo de lo dicho se explicita en la necesidad de equipos técnicos para la ejecución de programas y proyectos nacionales. Dichos equipos técnicos han de ser presupuestados

dentro del propio diseño de los proyectos de solicitud de aportes nacionales, cuya característica fundamental es la mejora, consolidación o creación de infraestructura en instituciones comunitarias de carácter público o semipúblico, la vivienda y la obra pública vial o urbana. Las condiciones de financiamiento y la realidad de las exiguas estructuras técnicas de los municipios convierten a los programas y proyectos en dilemas de gestión que atraviesan todo el entramado del estado municipal ofreciendo expectativas desde el empleo, la modernización de infraestructuras y las condiciones de vida generales de los ciudadanos.

La falta de conocimiento de los programas, la falta de experiencia en la tramitación de los mismos en las instancias nacionales y los diferentes ritmos encontrados en los municipios y los organismos nacionales son algunas de las dificultades más sobresalientes. En muchos casos se ha llegado a situaciones en las que los municipios han perdido el financiamiento ante la imposibilidad técnica de la ejecución de los objetivos.

La transparencia fiscal y el gobierno electrónico al servicio de la sociedad. Identificación y medición de indicadores sintéticos a nivel de gobierno subnacional

Avramovich, M. Cecilia ⁱ ; Barraud, Ariel ⁱ; Devalle, Sofía ⁱ; Marcó, Marianela ⁱ

ⁱ Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba – IARAF

Resumen

Este trabajo expone la metodología detrás de la construcción de dos indicadores sintéticos de la performance de gobiernos subnacionales en el campo del gobierno electrónico a través de internet, específicamente sobre dos dimensiones claves: (i) la transparencia fiscal, y (ii) la asistencia al ciudadano a través de la disponibilidad de información general y servicios en línea. Así, nacen el *Índice de Visibilidad de la Información Fiscal (IVIF)* y el *Índice de Servicios y Asistencia Gubernamental en Línea (ISAGEL)*. Al calcular el ISAGEL y el IVIF para las provincias argentinas y CABA se observa que pese a que unas jurisdicciones observan mejor performance que otras, todas tienen un arduo trabajo por delante. Especialmente sobre las bases de que (i) el máximo valor observado en el ISAGEL apenas alcanza el 60% del máximo valor del indicador, y (ii) el IVIF evidencia que en promedio se ofrece a la ciudadanía la mitad de la información fiscal necesaria para lograr un adecuado control de los actos de gobierno.

Clasificación JEL: H11, H19

Palabras claves: gobierno electrónico, transparencia, incentivos.

1. Introducción

La importancia del gobierno electrónico (GE) no deja de crecer en las sociedades modernas, así como tampoco lo hacen la versatilidad y el alcance de las tecnologías sobre las que éste se desarrolla día a día. Sin embargo, sus beneficios suelen encontrarse limitados. En muchas ocasiones esta limitación deriva de la existencia de incentivos opuestos entre los gobiernos y la sociedad civil con respecto al nivel de compromiso que los primeros deben asumir en aspectos claves del GE. Posiblemente el ejemplo más gráfico refiera a la publicación de información de gestión presupuestaria, y es que difícilmente las autoridades gubernamentales deseen hacer pública información que puede ser utilizada para el control de la gestión propia. Este problema, a su vez, se magnifica en sociedades donde la ciudadanía desconoce el alcance del GE como instrumento para el control de la gestión pública o cómo llevar a cabo tal tarea, así como cuando existen dificultades técnicas para interpretar la información disponible.

Con esta inquietud, este trabajo tiene por objeto definir un instrumento eficaz para el control ciudadano del compromiso de sus autoridades públicas con el objetivo fundamental de todo gobierno: actuar al servicio de la sociedad, utilizando como soporte de información al GE. A tal fin, se construyen dos indicadores sintéticos de la performance gubernamental en **dos dimensiones claves de compromiso público**: (i) la transparencia fiscal, y (ii) la asistencia al ciudadano a través de la disponibilidad de información general (cultura, deportes, salud, etc.) y de servicios en línea. De esta forma, nacen el **Índice de Visibilidad de la Información Fiscal (IVIF)** y el **Índice de Servicios y Asistencia Gubernamental en Línea (ISAGEL)**. Para ilustrar la performance de estos indicadores y con el objeto de aprovechar las ventajas de “comparación” de los indicadores sintéticos, se calculan estos indicadores para las veintitrés provincias Argentinas y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) para el año 2015. La elección del ámbito subnacional de gobierno no es casual, sino que responde a la escasa evidencia empírica existente en países de reciente impulso del GE. En Argentina, además, sobresale el hecho de que las gobernaciones subnacionales son las responsables directas de tres servicios básicos: educación, salud, y seguridad. Esta característica no es propia de sistemas de gobierno unitario e incluso se encuentra ausente en muchos países que adoptan el sistema federal.

La principal ventaja de la utilización de indicadores sintéticos para medir GE radica en la posibilidad de englobar en un solo valor múltiples aspectos de la performance gubernamental en el GE; garantizando un tratamiento objetivo de la información a la vez que permitiendo comparaciones entre jurisdicciones y a través del tiempo.

En línea con el objetivo del trabajo, el resto del documento se articula de la siguiente manera. La Sección 2 resume brevemente los principales aspectos teóricos vinculados a GE, en general, y transparencia fiscal, en particular. La Sección 3 detalla la metodología utilizada para la construcción y posterior estimación de los indicadores de GE propuestos, mientras que en la Sección 4 se exponen los resultados de su cálculo para las provincias argentinas y CABA. La Sección 5 concluye el informe.

2. El gobierno electrónico y la transparencia fiscal. Conceptos fundamentales

Gobierno Electrónico

No existe una única definición de GE, principalmente porque su propia razón de existir va cambiando con el tiempo, impulsada por los avances de la ciencia y la tecnología y por las cambiantes necesidades de gobiernos y ciudadanos. Pese a ello, para la construcción de un indicador de GE resulta imperante contar con una “definición de trabajo” que identifique y relacione adecuadamente a usuarios, beneficiarios, objetivos e instrumentos en un contexto sociocultural y temporal. Conscientes del desafío que conlleva

esta definición, la Tabla 1 expone algunas de las definiciones de GE más frecuentemente utilizadas.

Tabla 1: Definiciones alternativas de Gobierno Electrónico

INSTITUCIÓN	DEFINICIÓN DE GOBIERNO ELECTRÓNICO
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)	El uso de las tecnologías de información y telecomunicación (TICs.) como una herramienta para alcanzar un buen gobierno
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)	El uso de las TIC, por parte de las instituciones de gobierno, para mejorar cualitativamente los servicios e información que se ofrecen a los ciudadanos; aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana
NACIONES UNIDAS (NU)	El uso de las TIC y su aplicación por el Gobierno para el suministro de información y servicios públicos a las personas
BANCO MUNDIAL (BM)	La utilización por parte de organismos gubernamentales de tecnologías de información que tienen la capacidad de transformar las relaciones con los ciudadanos, empresas y otras ramas del gobierno

Fuente: IARAF en base a OECD, OEA, UN y BM.

Bajo la concepción de la OCDE, podría identificarse a la internet como la TIC más masiva de la que dispone el GE, la que llega a todos por igual, la que, entonces y en definitiva, suele posicionarse como predominante en el estudio del GE. Sin embargo, esta definición no da precisiones respecto de lo que se considera un “buen gobierno”, ni explicita quienes son los usuarios directos del GE. Respecto de este último punto, la OEA y las NU identifican a las instituciones del gobierno y los ciudadanos como usuarios del GE, estableciendo como beneficiarios directos a los segundos. En sus definiciones de GE, además, estas instituciones refieren directamente al empoderamiento de las personas como un objetivo del GE. Este punto no es trivial, puesto que reúne un conjunto de principios fundamentales que sustentan la existencia y accionar de los Estados modernos, como la búsqueda de igualdad de oportunidades entre las personas, la formación y acumulación de capital intelectual, la información al servicio de los ciudadanos, y la dignidad humana, entre otros. Finalmente, el BM se diferencia de las anteriores instituciones por extender la definición de beneficiarios del GE por sobre la sociedad civil, alcanzando también a empresas y otros organismos de gobierno.

Sobre las bases de estas definiciones y el objeto de este trabajo, en el presente estudio se considerará la siguiente definición de GE:

“La utilización por parte de organismos gubernamentales de plataformas digitales y la internet para transformar las relaciones con los ciudadanos y otras ramas del gobierno, con tres objetivos principales: (i) proporcionar una mejor asistencia y servicios a los ciudadanos, (ii) el empoderamiento de las personas a través del acceso a la información y la participación en la toma de decisiones, e (iii) incrementar la eficiencia y eficacia de la gestión pública”.

Las etapas de desarrollo del GE

Cuando un gobierno establece una plataforma digital de GE y pone a disposición su contenido en forma libre y gratuita (a través de la internet, por ejemplo), está dando una señal de interés en facilitar su interrelación con la ciudadanía y otras instituciones públicas y privadas, incrementar la eficiencia y eficacia de sus funciones públicas y fortalecer estrategias de promoción de la transparencia, entre otras metas. Sin embargo, son los distintos niveles de avance en cuanto a la cantidad y calidad de la información y asistencia que ofrece el GE lo que define su verdadero compromiso con tales principios y metas, tan nobles pero al mismo tiempo tan subjetivos en palabras.

Con foco en la gobernación al servicio de los ciudadanos, pueden identificarse al menos tres “etapas de desarrollo” del GE según el tipo de interrelación gobierno-usuario que favorece; capturada tanto por la cantidad y calidad de la asistencia ofrecida como por el grado de sofisticación de las TICs intervinientes. Específicamente, se identifican las etapas *Autoridad*, *Interacción* y *Transacción*.

La etapa de **Autoridad** - también denominada de *Presencia* – refiere a la utilización de TICs para ofrecer información básica a la ciudadanía, vinculada principalmente al reconocimiento de la autoridad pública y de su actuar diario. Podría decirse que en esta etapa el GE es concebido principalmente como una herramienta de comunicación oficial de carácter vertical descendente, desde las autoridades públicas hacia los ciudadanos. Por otro lado, y como su nombre lo indica, la etapa de **Interacción** posibilita interacciones entre los usuarios del GE. Se trata de interacciones más bien modestas en el sentido de que no permiten procesos de comunicación circular (del tipo “de ida y vuelta” o con retroalimentación), sino más bien de carácter vertical. Éste último puede manifestarse tanto de forma descendente, desde el gobierno hacia el ciudadano, como ascendente, desde el ciudadano a la autoridad pública¹. Finalmente la etapa **Transacción** permite a los ciudadanos iniciar – y hasta finalizar- distintos trámites en línea; sin tener que ir personalmente a la dependencia pública correspondiente. De esta forma, el GE actúa como un sustituto cuasi-perfecto de las oficinas públicas en los trámites habilitados. En esta etapa el GE permite relaciones circulares. Se trata de la etapa que demanda mayor sofisticación en las TICs que utiliza.

Por último, cabe destacar que algunos autores definen una cuarta etapa de **Transformación** para considerar transacciones altamente sofisticadas, como aquellas que vinculan simultáneamente a un ciudadano con más de una institución pública (por ejemplo a partir de la utilización de *ventanillas únicas*), o la participación democrática a través de TICs que posibilitan el voto electrónico de autoridades o referéndums. En estos casos si bien existe una integración total en cuanto a los canales de información que comunican simultáneamente a los múltiples usuarios, la totalidad de la información de que dispone cada uno suele ser restringida.

¹ El lector puede considerar la posibilidad de descargar y utilizar documentos o formularios de una página web gubernamental como ejemplo de interacción vertical descendente. Las aplicaciones de mensajería en línea, por otro lado, son ejemplo concreto de interacción vertical ascendente.

La transparencia fiscal

Uno de los aspectos de mayor relevancia en el estudio del GE está relacionado a la Transparencia Fiscal. Conceptos tales como “Transparencia Fiscal”, “Libre Acceso a la Información Pública”, “Visibilidad del gobierno”, entre otros, vienen ganando importancia en las discusiones actuales de políticas públicas a nivel mundial. En líneas generales, estos conceptos apuntan a la difusión completa, veraz y detallada de información relacionada con los actos de gobierno, que permita lograr un eficaz control del Estado.

En torno al concepto de transparencia fiscal existen amplias definiciones y formas de medirla. La definición generalmente aceptada es la planteada por la OECD (2002), que hace referencia a una “*apertura completa de toda la información fiscal relevante, llevada a cabo de manera sistemática y en un momento adecuado o pertinente*”. De manera similar, Kopits y Craig (1998) definen a la transparencia fiscal como la “*apertura al público en general de la estructura, funciones, política fiscal, cuentas públicas y proyecciones del sector gobierno. Comprende acceso a información gubernamental que debe reunir las características de ser confiable, comprehensiva, oportuna, entendible e internacionalmente comparable*”.

Uno de los estudios considerado como referente a nivel mundial en materia de buenas prácticas en transparencia fiscal es el “Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal” del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2007), que establece cuatro pilares o principios básicos de la transparencia fiscal:

1. *Claridad de funciones y obligaciones*: deben distinguirse claramente las actividades públicas y comerciales, existiendo un marco jurídico e institucional claro para la gestión fiscal. Además sostiene que deben definirse las funciones de política y de gestión del sector público y darse a conocer públicamente.
2. *Actividad presupuestaria abierta*: se refiere a la presentación de los datos presupuestarios de manera tal que se facilite el análisis y se fomente la rendición de cuentas. Se establece que deben especificarse los objetivos de política fiscal, los supuestos macroeconómicos usados y los principales riesgos fiscales, los procedimientos de recaudación de ingresos y el seguimiento de gastos.
3. *Acceso público a la información*: se sostiene en este principio que debe facilitarse al público en general, información completa sobre las actividades pasadas, presentes y previstas del gobierno en el área fiscal.
4. *Garantías de integridad*: la información fiscal deberá cumplir ciertas normas aceptadas de calidad y estar sujeta a verificación independiente.

Por otro lado, la OECD (2001) centra su estudio y medición en la transparencia “presupuestaria”, es decir, que evalúa principalmente el cumplimiento del segundo principio propuesto por el FMI. En su informe, la OECD considera que el presupuesto es el documento de política más importante de los gobiernos, donde se concilian los objetivos de política y la práctica en términos concretos.

Tal como se desprende de las definiciones anteriores, un aspecto central de la transparencia fiscal es el grado de **acceso público a la información fiscal** que, según se define en el *Código de Buenas Prácticas* del FMI, consiste en:

- Proporcionar al público información completa sobre las operaciones fiscales pasadas, actuales y futuras, y sobre los principales riesgos fiscales.
- Presentar información fiscal de manera tal que facilite el análisis de las políticas y que estimule la rendición de cuentas.
- Contraer el compromiso de divulgar puntualmente información sobre las finanzas públicas.

La versión revisada de este Código establece que una de las principales vías para poner la información fiscal a disposición del público de manera oportuna y uniforme es mediante **la publicación en Internet**. Los avances tecnológicos y las nuevas herramientas informáticas actuales dotan a los sitios web del poder de la masividad para la transmisión de información. En adición, la gratuidad y el relativo fácil acceso a internet desparraman estas bondades a toda la sociedad, posicionándolo como uno de los medios elegidos para divulgar la gestión gubernamental.

De manera similar, la *Guía Mejores prácticas para la transparencia fiscal*, elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico- OECD- establece ciertos estándares mínimos que todo nivel de gobierno debería tener en cuenta a la hora de transparentar su gestión.

En síntesis, si bien el concepto de transparencia es bastante amplio, existe una aceptación generalizada de que implica un *sector público abierto hacia la sociedad en todo lo que se refiere a la gestión, indicadores y proyecciones*².

Importancia de la transparencia fiscal

La transparencia en los actos de gobierno es ampliamente reconocida como una precondition para la sostenibilidad fiscal, para un buen gobierno y una mayor disciplina fiscal, según Kopits y Craig (1998). Además, se han señalado numerosos argumentos en favor de esta práctica. Uno de ellos es el incremento en la performance de la economía, a través de una mayor eficacia, señalado por estos mismos autores. Sostienen que la transparencia fiscal facilitaría el logro de los objetivos de política, además de aumentar la productividad del gasto público. Asimismo, aseguran que la transparencia fiscal incrementa el riesgo para los dirigentes de adoptar políticas insostenibles, ya que facilita al mercado la evaluación de las intenciones de política, imponiendo de esa forma una mayor disciplina (constructiva) al gobierno.

Existen a nivel internacional numerosos estudios que demuestran de manera empírica los resultados positivos observados en la economía cuando se experimenta un alto nivel de transparencia fiscal, evidenciando que una mayor transparencia y apertura del gobierno tiende a propiciar un mejor control de sus actos y, por ende, a largo plazo pueden observarse efectos beneficiosos en la eficiencia del funcionamiento del Estado y de la economía en general.

Existen variables macroeconómicas que se encuentran íntimamente relacionadas con la transparencia fiscal, encontrándose diversos “hechos estilizados”, tal como lo denomina Teig (2005). Entre algunos de ellos pueden mencionarse:

² Pinotti (2011): La publicidad de los actos de gobierno, y en especial de las cuentas públicas, es uno de los principios básicos del sistema republicano. Su esencia democrática permite que el pueblo pueda conocer la actividad que llevan adelante sus representantes en pos del bien común. A partir de dicha publicidad, la comunidad cuenta con una serie de instrumentos para ejercer el control ciudadano sobre sus gobernantes.

En el caso de Argentina, la publicidad de los actos de gobierno hasta 1994 se encontraba dentro del espectro de derechos implícitos (Bidart Campos, 1996) al que hace alusión el artículo 33 de la Constitución Nacional. Tras su última reforma, se consagró en el cuerpo principal, y a través de la incorporación de numerosos tratados internacionales de jerarquía constitucional dicho principio fue complementado con el derecho al acceso a la información pública.

- 1- Efecto positivo del grado de transparencia fiscal de un país en las decisiones de inversión. En efecto, se observa una correlación positiva entre el nivel promedio de inversión extranjera directa como porcentaje del PBI y el nivel de transparencia fiscal.
- 2- Relación negativa entre riesgo soberano y el grado de transparencia fiscal de un país. Vale decir que, en promedio, al existir una mayor transparencia fiscal en un país, menor es el riesgo asociado y por lo tanto mejor es la calificación que recibe el país. Relacionado con este punto, también se ha verificado una relación negativa entre costo crediticio y transparencia fiscal, demostrándose que ciertos países lograron reducciones significativas en el costo del crédito cuando se optaba por una mayor transparencia y difusión de información pública.
- 3- Relación negativa entre transparencia fiscal y los niveles de deuda pública y el déficit fiscal, de modo tal que incrementar el grado de transparencia fiscal sería un importante elemento para mejorar la performance del gobierno.
- 4- La transparencia fiscal se encuentra ligada a otras instituciones como lo son la democracia y la corrupción. Se encontró una relación negativa entre el grado de corrupción de un país y el grado de transparencia fiscal, mientras que el nivel de democracia de un país presentó una relación positiva con el grado de transparencia.

Vale decir que la transparencia fomenta la honestidad y la integridad en el servicio público, ayuda a prevenir y combatir la corrupción, promueve la responsabilidad y la eficacia en la gestión pública, y empodera a los ciudadanos para monitorear y controlar la gestión de sus autoridades, exigiéndoles la rendición cuentas. Si no se facilita el acceso a los ciudadanos a la información pública, fallan los mecanismos de monitoreo y control de la gestión del sector público por parte de la ciudadanía, favoreciendo por lo tanto el derroche de recursos y la corrupción

3. Definición, construcción y cálculo de indicadores sintéticos de GE

Indicador de Servicios y Asistencia Gubernamental en Línea

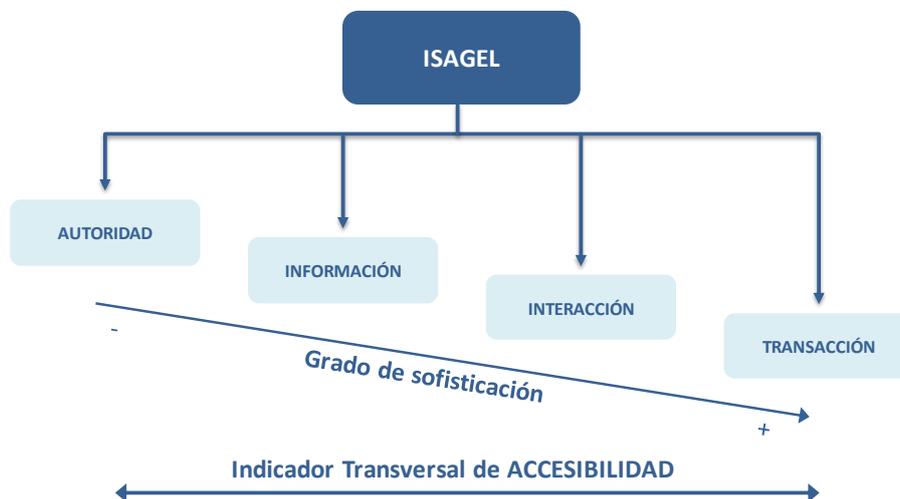
El **Índice de Servicios y Asistencia Gubernamental en Línea (ISAGEL)** para gobiernos subnacionales se compone de cuatro subíndices que capturan cuatro formas con las que los gobiernos pueden asistir a los ciudadanos a través de sus páginas web. Específicamente se definen los subíndices: *Autoridad*, *Información*, *Interacción* y *Transacción*.

El subíndice *Autoridad* está directamente relacionado con la etapa del desarrollo del GE de denominación homónima, y es que al igual que tal etapa captura la utilización de TICs por parte de los gobiernos para ofrecer información vinculada a su estructura política y accionar en la jurisdicción de afectación. El subíndice *Información* extiende este objetivo a otros tipos de información, como educación, salud, seguridad y turismo. El subíndice *Interacción*, por su parte, captura la posibilidad y grado de interacción entre los usuarios del GE. Específicamente contempla interacciones “básicas” (generalmente de carácter vertical y bilateral), entre las autoridades públicas y el resto de usuarios. Finalmente, el subíndice *Transacción* captura la posibilidad de iniciar, realizar el seguimiento y finalizar trámites en línea. Estas relaciones tienden a manifestarse bajo la forma de interacciones circulares entre múltiples usuarios del GE.

Nótese que, por definición, estos subíndices demandan la utilización de herramientas tecnológicas crecientes en su grado de sofisticación, desde el menor nivel de sofisticación en el subíndice *Autoridad* al mayor nivel en el subíndice *Transacción*.

En adición a estos cuatro subíndices, el ISAGEL también considera un indicador que captura el grado de accesibilidad a la plataforma web y a su contenido de forma integral; se trata del indicador transversal de *Accesibilidad*. Su característica transversal permite utilizarlo como herramienta que “ajusta” los resultados del ISAGEL según la facilidad con la que los usuarios acceden al contenido web en general e interactúan en el portal web.

Esquema 1: Estructura del ISAGEL



El último punto a destacar en cuanto a la estructura del ISAGEL refiere a que cada subíndice, así como el indicador transversal de *Accesibilidad*, se compone de indicadores individuales que capturan una a una las variables relevadas. El listado completo de estos indicadores, así como su definición e interpretación a los efectos del ISAGEL, se encuentra en el Anexo 1.

Indicador de visibilidad fiscal

Por sus características, la visibilidad fiscal se encuentra ubicada en la primera etapa del GE, es decir, Autoridad. Dada su envergadura en diversos ámbitos, principalmente su importancia para el control cívico de la gestión pública, resulta conveniente analizarla en un indicador independiente. Además es importante tener en cuenta que, a diferencia de los aspectos que se miden en el ISAGEL que no tienen el carácter de “obligatorio” para los gobiernos provinciales, muchos de los subindicadores que integran el IVIF están contemplados en la Ley de Responsabilidad Fiscal³, lo cual amerita un análisis del indicador por separado.

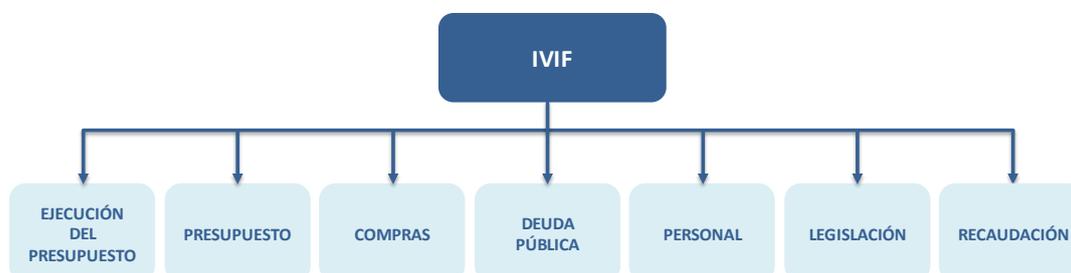
Es por esta razón que, siguiendo estándares internacionales en cuanto a mediciones de transparencia fiscal (OECD, FMI), se construye el *Índice de Visibilidad de la Información Fiscal (IVIF)*, que apunta a medir un aspecto central de la transparencia fiscal, que es *el grado de acceso que tiene la ciudadanía a información relacionada con las cuentas públicas*, considerando a internet y a los sitios web de gobierno como uno de los canales centrales para facilitar la difusión de la información.

³ Ley 25917 (2004): La norma obliga a la Nación y las provincias a publicar en su página web los siguientes documentos: el presupuesto anual; el presupuesto plurianual; el gasto ejecutado con un rezago máximo de un trimestre y clasificado por finalidad y función, objeto del gasto, naturaleza económica y fuente de financiamiento, y el stock de deuda por tipo de acreedor, con un rezago máximo de tres meses.

El IVIF captura un conjunto de variables que se consideran claves para poder evaluar la *cantidad* y el *detalle* de la información que los gobiernos ponen a disposición de la sociedad en los portales web oficiales. Estas variables conforman los subíndices de *Presupuesto*, *Ejecución del presupuesto*, *Legislación*, *Deuda pública*, *Compras*, *Personal* y *Recaudación*.

El subíndice *Presupuesto* contiene información sobre la ley donde se plasman todos los objetivos de política económica que se plantea el gobierno, así como también el monto que proyecta recaudar y cómo va a gastar dichos recursos el Estado. La *Ejecución del Presupuesto* resulta el mecanismo más útil para el control y monitoreo de los actos de gobierno, puesto que expresa los recursos efectivamente recaudados y el gasto verdaderamente realizado por el gobierno, permitiendo así comparar lo ejecutado con lo proyectado en el presupuesto y también poder realizar una evaluación de la gestión del Sector Público. El subíndice *Legislación* contiene información sobre instrumentos legislativos tributarios, tarifarios y boletín oficial. Por su parte, el subíndice *Deuda pública* releva información sobre el endeudamiento de los estados provinciales. El subíndice *Compras* expone el grado de difusión de las licitaciones vigentes y las vencidas, el proceso de contratación sería verdaderamente transparente si los ciudadanos pudieran conocer quien fue el proveedor que resultó adjudicado, el costo de cada uno de los bienes y servicios contratados, cantidades adquiridas, entre otros aspectos. Por su parte el subíndice *Personal* contiene la publicación de información de la planta de personal que integra el empleo público, en relación con la cantidad de empleados existentes y a las remuneraciones abonadas. Por último, el subíndice *Recaudación*, releva la publicación de la recaudación actualizada de los tributos provinciales.

Esquema 2: Estructura del IVIF



3.1. Aspectos metodológicos de carácter empírico

Un indicador sintético de GE debe ser una herramienta que brinde información clara, pertinente, confiable y estandarizada respecto de la dimensión del GE que busca medir. Sólo así tendrá utilidad como elemento de planificación, de decisión y de seguimiento y control de decisiones y políticas públicas referidas a la utilización de TICs al servicio de gobiernos y ciudadanos.

Bajo estos principios, la Tabla 2 resume los principales aspectos metodológicos considerados en la construcción y cálculo de los indicadores sintéticos de GE: ISAGEL e IVIF. Posteriormente se identifican aspectos específicos a cada uno de estos indicadores, principalmente vinculados a sus cálculos a nivel de gobierno subnacional en Argentina.

Tabla 2: Principales aspectos metodológicos para la construcción y cálculo de indicadores sintéticos de GE

ASPECTO METODOLÓGICO	PRINCIPALES ACLARACIONES
POBLACIÓN EN ESTUDIO	<ul style="list-style-type: none"> • Ámbitos subnacionales de gobierno. Para el ISAGEL e IVIF la población en estudio está conformada por las 23 provincias argentinas y CABA⁽¹⁾.
FUENTE DE INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Páginas web gubernamentales de índole oficial. Son excluidas aquellas de niveles superiores de gobiernos u otros organismos/instituciones que difundan información relacionada. En el ISAGEL e IVIF: son excluidos los portales web provinciales de previsión social y empresas públicas, debido a que no existe homogeneidad entre jurisdicciones respecto de la existencia, alcance y rol de tales entidades. Asimismo, son excluidos los portales de información/ servicios complementarios a la labor principal del ejecutivo, como organismos de lotería, entidades bancarias y financieras, agencias de investigación, etc.
LOGÍSTICA DE RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Relevamiento de información de libre acceso⁽²⁾. • Relevamiento en cortos períodos de tiempo, para minimizar errores por (i) recopilación de información existente al inicio del proceso pero inexistente a su final, y (ii) no recopilación de información ausente al inicio del proceso pero existente a su final. • Relevamiento simultáneo por dos personas, con el objeto de minimizar diferencias subjetivas en la valoración de un mismo componente de GE. Período de relevamiento ISAGEL-IVIF: ene-mar 2015⁽³⁾.
MEDICIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • En cada aspecto del GE se considera: existencia, completitud y calidad de su contenido. Estas características son representadas por un único valor entre 0 y 1, siendo 0 la mínima puntuación posible y 1 la máxima. • La asignación de puntuaciones es realizada en base a valoraciones propias de los investigadores a cargo del relevamiento de la información.
PROCEDIMIENTO DE PONDERACIÓN Y AGREGACIÓN DE DATOS	<ul style="list-style-type: none"> • Metodología de agregación lineal ponderada de datos. • Sistema de ponderación: pesos diferenciados según importancia relativa de cada variable a la dimensión de GE que busca caracterizar. Los pesos son asignados según antecedentes en la literatura y valoraciones de expertos.

(1) Al momento del relevamiento, las veinticuatro jurisdicciones mencionadas poseen portales web oficiales y no se considera que exista razón tecnológica, política o cultural suficiente para excluir a priori a alguna del análisis. (2) Espacios web con acceso restringido: relevamiento de la existencia y calidad de información pública vinculada a su contenido. Ésta dota al usuario de información respecto del potencial de la asistencia ofrecida *en línea*, dejando a su libre voluntad y necesidad su utilización. (3) Toda información incorporada/modificada con posterioridad a esa fecha no fue tenida en consideración.

Especificaciones para el cálculo del ISAGEL a nivel subnacional en Argentina

La dinámica y efectividad del ISAGEL como indicador sintético de la dimensión de GE que busca medir es ilustrada a partir de su cálculo a nivel subnacional en Argentina. Ello requiere realizar algunas especificaciones puntuales, principalmente respecto de la asignación cardinal de ponderadores.

Para la agregación de subíndices en el índice sintético ISAGEL se utilizaron los ponderadores ilustrados en la Tabla 3. Estos valores fueron asignados priorizando la sofisticación en el uso de herramientas informáticas al servicio de los ciudadanos. De esta forma, el subíndice *Transacción* es el de mayor importancia relativa dentro del ISAGEL: con un peso relativo de 0,37 puntos este subíndice está conformado por componentes que utilizan herramientas informáticas de elevada sofisticación. En orden de mayor a menor sofisticación, le siguen los subíndices *Interacción*, *Información* y, en último lugar, el subíndice *Autoridad*.

Tabla 3: Ponderaciones de los subíndices del ISAGOL

Subíndice	Ponderador Subíndice
Subíndice <i>Autoridad</i>	0,050
Subíndice <i>Información</i>	0,253
Subíndice <i>Interacción</i>	0,327
Subíndice <i>Transacción</i>	0,370
Total	1,000

Para la agregación de indicadores individuales en subíndices se complementó el criterio de “*sofisticación de TICs*” con valoraciones respecto del grado de responsabilidad social que los gobiernos tienen de brindar información de calidad en el aspecto de GE en análisis; ya sea que esta responsabilidad se fundamente en que el gobierno es el único proveedor de la información que encierra el ítem en cuestión o en las fuertes externalidades positivas que tiene asociadas. De esta forma, el contenido web en aspectos vinculados a vacunación, control de plagas, o medidas de prevención de accidentes en la vía pública, tienen mayor peso dentro del subíndice *Información* que otras variables consideradas como “*menos cruciales*”, tales como el calendario de festividades locales o circuitos de turismo. El Anexo 1 muestra el listado de pesos de cada indicador.

Finalmente cabe notar que si bien la asignación concreta de un valor a un ponderador tiene un alto contenido subjetivo, es objeto de este estudio ilustrar el funcionamiento del ISAGEL, no así el de definir taxativamente un ponderador para cada uno de sus componentes.

Especificaciones para el cálculo del IVIF a nivel subnacional en Argentina

Con relación a la construcción del IVIF, para la agregación de los subíndices también se utilizó un conjunto de ponderadores relativos. En el indicador se le otorga mayor trascendencia a las cuestiones del presupuesto y la ejecución presupuestaria, puesto que contienen de manera global la situación fiscal y financiera (prevista y real) de un gobierno. De este modo, el subíndice *Ejecución del presupuesto* es el que recibe el mayor puntaje, con un 0,30, seguido por el *Presupuesto y Compras*, con 0,15. Luego le siguen cuestiones más puntuales, pero igual de relevantes, como pueden ser las *Deuda Pública o Personal*, subíndices que tienen ambos una participación del 0,13 en el indicador, la *Legislación cuyo ponderador es 0,10* y por último se le asignó 0,05 a la *Recaudación*.

Tabla 4: Ponderaciones de los subíndices del IVIF

Subíndice	Ponderador Subíndice
<i>Ejecución del presupuesto</i>	0,300
<i>Presupuesto</i>	0,150
<i>Compras</i>	0,150
<i>Deuda Pública</i>	0,125
<i>Personal</i>	0,125
<i>Legislación</i>	0,100
<i>Recaudación</i>	0,050
Total	1,000

A su vez, los subíndices incorporan información de diferentes variables analizadas. El valor que asume el ponderador individual de cada variable depende tanto de la importancia relativa de subíndice al cual pertenece como también de la importancia de la información dentro del subíndice, es decir, aquella información más general o actual poseerá un ponderador mayor que la información más antigua o más puntual. El Anexo 1 muestra el listado de pesos de cada variable.

El subíndice *Ejecución del presupuesto* es corregido con un *Índice de Desagregación de la Información de Ejecución Presupuestaria (IDIEP)* que se construye con el objeto de captar diferencias en cuanto a la “calidad” o grado de detalle con el que se difunde la información de la ejecución presupuestaria, evaluando si los datos publicados poseen desagregaciones tales como las distintas clasificaciones de los ingresos y egresos y los momentos en la contabilización del gasto.

Por su parte, las variables relacionadas con el *Stock de deuda* dentro del subíndice *Deuda Pública* son corregidas con el *Índice de Desagregación de la Información del Stock de deuda (IDISD)*, que contempla la publicación de información de los acreedores, tipo de moneda y detalles de la deuda pública. Las variables contempladas en estos indicadores correctores, junto con sus respectivos ponderadores se presentan en el Anexo 1.

4. El ISAGEL y el IVIF para gobiernos subnacionales

4.1. Asistencia en línea

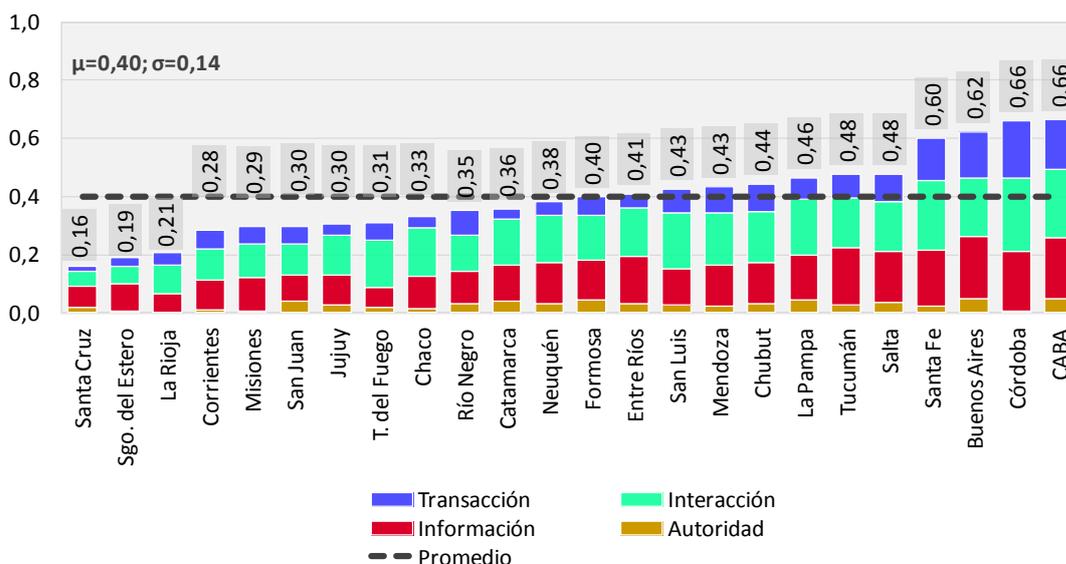
El Gráfico 1 muestra la distribución del ISAGEL para las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires calculado para 2015. Las jurisdicciones se encuentran ordenadas de izquierda a derecha según su puntuación en el indicador, de menor a mayor valor. A su vez, con una escala cromática se ilustra la descomposición del indicador sintético según subíndices componentes, *Autoridad, Información, Interacción y Transacción*.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Córdoba encabezan el ranking del ISAGEL, con 0,66 puntos⁴. Le siguen las provincias de Buenos Aires (0,62) y de Santa Fe (0,60). Podría decirse que estas cuatro jurisdicciones conforman un grupo de jurisdicciones de performance “destacada” en el ISAGEL, existiendo una brecha de al

⁴ A tres dígitos, CABA se posiciona ligeramente por sobre la provincia de Córdoba: 0,664 puntos para la primera *vis-a-vis* 0,659 puntos para la segunda.

menos 0,12 puntos que las separa del resto de provincias⁵. Sin embargo, debe notarse que estas jurisdicciones aún tienen mucho trabajo por delante en la dimensión de GE en estudio, puesto que a 2015 ninguna alcanza el umbral de performance del 70% del valor máximo que el indicador puede alcanzar. El resto de jurisdicciones observa valores en el indicador inferiores a 0,5. Sin presentar fuertes sobresaltos, en este grupo de provincias las puntuaciones descienden desde los 0,48 puntos de Salta y Tucumán hasta los 0,16 puntos de Santa Cruz.

Gráfico 1: ISAGEL IARAF según provincia ⁽¹⁾ - Año 2015



⁽¹⁾ Si bien la etiqueta asociada a cada jurisdicción muestra su puntuación en el ISAGEL a dos dígitos, para el análisis se consideraron nueve dígitos; lo que permitió ordenar las jurisdicciones según sus puntuaciones sin ambigüedades.

Fuente: IARAF en base a páginas web oficiales de las provincias y de CABA.

Respecto de la contribución de cada Subíndice al ISAGEL los subíndices *Información* e *Interacción* son los que más han contribuido al indicador sintético: mientras estos subíndices contribuyen en promedio con el 35% y 40%, respectivamente, del valor del ISAGOL, los subíndices *Transacción* y *Autoridad* lo hacen con el 19% y 7%, respectivamente (Gráfico 2).

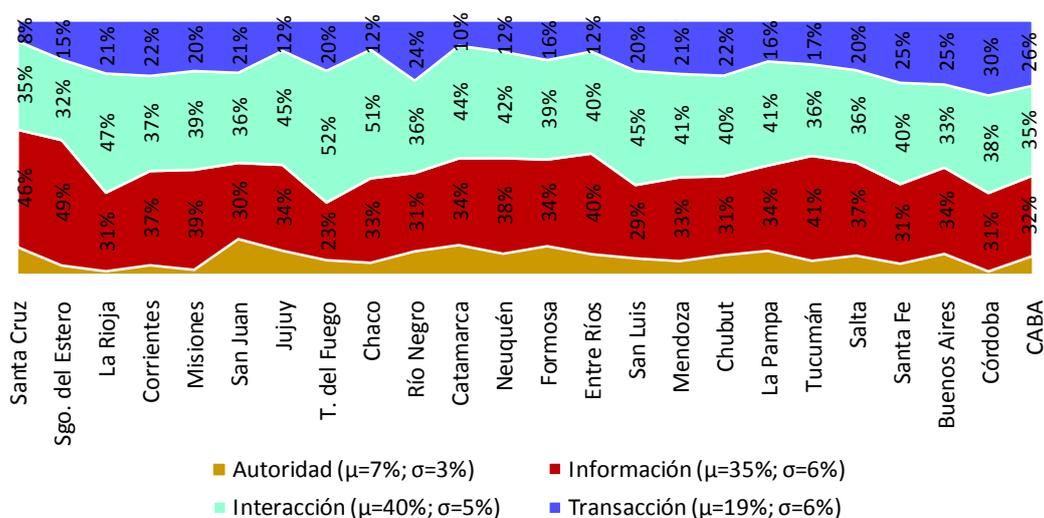
Ahora bien, considerando que el subíndice *Información* tiene un peso inferior al del *Interacción* en la conformación del ISAGEL (0,253 *vis-a-vis* 0,327), la importancia de la contribución de cada uno de estos subíndice adquiere un matiz propio: mientras que el primero sustenta su colaboración en una (relativamente) muy buena performance global de las jurisdicciones en sus componentes, el segundo lo sustenta principalmente en la

⁵ Se trata de la máxima distancia de puntuación del ISAGEL entre dos jurisdicciones contiguas, Santa Fe con 0,60 puntos y Salta con 0,48 puntos.

utilización de TICs de mayor sofisticación, aún en presencia de contenido de inferior “calidad”⁶.

Respecto del subíndice *Transacción*, son muy pocas las jurisdicciones en donde éste contribuyó significativamente al puntaje final del ISAGEL. Córdoba es la provincia que lleva la delantera, con un subíndice *Transacción* que contribuye con el 30%, del valor del ISAGEL; le siguen CABA, Buenos Aires, Santa Fe y Río Negro, con contribuciones de entre el 24% y el 26%. Sin embargo, esta performance no debe entenderse como un marcado éxito en la asistencia gubernamental que estas jurisdicciones ofrecen a sus ciudadanos en este aspecto del GE, ya que este subíndice ostenta el mayor peso en el indicador sintético (0,37), con lo que cabría de esperarse performances muy superiores⁷.

Gráfico 2: Importancia relativa de cada subíndice en el ISAGEL IARAF



Fuente: IARAF en base a páginas web oficiales de las provincias y de CABA.

Análisis por población

Sobre la base de los resultados anteriores, resulta interesante estudiar la existencia de algún tipo de relación entre el ISAGEL y el tamaño de las jurisdicciones, medido, por ejemplo, según la cantidad de habitantes de cada una. Y es que a priori podría conjeturarse la existencia de una relación positiva entre las dos variables, tal que a mayor población, mayor cantidad y calidad de los servicios que brindan los gobiernos a través de sus páginas web, así como más variadas y sofisticadas sus TICs asociadas. Esta hipótesis se sostiene sobre dos argumentos que se complementan. Por un lado, podría esperarse que mientras mayor sea la cantidad de ciudadanos en una jurisdicción (usuarios permanentes), mayor sea la cantidad y variedad de gestiones *en línea* demandadas, así como el control que éstos

⁶ Recuérdese que el grado de sofisticación de las TICs utilizadas por cada subíndice está directamente relacionado con el peso del subíndice en el indicador sintético, mientras que en el valor del subíndice interviene principalmente la calidad de la información contenida en sus indicadores constituyentes. La contribución del subíndice al indicador sintético surge del producto de ambos conceptos.

⁷ Por un análisis detallado de la performance de cada jurisdicción en los subindicadores, véase Anexo 2.

ejercen sobre sus representantes en esta dimensión del GE⁸. Por otro lado, también podría esperarse que mientras mayor sea el tamaño poblacional, mayores sean los costes asociados a su atención en dependencias públicas y, consecuentemente, mayor el interés de los funcionarios públicos en reducirlos a través de canalizar *en línea* la mayor cantidad de gestiones.

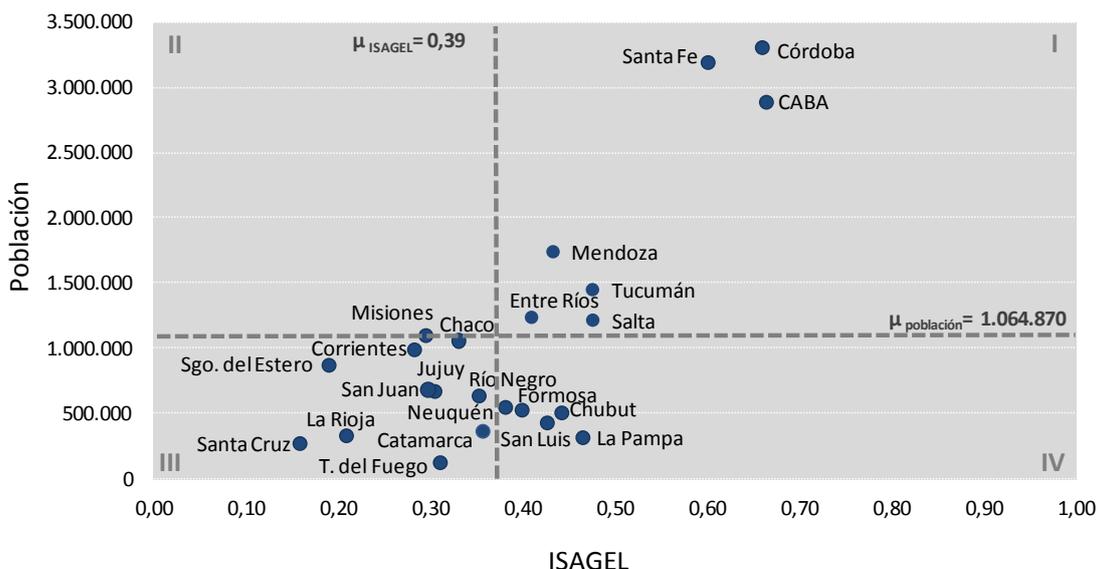
El Gráfico 3 muestra los puntos coordinados definidos por población y valor del ISAGEL para cada jurisdicción provincial y CABA. La provincia de Buenos Aires es excluida de la figura por contar con un nivel de población *outlier*: su población supera en 5 veces a la de la segunda jurisdicción más poblada del país, Córdoba. En líneas continuas se registran los valores promedios de cada distribución; los que se definen 4 categorías de provincias. La categoría I refiere a provincias relativamente grandes en cuanto a tamaño poblacional (o sea provincias de tamaño poblacional mayor al observado en promedio para el total de observaciones), y de desempeño en el ISAGEL superior al promedio observado en este indicador. La categoría II también ilustra provincias “grandes” (en términos relativos), pero esta vez con desempeño en el ISAGEL inferior al promedio. Finalmente, las categorías III y IV identifican jurisdicciones “pequeñas” en cuanto a su tamaño poblacional (o sea provincias de tamaño poblacional menor al promedio), más mientras la categoría III ilustra respecto de un desempeño en el ISAGEL inferior al promedio, la categoría IV lo hace respecto de la performance opuesta.

Del análisis del Gráfico destaca una importante concentración de puntos en el cuadrante III: el 48% de las jurisdicciones se encuentra en esta categoría. En la categoría opuesta, categoría I, se encuentran otro 30% de observaciones. Finalmente, los casos menos frecuentes fueron aquellos de alta (baja) población y baja (alta) puntuación en el ISAGOL.

Esta información sostiene, de alguna manera, la hipótesis formulada respecto de que jurisdicciones relativamente pequeñas (en cuanto a su nivel poblacional) tienden a observar pobres niveles de performance en la dimensión de GE medida, y a la inversa. Tomando como ejemplo la existencia de relación lineal, se observa un coeficiente de correlación de 0,77.

⁸ El lector podría asociar a cada ciudadano, por ejemplo, con un inspector, tal que a mayor cantidad de ciudadanos, mayor la cantidad de inspecciones (o la probabilidad de inspección).

Gráfico 3: ISAGEL según población por jurisdicción



Fuente: IARAF en base a páginas web oficiales de los gobiernos provinciales y Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, INDEC.

La corrección por Accesibilidad

La corrección del ISAGEL por accesibilidad tiene como objeto ajustar la performance de cada jurisdicción en el ISAGEL según el grado de accesibilidad a la plataforma web y a su contenido de forma integral. Específicamente, para este “ajuste” se consideran factores vinculados a la existencia de ventanillas únicas, asistentes virtuales, aplicativos de inclusión, secciones de preguntas frecuentes, enlaces web y accesos directos, y buscadores por palabras claves⁹.

El Gráfico 4 muestra la performance observada por cada jurisdicción en el ISAGEL con y sin la corrección por accesibilidad a partir de la distribución de puntuaciones en ambos indicadores (derecha) y de la distribución de posiciones en rankings de performance (izquierda). Para la definición de este último se consideró una variable discreta de rango de variación [1,24], donde el uno (1) identifica a la jurisdicción de mayor puntuación en el ISAGEL (ISAGEL Corregido), y el veinticuatro (24) a la jurisdicción de peor performance relativa.

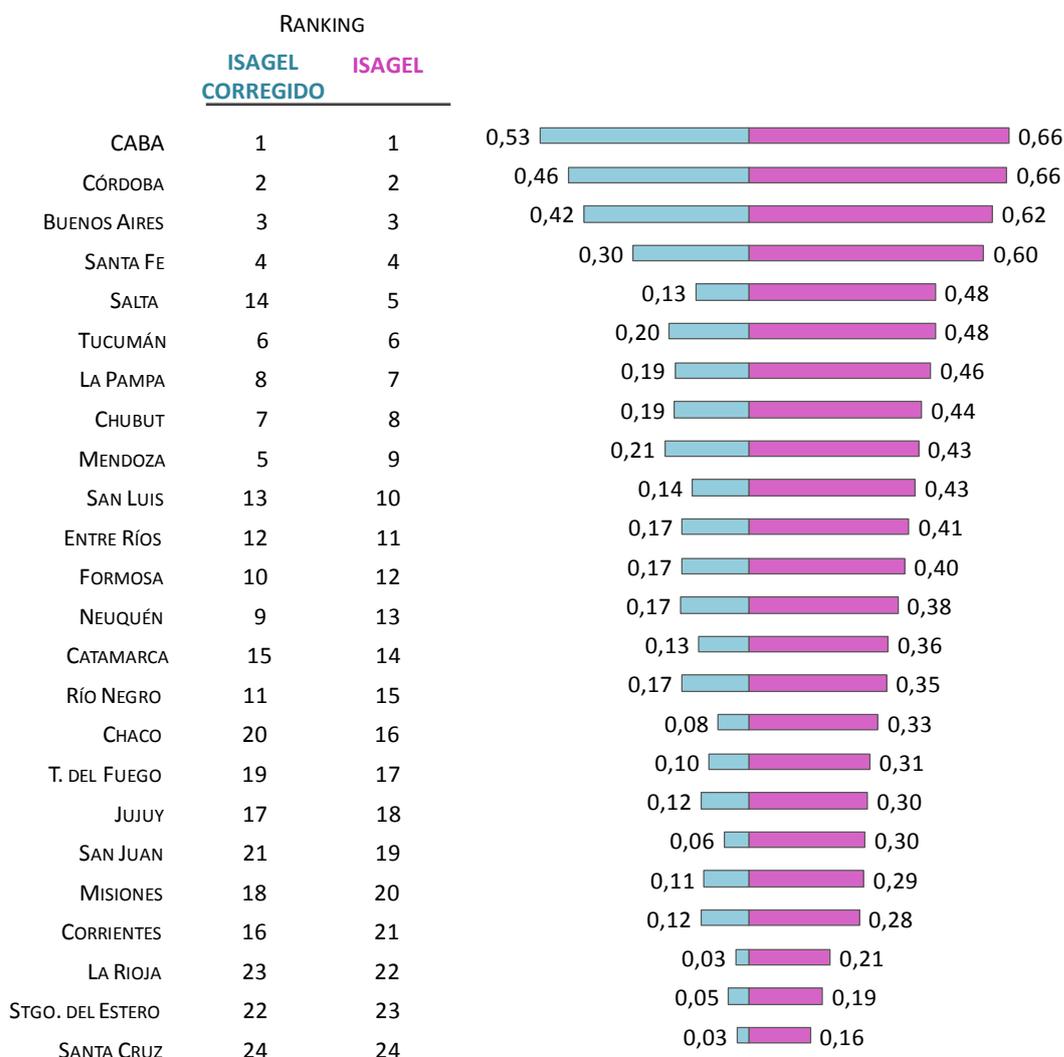
Del análisis del gráfico se destacan dos puntos. Primero, la performance promedio de las jurisdicciones en el ISAGEL tras la corrección por *Accesibilidad*, es fuertemente inferior a la observada antes de la corrección. Concretamente, mientras la media del ISAGEL es de 0,40, la del ISAGEL Corregido es de 0,18. Sin embargo se observa menor heterogeneidad en este último indicador. Esto refleja que si bien unas jurisdicciones deben realizar mayor esfuerzo que otras en lo referido a la cantidad y calidad de información y tipos de asistencia en línea que ofrecen en sus páginas web, prácticamente todas las jurisdicciones deben plantearse como objetivo clave facilitar el acceso a sus portales web y la dinámica con la que los usuarios navegan en éstos.

⁹ Por información detallada véase Anexo 1.

El segundo punto a destacar refiere a la existencia de una fuerte relación lineal entre ambos indicadores, que se observa más fuertemente en las jurisdicciones de mejor posición en el ISAGEL. De hecho, las cuatro jurisdicciones con mayor puntuación en el ISAGEL (CABA, Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe), no observan variación de posición de uno a otro ranking.

En esta línea de análisis cabe mencionar a Salta como la jurisdicción que más posiciones perdió tras la corrección por *Accesibilidad*, perdiendo 9 posiciones. Le siguen Chaco, que perdió 4 posiciones, y San Luis, que perdió 3 posiciones. Por el contrario, las provincias de Corrientes, Mendoza, Neuquén y Río Negro se destacan por su muy buena performance (relativa) en el indicador *Accesibilidad*, lo que le permitió ganar 5 posiciones a Corrientes y 4 posiciones a las tres restantes.

Gráfico 4: Corrección del ISAGEL por Accesibilidad al contenido de los portales web



Fuente: IARAF en base a páginas web oficiales de las provincias y de CABA.

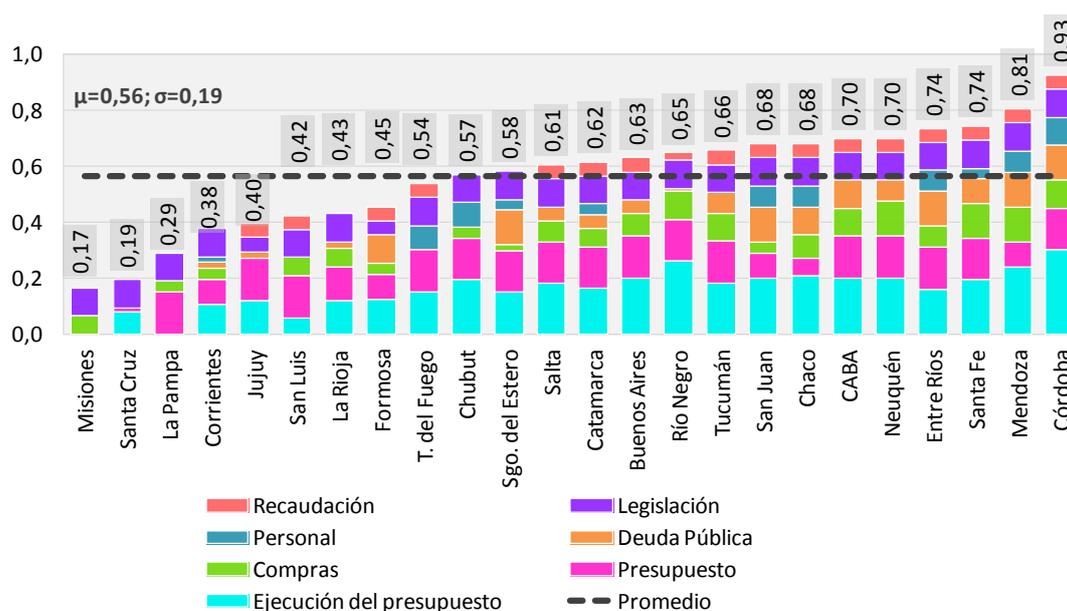
4.2. Visibilidad fiscal

El Gráfico 5 expone la distribución del IVIF para las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires calculado para 2015. Las jurisdicciones se encuentran ordenadas de izquierda a derecha según su puntuación en el índice, de menor a mayor valor. Además, se muestra la descomposición del indicador con una escala cromática, según los subíndices componentes Ejecución del presupuesto, Presupuesto, Compras, Deuda pública, Personal, Legislación, y Recaudación.

Las provincias de Córdoba y Mendoza son las que lideran el ranking de visibilidad, asumiendo un índice de 0,93 y 0,81 respectivamente. A continuación se ubican las provincias de Santa Fe y Entre Ríos (ambas con un indicador de 0,74¹⁰), luego, Neuquén y CABA (con 0,70) y, más atrás, Chaco y San Juan (con 0,68¹¹).

Con valores inferiores a los anteriores, pero superando el nivel promedio (0,56), se encuentran Tucumán, Río Negro, Buenos Aires, Catamarca, Salta y Santiago del Estero. El resto de las jurisdicciones observa valores en el IVIF menores a la media. Las dos provincias con el menor grado de visibilidad fiscal del país son Santa Cruz y Misiones, quienes publican en sus sitios web de gobierno menos del 20% de la información necesaria para un adecuado control de las cuentas fiscales.

Gráfico 5: IVIF según provincia ⁽¹⁾ - Año 2015



⁽¹⁾ Si bien la etiqueta asociada a cada jurisdicción muestra su puntuación en el IVIF a dos dígitos, para el análisis se consideraron nueve dígitos; lo que permitió ordenar las jurisdicciones según sus puntuaciones sin ambigüedades.

Fuente: IARAF en base a páginas web oficiales de las provincias y de CABA.

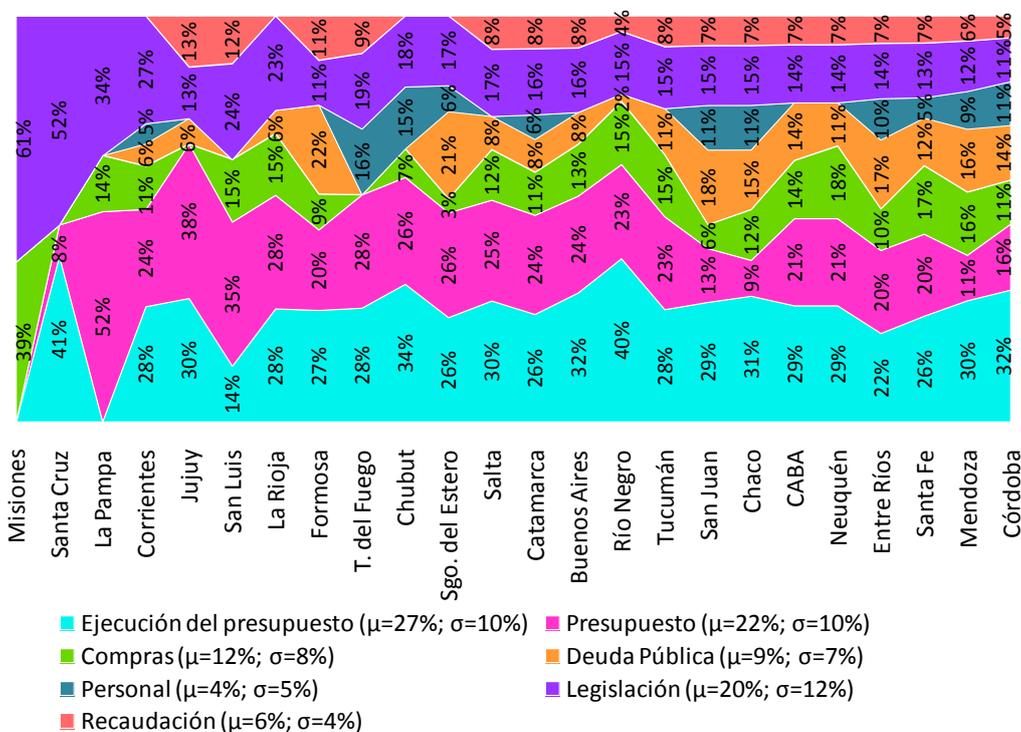
¹⁰ A tres dígitos, Santa Fe se ubica por sobre la provincia de Entre Ríos: 0,743 puntos para la primera vis-a-vis 0,659 puntos del indicador para la segunda.

¹¹ A cuatro dígitos, Chaco se ubica por sobre la provincia de San Juan: 0,6804 puntos para la primera vis-a-vis 0,6800 puntos del indicador para la segunda.

En referencia a la conformación del IVIF, el subíndice *Ejecución del presupuesto* es el de mayor influencia, con una media del 27%. En segundo lugar se posiciona el subíndice *Presupuesto*, con una participación promedio en el indicador del 22%. Los subíndices *Personal* y *Recaudación* son los de menor contribución, con medias de 4% y 6% respectivamente¹².

El subíndice *Ejecución del presupuesto* muestra una participación relativamente homogénea entre jurisdicciones, excepto en Misiones y La Pampa, las que no muestran información acerca de la ejecución de ingresos y egresos. En el caso de los subíndices *Presupuesto* y *Legislación* se observa que la participación de cada uno de estos subindicadores en el IVIF manifiesta un comportamiento inverso con respecto al valor del IVIF. O sea, que a mayor valor en el IVIF, menor importancia relativa del subíndice *Presupuesto* (*Legislación*), y a la inversa. En contraposición, los subindicadores *Recaudación*, *Personal* y *Deuda pública* mejoran su posición relativa en jurisdicciones con mayor visibilidad fiscal. Por su parte, el subindicador *Compras* presenta un comportamiento sin tendencias marcadas con relación a las posiciones en el ranking IVIF¹³.

Gráfico 6: Importancia de cada subíndice en el IVIF.



Fuente: IARAF en base a páginas web oficiales de las provincias y de CABA.

¹² El lector debe recordar que estas participaciones relativas son producto de las ponderaciones de cada subíndice en la construcción del IVIF, así como de la performance particular de las jurisdicciones.

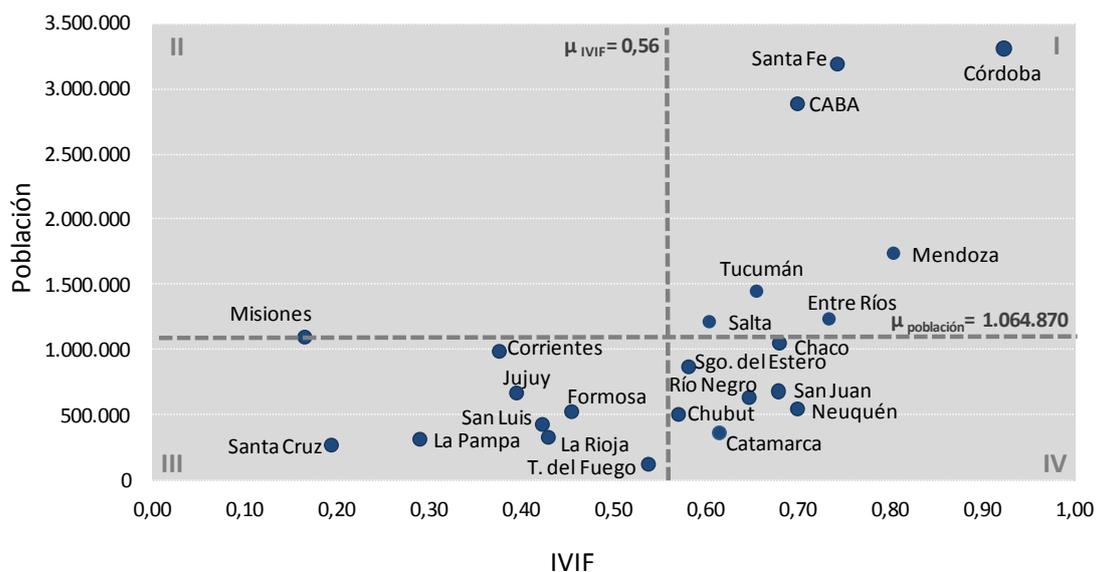
¹³ Por un análisis detallado de la performance de cada jurisdicción en los subindicadores, véase Anexo 2.

Análisis por población

Al analizar la existencia de algún tipo de relación entre el IVIF y el tamaño de las jurisdicciones, cabría pensar en la existencia de una relación positiva entre las dos variables. Es decir, ante mayor población, mayor transparencia. Esta afirmación se encuentra sus fundamentos en que es de esperarse que a mayor tamaño poblacional mayor sea la cantidad de información demandada por la ciudadanía, así como el control que ésta ejerce sobre la gestión de gobierno.

El Gráfico 7 muestra los puntos coordenados definidos por población y valor del IVIF para cada jurisdicción provincial y CABA. En concordancia con el análisis poblacional-ISAGOL, la provincia de Buenos Aires vuelve a ser excluida del análisis. Los promedios para cada distribución definen cuatro cuadrantes de jurisdicciones. El cuadrante I muestra aquellas que tienen una cantidad de habitantes superior a la media (“alta población”) y un nivel de IVIF mayor al promedio provincial (“alta transparencia”). El cuadrante II presenta el área de alta población y baja transparencia. En el cuadrante III se ubican las jurisdicciones con una performance en el IVIF inferior a la media de las observaciones y con un nivel poblacional también inferior a la media. Por último, en el cuadrante IV, se ubican las provincias con alta performance en transparencia, pero bajos niveles poblacionales.

Gráfico 7: IVIF según población por jurisdicción



Fuente: IARAF en base a páginas web oficiales de las provincias y de CABA.

En el Gráfico, se destaca una importante concentración de puntos en el cuadrante I, donde se encuentran el 30,4% de las observaciones. En el cuadrante opuesto (III), se observa el 34,8% de los casos; situación que va en línea con la hipótesis planteada. El coeficiente de correlación de 0,60 justifica la relación directa entre las variables población e IVIF.

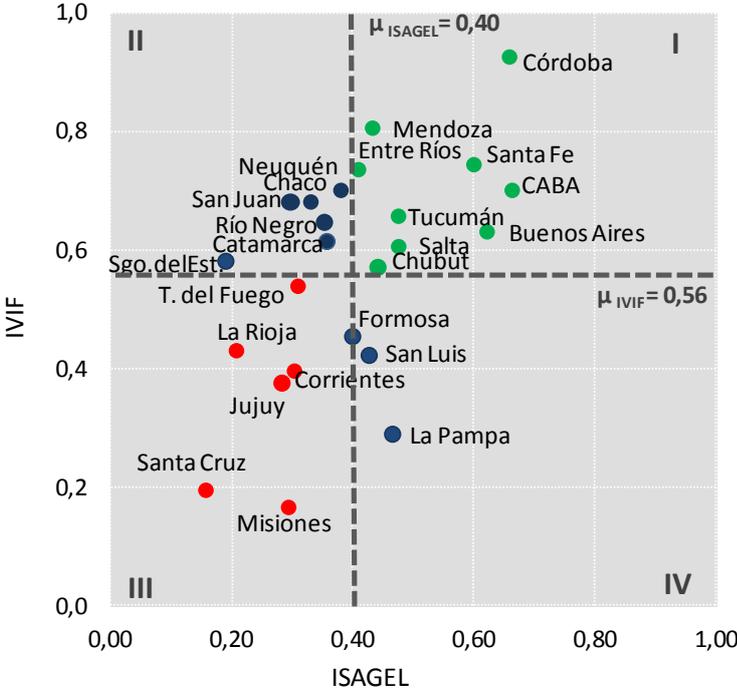
Sin embargo, en el cuadrante IV se encuentra otro importante 30,4% de las jurisdicciones. Pese a que, a priori, contradice la hipótesis nula planteada, este escenario

está en línea con los resultados de Esteller-Moré & Polo Otero (2012)¹⁴ para municipios de España. En su trabajo, Esteller-Moré *et.al.* sostiene que en niveles de población pequeños el nivel de transparencia es más elevado que en niveles inmediatamente superiores como consecuencia de la poca complejidad administrativa presentada en tales contextos. A medida que ésta aumenta, la divulgación sería menor hasta alcanzar un punto de inflexión por encima del cual la relación pasaría a ser positiva.

4.3. Relacionando IVIF e ISAGEL

Sobre la base de los resultados precedentes se construye el Gráfico 8, relacionando la performance en el ISAGOL e IVIF para las 23 provincias y CABA. En base a los promedios de cada distribución, se construyen cuatro categorías de jurisdicciones de interpretación análoga a la de los Gráficos 3 y 7.

Gráfico 8: Diagrama de dispersión ISAGEL-IVIF



Fuente: IARAF en base a páginas web oficiales de las provincias y de CABA.

En la categoría I, se encuentran las jurisdicciones con mayor desempeño en ambos índices, definidas por puntuaciones por sobre las medias de cada distribución. En este grupo de las “mejores posicionadas” sobresalen Córdoba, Mendoza, Santa Fe y CABA. En contraposición, la categoría III incluye a las provincias con performance por debajo de los promedios, donde se destacan Santa Cruz y Misiones.

¹⁴ En Alonso Magdaleno, M. L. y García-García J. (2014), *Evaluación de la transparencia municipal en el Principado de Asturias*.

Por su parte, el cuadrante II muestra las provincias que tienen un relativamente buen desempeño en materia de transparencia, pero no así en gobierno electrónico, tal es el caso de Chaco, San Juan y Río Negro. Esta situación podría encontrar justificación en la existencia de legislación en materia de transparencia que obliga a las provincias a publicar información de presupuesto y ejecución presupuestaria¹⁵; fenómeno ausente en otras dimensiones del GE. Por último, la categoría IV incluye los casos de La Pampa y San Luis, con performance destacada solamente en el ISAGOL.

Pese a estas diferencias, todas las jurisdicciones en general, tienen un arduo trabajo por delante. El mundo actual presenta alternativas en aumento al alcance de los gobiernos para ser implementadas. La ciudadanía tiene el derecho y el deber de exigir buenos servicios de gobierno electrónico y controlar los actos de gobierno

5. Palabras finales

Los sitios web gubernamentales son el principal canal de comunicación oficial de los gobiernos a través de internet. A través de estos sitios los ciudadanos pueden acceder a información, interactuar con los funcionarios, formular preguntas, realizar gestiones, etc. Ahora bien, esta interacción es exitosa cuando los sitios web del gobierno están bien estructurados y ofrecen contenidos de relevancia. Un sitio web que ofrece contenidos valiosos pero no está bien organizado es tan poco útil como un sitio web con un diseño sofisticado pero de contenido pobre en cantidad y calidad.

Con esta visión, la medición del gobierno electrónico es concebida como un instrumento clave en el proceso de desarrollo y detección de aciertos/fallas de diseño y contenido de los portales gubernamentales en línea. Esta importancia es independiente del instrumento finalmente elegido para la medición, encuestas, índices compuestos, etc.

Por otro lado, si contar con un instrumento de medición de gobierno electrónico es importante, lo es aún más contar con una metodología de medición específica para la administración pública. En efecto, la utilización de TICs al servicio de los ciudadanos no es un fenómeno exclusivo de las administraciones públicas, sino que ha sido mayormente explotado por organizaciones privadas, sobretodo empresas. A través de estas tecnologías, las organizaciones privadas fortalecen sus relaciones con proveedores y clientes, profundizan su conocimiento del mercado y la competencia y maximizan sus posibilidades de producción y comercialización; en definitiva optimizan su rendimiento. Esta infinidad de beneficios justifica fuertes inversiones en el estudio y diseño de instrumentos específicos para la medición, control y retroalimentación de las TICs utilizadas. Sin embargo, la situación del gobierno electrónico en la administración pública es distinta, tanto por la razón de su existir, como por la identificación de los usuarios y sus interrelaciones. Por tal motivo, la correcta medición del gobierno electrónico en el ámbito de la administración pública demanda instrumentos diseñados específicamente para el *e-gobierno*.

Específicamente, estos instrumentos deben poder medir funciones propias de la naturaleza de los gobiernos, como la protección de los derechos de los ciudadanos y del medio ambiente y el custodio de que los procesos sociales tengan lugar conforme a la Ley, entre otros. Por lo tanto, no es suficiente que los instrumentos de medición del gobierno

¹⁵ Ley 25917 (2004): La norma obliga a la Nación y las provincias a publicar en su página web los siguientes documentos: el presupuesto anual; el presupuesto plurianual; el gasto ejecutado con un rezago máximo de un trimestre y clasificado por finalidad y función, objeto del gasto, naturaleza económica y fuente de financiamiento, y el stock de deuda por tipo de acreedor, con un rezago máximo de tres meses.

electrónico capturen la disponibilidad de servicios en línea, sino también el compromiso con la educación de los ciudadanos y el cumplimiento de la Ley.

El desafío de una correcta medición es aún mayor cuando se repasa en que el gobierno electrónico es articulado en función de las necesidades y el sentido de las relaciones entre y con los ciudadanos, y no en función de las áreas funcionales de gobierno. De esta forma, los instrumentos de medición deben poder articular interrelaciones propias de la organización informal, en donde interactúan fuertemente los ciudadanos entre sí y con sus gobernantes, con la organización formal que prima dentro de la administración pública.

También debe destacarse el carácter integrador del gobierno electrónico: éste debe llegar a todos los ciudadanos de forma homogénea y accesible, en virtud de que todos los ciudadanos de iguales características perciban los mismos beneficios. Esto se materializa en la provisión de sitios web amigables, de fácil navegación, intuitivos, actualizados y de rápido aprendizaje. De esta forma, el gobierno electrónico se concibe como un instrumento para el empoderamiento de los ciudadanos y el desarrollo social general y armónico. Tales objetivos no se caracterizan por ser prioritarios en el accionar de la empresa privada y, por lo tanto, pocas veces identificados en sus mediciones de portales web.

Finalmente cabe destacar que el paradigma predominante en el acceso y uso de la información y servicios públicos va cambiando continuamente. Hasta hace no mucho tiempo el paradigma dominante concebía un Gobierno con el atributo absoluto de identificar las aplicaciones que el ciudadano necesitaba. Actualmente este paradigma se sustituyó por otro en el que el Gobierno se concibe a sí mismo como una entidad que posee gran cantidad de datos que deben estar disponibles en formatos estándares a todos los ciudadanos, para que éstos por sí mismos generen (directa o indirectamente) la información que necesitan. Sin lugar a dudas, los instrumentos de medición del gobierno electrónico deben estar en línea con la nueva filosofía de gobierno electrónico al servicio de los ciudadanos, arrojando, al mismo tiempo, mediciones que permitan comparaciones objetivas con aquellas obtenidas bajo otras concepciones.

Dentro del gobierno electrónico, la transparencia fiscal y, en particular, el acceso a información relativa al Sector Público que sea fiable, completa, oportuna, comprensible y comparable, constituye una responsabilidad ineludible de todo nivel de gobierno. Una administración pública honesta, transparente y eficaz, es condición necesaria para generar confianza en la gestión de gobierno y en definitiva mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

El propósito de construir un indicador de visibilidad fiscal y de establecer comparaciones entre provincias, no es simplemente catalogar a las jurisdicciones como la “más” o la “menos” transparente, sino **generar los incentivos necesarios para impulsar cambios de política**. Así, se intenta que los actos de gobierno en Argentina alcancen la mayor claridad y visibilidad posible. Más allá de la existencia o no de un marco legal que regule y exija la provisión de información por parte de los gobiernos, las buenas prácticas también pueden ser estimuladas a través de otros mecanismos no formales. A su vez, es necesario remarcar el rol que juega la generación de conciencia en la sociedad y de los funcionarios públicos sobre la importancia de poseer información fiscal de libre disponibilidad, completa, veraz y actualizada.

Es esencial comprender que el acceso a la información pública es un derecho ciudadano y una herramienta esencial para lograr un Estado cada vez más eficiente.

En definitiva, la medición del gobierno electrónico no es tarea sencilla, ciencia cierta, o capítulo cerrado. Si bien se ha avanzado mucho en esta área, aún resta mucho por hacer, especialmente cuando se comprende que la propia naturaleza de las relaciones entre los ciudadanos y sus gobiernos, y entre éstos entre sí, es un proceso de evolución permanente.

Bajo esta concepción consideramos que los indicadores ISAGEL e IVIF constituyen instrumentos claves para la medición de GE, que a la vez que respetan los principios

fundamentales para la construcción de buenos indicadores sintéticos, consideramos que capturan con precisión la naturaleza de la dimensión de GE que buscan medir.

Al calcular el ISAGEL y el IVIF para las veintitrés provincias argentinas y CABA se observa a las provincias de Córdoba, Santa Fe y Mendoza y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cómo líderes en ambas dimensiones del GE estudiadas. Mientras que Santa Cruz y Misiones pueden considerarse como las que relativamente manifiestan la menor performance. Pese a estas diferencias, todas las jurisdicciones en general, tienen un arduo trabajo por delante. Por ejemplo, al considerar que el máximo valor observado por una jurisdicción en el ISAGEL se encuentra en torno al 60% del máximo valor posible de alcanzar. O, complementariamente, al observar cómo el indicador de visibilidad fiscal evidencia que a nivel promedio se expone a la ciudadanía la mitad de la información fiscal necesaria para lograr un adecuado control de los actos de gobierno.

Metodológicamente, posiblemente un próximo desafío a seguir refiera a la unificación de ambos índices en un único indicador de GE. Otras líneas de investigación podrían ser la medición del GE en el ámbito de las empresas públicas e instituciones de gobierno autárquicas, y la medición del alcance del GE en términos de la cantidad de usuarios que realmente acceden al mismo.

Referencias bibliográficas

- 📖 Alonso Magdaleno, M. L. y García-García J. (2014) *Evaluación de la transparencia municipal en el Principado de Asturias*.
- 📖 CFI (2002). *Las nuevas tecnologías de comunicación e información y las administraciones públicas provinciales*.
- 📖 Debattista, A. F. (2004). *Formulación de planes estratégicos sobre gobierno digital, para provincias argentinas y formulación de un plan piloto y lineamientos estratégicos en materia de telecomunicaciones*. CFI.
- 📖 Fondo Monetario Internacional (2007) FMI. *Manual on Fiscal Transparency*.
- 📖 Fondo Monetario Internacional (2007) FMI. *Revised code of good practices on fiscal transparency*. Washington D.C.
- 📖 Glennerster, R. and Tongseok S. (2008). *Does Transparency Pay?* IMF Staff Paper, Vol. 55, N° 1. Fondo Monetario Internacional. Washington D.C.
<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf>
<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>
- 📖 Juárez Aráoz, A., Lucchini, A. Martínez, L. (2005). *Gobierno digital en municipios*. CFI.
- 📖 Kopits, G. and Craig, J. (1998). *Transparency in Government Operations*. IMF Occasional Paper 158. Fondo Monetario Internacional. Washington D.C.
- 📖 Ley 25.917 (2004). *REGIMEN FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL*.
- 📖 Nardo M, Saisana M, Saltelli A. y Tarantola S. (2005) *Tools for Composite Indicators Building*.
- 📖 Naser, Alejandra. *Gobierno Electrónico: Indicadores*. ILPES, CEPAL.
- 📖 OECD (2002). *Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria*.
- 📖 OECD (2008). *Handboock on Constructing Composite Indicators: Methodology and user guide*.
- 📖 Pinotti (2011). *La publicidad de los actos de gobierno en el ámbito legislativo*. Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L.Gioja- Año V, Número especial.
- 📖 Rodríguez, R. A. (2010). *Marco de medición de calidad para gobierno electrónico. Aplicable a sitios web de gobiernos locales*. Tesis doctoral. Facultad de Informática, UNLP.
- 📖 Schuschny A. y Soto, H. (2009) *Guía metodológica- Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible*. CEPAL- Colección Documentos de proyectos.
- 📖 Teig, Michael (2005). *Fiscal Transparency and Economic Growth*. Bamberg University. Germany.
- 📖 UNESCO-Universidad Externado de Colombia, (2005). *Guía de gobierno electrónico local: servicios electrónicos orientados al ciudadano*.
- 📖 United Nations Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration, (2001). *Benchmarking E-governement: A global Perspective*.
- 📖 United Nations, (2012). *E-government survey 2012*.
- 📖 Urrutia, E. R. (2006). *Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de la literatura*. Gestión y política pública.
- 📖 Vaca, A. (2009). *Diagnóstico y perspectiva del gobierno digital en ámbitos regionales y locales. Observatorio de prácticas provinciales y municipales, difusión de las TIC's en las organizaciones públicas*. CFI.
- 📖 Vaca, J. L. (2011). *Gobierno electrónico*. CFI.

Anexo metodológico 1

Componentes del ISAGEL

SUBÍNDICE AUTORIDAD		
INDICADORES	PESO	CONTENIDO ⁽¹⁾
DIRECTORIO DE SERVICIOS GENERALES	0,300	Considera la existencia y calidad de un directorio (telefónico y de correo postal/electrónico) de servicios generales de importancia sociocultural y política; como el servicio de bomberos, farmacias, hospitales, escuelas, museos, etc.
DIRECTORIO POLÍTICO (EJECUTIVO)	0,300	Considera la existencia y calidad de un directorio político (ejecutivo), telefónico y de correo postal/electrónico.
ORGANIGRAMA EJECUTIVO	0,250	Considera la existencia de un organigrama político según las dependencias/áreas que conforman los principales poderes gubernamentales de la jurisdicción. Se evalúa tanto completitud como claridad en la identificación de las jerarquías.
PRENSA	0,150	Evalúa la existencia de una sección informativa respecto de los últimos acontecimientos sociales, económicos y políticos vinculados al accionar de las autoridades jurisdiccionales.

⁽¹⁾ De carácter ilustrativo, de ningún modo debe considerarse un listado exhaustivo del total de información considerada en cada caso.

SUBÍNDICE INFORMACIÓN		
INDICADORES	PESO	CONTENIDO ⁽¹⁾
SEGURIDAD Y DEFENSA CIVIL	0,110	Prácticas de emergencia ante distintos tipos de accidentes o catástrofes. Normativa. Tareas de inspección provincial a empresas e instituciones. Prevención de accidentes. Trámites. Material de formación y difusión de buenas prácticas.
SALUD Y DISCAPACIDAD	0,110	Calendario de vacunación. Prevención de enfermedades. Centros de asistencia médica. Programas para asistencia a discapacitados. Prácticas de educación alimentaria. Programas de capacitación para profesionales de la salud. Educación sexual. Drogas y tóxicos. Trámites. Normativa.

EDUCACIÓN Y CULTURA	0,110	Centros educativos y de formación cultural. Bibliotecas. Museos. Agenda cultural. Programas de educación para adultos mayores. Biblioteca virtual. Trámites. Normativa.
REGISTRO CIVIL	0,090	Normativa. Trámites. Registro de nombres permitidos. Firma digital.
IMPUESTOS	0,090	Información vinculada a tributos provinciales (sujetos/hechos gravados, alícuota, etc.). Calendario impositivo. Normativa. Multas. Educación y cultura tributaria.
OBRAS PRIVADAS	0,090	Legislación sobre obras privadas, con especial énfasis en normativas y trámites vinculados al uso del suelo, inicio de nueva obra, demoliciones, obras de arte en edificios, publicidad en obras, seguridad en obra, entre otros. Cursos y capacitaciones de oficio y para profesionales.
COMERCIO E INDUSTRIA	0,090	Reglamentación y trámites propios de la actividad comercial e industrial, así como aquella referida a programas de fomento a la inversión empresarial. Documentación de ayuda para la realización de informes técnicos obligatorios para el fisco y/o de utilidad para la empresa. Informes de coyuntura económica. Se considera información de gran importancia aquella vinculada a pymes y a comercio exterior.
DENUNCIAS Y RECLAMOS	0,080	Normativa vinculada a reclamos o denuncias ante hechos o conflictos puntuales. Información vinculada a cómo realizar el trámite formal de denuncia/reclamo. Algunas de las denuncias más frecuentemente observadas refieren a casos de defensa del consumidor, conflictos vecinales, espacios públicos descuidados, ausencia o incorrecta señalización vial, violencia en la vía pública, abandono o maltrato de animales.
HIGIENE DE LA CIUDAD Y MEDIO AMBIENTE	0,070	Normativa. Reglamentación vinculada a aguas y líquidos servidos, humos y olores, y desechos fabriles. Programas de recuperación y limpieza de espacios públicos. Educación ambiental. Multas vinculadas a la higiene de la ciudad o al medioambiente.
VIALIDAD Y TRANSPORTE	0,070	Normativa vinculada a servicios de transporte público de pasajeros, traslado de animales, circulación de vehículos motorizados y no motorizados. Planos. Información y programas de educación vial. Policía caminera. Prevención de accidentes de tránsito. Accesos a la provincia y a sus principales ciudades. Trámites.
DEPORTE	0,055	Infraestructura deportiva y de recreación. Agenda deportiva. Programas para adultos mayores y para personas con discapacidad. Programas de educación en el deporte. Becas. Capacitaciones para aficionados y para profesionales del deporte. Normativa.
TURISMO Y GASTRONOMÍA	0,055	Infraestructura turística. Actividades al aire libre. Circuitos turísticos. Principales atracciones. Festividades. Gastronomía regional. Planos y mapas. Capacitación para profesionales del sector turismo y gastronómicos. Normativa.

⁽¹⁾ De carácter ilustrativo, de ningún modo debe considerarse un listado exhaustivo del total de información considerada en cada caso.

SUBÍNDICE INTERACCIÓN		
INDICADORES	PESO	CONTENIDO ⁽¹⁾
SEGUIMIENTO DE TRÁMITES	0,135	Posibilidad de seguir el estado de un trámite ya iniciado.
FORMULARIOS Y APLICATIVOS: IMPUESTOS Y MULTAS (PERSONAS FÍSICAS)	0,125	Posibilidad de descargar formularios de trámites impositivos y multas de la provincia vinculadas a personas físicas ⁽²⁾ .
FORMULARIOS Y APLICATIVOS: OBRAS PRIVADAS	0,125	Posibilidad de descargar formularios de trámites provinciales y aplicativos vinculados a la ejecución de obras privadas ⁽²⁾ .
FORMULARIOS Y APLICATIVOS: INDUSTRIA Y COMERCIO	0,125	Posibilidad de descargar formularios de trámites provinciales y aplicativos vinculados a actividades de comercio o industria de personas jurídicas ⁽²⁾ .
FORMULARIOS Y APLICATIVOS: OTROS TRÁMITES CIVILES	0,125	Posibilidad de descargar formularios y aplicativos no contemplados en las categorías precedentes, tales como aquellos vinculados a trámites de registro civil y/o de la policía, entre otros ⁽²⁾ .
CENTRAL DE TURNOS	0,115	Posibilidad de adquirir/seleccionar un turno a través de la web para la realización de un trámite.
TRABAJO Y EMPLEO	0,080	Posibilidad de cargar una oferta o demanda de trabajo en el portal de una dependencia u organismo público provincial. Se considera, además, la posibilidad de descargar formularios específicos a la actividad laboral.
ESTADÍSTICAS	0,070	Disponibilidad de información estadística para descargar. Se exige su disponibilidad en un formato que permita al usuario utilizarla según su conveniencia, a través de una base <i>Excel</i> o formatos similares que posibiliten la identificación puntual de cada dato.
INTERACCIÓN SOCIAL CON SOPORTES DIGITALES COMPLEMENTARIOS	0,035	Posibilidad de interactuar con distintas dependencias del gobierno provincial y/o con otros ciudadanos a través de soportes digitales complementarios al portal web, como blogs, redes sociales, canal de <i>youtube</i> , radio o televisión digital, etc.

⁽¹⁾ De carácter ilustrativo, de ningún modo debe considerarse un listado exhaustivo del total de información considerada en cada caso. ⁽²⁾ En el caso de que se pone a disposición formularios o aplicativos de trámites impositivos nacionales se considera tal disposición siempre y cuando proceda de un portal web propio (y no de un link a un portal web nacional).

SUBÍNDICE TRANSACCIÓN		
INDICADORES	PESO	CONTENIDO
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	0,200	Posibilidad de participar <i>en línea</i> bajo la carátula de consultas populares, información para estadísticas de opinión, etc.
IMPUESTOS Y MULTAS (PERSONAS FÍSICAS)	0,122	Posibilidad de realizar trámites impositivos y trámites vinculados a multas por parte de personas físicas.
OBRAS PRIVADAS	0,122	Posibilidad de efectuar trámites vinculados a obras privadas.
TRABAJO Y EMPLEO	0,122	Posibilidad de realizar trámites estrictamente vinculados al empleo, así como la existencia de un portal de <i>matching</i> laboral.
COMERCIO E INDUSTRIA	0,122	Posibilidad de efectuar trámites vinculados a actividades de comercio o industriales, incluidos trámites impositivos de personas jurídicas.
DENUNCIAS Y RECLAMOS	0,105	Posibilidad de realizar una denuncia o reclamo formal a las autoridades jurisdiccionales. El indicador se estructura sobre la existencia de un portal específico para este tipo de acciones; o sea un portal no disponible para otro tipo de comunicados como comentarios o sugerencias. Mientras más específica sea la aplicación para el tipo de denuncia a realizar, mayor puntuación.
HIGIENE URBANA Y MEDIOAMBIENTE	0,085	Trámites vinculados a la higiene de la ciudad y al medioambiente. Por ejemplo: inscripción para la recolección de residuos patógenos o peligrosos.
OTROS TRÁMITES	0,122	Posibilidad de solicitar cualquier otro tipo de trámites civil no contemplado en las categorías anteriores.

ÍNDICE TRANSVERSAL DE ACCESIBILIDAD

INDICADORES	PESO	CONTENIDO
VENTANILLA ÚNICA	0,32	Considera la existencia de un portal web para usuarios de carácter privado, que integre información respecto de toda la actuación del usuario a lo largo del tiempo y, preferentemente, en el conjunto de dependencias pública ⁽¹⁾ .
ASISTENTE OPERADOR VIRTUAL	0,23	Captura la existencia de TICs de asistencia virtual inmediata. Éstas se manifiestan frecuentemente bajo la figura de un operador o chat en línea, o a través de documentos que explican los pasos a seguir con ilustraciones provenientes de “capturas de pantalla” ⁽²⁾ .
APLICATIVOS DE INCLUSIÓN	0,135	Posibilidad de acceder a la información/asistencia que ofrece el portal web a partir de aplicativos especialmente diseñados para personas con discapacidades visuales, auditivas y otras discapacidades físicas que puedan reducir o impedir la plena y correcta utilización del portal.
SECCIÓN “PREGUNTAS FRECUENTES”	0,135	Captura la utilización generalizada de la sección de preguntas frecuentes.
ENLACES WEB	0,08	Existencia de “etiquetas” de acceso inmediato a portales web que no pertenecen a la dependencia/nivel gubernamental en análisis.
BUSCADOR POR PALABRAS CLAVES	0,06	Posibilidad de realizar búsquedas en cualquier sección de la web a partir de un buscador por palabras diseñado a tal fin.
ACCESOS DIRECTOS	0,04	Acceso de forma inmediata a las secciones más consultadas dentro del portal web al día de la fecha. El conjunto de secciones seleccionadas como “las más utilizadas” debe ser actualizado permanentemente

⁽¹⁾ Conforme al criterio de relevamiento de servicios y asistencia en línea de todos los potenciales usuarios, se consideran ventanillas únicas tanto para personas físicas (profesionales o no profesionales), como para empresas; con independencias de si éstos están vinculados o no a una institución pública en carácter de proveedor, cliente o empleado. ⁽²⁾ No se puntúa la disponibilidad de números telefónicos y/o direcciones de mail para consulta, puesto que no cumplen con alguno de los dos requisitos esenciales: asistencia inmediata y en línea.

Componentes del IVIF

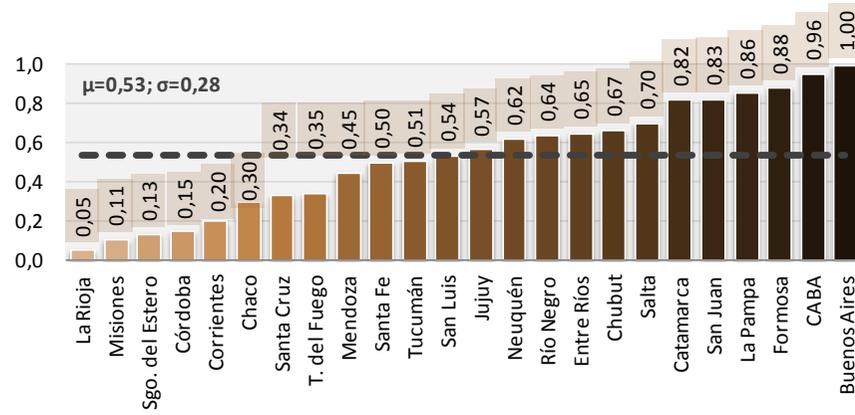
SUBÍNDICE	Ponderador Subíndice	Contenido global general	Ponderador Contenido	Variables	Ponderador Variable	Ponderador en el IVIF
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO	0,300	Planillas de ejecución presupuestaria(*)	0,667	Ejecución presupuestaria actualizada	0,200	0,040
				Ejecución presupuestaria año anterior	0,500	0,100
				Ejecuciones presupuestarias previas	0,300	0,060
		Contabilidad On-line	0,333	Actualización mes en curso	0,400	0,040
PRESUPUESTO	0,150	Ley de Presupuesto	1,000	Acceso al comprobante de la partida de gasto	0,600	0,060
				Ley de Presupuesto vigente	0,400	0,060
				Anexos-Detalles Presupuesto	0,400	0,060
COMPRAS	0,150	Proceso de Compras y Licitaciones	0,667	Leyes de Presupuesto anteriores	0,200	0,030
				Licitaciones vigentes	0,400	0,040
				Licitaciones vencidas: Costo	0,200	0,020
				Licitaciones vencidas: Proveedor	0,200	0,020
		Proveedores	0,333	Licitaciones vencidas: Detalles	0,200	0,020
				Listado completo de proveedores	0,500	0,025
DEUDA PÚBLICA	0,125	Datos de la Deuda	1,000	Compras realizadas con cada proveedor	0,500	0,025
				Stock de Deuda al tercer trimestre año anterior(*)	0,400	0,050
				Stock de Deuda años previos (*)	0,200	0,025
PERSONAL	0,125	Personal	1,000	Flujo de deuda	0,400	0,050
				Planta de personal	0,300	0,038
				Escala de remuneraciones	0,300	0,038
LEGISLACIÓN	0,100	Legislación Fiscal	0,500	Listado completo de personal	0,400	0,050
		Boletín Oficial	0,500	Código Tributario	0,400	0,020
RECAUDACIÓN	0,050	Recaudación Mensual	1,000	Ley Tarifaria/ impositiva vigente	0,600	0,030
				Boletín Oficial	1,000	0,050
				Recaudación actualizada último mes año anterior	0,500	0,025
Total	1,00			Recaudaciones anteriores	0,500	0,025
						1,000

Índice	Información requerida	Ponderador por desagregación 1	Grado de desagregación	Ponderador por desagregación 2	Ponderación Total
DESAGREGACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	Clasificación de Ingresos	0,20	Clasif. Económica y/o nivel de gobierno	0,333	0,067
			Por tipo de impuestos	0,333	0,067
			Grado de detalle	0,333	0,067
	Etapas del Gasto	0,20	Etapas del Gasto	1,000	0,200
	Clasificaciones del Gasto	0,60	Económica (corriente y de capital)	0,200	0,120
			Por objeto	0,200	0,120
			Por Finalidad y Función y/o Institucional	0,200	0,120
			Sector Público Consolidado	0,200	0,120
		Grado de detalle	0,200	0,120	
Total		1,00			1,000
DESAGREGACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y DEL STOCK DE DEUDA	Deuda	1,00	Por acreedor	0,333	0,333
			Por moneda	0,333	0,333
			Detalle	0,333	0,333
Total					1,000

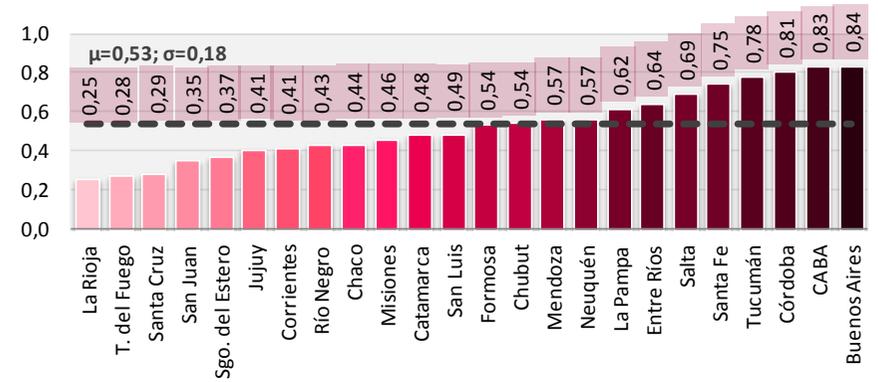
Anexo metodológico 2

Subíndices componentes del ISAGEL. Performance según jurisdicciones.

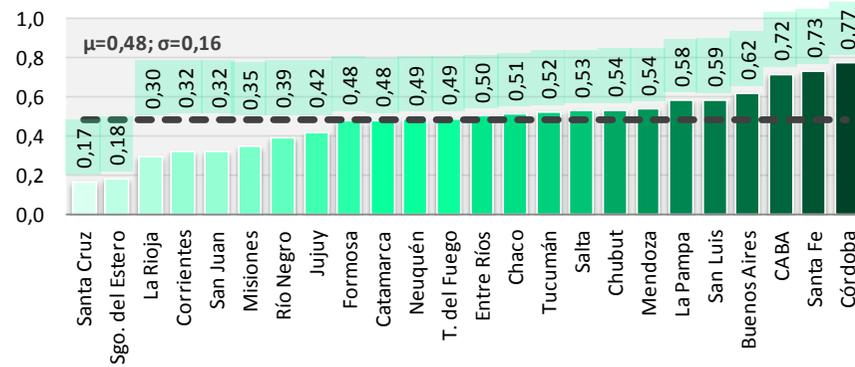
SUBÍNDICE AUTORIDAD



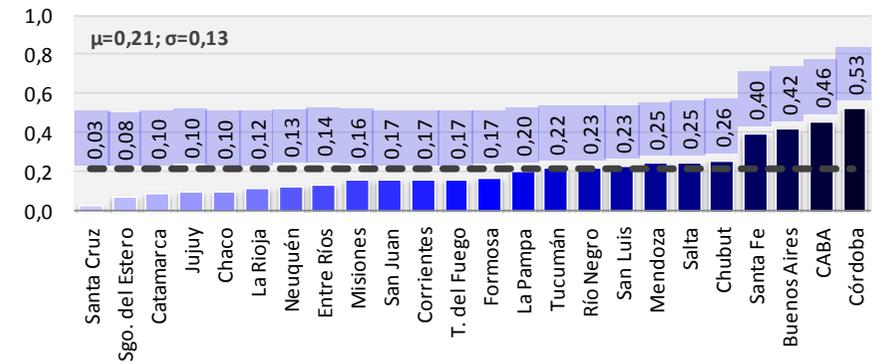
SUBÍNDICE INFORMACIÓN



SUBÍNDICE INTERACCIÓN



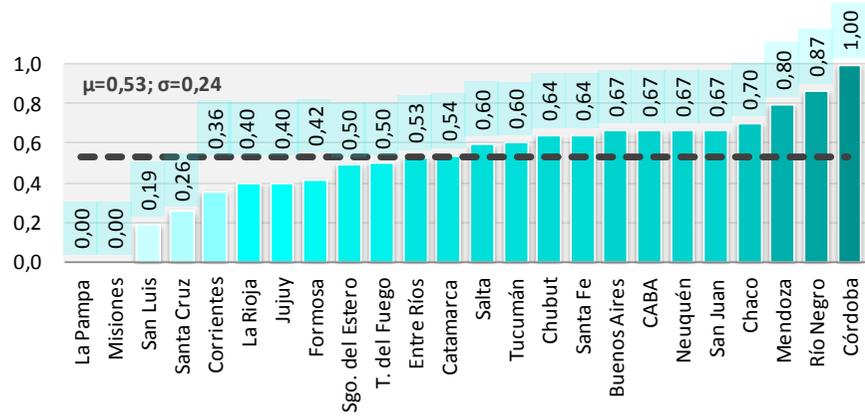
SUBÍNDICE TRANSACCIÓN



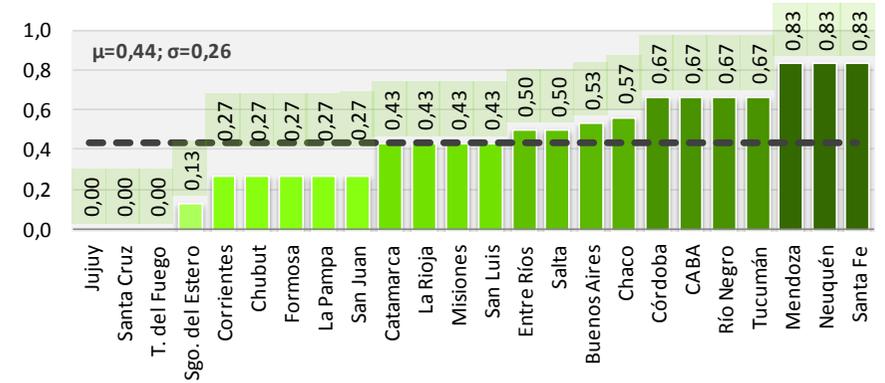
Fuente: IARAF en base a páginas web oficiales de provincias y

Subíndices componentes del IVIF. Performance según jurisdicciones.

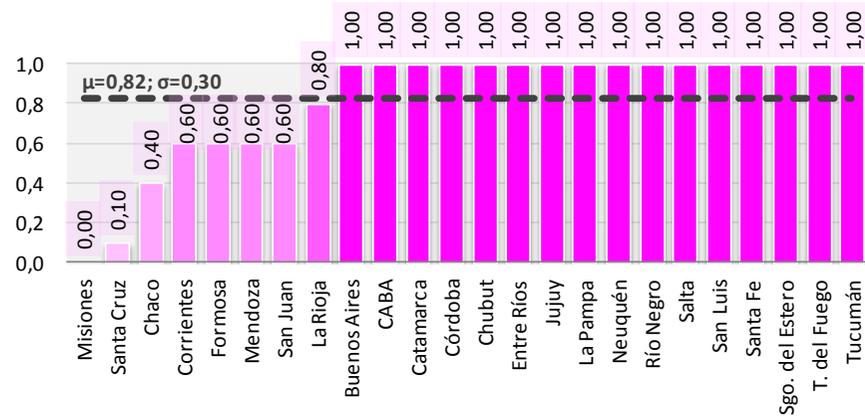
SUBÍNDICE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO



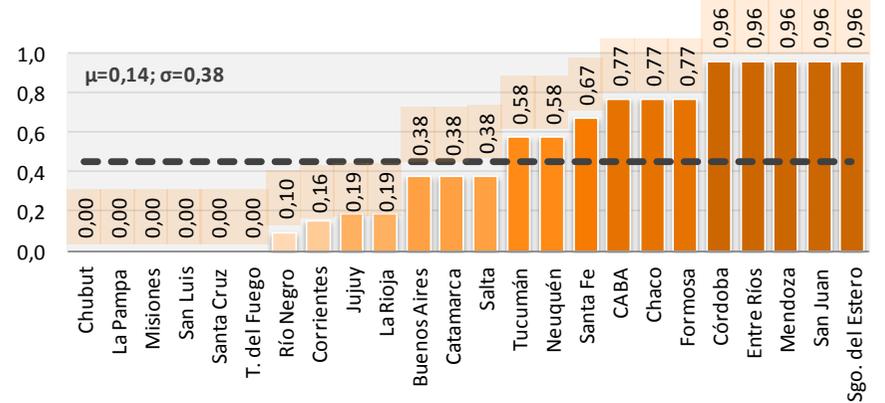
SUBÍNDICE COMPRAS



SUBÍNDICE PRESUPUESTO

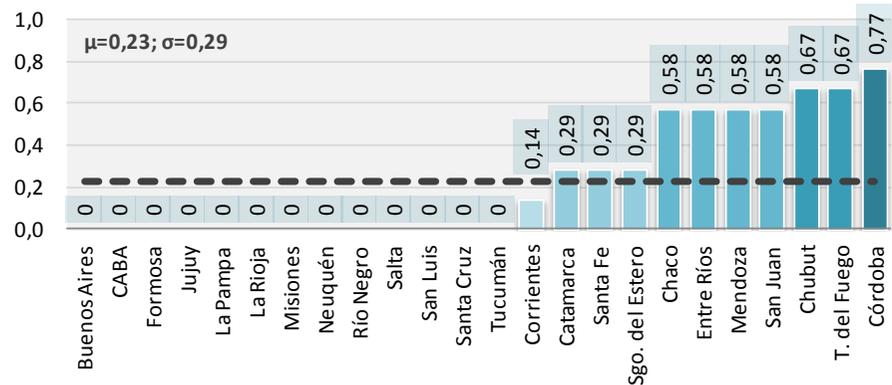


SUBÍNDICE DEUDA PÚBLICA

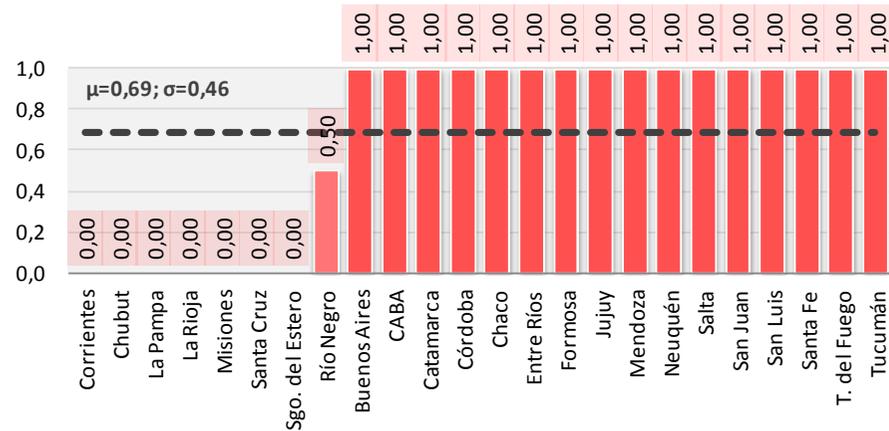


Fuente: IARAF en base a páginas web oficiales de provincias y CABA

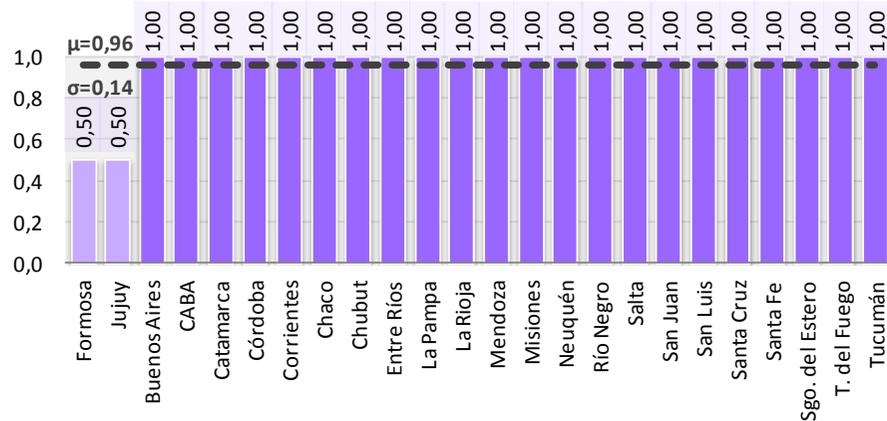
SUBÍNDICE PERSONAL



SUBÍNDICE RECAUDACIÓN



SUBÍNDICE LEGISLACIÓN



Fuente: IARAF en base a páginas web oficiales de provincias y CA

Globalización, Apertura Comercial y Composición Tributaria: Evidencia para América Latina

M. Noelia Garbero¹

Natalia Porto²

Andrés Cesar³

Resumen

El objetivo de este trabajo es evaluar los efectos de la globalización y apertura comercial sobre los ingresos fiscales en América Latina para el período 1990-2012. Los modelos estimados por MGM predicen que una mayor apertura comercial genera un aumento en la presión tributaria total, por IVA y por impuestos al comercio exterior, mientras que la globalización incrementa la presión por impuestos externos. Enfocado en los países del MERCOSUR, hay evidencia de una sustitución entre las fuentes de ingresos públicos-caída de impuestos externos e incremento de impuestos domésticos- con un deterioro de la presión impositiva total. Considerando la tasa efectiva de imposición al comercio, se documenta un efecto *Laffer* entre la globalización/apertura comercial y los ingresos al comercio exterior, indicando que los países están en la parte creciente de la Curva de *Laffer*.

Palabras claves: ingresos fiscales, globalización, apertura comercial.

Clasificación JEL: F13; H20

Abstract

The aim of this study is to evaluate the effects of globalization and trade openness on tax revenues in Latin America during the period 1990-2012. The MGM estimations predict that greater trade openness leads to an increase in the overall tax revenues, IVA and tax revenues from taxes on foreign trade. Focusing on countries members of MERCOSUR, there is evidence of substitution between public revenues- increases on IVA revenues and decreases on trade revenues- as a result of globalization, with a negative impact on total revenues. Taking into account the effective tax rate to trade, this paper documents the existence of a Laffer effect between globalization/trade openness and trade tax revenues, and the results indicate that the countries included are operating on the increasing part of the Laffer curve.

Palabras claves: tax revenues, globalization, trade openness.

Clasificación JEL: F13; H20

¹ UNLP- CEDLAS. noeliagarbero@gmail.com.

² UNLP. natalia@depeco.econo.unlp.edu.ar.

³ UNLP-CEDLAS-CONICET. andres.cesar@econo.unlp.edu.ar

I. Introducción

La globalización puede entenderse como un proceso que elimina las barreras nacionales, integra las economías nacionales, las culturas, las tecnologías y los gobiernos, a la vez que produce relaciones complejas de mutua dependencia (Clark 2000; Norris, 2000 y Keohane y Nye, 2000). De esta manera, cuando se habla de globalización debe entenderse que se está refiriendo a sus tres dimensiones: económica, social y política. En las últimas décadas, la economía mundial ha experimentado un aumento en el nivel de globalización en todos sus componentes. En cuanto a la globalización económica, en el año 1960 el PBI mundial por importaciones y exportaciones representaba el 24% del PBI mundial total, en el año 1980 alcanza el 40% del PBI mundial, mientras que en el año 2014 ese valor asciende al 60%. La caída de los costos de transporte (entre 1930 y 1940), los avances tecnológicos -que también plantearon una globalización social del mundo en general- y las políticas de integración comercial llevadas a cabo durante los últimos 30 años, han potenciado esta apertura comercial.

Desde el punto de vista de la globalización política (vinculada con la globalización económica), la mayor parte de los países del mundo han adherido a algún tratado comercial. Según datos de la Organización Mundial del Comercio (2013), existen actualmente 260 Acuerdos Comerciales (AC) en vigencia, que involucran a países de todos los continentes. Con el paso del tiempo, los países han ido modificando su tendencia a unirse a una AC. Antes de 1970 existían solo 3 AC, a fines de 1990 ya había un total de 84 AC y en la última década se sumaron 176 AC.

Latinoamérica no se encuentra ajena a esta situación. La mayoría de los países de la región han experimentado un proceso de apertura comercial. Por ejemplo, los aranceles promedio bajaron de más del 40% a mediados de los años 80 a aproximadamente 12% a mediados de los 90, lo que se combinó con la participación en la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales y la adopción de sus disciplinas de amplio alcance (IPES, 2002: 29).

La región complementó esta apertura global con una red de nuevas iniciativas de globalización política. En la actualidad existen 47 acuerdos comerciales que abarcan desde zonas de libre comercio a uniones aduaneras con ambiciones de convertirse en mercado común. Entre ellos se pueden nombrar el Mercado Común Centroamericano (1960), la Comunidad del Caribe (1973), la Asociación Latinoamericana de Integración (1981), la Comunidad Andina (1988) y el Mercado Común del Sur (1991).

La tendencia a la integración está asociada a los beneficios económicos obtenidos por el comercio y las relaciones entre países. Desde la época de Ricardo, la teoría del comercio internacional ha demostrado los beneficios del libre comercio y diversos autores (Dollar, 1992; Sachs y Warner, 1995; Edwards, 1998; Krueger, 1998, Frankel y Romer, 1999; Winters, 2004) argumentan que la apertura comercial induce a un incremento en el crecimiento económico (temporario o permanente). A su vez, las relaciones internacionales entre los gobiernos y sus habitantes parecieran incrementar el bienestar de los países, por ejemplo, al facilitar el flujo de información entre países o la ayuda financiera.

Sin embargo, el proceso de globalización general y en particular su componente de integración comercial genera costos que también deben ser estudiados. En general, las políticas de apertura de la economía y los acuerdos comerciales, partes de la globalización política, implican la disminución o eliminación de las barreras al comercio, en especial, de los aranceles. Este recorte arancelario puede implicar una

disminución de la recaudación por impuestos al comercio exterior, lo que va a depender del cambio en el volumen transado internacionalmente. A su vez, se producen modificaciones en el resto de las recaudaciones como consecuencia del cambio arancelario y de la re-optimización de todos los agentes ante este nuevo escenario. Por ejemplo, el gobierno puede decidir aumentar las alícuotas del resto de los impuestos para compensar posible pérdidas por los menores aranceles. A su vez, los ingresos tributarios constituyen la principal fuente de financiamiento de los gobiernos latinoamericanos, alcanzando entre el 60% y el 100% del total de ingresos. Los cambios en la recaudación producto de la política de apertura comercial y la globalización pueden generar fuertes impactos económicos y sociales en los países, en muchos casos negativos si la recaudación total disminuye como consecuencia del proceso liberalizador.

El objetivo de este trabajo es estudiar, para los países de América Latina, los efectos y el rol de la globalización (política, económica y social) y la apertura comercial en la recaudación tributaria. La globalización, general y por dimensión, se aproxima con el Índice KOF propuesto por Dreher (2006). Se consideran distintas fuentes de ingresos, en particular, se distinguen entre impuestos al comercio exterior, impuestos a los ingresos personales y a las ganancias de las empresas, e impuesto a los bienes y servicios. Con este fin se trabaja con un modelo dinámico de datos de panel para 19 países de América Latina en el periodo 1990-2012 y se estima el modelo por el Método Generalizado de los Momentos (MGM).

Existen aspectos adicionales que resulta interesantes testear con los datos empleados. En primer lugar, si los efectos sobre la composición difieren entre un concepto más amplio, como es la globalización, y uno más específico, como es la apertura de la economía. En segundo lugar, se incluye una variable proxy de la alícuota impositiva con el fin de testear la hipótesis de la Curva de Laffer en la recaudación por comercio exterior. Finalmente, considerando que el MERCOSUR es el acuerdo comercial de mayor relevancia en la región y que como resultado del mismo sus países miembros han experimentado un fuerte proceso de integración, se estudian los efectos de la apertura comercial y la globalización sobre la presión impositiva distinguiendo entre grupos de países del bloque y ajenos a ellos.

Si bien es posible encontrar una extensa literatura concentrada en el análisis empírico del problema en países en desarrollo y desarrollados, son pocos los trabajos enfocados en la región y, menos aún, los que emplean un análisis de datos de panel. Otro aporte novedoso del trabajo es la utilización del Índice KOF de globalización para los países de América Latina y el MERCOSUR.

Los modelos predicen que la mayor apertura comercial de los países de América Latina contribuye a una mayor recaudación impositiva total, por impuestos domésticos y al comercio exterior. Al considerar un concepto más general, como la globalización, se observa que la misma tiene un impacto positivo sobre los impuestos al comercio exterior sin afectar el resto de los impuestos.

Cuando se enfoca el análisis a los países del MERCOSUR, se mantienen los resultados de la apertura comercial pero existen diferencias con respecto a los efectos de la globalización. Como consecuencia del proceso de globalización, los países del MERCOSUR ven deteriorada la recaudación tributaria por tarifas que no logran compensar mediante una mayor presión por impuestos domésticos, generando una caída en los recursos tributarios globales.

A su vez, la tasa efectiva de imposición al comercio y su cuadrado tienen un efecto positivo sobre la recaudación por comercio exterior, aunque la magnitud de esta última es menor. De esta manera, los países se encuentran en el tramo ascendente de la “Curva de Laffer” por lo que tendrían margen para incrementar sus tarifas sin perder recaudación.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera. En la sección 2 se realiza una breve revisión de los principales antecedentes. La sección 3 muestra un análisis descriptivo de la región. En la sección 4 se presentan el modelo propuesto y se discute la metodología empleada. Los resultados se muestran en la sección 5. Finalmente, se mencionan las conclusiones del trabajo.

II. Revisión de la literatura

La liberalización del comercio se encuentra principalmente vinculada con los ingresos fiscales a través del comportamiento de la recaudación por impuestos al comercio internacional, aunque la relación exacta depende de muchas variables, incluyendo la naturaleza y tipo de apertura, así como la respuesta de las importaciones y las exportaciones a la liberalización. Sin embargo, dado que los países recaudan impuestos de diferentes maneras, no es posible generalizar el efecto de los cambios en la liberalización del comercio y el entorno macroeconómico sobre los ingresos fiscales sin examinar la estructura de los diferentes componentes del sistema fiscal, la importancia de cada componente en el total, y la capacidad administrativa del gobierno (Ebrill et al., 1999; Keen y Lighthart, 2002). Además, los componentes de los ingresos fiscales interactúan en formas que pueden reforzar o compensar los posibles cambios de uno por el otro.

Es así como los efectos de la liberalización comercial sobre los ingresos fiscales se convierten en una cuestión empírica. En la literatura existen diferentes enfoques teóricos o empíricos que analizan este tema. Agbeyegbe et al. (2004) hacen referencia explícita a este punto al mencionar que la evidencia que existe de la relación entre liberalización comercial, tipo de cambio, e ingresos tributarios es muy variada. Los trabajos se ocupan desde el análisis exclusivamente de los determinantes del esfuerzo fiscal o performance en los ingresos tributarios (Adam et al., 2001; Gupta, 2007; Martin-Mayoral y Uribe, 2010); pasando por trabajos referidos a la relación entre niveles de desarrollo económico de los países, crecimiento económico y estructuras tributarias (Hitiris, 1990); hasta los efectos de la apertura comercial sobre los ingresos fiscales (Khattry y Mohan, Rao 2002; Aizenman y Jinjark, 2006; Longoni, 2009; Pupongsak, 2009); prestando especial atención, en algunos casos, a la cuantificación de la recuperación de los ingresos fiscales –mediante vías alternativas– cuando la apertura comercial reduce los impuestos al comercio exterior (Baunsgaard y Keen, 2005).

Una de las cuestiones más interesantes que surge del análisis teórico y de la comprobación empírica de estos modelos es que no existe un resultado único y concluyente. Dependiendo del objeto de estudio, la muestra de países y/o el período analizado, o de la metodología de estimación, las conclusiones encontradas varían significativamente. Incluso los análisis encuadrados bajo enfoques iguales o similares presentan conclusiones variadas y hasta contradictorias en algunos casos.

En los trabajos que se dedican a estudiar el efecto de la apertura comercial sobre los ingresos fiscales se mantiene la diversidad de metodologías y resultados. Khattry y Mohan Rao (2002) estudian la hipótesis de que la liberalización comercial deprime los ingresos fiscales en países en desarrollo y la relación entre la tasa de impuestos al

comercio y la recaudación por impuestos al comercio, diferenciando los efectos por nivel de desarrollo del país. Aproximan la liberalización comercial con la tasa efectiva de imposición, medida por la relación entre los ingresos por impuestos al comercio internacional y el volumen de comercio internacional. El abordaje empírico se realiza usando datos de panel para 80 países durante el periodo 1970-1980. Los resultados de las estimaciones por efectos fijos muestran que la apertura comercial aumenta la presión tributaria por todos los impuestos. A su vez, concluyen que los países en desarrollo, en especial los de ingresos bajos y medios, han experimentado una caída en los ingresos fiscales como consecuencia de la caída en los impuestos a los ingresos y al comercio exterior.

Agbeyegbe et al. (2004) evalúan si la variedad de resultados puede ser atribuida al uso de diferentes medidas de las variables principales (incluyendo índices de liberalización), a la especificación del modelo y a los métodos de estimación. Los autores utilizan un modelo dinámico de panel con más de 22 países de África subsahariana entre 1980-1996, regresando mediante dos métodos alternativos: estimador en diferencias MGM y el estimador MGM. Para tal estimación, utilizan dos proxies del grado de liberalización. El primero es la tradicional medida de apertura (comercio internacional como proporción del PBI) y el segundo es la tasa efectiva de imposición. Encuentran evidencia de que la liberalización del comercio está vinculada a mayores ingresos tributarios e ingresos fiscales del comercio, mientras que hay pruebas limitadas de que está vinculada a una menor recaudación por impuestos a los ingresos.

Baunsgaard y Keen (2005) utilizan datos de panel para 125 países de ingresos bajos, medianos y altos en el período 1975-2000, para investigar la relación entre el total de los ingresos tributarios y aquellos relacionados únicamente con el comercio internacional. Se supone que, bajo independencia de ambas variables, los países deberían poder compensar los ingresos tributarios perdidos debido a la liberalización comercial mediante la explotación de otras fuentes de ingresos. Los resultados a los que arriban sugieren que los países de altos ingresos han podido recuperar de otras fuentes los ingresos perdidos mediante el proceso de globalización. Para los países de ingresos medios, la recuperación ha sido del orden de 45-60 centavos por cada dólar de pérdida de ingresos fiscales del comercio. Sin embargo, la recuperación de los ingresos ha sido muy débil en los países de bajos ingresos en donde se han recuperado, a lo sumo, 30 centavos de cada dólar perdido. Aizenman y Jinjark (2006) encuentran resultados en esta línea. Los mismos evalúan el impacto de la globalización sobre las bases impositivas para un grupo de 86 países en distintas etapas de desarrollo (países de altos ingresos y países en desarrollo), considerando el comportamiento conjunto de las mismas, y luego de controlar por variables estructurales y de política. El abordaje empírico se realiza utilizando una estimación Seemingly Unrelated Regression (SUR) y encuentran que la apertura comercial y la integración financiera tienen una relación positiva con los impuestos difíciles de recaudar y negativa con los impuestos fáciles de recaudar. Los efectos de la globalización son aún mayores que los efectos de las variables institucionales y de políticas combinadas. Los países de altos y medianos ingresos lograron más que compensar la disminución de los ingresos por impuestos fáciles de recaudar, aumentando el total de impuestos respecto al PBI. En contraste, los países en desarrollo experimentaron un descenso considerable en la relación impuestos/PBI.

Longoni (2009) investiga el efecto de la apertura comercial en los ingresos por impuestos al comercio, usando datos de panel para 53 países africanos en el periodo 1970-2000, controlando por características macroeconómicas y restricciones de política. Encuentra una relación negativa entre apertura comercial y los ingresos recaudados por impuestos de importación y exportación (entre 0,38 y 0,68). Se

documenta, por un lado, la existencia de un efecto Laffer entre la apertura comercial y los ingresos de este impuesto y, por otro lado, la importancia de las políticas de tipo de cambio, junto con la estabilidad del entorno macroeconómico en la determinación de los resultados de la reforma del comercio.

Pupongsak (2009) usa datos de panel para 134 países con distintos niveles de desarrollo en el periodo 1980-2003 para estudiar los efectos de la apertura comercial sobre los ingresos fiscales. La apertura comercial tiene efectos positivos y significativos sobre todos los impuestos, a excepción de los impuestos por ingresos personales en donde el efecto no es significativo. El número de tratados comerciales genera un efecto positivo en la recaudación por impuestos al comercio pero su cuadrado tiene un efecto negativo. En el caso de los países ingresos medios y bajos, la apertura comercial aumenta la recaudación de todos los impuestos mientras que en los países de ingresos altos solo incrementa la recaudación de los impuestos al comercio, los impuestos a los ingresos corporativos y los impuestos a los bienes y servicios.

Son escasos los trabajos que enfocan el análisis en América Latina. Porto et al. (2011) estudian los efectos de la apertura comercial sobre los ingresos fiscales en Argentina para el período 1980-2008. Las distintas especificaciones de los modelos estimados predicen que una mayor apertura comercial genera una mayor presión por impuestos en todos los conceptos y un menor impuesto inflacionario. No encuentran evidencia sustitución entre las fuentes de ingresos públicos.

III. Ingresos fiscales, globalización y apertura comercial en América Latina

Los ingresos fiscales constituyen la principal fuente de financiamiento de los gobiernos latinoamericanos, alcanzando entre el 60% y el 100% del total de ingresos. Los sistemas impositivos abarcan una amplia variedad de impuestos domésticos y externos y, en general, dependen en mayor medida de los impuestos internos. En la Tabla A1 del Anexo se muestra la participación de cada tipo de tributo en la recaudación total para los países de la región en el año 2012. Los impuestos domésticos aportan más del 80% de los ingresos tributarios de los países. Argentina y Ecuador son los países que presentan al comercio exterior como una alternativa de ingresos fiscales de mayor importancia (13% y 21%, respectivamente)⁴, mientras que la recaudación fiscal de Chile prácticamente se conforma por impuestos domésticos.

Los tipos de impuestos que forman parte de un sistema fiscal y cómo se relacionan con los ingresos tributarios generan resultados diferentes en la recaudación tributaria total. Para varios autores los sistemas impositivos basados en impuestos al comercio tienen un peor desempeño que aquellos que recaen sobre los impuestos domésticos (Aizenman y Jinjark, 2006). En la Figura 1 se muestra la relación entre la recaudación total y la recaudación por los distintos impuestos, a valores promedios del periodo 1990-2012, para los distintos países de América Latina. Los países con una mayor recaudación por impuestos domésticos, presentan una recaudación total superior mientras que la misma es menor en aquellos países con más ingresos tributarios por comercio exterior.

⁴ Haití presenta una excepción en la región, en donde los ingresos tributarios domésticos participan en un 50% en los ingresos tributarios totales.

La recaudación por cada tipo de impuesto depende, entre otros factores, de las medidas de política fiscal y económicas implementadas por los gobiernos, como las decisiones vinculadas a la apertura comercial y a la globalización del país (social, política y económica). Cambios en estas variables pueden afectar la composición de la recaudación fiscal, y dada la importancia que tienen los impuestos en el presupuesto de los gobiernos, se justifica estudiar las relaciones entre las primeras y la composición de la recaudación. La globalización del país es medida con el Índice KOF propuesto en Dreher et al (2006), el cual se compone de tres índices de globalización: económica, política y social. La apertura de la economía se aproxima con el coeficiente de apertura tradicional calculado como el valor de las exportaciones mas importaciones en relación al PBI.

Es clara la evidencia a favor del aumento en el nivel de globalización e integración comercial de los países desarrollados y en desarrollo en los últimos 50 años. Los países de la región no han estado ajenos a esta realidad. En la Figura 2 se muestra la evolución del coeficiente de apertura comercial y el Índice KOF en el periodo 1990-2012 según el nivel de ingreso del país. La mayor parte de los países muestran una tendencia creciente en ambas variables, con algunas excepciones como Panamá, que ha cerrado su economía a lo largo del todo el período, o Venezuela, Honduras y República Dominicana que lo han hecho en los últimos años.

En principio puede pensarse que los efectos de una mayor integración se traducen en un deterioro de la recaudación por impuestos al comercio exterior. Con el fin de mantener el equilibrio presupuestario, los gobiernos se verían obligados a suplantar las pérdidas de ingresos por impuestos externos con una mayor recaudación por impuestos domésticos. De esta manera, la apertura de una economía y la globalización presentarían una relación negativa con los impuestos externos y positiva con los impuestos internos. Sin embargo, los efectos dependen de diversos factores; la globalización cambia las condiciones bajo las cuales todos los agentes económicos (consumidores, productores y sector público) toman sus decisiones, por tanto, las relaciones difieren entre países y no pueden predecirse. No obstante, al considerar los valores promedios del CA, Índice KOF y los ingresos tributarios durante el periodo bajo consideración, se encuentran relaciones definidas a nivel regional.

La Figura 4 muestra, en un análisis no condicionado, que los países con una mayor integración comercial presentan una mayor recaudación por ingresos al comercio externo y una menor recaudación por ingresos domésticos y totales. Estas relaciones se revierten al analizar la relación entre la globalización y la presión impositiva, de forma tal que los países más globalizados (en todas sus dimensiones) presentan una mayor recaudación total y por impuestos domésticos y una menor recaudación por impuestos al comercio exterior (Figuras 5 a 8).

IV. Datos, metodología y especificación empírica

El abordaje empírico de los efectos de la apertura comercial sobre los ingresos tributarios se lleva a cabo mediante un análisis de datos de panel para 19 países de América Latina durante el período comprendido entre los años 1990-2012. La elección del período y de los países se debe principalmente a la disponibilidad de los datos necesarios para las estimaciones, los cuales provienen de la base de datos de CEPAL. La especificación empírica propuesta está dada por la siguiente ecuación:

$$imp_{it} = \alpha + \beta imp_{it-1} + \theta CA(KOF)_{it} + \gamma X_{it} + \varepsilon_i + \delta_t + \mu_{it} \quad (1)$$

En donde $imip_{it}$ es la variable dependiente del modelo e indica, según sea el caso, la recaudación impositiva total (% PBI), la recaudación por impuestos directos (% PBI), la recaudación por IVA (% PBI), y la recaudación por impuestos al comercio exterior (% PBI). CA/KOF_{it} es el coeficiente de apertura de la economía (Índice KOF general, económico, político o social), X_{it} es un vector que incluye otros determinantes de los ingresos fiscales, ε_i son características específicas del país i no observables y fijas en el tiempo, δ_t son efectos temporales no observables y μ_{it} son variables inobservables.

IV.1. Efectos esperados de la apertura comercial y la globalización sobre la recaudación tributaria

El objetivo del trabajo es medir los efectos de la apertura de la economía, medido por el valor del comercio internacional (importaciones más exportaciones) en relación al PBI y de la globalización, sobre las presiones impositivas. El proceso de liberalización comercial, generalmente, consiste en la relajación de las restricciones cuantitativas, la reducción y unificación de los aranceles, la promoción de las exportaciones, y la devaluación del tipo de cambio, acompañada de una reforma fiscal nacional. Las políticas macroeconómicas desplegadas durante la liberalización del comercio tienen distintos efectos sobre los ingresos fiscales (Tanzi 1989; Blejer y Cheasty 1990). Todo esto modifica los precios a los que los consumidores y productores toman decisiones, por lo que los efectos sobre la recaudación generados por los cambios en los impuestos al comercio dependen de las elasticidades de las curvas de oferta y demanda relevantes, siendo el resultado, en general, incierto. A su vez, la globalización es un concepto amplio, de forma tal que resulta casi imposible predecir los efectos esperados sobre la recaudación de cada tipo de impuesto. Cada uno de sus componentes puede ir en una dirección en un momento dado del tiempo y contrarrestar o potenciar los efectos de los otros componentes. Entonces, considerando la complejidad y amplitud del concepto globalización, en el apartado siguiente se presentan sólo las relaciones esperadas entre la apertura comercial y los distintos impuestos.

Impuestos al comercio internacional

El efecto de la liberalización comercial sobre los ingresos fiscales por comercio es, en general, incierto y depende de un conjunto de factores tales como las características de la economía de los países, la estructura de la liberalización, la posición inicial de los aranceles, la cobertura de los aranceles, el cambio arancelario, la elasticidad de la demanda de bienes comerciales y de la oferta de sus sustitutos.

Generalmente las restricciones al comercio se componen de barreras arancelarias y no arancelarias. El objetivo de la liberalización comercial es remover ambas restricciones aunque, normalmente, se reducen en primer lugar las barreras cuantitativas y, en segundo lugar, las alícuotas. Por esto, es posible que en un primer momento se incremente la recaudación de impuestos al comercio exterior por el aumento del volumen transado, y luego se depriman junto con la caída de los aranceles.

Asimismo, es claro que a igualdad de nivel transado, el menor arancel disminuye los ingresos fiscales por impuestos al comercio. Sin embargo, el cambio en los precios relativos genera cambios en la cantidad de importaciones y exportaciones de bienes. Los resultados finales dependen de la elasticidad de la demanda y oferta de bienes transables así como de la elasticidad de oferta de los bienes sustitutos de los bienes transables. Mientras mayor sea la elasticidad de la demanda de los bienes transables, mayor es el cambio que se genera en el volumen comercializado, lo que puede

compensar las pérdidas incurridas por el recorte arancelario. Por su parte, mientras menor sea la oferta de los bienes sustitutos menor es la caída en la producción y, con ello, es menor el incremento en la cantidad comercializada internacionalmente.

El nivel inicial del arancel, su cobertura y la reducción arancelaria son otros factores determinantes de los cambios en la recaudación por comercio internacional. La oferta y demanda por bienes transables no tienen una elasticidad constante a lo largo de todo el rango de precios. Si se parte de un nivel de arancel alto, una reducción en la misma puede incrementar la recaudación por impuestos externos al compensar la pérdida de una menor alícuota con un mayor volumen de comercio (Curva de Laffer).

Impuestos directos

Los ingresos tributarios directos provienen de los impuestos sobre los ingresos, las utilidades y las ganancias y de los impuestos sobre la propiedad. En la región, los ingresos tributarios por impuestos del primer tipo conforman el mayor porcentaje de los ingresos totales directos y se dividen entre impuestos a las personas físicas e impuestos a las corporaciones y empresas.

No hay un efecto directo de la liberalización comercial sobre los impuestos directos. La liberalización contribuye a la recaudación por estos impuestos a través del crecimiento de la economía. Un conjunto de trabajos han demostrado que la apertura comercial lleva a un mayor crecimiento (Dollar, 1992; Sachs y Warner, 1995; Edwards, 1998; Krueger, 1998, Frankel y Romer, 1999; Winters, 2004). Este crecimiento aumenta la base impositiva de todos los impuestos y la capacidad de pago del contribuyente. A su vez, hay una mejora institucional con lo que disminuye la evasión fiscal y se incrementa la recaudación.

Por su parte, los impuestos a los ingresos personales tienen una menor importancia en los países en desarrollo dada la dificultad para recolectarlos. Estos países no cuentan con las instituciones necesarias y no tienen poder de sanción, con lo que la evasión suele ser mayor.

En cuanto a los impuestos corporativos, la apertura comercial genera un cambio en el volumen transado y en los precios internacionales y domésticos. De esta manera, se producen cambios en la cantidad vendida de las empresas que comercializan bienes transables así como en la cantidad de insumos importados. También se presentan modificaciones en las ventas de los bienes internos que son sustitutos de las importaciones y con ello se producen cambios en los ingresos empresariales. Nuevamente, los efectos finales sobre la recaudación dependen de las elasticidades de la oferta y demanda relevantes.

Impuestos sobre bienes y servicios

Los impuestos sobre bienes y servicios se componen por impuestos generales y específicos a los bienes y servicios, y constituyen uno de los principales impuestos indirectos.

El impacto de la liberalización en la recaudación por impuestos a los bienes y servicios es difícil de evaluar debido a que el efecto es indirecto y depende de varios factores, entre ellos, las elasticidades de las curvas de oferta y demanda relevantes. Al reducir las alícuotas externas, el precio relativo de las importaciones sobre los bienes domésticos sustitutos disminuye. De esta manera, los consumidores modifican su consumo doméstico por bienes importados, lo que se traduce en una caída en la

recaudación por impuestos a los bienes y servicios, y en un incremento en la recaudación por impuestos internacionales.

A su vez, los impuestos a los bienes y servicios también recaen sobre bienes comerciados internacionalmente. La caída de las alícuotas puede generar un aumento en la recaudación por estos impuestos. Sin embargo, el efecto final depende del impacto en el volumen transado, y por ende, de las elasticidades de las curvas de oferta y demanda relevantes.

Otro efecto indirecto de la liberalización sobre los impuestos indirectos a los bienes y servicios se genera por medio del impacto del crecimiento económico. El crecimiento económico trae aparejado un aumento en la base imponible, en la capacidad de pago de las personas y una mejora en las instituciones responsables de la recaudación. Sin embargo, Tanzi (1987) no encuentra una relación entre los impuestos a los bienes y servicios y el PBI.

IV.2. Otros determinantes de la recaudación tributaria

La recaudación tributaria también se encuentra influenciada por otros factores distintos a las políticas de integración comercial y a los patrones de globalización. Por este motivo, y con el fin de aislar el efecto de la principal variable de interés, se incluyen en el vector de las X indicadores de desarrollo, de composición sectorial y territorial, precios de la economía y otras variables de política macroeconómica y comercial.

Entre las variables incluidas en los controles (X) se encuentra el PBI de la economía (expresado en logaritmo) como un indicador de su nivel de desarrollo. A medida que un país crece, no solo aumenta la base imponible sino que los agentes económicos presentan una mayor capacidad para afrontar el pago de los impuestos, razón por la cual se espera entonces un aumento de la recaudación proveniente de todos los tipos de impuestos. Al mismo tiempo, el grado de desarrollo de un país guarda cierta correlación positiva con la calidad de las instituciones y con la capacidad de control, por lo que se espera una mayor participación de impuestos domésticos en los ingresos fiscales totales.⁵

Se ha observado que a medida que una economía se hace más urbana aumenta tanto la necesidad de ingresos fiscales como la capacidad para pagar impuestos. Por el lado de la demanda, la creciente urbanización lleva a una mayor necesidad de servicios públicos. Por el lado de la oferta, la urbanización conduce a mayores bases imponibles ya que la actividad económica tiende a concentrarse en áreas urbanas (Tanzi, 1987). A diferencia de las actividades urbanas, las actividades económicas rurales son difíciles de gravar, ya que están formadas por una gran dispersión de pequeñas empresas orientadas más al consumo de subsistencia que a la producción comercial. Incluso cuando el superávit de la economía rural es importante, a menudo escapa a la tributación. Por otra parte, debido a la naturaleza informal de la actividad económica, las bases de los ingresos son muy difíciles de evaluar. Por estos motivos, se espera que los costos de recolectar y administrar la recaudación y la evasión impositiva disminuyan con la mayor urbanización por lo que puede haber una mayor financiación mediante impuestos internos.

⁵ En el año 2008, en los países de ingresos altos, la recaudación por impuestos a los Ingresos, Beneficios y Ganancias de Capital representaba el 25,82% de la recaudación total, y la recaudación por Impuestos al Comercio Internacional participaba en el 0,42%; mientras que en los países de ingresos medios y bajos dichas participaciones eran de 21,11% y 6,85%, respectivamente (Base de Datos del Banco Mundial).

La conformación de la estructura económica de los países, es decir, la participación de los diferentes sectores en el PBI, influye en los distintos tipos de recaudación. La literatura enfatiza que las economías con una mayor participación del sector agrícola se financian más con impuestos al comercio exterior (Khattry y Mahon Rao, 2002). Dado que en las zonas agrícolas, generalmente rurales, la informalidad es relativamente mayor y es más difícil la recaudación, los gobiernos tienen que recurrir a obtener los ingresos fiscales de una manera más sencilla, es decir, por medio de impuestos a las exportaciones agrícolas. Por lo tanto, los países con una alta participación de la agricultura en el PBI y muy dependientes de las exportaciones de productos primarios tienen más impuestos al comercio exterior.⁶ Lo contrario sucede en países con mayor dependencia relativa del producto a la actividad industrial.

A su vez, el comportamiento de los ingresos tributarios en general y de aquellos provenientes del sector externo se encuentran afectados por otras variables de política macroeconómica y comercial, como son los precios de la economía. Sus variaciones generan cambios en el sector externo, cuyos resultados dependen principalmente de las elasticidades de oferta y demanda de los distintos sectores. En este caso se incluye como variable de control al logaritmo del tipo de cambio real.

También se incorpora una variable adicional de integración política y comercial que indica la pertenencia del país a algún acuerdo comercial, y toma valor uno si el país está adherido al MERCOSUR, CARICOM, CAN o MCC.

Un instrumento adicional para medir la apertura comercial de una economía son las alícuotas tarifarias. Los gobiernos manejan las mismas en función de su política comercial, con lo que cambios en los aranceles originan cambios en el nivel transado internacionalmente, y con ello en lo recaudado por comercio exterior. Por este motivo, se incorpora la tasa efectiva de imposición, definida como el cociente entre lo recaudado por comercio exterior sobre el PBI relacionado al comercio exterior. A su vez, también se incorpora el cuadrado de la misma con el fin de testear la hipótesis de la "Curva de Laffer"⁷ (Khattry, Barsha y J. Mohan Rao, 2002; Longoni, 2009).

IV.3. Método de estimación

La especificación econométrica propuesta captura la persistencia de los ingresos fiscales en el tiempo al incluir el rezago de las variables dependientes. La inclusión de la misma crea problemas en las estimaciones ya que se encuentra correlacionada con el término de error. Para solucionar este problema Arellano y Bond (1991) proponen el estimador del Método Generalizado de los Momentos. Con este método se pueden estimar modelos de datos de panel con un AR (1), ya que la primera diferencia permite remover el efecto fijo por país y permite instrumentar las variables endógenas con su rezago.

Sin embargo, diversos estudios han mostrado que estos estimadores están afectados por un considerable sesgo en muestras finitas (Kiviet. 1995; Blundell y Bond, 1998; Hsiao, Pesaran y Tahmiscioglu, 1999) debido, en primer lugar, a que los estimadores obtienen resultados sesgados en presencia de autocorrelación en los términos de error, muestras finitas y con muchas condiciones de momentos. También se presentan sesgos cuando el coeficiente de la variable autorregresiva está muy cercano a 1, es

⁶ Agbeyegbe et al. (2004) incluyen al valor agregado de la industria junto al valor agregado de la agricultura, ambos en relación al PBI, con el fin de controlar por la composición de la estructura de la economía.

⁷ La tasa efectiva de imposición es una variable *proxy* de las tasas arancelarias por lo que no se estaría viendo de forma estricta la Curva de Laffer, pero sí una aproximación de la misma.

decir, cuando la serie es altamente persistente o cercana a un proceso de raíz unitaria, por lo que el parámetro no puede ser identificado usando las condiciones de momentos para las ecuaciones de primeras diferencias. En estos casos, las simulaciones muestran que el estimador estará fuertemente sesgado por defecto (Blundell y Bond, 1998), en particular, cuando el periodo de tiempo es corto. Si las variables explicativas son persistentes en el tiempo, sus rezagos en niveles tienen una correlación débil con la primera diferencia por lo que fallan como instrumentos y pueden generar sesgos en los resultados.

Un estimador alternativo que evita estos problemas es el sugerido por Arellano y Bover (1995) y Blundell y Bond (1998), conocido con el nombre de estimador MGM extendido o de sistema, el cual combina en un sistema la regresión en diferencia con la regresión en niveles. Los instrumentos de la regresión en diferencias son los rezagos de las dependientes y otras variables explicativas, mientras que los instrumentos de la regresión en niveles son los rezagos de la diferencia de las variables explicativas. No obstante, considerando que se dispone de un panel largo y que la persistencia de la variable rezagada no es alta, no resultan necesarias las estimaciones por MGM en sistema.

Existen otros posibles problemas de endogeneidad que deben solucionarse para obtener estimadores consistentes. El primero de ellos es la endogeneidad presente al incluir conjuntamente el tipo de cambio real y el PBI per cápita (Agbeyegbe et al., 2004) por lo cual se instrumentan dichas variables con sus rezagos. El segundo de ellos, de mayor debate en la literatura, es la condición de exogeneidad o no del coeficiente de apertura. En este trabajo se considera que la variable de apertura puede tener una doble causalidad con la recaudación de impuestos al comercio por lo que se decide instrumentar la misma con su rezago sólo en dicha ecuación.

Algo usual al trabajar con datos de panel es considerar una especificación con efectos fijos o aleatorios. Si se opta por una especificación de efectos aleatorios (EA), se está asumiendo que las heterogeneidades entre países pueden ser consideradas como variables aleatorias y que las mismas no están correlacionadas con los regresores incorporados en la regresión. Por su lado, la especificación de efectos fijos (EF) asume que hay variables fijas en el tiempo que determinan el flujo del turismo entre cualquier par de países y, a su vez, están relacionadas con el resto de los determinantes. No obstante, con ambas especificaciones no se trata el problema de endogeneidad que surge al incluir el rezago de la variable dependiente generando un sesgo en los estimadores.

V. Resultados de las Estimaciones

La Tabla 1 presenta los resultados de las estimaciones por MGM en Diferencias⁸, distinguiendo entre presión impositiva total, presión impositiva por impuestos directos, presión impositiva por impuestos a los bienes y servicios, y presión impositiva por impuestos al comercio exterior. Las especificaciones propuestas incluyen como controles a las variables mencionadas previamente. En el caso de la presión tributaria por impuestos al comercio exterior se agrega como control la tasa efectiva al comercio y su cuadrado.

Centrando el análisis en el coeficiente apertura comercial, se encuentra, una relación positiva entre el grado de apertura de la economía y la recaudación por impuestos al

⁸ Se estimó el Modelo por GMG en sistema arrojando resultados similares. Las estimaciones pueden ser solicitadas a los autores.

IVA y por impuestos al comercio exterior, lo que se traduce en una mayor recaudación impositiva total.

La apertura comercial aumenta en mayor medida la tributación total que la tributación por impuestos a los bienes y servicios y por impuestos al comercio exterior: un incremento del 1% en el coeficiente de apertura genera un incremento de 0,025 puntos porcentuales en la presión por impuestos totales, genera un incremento de 0,018 p.p en la presión por IVA y un incremento de 0,017 p.p en la recaudación por comercio exterior. Estos resultados son un primer indicio de que las políticas de integración comercial no han puesto en peligro los ingresos fiscales de los países latinoamericanos.

Existen aspectos distintos a la apertura de la economía que influyen sobre las presiones impositivas de manera diferenciada: la globalización económica incrementa la presión impositiva total y por impuestos al comercio exterior, la globalización social disminuye la presión por impuestos directos y la globalización política no tiene efecto significativo sobre ningún impuesto. Conjuntamente, la globalización, medida con el Índice KOF, solo tiene un efecto positivo y significativo sobre la recaudación de impuestos al comercio exterior, siendo este efecto menor que el encontrado por la apertura comercial.

En la Tabla 2 se presentan sólo las estimaciones para la presión por comercio exterior de las distintas medidas de apertura comercial y globalización, con el fin de mostrar los efectos de la tasa efectiva al comercio. En todos los casos, la tasa efectiva de imposición es significativa y tiene un impacto positivo sobre la presión por impuestos al comercio exterior, indicando que un recorte arancelario disminuye la recaudación por comercio internacional. La tasa efectiva de imposición al cuadrado también genera un impacto positivo pero de menor magnitud, sugiriendo que los países se encuentran en la parte creciente de la "Curva de Laffer". Este resultado es coherente con el encontrado en Khattry, Barsha y Mohan Rao (2002) y Longoni (2009).

En general, el resto de los coeficientes de las variables explicativas se encuentran en línea con lo esperado y con los resultados obtenidos en otros trabajos de la literatura. El coeficiente de la variable rezagada es positivo y significativo en todos los casos, indicando una persistencia de las presiones tributarias en el tiempo. La recaudación actual está influenciada por lo recaudado en el pasado. Esto puede deberse a las rigideces legislativas y sociales que surgen a la hora de modificar las tasas impositivas y a la dependencia a los ingresos tributarios que tienen los gobiernos para financiar su gasto público.

En general, hay evidencia de que la mayor globalización y apertura comercial no han deteriorado los ingresos fiscales de los países latinoamericanos, aún más podrían haber contribuido a una mayor presión impositiva.

Tabla 1: Globalización, Apertura Comercial y presión Impositiva. MGM en Diferencia

	Impuestos Totales	IVA	Impuestos Directos	Impuestos al Comercio Exterior
Log. Coeficiente de Apertura	2.494*** (0.404)	1.843* (0.976)	0.458 (0.349)	1.733*** (0.184)
Índice KOF	0.369 (1.642)	4.371 (2.815)	-0.501 (1.419)	1.270* (0.675)
Índice KOF- Globalización Económica	3.408* (1.784)	1.023 (1.721)	0.517 (2.315)	0.808* (0.474)
Índice KOF- Globalización Política	-1.070 (0.996)	1.165 (1.304)	0.449 (1.249)	-0.159 (0.575)
Índice KOF- Globalización Social	-1.337 (1.157)	2.021 (1.418)	-1.256* (0.706)	0.107 (0.291)
Controles	Si	Si	Si	Si
Observaciones	360	360	360	360
Número de Países	18	18	18	18

Fuente: elaboración propia.

Errores robustos en paréntesis: *** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1.

Nota: Se incluyen como controles el rezago de la variable dependiente, el logaritmo del PBI per cápita, el porcentaje de población urbana, el valor agregado de la industria (% PBI), dummy indicadora de pertenencia al MERCOSUR y el logaritmo del tiempo de cambio real multilateral. Se estimó MGM en Diferencias en dos Etapas. Se superan los test de Sargan y Hansen, certificando la exogeneidad y validez de los instrumentos.

Tabla 2: Globalización, Apertura Comercial y presión Impositiva por Comercio Exterior. MGM en Diferencia

Variables	Impuestos al Comercio Exterior		
	(1)	(2)	(3)
Y(t-1)	0.0339 (0.0342)	0.140** (0.0639)	0.172*** (0.0572)
Log. PBI Per Capita	-0.174 (0.236)	0.923*** (0.238)	1.037* (0.565)
Log. Tipo de Cambio Real Multilateral	0.0356 (0.203)	1.059*** (0.381)	1.035 (0.734)
Poblacion Urbana (% Población Total)	0.00657 (0.0155)	-0.0106 (0.0400)	-0.0200 (0.0306)
Log. Coeficiente de Apertura	1.733*** (0.184)		
Índice KOF		1.270* (0.675)	
Índice KOF- Globalización Económica			0.808* (0.474)
Índice KOF- Globalización Política			-0.159 (0.575)
Índice KOF- Globalización Social			0.107 (0.291)
Valor Agregado de la Industria (% PIB)	-0.0109 (0.0483)	0.0342 (0.0683)	0.00818 (0.0247)
Log. Tasa Efectiva al Comercio	4.750*** (0.309)	5.792*** (1.057)	5.783*** (0.684)
Log. Tasa Efectiva al Comercio al Cuadrado	0.419*** (0.0441)	0.581*** (0.133)	0.589*** (0.0940)
Observaciones	342	342	342
Número de Países	18	18	18
Sargan test	136.9	213.4	311.3
P- Valor	4.43e-06	0	0
Hansen Test	10.21	13.99	12.41
P- Valor	1	1	1
AR(1)	-1.162	-2.331	-1.680
P- Valor	0.245	0.0197	0.0929
AR(2)	-1.694	-1.487	-1.095
P- Valor	0.0904	0.137	0.273

Fuente: elaboración propia.

Errores robustos en paréntesis: *** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1.

Nota: Se incluyen como controles el rezago de la variable dependiente, el logaritmo del PBI per capita, el porcentaje de población urbana, el valor agregado de la industria (% PIB), dummy indicadora de pertenencia al MERCOSUR y el logaritmo del tiempo de cambio real multilateral. Se estimó MGM en Diferencias en dos Etapas. Se superan los test de Sargan y Hansen, certificando la exogeneidad y validez de los instrumentos.

Pertenencia al MERCOSUR

El MERCOSUR es el acuerdo comercial de mayor importancia económica en la región y desde su entrada en vigor, los países miembros han realizado fuertes políticas de apertura comercial, a pesar de presentar algunos leves episodios de cierre como fruto de la situación económica de cada uno. Por estas razones, resulta atractivo estudiar el impacto de la globalización y la apertura comercial en los países del bloque comercial durante el período de análisis y compararlos con los efectos en el resto de los países no pertenecientes.

En los países del MERCOSUR una mayor apertura comercial tiene una relación positiva con la presión por impuestos totales, IVA e impuestos al comercio exterior. Es decir, en los países del bloque se mantienen los efectos encontrados a nivel regional. En el resto de los países, un incremento en el coeficiente de apertura comercial genera un cambio positivo en la recaudación total, por impuestos directos y al comercio externo.

Por su lado, la globalización en los países del bloque comercial impacta negativamente en los impuestos al comercio exterior y positivamente en los impuestos directos, disminuyendo la presión impositiva total. En el resto de los países tiene un impacto positivo tanto en la presión por impuestos externos como por impuestos directos.

Si distinguimos por componente de la globalización, se observa que su dimensión económica genera un efecto positivo para todos los tipos de impuestos y para la presión total en los países del MERCOSUR mientras que en el resto de los países solo tiene un impacto positivo y significativo en los impuestos directos y externos. Como consecuencia del proceso de globalización los países del MERCOSUR ven deteriorada la recaudación tributaria por tarifas que no logran compensar mediante una mayor presión por impuestos domésticos, generando una caída en los recursos tributarios globales.

La globalización política disminuye la presión por impuestos al comercio exterior y la presión impositiva total en el bloque e incrementa la presión por impuestos directos para el resto de los países.

Por último, la globalización social también disminuye la presión por impuesto al comercio exterior y la presión impositiva total en el MERCOSUR, y aumenta la presión por impuestos externos en los otros países.

Los dos grupos de países parecen encontrarse en la parte ascendente de la "Curva de Laffer"; tanto la tasa efectiva de imposición como su cuadrado presentan efectos positivos y significativos sobre la recaudación por comercio internacional (Tabla 4).

Tabla 3: Globalización, Apertura Comercial y presión Impositiva según pertenencia el MERCOSUR. MGM en Diferencia

	Impuestos Totales		IVA		Impuestos Directos		Impuestos al Comercio Exterior	
	MERCOSUR	NO MERCOSUR	MERCOSUR	NO MERCOSUR	MERCOSUR	NO MERCOSUR	MERCOSUR	NO MERCOSUR
Log. Coeficiente de Apertura	2.646*** (0.614)	2.508*** (0.790)	-0.245 (0.389)	2.190*** (0.634)	0.651** (0.278)	-0.448 (0.465)	1.544*** (0.0889)	2.468*** (0.109)
Índice KOF	-3.905** (1.603)	1.174 (0.999)	2.675* (1.447)	2.606*** (0.838)	0.658 (0.787)	-0.359 (0.579)	-1.076** (0.527)	1.488*** (0.207)
Índice KOF- Globalización Económica	3.394*** (1.178)	0.224 (1.052)	1.733* (0.903)	1.600* (0.890)	1.586*** (0.587)	-0.0359 (0.630)	1.833*** (0.407)	0.364** (0.159)
Índice KOF- Globalización Política	-3.885*** (1.377)	0.608 (0.601)	-0.106 (0.901)	0.766* (0.454)	-0.572 (0.746)	0.330 (0.379)	-1.362*** (0.382)	0.0395 (0.102)
Índice KOF- Globalización Social	-4.019*** (0.940)	0.311 (0.636)	0.442 (0.722)	0.487 (0.482)	-0.435 (0.430)	-0.349 (0.379)	-0.986*** (0.311)	0.467*** (0.0959)
Controles	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	76	247	76	247	76	247	76	247
Número de Países	4	13	4	13	4	13	4	13

Fuente: elaboración propia.

Errores robustos en paréntesis: *** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1.

Nota: Se incluyen como controles el rezago de la variable dependiente, el logaritmo del PBI per capita, el porcentaje de población urbana, el valor agregado de la industria (% PBI), dummy indicadora de pertenencia al MERCOSUR y el logaritmo del tiempo de cambio real multilateral. Se estimo MGM en Diferencias en una etapa. Se superan los test de Sargan y Hansen, certificando la exogeneidad y validez de los instrumentos.

Tabla 4: Globalización, Apertura Comercial y presión Impositiva por Comercio Exterior según pertenencia al MERCOSUR. MGM en Diferencia

Variables	Impuestos al Comercio Exterior					
	MERCOSUR	NO MERCOSUR	MERCOSUR	NO MERCOSUR	MERCOSUR	NO MERCOSUR
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Y(t-1)	0.211*** (0.0440)	0.0334 (0.0228)	0.522*** (0.0749)	0.0726*** (0.0274)	0.508*** (0.0708)	0.120*** (0.0264)
Log. PBI Per Capita	0.00602 (0.185)	-0.254 (0.261)	0.484 (0.333)	1.928*** (0.277)	-0.0798 (0.329)	1.558*** (0.252)
Log. Tipo de Cambio Real Multilateral	-0.249** (0.124)	0.0253 (0.126)	0.238 (0.221)	1.531*** (0.142)	0.0589 (0.206)	1.115*** (0.128)
Poblacion Urbana (% Población Total)	-0.0289*** (0.00911)	-0.0191** (0.00769)	0.0260 (0.0243)	-0.0603*** (0.0110)	0.0498** (0.0226)	-0.0493*** (0.00951)
Log. Coeficiente de Apertura	1.544*** (0.0889)	2.468*** (0.109)				
Índice KOF			-1.076** (0.527)	1.488*** (0.207)		
Índice KOF- Globalización Económica					1.833*** (0.407)	0.364** (0.159)
Índice KOF- Globalización Política					-1.362*** (0.382)	0.0395 (0.102)
Índice KOF- Globalización Social					-0.986*** (0.311)	0.467*** (0.0959)
Valor Agregado de la Industria (%PIB)	-0.0496** (0.0200)	-0.0603*** (0.0129)	-0.104*** (0.0358)	0.0654*** (0.0147)	-0.133*** (0.0339)	0.0772*** (0.0142)
Log. Tasa Efectiva al Comercio	2.872*** (0.448)	5.619*** (0.175)	2.842*** (0.827)	5.531*** (0.224)	4.058*** (0.870)	5.599*** (0.219)
Log. Tasa Efectiva al Comercio al Cuadrado	0.233*** (0.0639)	0.519*** (0.0217)	0.298** (0.117)	0.516*** (0.0279)	0.414*** (0.123)	0.550*** (0.0268)
Observaciones	76	247	76	247	76	247
Número de Países	4	13	4	13	4	13
Sargan test	104.2	209.0	118.8	175.5	111.8	279.2
P- Valor	0.00311	0	0.000136	8.14e-11	0.000368	0
AR(1)	-3.876	-1.730	-3.490	-0.794	-3.669	-1.979
P- Valor	0.000106	0.0837	0.000484	0.427	0.000244	0.0478
AR(2)	0.262	-2.080	-0.234	-1.544	-0.126	-1.629
P- Valor	0.793	0.0375	0.815	0.123	0.900	0.103

Fuente: elaboración propia.

Errores robustos en paréntesis: *** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1.

Nota: Se incluyen como controles el rezago de la variable dependiente, el logaritmo del PBI per capita, el porcentaje de población urbana, el valor agregado de la industria (% PIB), dummy indicadora de pertenencia al MERCOSUR y el logaritmo del tiempo de cambio real multilateral. Se estimó MGM en Diferencias en una etapa. Se superan los test de Sargan y Hansen, certificando la exogeneidad y validez de los instrumentos.

VI. Conclusiones

Las políticas de liberalización comercial traen aparejados cambios en las recaudaciones impositivas y en los ingresos de los gobiernos. El proceso de apertura puede generar un deterioro en los ingresos fiscales por impuestos al comercio exterior y con ello en los impuestos totales, si los países no logran compensar esta pérdida de recaudación con otras fuentes de impuestos. Sin embargo, los efectos finales sobre cada impuesto son producto de varios factores y consecuencia de las decisiones de todos los agentes económicos. De esta forma, los resultados finales son inciertos y dependen de cada país en cada período.

Uno de los aspectos más notorios e interesantes en la literatura –teórica y empírica– referida a la relación entre apertura comercial e ingresos fiscales de los países es que no existen resultados únicos ni es posible predecir relaciones esperadas entre variables de forma única. Es así como el trabajo de Agbeyegbe et al. (2004) se ocupa específicamente de intentar identificar los motivos de por qué los resultados en la literatura a lo largo del tiempo han sido tan variados, teniendo en cuenta el uso de diferentes medidas de las principales variables, la especificación de los modelos elegida, y los métodos de estimación utilizados. En la literatura hay una gran variedad de enfoques, modelos, métodos de estimación, muestras de países y períodos de tiempo considerados, sin haberse obtenido a lo largo del tiempo ningún resultado definitivo o concluyente.

Este es uno de los pocos trabajos que estudian los efectos de la globalización y la apertura comercial de la economía sobre los ingresos fiscales para países de América Latina. Se estima un modelo dinámico de datos en panel para 19 países a lo largo del período 1990-2012 mediante MGM en diferencias. Se distinguen los efectos por países pertenecientes al MERCOSUR y países no miembros.

Los modelos predicen que la mayor apertura comercial de los países de América Latina contribuye a una mayor recaudación impositiva total, por impuestos domésticos y al comercio exterior. Al considerar un concepto más general, como la globalización, se observa que la misma tiene un impacto positivo sobre los impuestos al comercio exterior sin afectar el resto de los impuestos.

Cuando se enfoca el análisis a los países del MERCOSUR, se mantienen los resultados de la apertura comercial pero se encuentran cambios con respecto a los efectos de la globalización. Como consecuencia del proceso de globalización los países del MERCOSUR ven deteriorada la recaudación tributaria por tarifas que no logran compensar mediante una mayor presión por impuestos domésticos, generando una caída en los recursos tributarios globales.

A su vez, la tasa efectiva de imposición al comercio y su cuadrado tienen un efecto positivo sobre la recaudación por comercio exterior, aunque la magnitud de esta última es menor. De esta manera, los países se encuentran en el tramo ascendente de la “Curva de Laffer”, por lo que tendrían margen para incrementar sus tarifas sin perder recaudación.

Bibliografía

1. Adam C., Bevan D. y Chambas G. (2001), "Exchange rate regimes and revenue performance in Sub-Saharan Africa", *Journal of Development Economics*, Vol. 64 (2001), 173-213.
2. Agbeyegbe T., Stotsky J. y WoldMariam A. (2004), "Trade Liberalization, Exchange Rate Changes, and Tax Revenue in Sub-Saharan Africa", *IMF Working Paper, 04/178, International Monetary Fund*, 34 págs.
3. Aizenman J. y Jinjark Y., (2006), "Globalization and Developing Countries - a Shrinking Tax Base?," *Santa Cruz Department of Economics, Working Paper Series 136073*, Department of Economics, UC Santa Cruz., 34 págs.
4. Arellano, M., Bond, S.R. (1998), "Dynamic Panel Data Models Using DPD", *Nuffield College, Oxford*, Mimeo.
5. Arellano, Manuel y Olympia Bover (1995), "Another look at the Instrumental Variable Estimation of Error-Components Models," *Journal of Econometrics*, Vol. 68, (1995), pp. 29-51.
6. Baunsgaard T. y Keen M. (2005), "Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization", *IMF Working Paper, 05/112, International Monetary Fund*, 32 págs.
7. Blejer, M., y Cheasty, A. (1990), "Fiscal implications of trade liberalization", en V. Tanzi (Ed.), *Fiscal policy in open developing economies*, Washington, DC: International Monetary Fund.
8. Blundell, Richard and Stephen Bond, "Initial Conditions and Moment Conditions in Dynamic Panel Models," *Journal of Econometrics*, Vol. 87, (1998), pp. 115-143.
9. Dollar, D. (1992). 'Outward-oriented developing economies really do grow more rapidly: evidence from 95 LDCs, 1976-1985', *Economic Development and Cultural Change*, vol. 40 (3), pp. 523-44.
10. Ebrill, L., Stotsky J., y Gropp, R. (1999), "Revenue Implications of Trade Liberalization", *IMF Occasional Paper 99/80*, International Monetary Fund.
11. Edwards, S. (1998). "Openness, productivity, and growth: what do we really know?", *Economic Journal*, vol. 108 (2), pp. 383-98.
12. Frankel, J. A. and Romer, D. (1999). "Does trade cause growth?" *American Economic Review*, vol. 89 (3) (June), pp. 379-99.
13. Galiani, S. y Porto, G. (2008), "Trends in Tariff Reforms and Trends in the Structure of Wages". Forthcoming in the *Review of Economics and Statistics*.
14. Gupta A. (2007), "Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries", *IFM Working Paper, 07/184*, International Monetary Fund, Julio 2007, 41 págs.
15. Hitiris, T. (1990), "Trade structure, trade taxes, and economic development: an empirical investigation", en V. Tanzi (Ed.), *Fiscal policy in open developing economies*, Washington, DC: International Monetary Fund.
16. Hsiao, C., Pesaran, M. H. y Tahmiscioglu, A. K. (1999), "Bayes Estimation of Short-Run Coefficients in Dynamic Panel Data Models", in C. Hsiao, K. Lahiri, L.-F. Lee, y M.H. Pesaran (eds.), *Analysis of Panels*

- and Limited Dependent Variables: A Volume in Honour of G. S. Maddala, Cambridge University Press, pp. 268-296.
17. Jiménez J. y Tromben V. (2006), "Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe", en Revista de la CEPAL 90, diciembre 2006, págs 61-85.
 18. Keen, M., y Ligthart, J. E. (2002), "Coordinating tariff reduction and domestic tax reform", *Journal of International Economics*, 56, págs. 489–507.
 19. Khattry, Barsha y J. Mohan Rao (2002), "Fiscal Faux Pas?: An Analysis of the Revenue Implications of Trade Liberalization," *World Development*, Vol. 30, No. 8, págs. 431-1444.
 20. Kiviet, J. (1995): "On bias, inconsistency, and efficiency of various estimators in dynamic panel data models", *Journal of Econometrics*, 68(1), pp. 53-78.
 21. Krueger, A. (1998), "Why Trade Liberalisation is Good for Growth", *The Economic Journal*, Vol. 108, No. 450. (Sep., 1998), pp. 1513-1522.
 22. Leiras y Soltz (2006), "The political economy of international trade policy in Argentina", Capítulo 1 en *Domestic determinants of National Trades Strategies: A comparative analysis of Mercosur countries, Mexico and Chile*, 36 págs.
 23. Longoni E. (2009), "Trade Liberalization and Trade Tax Revenues in African Countries", Working Papers Series N° 158, Abril 2009, Departments of Economics, University Of Milan, Bicocca, 37 págs.
 24. Martín-Mayoral, F. y Uribe, A. (2010), "Determinantes económicos e institucionales del esfuerzo fiscal en América Latina", *Inv. Econ.* vol.69 no.273, México jul./sept.2010.
 25. Porto, N., Garbero M. N. y Bazán F. (2011), "Apertura Comercial e Ingresos Fiscales en Argentina", *Anales de la AAEP-2011*, Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (noviembre 2011, Mar del Plata).
 26. Pupongsak, S. (2010), "The effect of trade liberalization on taxation and government revenue". Phd. Thesis, University of Birmingham.
 27. Sachs, J. D. and Warner, A. M. (1995). "Economic convergence and economic policies", *Brookings Papers in Economic Activity*, (1), pp. 1–95.
 28. Tanzi Vito (2004), "La globalización y la necesidad de una reforma fiscal en los países en desarrollo", 1a ed. - Buenos Aires, BID-INTAL, 2004, 32 págs.
 29. Tanzi, Vito (1987), "Quantitative Characteristics of the Tax Systems of Developing Countries," in the *Theory of Taxation for Developing Countries*, ed. by David Newberry and Nicholas Stern (New York and Oxford: Oxford University Press), published for the World Bank, 1987, pp. 205-41.
 30. Tanzi, Vito (1989), "The Impact of Macroeconomic Policies on the Level of Taxation and the Fiscal Balance in Developing Countries," *IMF Staff Papers*, Vol. 36, No.3, September 1989, págs. 633-656.
 31. Winters, A. (2004), "Trade Liberalization and Economic Performance: on overview", *The Economic Journal*, 114 (February), F4–F21.
 32. Wooldridge, J. (2002), "Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data", MIT Press, Cambridge.

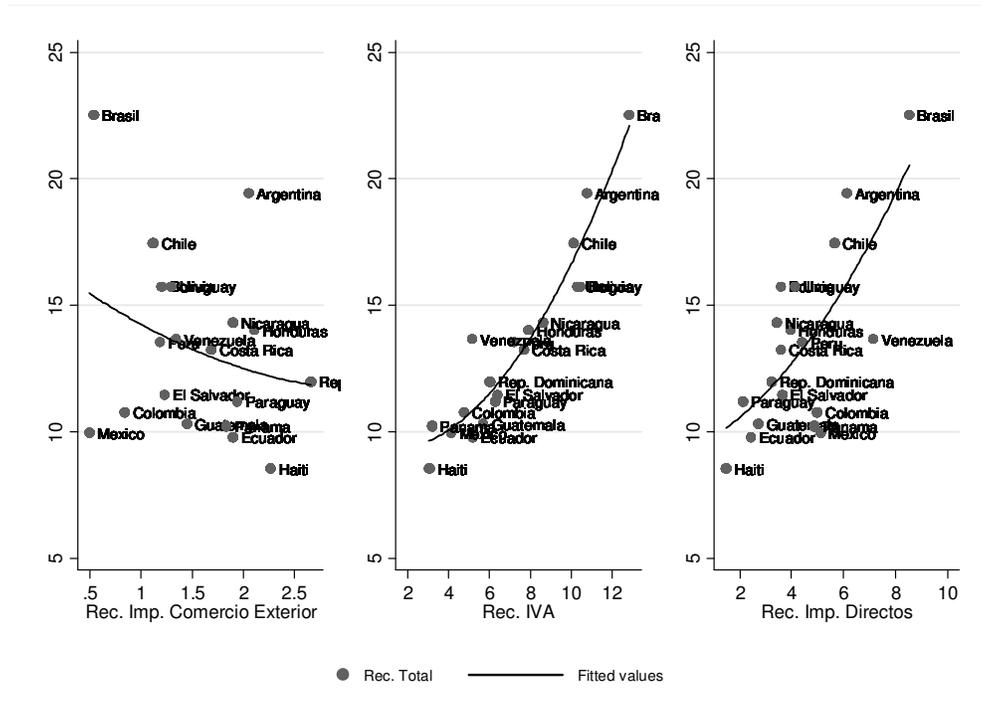
Anexo

Tabla A1: *Recaudación impositiva por tipo de impuestos (% Recaudación total). América Latina. Año 2012*

País	Impuestos Domésticos			IVA	Impuestos al Comercio	Otros Impuestos
	Total	Directos				
		Total	Ingresos			
Argentina	86.46	34.93	22.27	51.53	12.66	0.87
Bolivia	91.39	30.14	24.88	61.24	6.22	2.39
Brasil	96.20	39.16	27.76	57.03	2.66	1.14
Chile	97.89	43.16	38.42	54.74	1.05	1.05
Colombia	91.23	50.29	38.60	40.94	2.92	5.85
Costa Rica	90.91	35.66	27.27	55.24	6.99	2.10
Ecuador	78.57	28.57	27.14	50.00	20.71	0.71
El Salvador	92.36	36.81	36.11	55.56	5.56	2.08
Guatemala	90.74	33.33	31.48	57.41	5.56	3.70
Haiti	54.26	23.26	23.26	31.01	32.56	13.18
Honduras	94.48	33.79	33.10	60.69	5.52	0.00
Mexico	95.65	64.13	58.70	31.52	2.17	2.17
Nicaragua	95.27	35.81	35.14	59.46	4.73	0.00
Panamá	89.08	52.10	45.38	36.97	9.24	1.68
Paraguay	88.98	21.19	21.19	67.80	11.02	0.00
Peru	93.98	48.19	48.19	45.78	1.81	4.22
Dominicana	92.37	35.88	29.77	56.49	7.63	0.00
Uruguay	93.68	36.32	29.47	57.37	6.32	0.00
Venezuela	91.54	33.08	33.08	58.46	8.46	0.00
Promedio	89.74	37.67	33.22	52.07	8.09	2.17

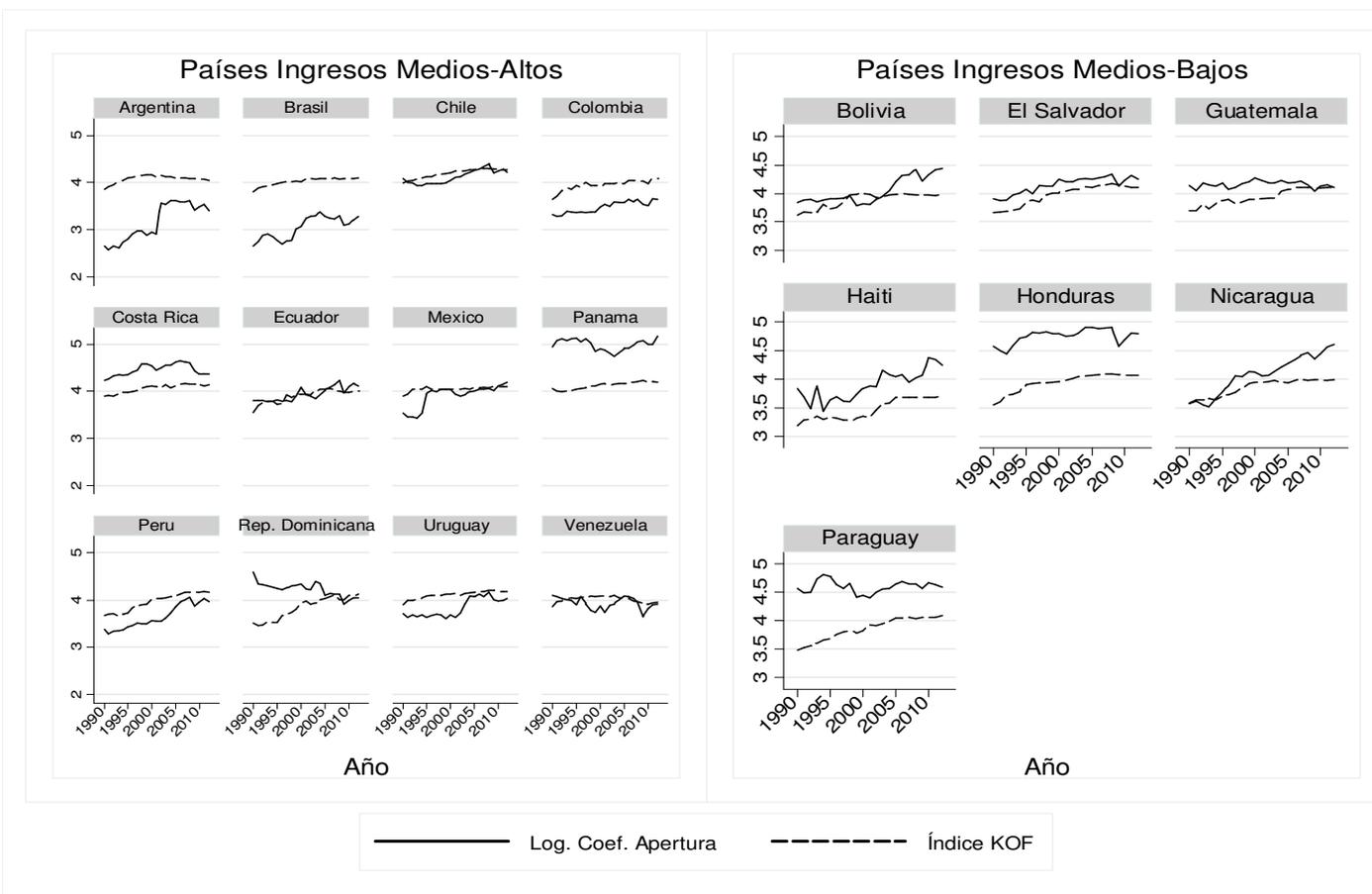
Fuente: elaboración propia en base a CEPAL.

Figura 1: Recaudación impositiva total y por tipo de impuestos. América Latina. Valores promedios (Años 1990- 2012).



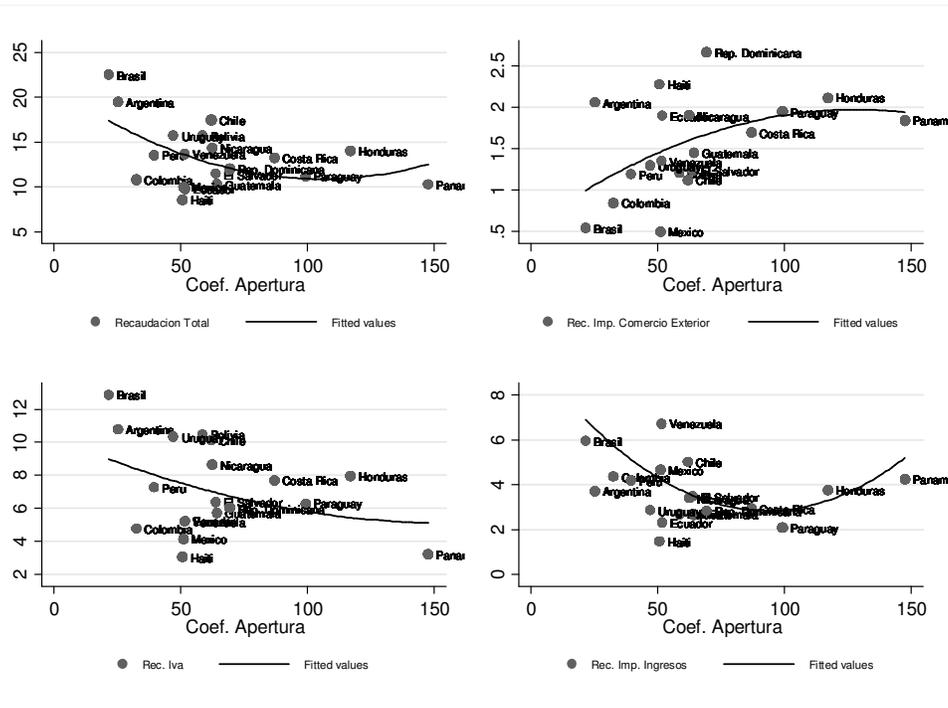
Fuente: elaboración propia en base a CEPAL.

Figura 2: Evolución del coeficiente de apertura comercial en América Latina por grupo de ingresos. Años 1990-2012



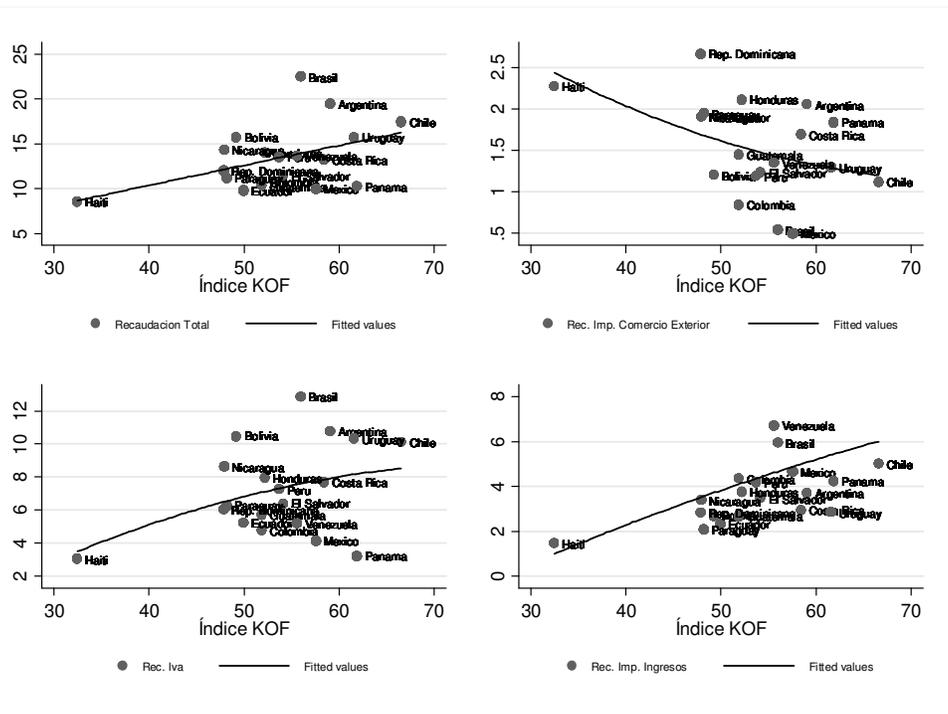
Fuente: elaboración propia en base a CEPAL.

Figura 3: Coeficiente de apertura y presión tributaria. América Latina. Valores promedios (Años 1990- 2012)



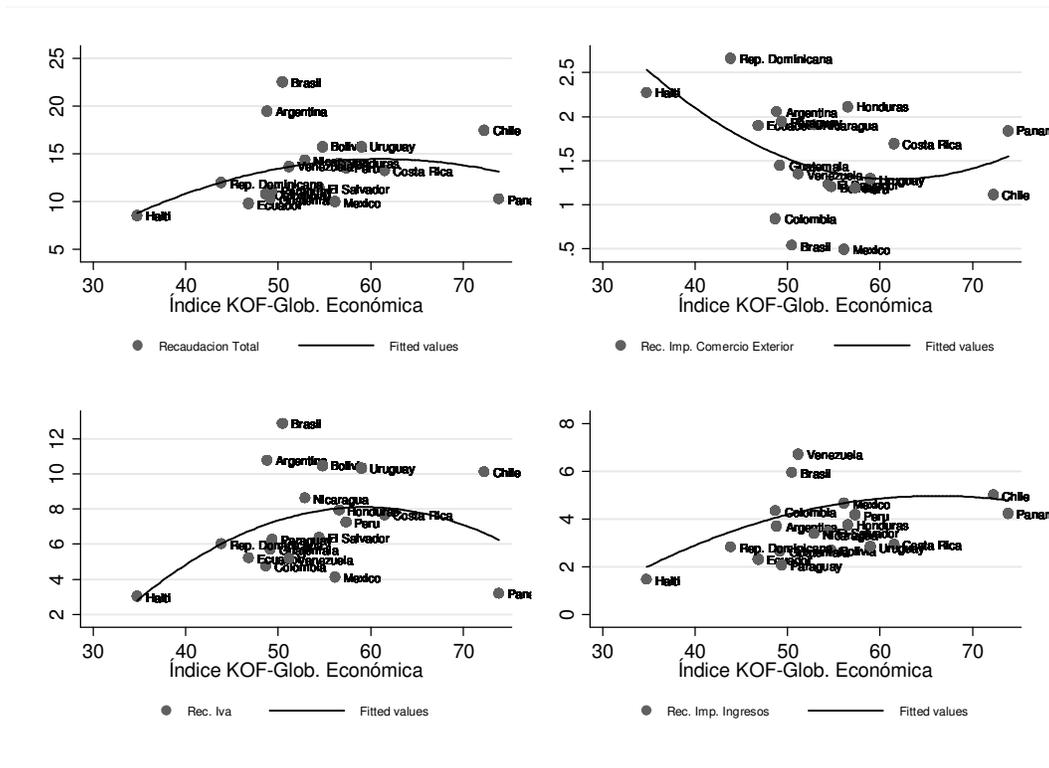
Fuente: elaboración propia en base a CEPAL.

Figura 4: Índice KOF y presión tributaria. América Latina. Valores promedios (Años 1990- 2012)



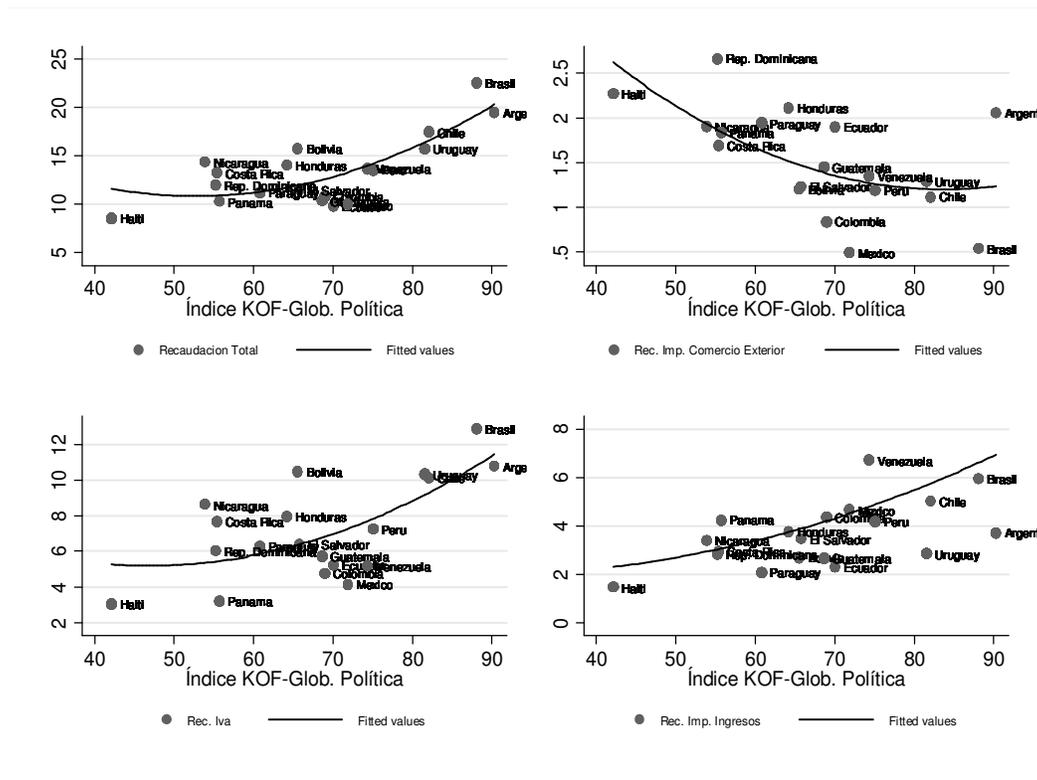
Fuente: elaboración propia en base a CEPAL.

Figura 5: Globalización Económica y presión tributaria. América Latina. Valores promedios (Años 1990- 2012)



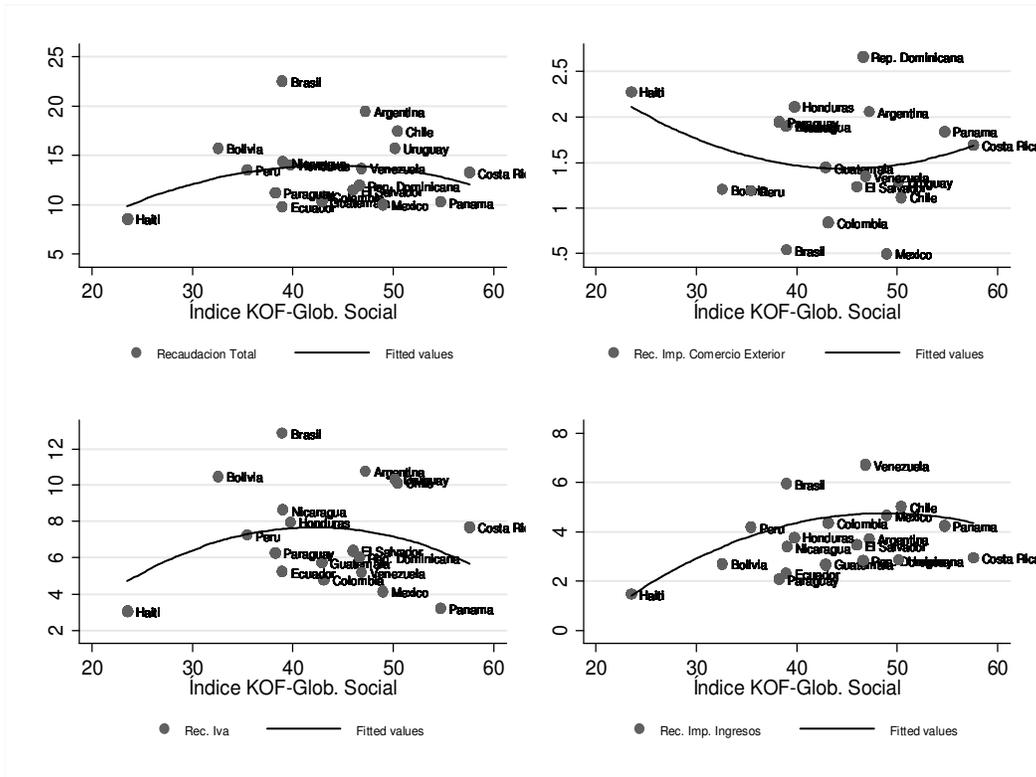
Fuente: elaboración propia en base a CEPAL.

Figura 6: Globalización Política y presión tributaria. América Latina. Valores promedios (Años 1990- 2012)



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL.

Figura 7: Globalización Social y presión tributaria. América Latina. Valores promedios (Años 1990- 2012)



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL.

TRANSMISSÃO DE POLÍTICA MACROECONÔMICA: O CASO DE BRASIL E ALEMANHA

Janaína Führ¹

Maria Helena Ambrosio Dias²

RESUMO

O presente trabalho estuda a transmissão macroeconômica de política fiscal entre Brasil e Alemanha no período compreendido entre o primeiro mês de 2001 até o décimo segundo mês de 2013. O objetivo é analisar os efeitos de longo prazo de transmissão da política fiscal da Alemanha sobre os agregados econômicos brasileiros saldos monetários reais e termos de troca, verificando se este efeito é *beggar-thy-neighbor*, *beggar-thyself* ou *prosper-thy-neighbor*. Para tanto, realiza-se uma aplicação empírica do modelo teórico de interdependência macroeconômica proposto por Corsetti e Pesenti (2001), aplicando a metodologia de séries temporais dos modelos de Vetores Autorregressivos Estruturais com variável exógena – SVARX. Os resultados obtidos através do SVARX e da análise impulso-resposta indicam para a equação de longo prazo dos saldos monetários reais domésticos, e dos termos de troca que a política fiscal alemã exerce efeito *beggar-thy-neighbor* como indicado no modelo teórico de Corsetti e Pesenti (2001).

Palavras-chave: Interdependência macroeconômica. Transmissão internacional de política. Modelos SVARX.

JEL: E6, E61, F4, F42

ÁREA: Globalização e tributação

ABSTRACT

This research studies the macroeconomic transmission of fiscal policy between Brazil and Germany in the period from the first month of 2001 to the twelfth month of 2013. The objective is to analyze the effects of long run transmission of Germany's fiscal policy on economic aggregates Brazilian: real money holdings and the terms of trade, verifying if this effect is *beggar-thy-neighbor*, *beggar-thyself* or *prosper-thy-neighbor*. For this, we make an empirical application of the theoretical model of macroeconomic interdependence proposed by Corsetti and Pesenti (2001) applying the methodology of time series models Autoregressive Structural Vectors with exogenous variable – SVARX. The results from the SVARX and impulse response analysis indicate for the long-term equation of real money balances and terms of trade that the German fiscal policy has *beggar-thy-neighbor* effect as indicated in the theoretical model of Corsetti and Pesenti (2001).

Keywords: Macroeconomic Interdependence. International transmission of policy. SVARX models.

¹ Mestre pela Universidade Estadual de Maringá. Bolsista Cnpq. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: janaina.fuhr@yahoo.com.br. (44) 3011 4987 Av. Colombo, 5790 - Bloco: C34 - sala 5 - Maringá – PR, Brasil.

² Professora do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Estadual de Maringá. E-mail: mhadas@uem.br. (44) 3011 4987 Av. Colombo, 5790 - Bloco: C34 - sala 5 - Maringá – PR, Brasil.

1. INTRODUÇÃO

Com a intensificação da globalização dos últimos 20 anos, o avanço das tecnologias de comunicação digital, a maior integração do mercado financeiro e o crescimento do comércio internacional, as políticas econômicas de um país afetam outros países de maneira direta e/ou indireta com maior impacto. Assim, conforme Cooper (1985) os países ampliaram a sua interdependência e o impacto de suas políticas macroeconômicas na economia dos demais países, além dessa interdependência ter reduzido o efeito das políticas macroeconômicas domésticas sobre a própria economia doméstica. Um exemplo desta interdependência é a magnitude da transmissão da crise econômica de 2007 que se originou nos EUA e os efeitos desta crise sobre os agregados econômicos dos países nos anos que seguiram o seu início.

Dentre a literatura, o modelo de Corsetti e Pesenti (2001) analisa a transmissão de efeitos de política macroeconômica entre países parceiros comerciais, modelo este que serve como modelo estrutural a ser testado para a economia brasileira. A escolha da Alemanha para aplicação do modelo deve-se a sua importância no cenário econômico internacional, como integrante do G8 e como potência com forte influência na União Europeia.

Considerando a relevância da interdependência econômica e a escassez de trabalhos na literatura para o caso das duas economias selecionadas, esta pesquisa aplica o modelo de transmissão de política macroeconômica de Corsetti e Pesenti (2001) para o caso do Brasil como país doméstico e da Alemanha como país estrangeiro. O objetivo geral deste trabalho é identificar se ocorre transmissão de efeitos de uma política macroeconômica entre Brasil, país doméstico, e Alemanha, país estrangeiro, no período de 2001 a 2013. Busca-se também examinar o efeito da transmissão de política fiscal entre Brasil e Alemanha, verificando se este efeito é *beggar-thy-neighbor*, *beggar-thyself* ou *prosper-thy-neighbor*, além de mensurar os efeitos de longo prazo de uma política fiscal alemã sobre os agregados econômicos brasileiros selecionados.

Considerando a conclusão de Dias, Dias e Punzo (2012) de que uma política macroeconômica da Comunidade Europeia tem efeito *prosper-thy-neighbor* sobre a economia brasileira, o presente trabalho investiga para efeitos comparativos, o resultado da transmissão de política macroeconômica de um país específico da Comunidade Europeia sobre agregados econômicos brasileiros, ou seja, esta conclusão se mantém para uma das principais economias da Comunidade Europeia? Ressalta-se ainda que a Alemanha foi em 2014 o sexto principal destino das exportações brasileiras, 2,9% do total das exportações, e o quarto principal mercado fornecedor com 6% do total das importações (MDIC, 2015).

Além desta introdução, este trabalho apresenta mais 6 seções. A segunda seção contém a revisão de literatura e aplicações empíricas do modelo de Corsetti e Pesenti (2001), a terceira seção trata do referencial teórico, o modelo de Corsetti e Pesenti (2001) e a quarta seção traz um panorama da economia brasileira e alemã no período analisado. A quinta seção contém a metodologia, a sexta seção contém os resultados da estimação das equações do modelo de Corsetti e Pesenti (2001) e a última seção contém as considerações finais.

2. RELAÇÕES MACROECONÔMICAS INTERNACIONAIS: UMA BREVE REVISÃO TEÓRICA E EMPÍRICA DA LITERATURA

2.1 Revisão teórica da literatura

No decorrer do século XX houve ampliação do comércio internacional, maior integração financeira e aprimoramento das tecnologias referentes à comunicação. Neste contexto houve expansão da interdependência macroeconômica entre os países. Cooper (1985) sugere utilizar o termo dependência mútua no caso de dois países dependentes um do outro, e utilizar o termo interdependência para se referir ao grau de influência bidirecional de uma economia sob a outra na margem.

Conforme Cooper (1985) a interdependência é composta por dois fenômenos, o primeiro é o custo de perda da transação, pelo menos até o período de ajustamento, e o segundo fenômeno é quanto de ajuste é necessário no caso de eventos estrangeiros no quesito frequência e custo, sob condições normais da economia. Como exemplo o autor cita que prejuízos maiores tendem a ser altamente correlacionados com os níveis de transações, caso estas transações não ocorram. Mas se um produto em particular é importado em pequenas quantidades e se este é crucial para um determinado processo produtivo, sem substitutos, sua perda impõem grandes perdas para a economia deste país, conforme Cooper (1985). Este caracteriza essa situação como alta dependência de um país com outra parte do mundo, se esta dependência ocorrer de maneira recíproca ocorre alta interdependência ou ainda dependência mútua.

Alguns motivos apresentados por Cooper (1985) para a elevação da interdependência econômica derivam do progresso no transporte e na comunicação internacional, que difundem técnicas de produção e de gerência, reduzindo a dependência das exportações das adversidades localizacionais. Conforme Cooper (1985), outro fato que colaborou com a elevação da interdependência foi a redução das barreiras oficiais ao comércio, especialmente entre os países industrializados, mas estas geralmente permaneceram elevadas em países em desenvolvimento. Se a “greater familiarity with foreign financial markets, the emergence of the euro-currency market, and the lowering of barriers to capital movements have all increased the interdependence among national financial markets”³ (COOPER, 1985, p. 1207), a adoção de taxas de câmbio flexíveis introduzem barreiras modestas de incerteza de curto prazo para comércio e transações financeiras internacionais que podem provavelmente reduzir a interdependência, de acordo com o autor.

De acordo com Cooper (1969), o interesse deste pelos ganhos derivados da coordenação de políticas econômicas e como estes ganhos variam de acordo com o grau de interdependência econômica advêm do “great increase in international capital movements which took place after 1958, and the high sensitivity of some of these capital movements to interest rates”⁴ (COOPER, 1969, p. 1).

De acordo com Frankel (1988),

³ Maior familiaridade com mercado financeiro estrangeiro, a emergência do euro-mercado, e a redução de barreiras ao movimento de capital elevaram a interdependência entre mercados financeiros nacionais. (Tradução da autora)

⁴ Crescimento significativo do movimento internacional de capitais após 1958 e da alta sensibilidade de alguns destes movimentos de capital à taxa de juros. (Tradução da autora)

“Coordination refers to the agreement by two or more countries to a cooperative set of policy changes that neither would wish to undertake on its own but that each expects to leave it better off relative to the Nash noncooperative equilibrium in which each sets its policies taking the other's as given”⁵ (FRANKEL, 1988, p. 353-4).

Devereux e Wilson (1989) apresentam a evolução da interdependência entre as nações, implicações da coordenação de políticas nacionais e o papel exercido por instituições mundiais referentes a regimes de taxa de câmbio e fluxos comerciais. Conforme estes houve elevação da interdependência entre as economias de mercado industriais, sendo que o comércio mundial cresceu especialmente no início dos anos 70 e os mercados financeiros apresentaram maior grau de integração. As repercussões internacionais da política interna são mais visíveis num contexto de interdependência econômica, os governos e bancos centrais tem escolhas de políticas econômicas nacionais limitadas por instituições de comércio e finanças internacionais.

Um argumento apresentado por Devereux e Wilson (1989) para coordenação de política macroeconômica é que no caso não cooperativo a política tem efeito *spillover* em outros países que pode resultar em um equilíbrio ineficiente. Mas estes ressaltam que os ganhos com a coordenação não necessariamente são significantes na prática. Outro argumento destes autores é que políticas monetárias e fiscais irregulares podem causar distorções na taxa de câmbio real e desequilíbrios comerciais, ameaçando o ambiente de negociação através do protecionismo na política.

Os modelos que tratam de potenciais benefícios de coordenação tem a premissa de que os governos são atores na economia internacional, afetando a demanda, taxa de juros e de câmbio mundiais. Sendo assim, as suas políticas tem “effects on the economic welfare of other countries”⁶ (DEVEREUX; WILSON, 1989, p. S24). Se os governos ignorarem as repercussões de suas ações, o equilíbrio global será ineficiente. Porém, nem toda política realizada na ausência de coordenação resultará na contração excessiva, conforme Devereux e Wilson (1989), dependendo dos objetivos dos governos e da natureza dos mecanismos internacionais de transmissão de mercado serão definidas as características particulares da ineficiência dessa política. Além disso, assimetrias entre as nações tal como a estrutura salarial tem efeito nos resultados da política.

Na evolução empírica dos benefícios da coordenação Devereux e Wilson (1989) destacam o trabalho de Oudiz e Sachs (1984) que aborda os possíveis benefícios sociais de uma coordenação internacional de políticas entre EUA, Japão e Alemanha. Dentre os modelos utilizados por estes, a coordenação de política monetária e fiscal teria benefício de no máximo metade de um por cento do PIB para os EUA, “the benefits to Germany would be about the same, and to Japan some what higher.”⁷ (OUDIZ; SACHS, 1984, p. 5). Assim, apesar dos modelos teóricos demonstrarem possibilidade de ganhos com a coordenação, os resultados empíricos sugerem que os ganhos são pequenos e sob incerteza estes podem se reduzir, especialmente, considerando as assimetrias entre os países.

⁵ Coordenação refere-se ao acordo entre dois ou mais países de cooperação da política num conjunto de alterações que nenhum gostaria de realizar por conta própria, mas que cada um espera que vá deixá-lo em melhor situação, em relação ao equilíbrio não-cooperativo de Nash no qual cada país define suas políticas considerando a do outro como dado. (Tradução da autora)

⁶ Efeitos sobre o bem-estar econômico de outros países. (Tradução da autora)

⁷ Os benefícios para a Alemanha seriam o mesmo, e para o Japão um pouco maior. (Tradução da autora)

De acordo com Frankel (1988) há obstáculos para a coordenação internacional de políticas macroeconômicas, sendo que a incerteza tem efeito “on the magnitude of prospective welfare gains from international macroeconomic policy coordination.”⁸ (FRANKEL, 1988, p. 353). Entre as fontes de incerteza utilizadas por este encontram-se o estado inicial da economia, os pesos de bem-estar atribuídos aos objetivos políticos e o impacto de mudanças políticas na economia, sendo que a troca de informações poderia reduzir esta incerteza. Esta incerteza sobre a mudança nas políticas e se estas são de interesse do país e o desacordo com relação ao modelo são maiores obstáculos à cooperação internacional, conforme Frankel (1988).

A incerteza em relação à posição inicial refere-se à incerteza do valor atual da variável alvo, de sua tendência e da localização do valor ótimo, sendo que cada uma dessas podem resultar em políticas coordenadas que moveriam a economia para uma direção equivocada. A questão dos pesos relativos do bem-estar é ainda mais subjetiva. A análise dos multiplicadores da política apresenta na literatura duas questões muito difundidas, “the effect on the target variables of changes in the money supply and government expenditure”⁹ (FRANKEL, 1988, p. 362). Conforme Frankel (1988) a primeira questão é se o fluxo de capitais que é atraído pelas taxas de juros mais elevadas é suficiente para compensar o déficit comercial resultante do aumento de renda, apreciando a moeda. Ainda conforme este, a segunda questão refere-se ao fato de que se o efeito expansionista de uma desvalorização cambial sobre a balança comercial é suficiente para compensar os efeitos contracionistas que ocorrem via renda real, preços dos insumos importados ou riqueza real de modo a aumentar a renda.

A conclusão do modelo de Mundell-Fleming de que a expansão fiscal nacional “that a domestic fiscal expansion is transmitted positively to other countries via a shift in the trade balance”¹⁰ (FRANKEL, 1988, p. 364) pode ser revertida se ocorrer uma resposta negativa para qualquer uma das duas perguntas citadas acima. Por exemplo, no modelo de Corsetti e Pesenti (2001), o efeito positivo da política fiscal sobre a renda para o exterior não se verifica. Já no caso de uma expansão monetária, o modelo Mundell-Fleming indica que a redução da taxa de juros gera uma saída líquida de capitais que eleva o saldo em conta corrente devido à desvalorização, considerando câmbio flutuante, tendo efeito positivo. Porém conforme Frankel (1988), os resultados empíricos indicam que a expansão monetária dos EUA agrava a sua conta corrente, resultando que a política monetária é transmitida inversamente ao caso de Mundell-Fleming, resultados consistentes com o modelo de Corsetti e Pesenti (2001) no qual uma política monetária expansionista é *beggar-thyself*¹¹ no curto prazo e neutra no longo prazo.

A nova economia macroeconômica aberta (NOEM) refere-se a corrente de trabalhos que buscam aprimorar o modelo Mundell-Fleming de economia aberta, mais especificamente no aspecto de interdependência macroeconômica. Neste cenário, Obstfeld e Rogoff (1995) desenvolvem uma abordagem intertemporal de transmissão de política macroeconômica internacional, pressupondo rigidez nominal de preços no curto prazo e fundamentos microeconômicos explícitos para a oferta agregada. Conforme Obstfeld e

⁸ Sobre a magnitude dos ganhos de bem-estar em perspectiva de coordenação internacional de políticas. (Tradução da autora)

⁹ O efeito sobre as variáveis de interesse de mudanças na oferta monetária e do gasto do governo. (Tradução da autora)

¹⁰ É transmitida de forma positiva para outros países por meio de uma mudança na balança comercial. (Tradução da autora)

¹¹ Uma política econômica *beggar-thyself* é aquela que quando realizada na economia do país doméstico empobrece a própria economia doméstica.

Rogoff (1995), a taxa de câmbio influencia os preços da produção na moeda estrangeira, mesmo estes sendo predeterminados na moeda corrente do produtor, o que torna atrativo ao monopolista atender a variações inesperadas da demanda.

Um choque permanente de oferta monetária doméstica induz um aumento no consumo relativo doméstico, com os preços fixos no curto prazo, a depreciação da taxa de câmbio aumenta a demanda estrangeira por produtos domésticos. Este processo amplia a renda doméstica, sendo que parte desse aumento melhora a conta corrente devido a poupança dos residentes domésticos. Por outro lado, se o choque for temporário, as variações na taxa de câmbio e na conta corrente serão menores que no caso do choque permanente. Além disso, o tamanho do efeito das surpresas de política monetária sob o resultado da conta corrente depende do tamanho da economia, quanto maior a economia menor o superávit em decorrência da anulação de parte dos ganhos advindos da depreciação pelo aumento do consumo relativo.

Ainda no caso de choques monetários na estrutura de preços predeterminados a volatilidade da taxa de câmbio é reduzida em comparação com o caso de preços flexíveis. De maneira geral, os choques monetários positivos beneficiam ganhos de bem-estar, mas se houver fricção advinda do mercado de trabalho a melhora do bem-estar não seria alcançada. Porém de acordo com Dias e Dias (2010), se a distorção advém de taxação há a possibilidade de elevação dos ganhos do aumento não antecipado na demanda agregada mundial para ambos os países, sendo que o país de moeda depreciada é beneficiado pela redistribuição dos benefícios induzida por mudanças na taxa de câmbio.

No caso de uma mudança não antecipada de gastos governamentais domésticos a carga tributária doméstica adicional resultante reduz o consumo relativo e o lazer, sendo positivo o efeito líquido sobre a demanda agregada do mundo. Se o aumento dos gastos governamentais domésticos for permanente, a redução do “consumo relativo doméstico implica na redução na demanda por moeda interna e então, depreciação cambial” (DIAS; DIAS, 2010, p. 10). Quando a mudança no gasto governamental é temporária, ocorre déficit na conta corrente deste país em consequência da redução do consumo doméstico ser menor que o aumento dos gastos governamentais domésticos. Isto conjuntamente com a depreciação cambial implica em aumento do produto doméstico relativo ao estrangeiro no curto prazo.

Betts e Devereux (2000) por sua vez, tratam da coordenação internacional de políticas monetárias num sistema de câmbio flutuante. Conforme os autores, Mundell (1968) argumenta que a política monetária é um instrumento *beggar-thy-neighbor*¹² na presença da taxa de câmbio flexível. Ainda conforme os autores no cenário de preços rígidos na moeda do vendedor e estrutura de concorrência monopolística Obstfeld e Rogoff (1995) argumentam que uma política monetária expansionista gera efeitos *spillovers* positivos no bem-estar dos países que não indicam necessidade de coordenação internacional desta política, pois esta conduziria para um equilíbrio com taxa de inflação mais elevada.

Para Betts e Devereux (2000) esta conclusão depende da determinação de preços, se as firmas precificam ao mercado (PTM) na moeda corrente do comprador essa política tende a apresentar efeitos de *spillover* negativos no bem-estar, o que traz incentivo para a depreciação competitiva. No caso de intenso uso de PTM os *policymakers* têm incentivos para praticar depreciação competitiva, o que melhora os termos de troca, com a coordenação de política monetária esse incentivo seria eliminado. No caso de um equilíbrio não cooperativo pode “generating higher average inflation rates without any gain in average

¹² A política econômica é considerada *beggar-thy-neighbor* quando a implementação desta empobrece a economia do país parceiro comercial.

consumption, PTM reduces welfare”¹³ (BETTS; DEVEREUX, 2000, p. 740). De maneira geral os autores concluem que “the degree of pricing to market determines the gains/losses from policy coordination”¹⁴ (BETTS; DEVEREUX, 2000, p. 740).

Devereux e Engel (2003) tratam do grau de flexibilidade da taxa de câmbio como condição necessária para a política monetária independente, sendo que tradicionalmente para a política monetária ótima supõem-se ajustes instantâneos de preços relativos em relação à taxa de câmbio que afetam a demanda agregada. Nos trabalhos empíricos observou-se que esse ajuste não ocorre prontamente no curto prazo, utilizando um modelo ampliado de Obstfeld e Rogoff (1995) os autores acrescentam produtividade e velocidades de choques específicos para cada país, utilizando rigidez nominal de preços.

Dentre os tipos de fixação de preços disponíveis, Devereux e Engel (2003) utilizaram o preço na moeda do produtor (PCP), em que os preços são definidos na moeda do produtor, e o preço em moeda local (LCP), quando os preços são definidos na moeda do consumidor. Conforme Devereux e Engel (2003), quando a taxa de câmbio se deprecia sob PCP, os preços de exportações não se alteram e os preços das importações acompanham proporcionalmente a alteração da taxa de câmbio. Já no caso dos consumidores estrangeiros, o preço pago pelo bem doméstico varia de acordo com a taxa de câmbio. No caso da precificação LCP, as empresas escolhem dois preços, um para os consumidores domésticos e outra para cobrar dos consumidores estrangeiros em moeda estrangeira, ou ainda os produtores fixam o preço na sua moeda e os intermediários fixam na moeda do consumidor, sendo que a taxa de câmbio não afetaria o preço do bem importado, mas afeta os termos de troca.

Conforme Devereux e Engel (2003), sob a PCP a taxa de câmbio é afetada tanto pela oferta de moeda quanto pela velocidade do choque. Ainda conforme os autores, no caso da LCP a paridade poder de compra (PPP) não se manterá, o consumo doméstico difere do estrangeiro. Na LCP a oferta e a velocidade da moeda não afetam, mas os choques de produtividade que afetam o consumo doméstico. De maneira geral, Devereux e Engel (2003) destacam que no caso de PCP o ajuste da taxa de câmbio é uma parte central da política monetária ótima, razão para o uso de taxa de câmbio flexível. Já no caso de LCP, os preços não respondem a movimentos na taxa de câmbio e a política monetária ótima utilizaria taxa de câmbio fixa.

No caso de uma expansão monetária estrangeira sob o regime de preços PCP, conforme os autores Obstfeld e Rogoff (1995) demonstram que ocorre uma apreciação cambial no país estrangeiro, uma queda no nível de preços, expansão dos saldos reais e como consequência a elevação do consumo doméstico. “A home money expansion on the other hand will directly increase consumption, but part of that is dissipated by exchange-rated appreciation. Money demand shocks affect consumption in exactly the opposite way to money supply shocks.”¹⁵ (DEVEREUX; ENGEL, 2003, p. 774).

Dentre a literatura de transmissão internacional de política macroeconômica o presente trabalho utiliza o modelo de interdependência macroeconômica desenvolvido por Corsetti e Pesenti (2001), como a fundamentação teórica, sendo este desenvolvido na seção 3. A escolha desse modelo foi realizada para conseguir um aprofundamento do

¹³ Gerar taxas médias de inflação altas sem qualquer ganho no consumo médio, PTM reduz bem-estar. (Tradução da autora)

¹⁴ O grau de precificação a mercado determina os ganhos/perdas da coordenação de política. (Tradução da autora)

¹⁵ Uma expansão monetária doméstica, por outro lado vai aumentar diretamente o consumo, mas parte será dissipada pela apreciação cambial. Choques de demanda de moeda afetam o consumo de maneira exatamente oposta a choques de oferta de moeda. (Tradução da autora)

resultado o obtido por Dias, Dias e Punzo (2012) para assim verificar o efeito obtido se mantém para um país específico do bloco econômico analisado pelos autores. Na seção a seguir são apresentados alguns trabalhos recentes dentre essa análise.

2.2 Evidências empíricas sobre transmissão macroeconômica internacional

Nesta seção são apresentados alguns trabalhos recentes sobre interdependência macroeconômica que desenvolvem aplicações do modelo de Corsetti e Pesenti (2001). Dentro da literatura de transmissão macroeconômica Dias, Lima e Dias (2007) aplicaram o modelo de correção de erros (VEC) para o caso de Brasil como país doméstico e Argentina como país estrangeiro no período de 1981 até 2001. Estes indicam que uma política fiscal expansionista permanente na Argentina aumentaria o preço do bem estrangeiro, como este é componente do índice de preços do país doméstico, aumentaria a inflação doméstica e reduziria os saldos monetários reais do Brasil no longo prazo. Ao reduzir o poder de compra da moeda brasileira a política fiscal argentina apresenta efeito *beggar-thy-neighbor*, conforme esperado no modelo teórico de Corsetti e Pesenti (2001).

O caso de Brasil e Argentina foi examinado também por Dias e Dias (2010), porém estes aplicam o modelo SVAR para Brasil e Argentina como país doméstico e Estados Unidos como país estrangeiro utilizando o modelo de Corsetti e Pesenti (2001) para o período de 1980 até 2009. A análise empírica utiliza o desvio em relação à tendência de longo prazo das séries, aplicando o filtro Hodrick Prescott (HP). Uma alteração da política de gastos americana que supere os gastos relativos do Brasil em proporção dos respectivos PIB altera os termos de troca, depreciando os termos de troca domésticos, o que melhora o balanço de pagamentos. Porém, no longo prazo a diminuição dos encaixes reais domésticos reduz o poder de compra das famílias reduzindo a taxa de crescimento do PIB e do consumo, confirmando o efeito *beggar-thy-neighbor*.

Já no caso da Argentina, uma política fiscal dos Estados Unidos tem efeito *beggar-thy-neighbor* sobre o consumo, produto e os encaixes reais de longo prazo. Conforme Dias e Dias (2010), a taxa de crescimento do consumo permaneceria abaixo da tendência de longo prazo em até 15%, a taxa de crescimento do produto permaneceria abaixo da tendência de longo prazo em até 14% e, no caso dos encaixes reais, seria em torno de 13% a queda relativa à média de longo prazo.

Outra análise utilizando Estados Unidos como país estrangeiro foi desenvolvida por Herrera e Dias (2012), porém considerando Colômbia como país doméstico. Estes analisaram a interdependência da política fiscal de Colômbia e Estados Unidos no período de 1980 até 2011, aplicando a metodologia de vetores autorregressivos estruturais com variáveis exógenas (SVARX), considerando o desvio em relação à tendência de longo prazo. Segundo estes os resultados confirmaram os termos de troca como o canal de transmissão da política fiscal dos Estados Unidos para a Colômbia. Além disso, uma “expansão fiscal norte-americana temporária não antecipada tem efeito mínimo ou nenhum sobre os agregados domésticos de longo prazo, porém se as expansões fiscais forem cumulativas, em até 1% maior que o aumento dos gastos da Colômbia” (HERRERA; DIAS, 2012, p. 73), no longo prazo o efeito será *beggar-thy-neighbor* devido à valorização dos termos de troca que reduz o consumo do país doméstico.

Uma aplicação do modelo SVAR no modelo teórico de Corsetti e Pesenti (2001) para interdependência macroeconômica da política fiscal entre Brasil e México no período de 1995 a 2011 foi desenvolvida por Oikawa e Dias (2012). Conforme estes autores, em termos de desvio em relação à tendência de longo prazo, a política fiscal mexicana no geral é

beggar-thy-neighbor, principalmente na competitividade do setor exportador manufatureiro do Brasil via apreciação dos termos de troca.

Ainda considerando Brasil e Argentina como país doméstico Dias, Dias e Punzo (2012) estimam o modelo SVAR para Europa como país estrangeiro, verificando o impacto da política fiscal da comunidade europeia sobre o consumo e o produto brasileiro considerando mudanças de longo prazo nos gastos governamentais da Comunidade Europeia utilizando dados de 1980 até 2009. De maneira geral, considerando o desvio em relação à tendência de longo prazo, uma política fiscal expansionista europeia, seja permanente ou transitória, causa perda de bem-estar na Argentina no curto e no longo prazo. Já no caso do Brasil ocorrem ganhos de bem-estar no curto e no longo prazo através de incrementos no consumo e no produto se a política for permanente, mas não afeta os preços domésticos, assim a política fiscal da Europa é *prosper-thy-neighbor*¹⁶. Se a política fiscal europeia for temporária esta causa um movimento cíclico no consumo e produto do Brasil, mas não altera bem-estar.

Considerando a escassez de aplicações do modelo de transmissão e interdependência de política de Corsetti e Pesenti (2001) para o caso do Brasil e da Alemanha e destacando o caso de efeito *prosper-thy-neighbor* entre Brasil e Europa citado aqui, este trabalho analisa o caso de Brasil e Alemanha para verificar se este efeito se aplica apenas para a Europa como um todo ou se aplica também para um país em particular da Europa.

3. O MODELO TEÓRICO DE TRANSMISSÃO MACROECONÔMICA INTERNACIONAL

O trabalho de Obstfeld e Rogoff (1995) é destacado na literatura acerca da transmissão de política macroeconômica internacional, sendo que o modelo teórico de Corsetti e Pesenti (2001) consiste num aprimoramento de um dos casos deste modelo, discutindo os efeitos de políticas domésticas sobre os agregados econômicos dos parceiros comerciais. Nesta seção será apresentado o modelo teórico de Corsetti e Pesenti (2001), a sua especificação, as implicações do modelo para a política econômica e algumas críticas ao modelo.

3.1 O modelo de Corsetti e Pesenti (2001) de interdependência macroeconômica

De acordo com Corsetti e Pesenti (2001), a nova economia macroeconômica aberta (*new-open-economy-macroeconomics*) destaca as inter-relações entre fontes externas e internas de distorções econômicas. As distorções econômicas podem ser associadas com o grau de abertura de uma economia ao comércio, por meio do poder de um país afetar seus termos de troca, manipulando a oferta de produtos.

Corsetti e Pesenti (2001) apresentam um modelo de equilíbrio geral de dois países com rigidezes nominais, em que as firmas agem competitivamente, mas o mercado de trabalho e de bens não são perfeitamente competitivos. O modelo introduz rigidez nominal no curto prazo, salários nominais são predeterminados com a antecipação de um período, sendo que na ausência de choques estes se ajustam ao seu nível de equilíbrio de estado estável. A rigidez de preços advém de fricções reais no mercado de trabalho, seja em

¹⁶ A política econômica é considerada *prosper-thy-neighbor* quando a sua implementação causa melhora nos agregados econômicos do país parceiro comercial.

decorrência da presença de sindicatos ou de qualificação específica. No entanto, o grau de competição monopolística é determinado pela tecnologia (Dias e Dias, 2010, p. 15).

A estrutura do modelo de Corsetti e Pesenti (2001) inclui duas economias, doméstica e estrangeira, a função utilidade especificada para cada agente j que no agregado formará um *continuum* de agentes econômicos.

“Suas decisões dependem do comportamento a respeito de um índice de consumo para uma quantidade desejada de bens domésticos e estrangeiros; uma quantidade desejada de saldos monetários reais; da utilidade dos bens públicos G ; e a quantidade de trabalho (l) ofertada pelo agente j . A função utilidade do agente j conta com uma taxa de desconto no tempo β , igual a $[1/(1+\delta)]$. Enquanto, $1/\rho$ é a elasticidade-substituição intertemporal entre consumo e lazer” (DIAS; DIAS, 2010, p. 15).

As preferências para bens de consumo são simétricas tanto dentro quanto entre as nações, sendo assim os índices de preços são idênticos em ambos os países. A função de produção de cada economia é descrita por uma relação CES entre tecnologia e um *continuum* de serviços de trabalho diferenciados utilizados na produção de Y . Destaque que os termos de troca são sensíveis a um impulso de choques de política na economia mundial.

Na restrição orçamentária individual em ambos os países os agentes mantêm dois tipos de ativos, moeda nacional e título internacional B , sendo que em nível de mercado mundial o título B tem posição de equilíbrio no curto e no longo prazo devido à oferta líquida igual a zero desse título. Isso tem como implicação o fato que “in equilibrium, the ratio of Home to Foreign consumption is Constant at $\gamma/1-\gamma$: the mechanism of adjustment to shocks in the world economy hinges exclusively upon variations of the terms of trade, without changes in national net-asset positions”¹⁷ (CORSETTI; PESENTI, 2001, p. 432). Sendo que o quadro 1 com as soluções do modelo de Corsetti e Pesenti (2001) encontra-se no apêndice 1.

3.2 Críticas ao modelo de Corsetti e Pesenti (2001)

De acordo com Ghironi (2000), no modelo de Obstfeld e Rogoff (1995) a posição da economia doméstica e estrangeira é considerado como sendo o estado estacionário, “in the absence of shocks is a point to which the economies never return following a disturbance. The consumption differential between countries follows a random walk” (GHIRONI, 2000, p. 3).¹⁸ Assim, qualquer nível de participação de ativos externos líquidos concretizada após o choque torna-se a posição da conta corrente de longo prazo até um novo choque. Conforme Ghironi (2000) esta suposição apresenta uma falha, pois a taxa média de crescimento de consumo das economias no modelo não depende das propriedades médias dos ativos externos líquidos. “Hence, setting consumption to be constant is not sufficient to pin down a

¹⁷ Em equilíbrio, a razão de consumo doméstico para estrangeiro é constante em $\gamma / 1-\gamma$: o mecanismo de ajustamento a choques na economia mundial depende exclusivamente sobre variações dos termos de troca, sem mudanças nas posições líquidas de ativos nacionais. (Tradução da autora)

¹⁸ Na ausência de choques é um ponto em que as economias nunca retornaram após uma perturbação. O diferencial de consumo entre os países segue um passeio aleatório. (Tradução da autora)

steady-state distribution of asset holdings. This makes the choice of the economy's initial position for the purpose of analyzing the consequences of a shock arbitrary”¹⁹ (GHIRONI, 2000, p. 3).

Para tentar solucionar esta falha Corsetti e Pesenti (1998) utilizam um modelo em que a importância da conta corrente é desenfaturada (GHIRONI, 2000), sendo que

“they achieve this by assuming unitary intratemporal elasticity of substitution between domestic and foreign goods in consumption. Under this assumption, the current account does not react to shocks, and thus plays no role in their transmission. The justification Corsetti and Pesenti offer for claiming that this is not a bad approximation of reality when the purpose is providing normative conclusions is that, even when the current account does move, the difference its movements make for a country's welfare is only second order”²⁰ (GHIRONI, 2000, p. 3).

Conforme Ghironi (2003), considerando o modelo de Corsetti e Pesenti (2001) com elasticidade de substituição intratemporal entre bens de consumo nacionais e estrangeiros igual a um, este modelo remove a reação da conta corrente a choques se a posição inicial líquida de ativos externos é igual à zero. Assim, a dinâmica dos termos de troca torna-se a peça central de ajuste internacional no modelo (GHIRONI, 2003). Porém, de acordo com Ghironi (2000), qualquer posição inicial de ativos diferente do equilíbrio zero retorna o problema da estacionariedade do modelo.

3.3 Implicações do modelo de Corsetti e Pesenti (2001) para política econômica

O modelo de Corsetti e Pesenti (2001) destaca que os efeitos de choques de política econômica sobre o produto do país estão sujeitos ao grau de abertura do país e de seu tamanho frente ao mercado mundial. No caso de uma economia pequena e aberta uma política monetária expansionista elevaria a oferta mundial de moeda, reduzindo a taxa real de juros, resultando em fuga de capitais da economia do país que implementou a expansão monetária, depreciando a taxa de câmbio. Assim ocorreria a elevação da demanda agregada e a redução do poder de compra da moeda doméstica, sendo que as externalidades negativas da redução do poder de compra podem ser superiores as externalidades positivas da demanda. De acordo com Dias e Dias (2010), no longo prazo a política monetária seria neutra em decorrência dos preços acompanharem o movimento da oferta monetária, gerando o retorno ao patamar inicial do produto, do consumo, da taxa de câmbio e dos saldos monetários reais.

¹⁹ Por isso, a criação de consumo ser constante, não é suficiente para definir uma distribuição em estado de equilíbrio da participação de ativos. Isso faz com que a escolha da posição inicial da economia com o objetivo de analisar as consequências de um choque arbitrária. (Tradução da autora)

²⁰ Eles conseguem isso assumindo elasticidade intratemporal unitária de substituição entre produtos nacionais e estrangeiros no consumo. Partindo deste pressuposto, a conta corrente não reage a choques e, portanto, não desempenha nenhum papel na sua transmissão. A justificativa Corsetti e Pesenti oferecem para afirmar que esta não é uma má aproximação da realidade quando o propósito é fornecer conclusões normativas é que, mesmo quando a conta corrente se move a diferença que seus movimentos fazem para o bem-estar de um país é apenas a segunda ordem. (Tradução da autora)

Considerando uma economia grande e aberta os efeitos da política monetária expansionista seriam acentuados em comparação a economia pequena, sendo que ambos os casos essa política pode ser *beggar-thyself*. Corsetti e Pesenti (2001) destacam que a expansão monetária implementada conjuntamente poderia retirar o efeito da taxa de câmbio, beneficiando os países em direção ao seu produto potencial.

Uma política fiscal expansionista por sua vez pode apresentar efeito *beggar-thy-neighbor*, sendo os choques fiscais descritos como mudanças inesperadas no longo prazo (acima de um período) na razão entre produto e produto líquido dos gastos governamentais, pressupondo que os gastos governamentais incidem apenas sobre os produtos domésticos. Além disso, os choques fiscais permanentes no modelo têm como consequência que o nível de gastos de curto prazo seja igual ao nível de longo prazo.

Segundo o modelo, uma política fiscal não antecipada no curto prazo não impacta na demanda doméstica e no emprego, para um dado patamar dos termos de troca. Isso ocorre devido ao fato que a mudança nos gastos do governo não afeta diretamente a utilidade marginal do consumo privado, além do fato de que a taxa de câmbio de equilíbrio depende apenas da oferta relativa de moeda (M_R). Porém se é incluída a hipótese de que demanda por moeda é em função tanto do consumo privado como do consumo público no modelo de Corsetti e Pesenti (2001) a política fiscal será neutra se acompanhada por uma política monetária contracionista mantendo a taxa de câmbio inalterada.

Portanto a política fiscal temporária é neutra, não afetaria a economia por mais de um período, mas um choque permanente dos gastos do governo não é neutro. Os efeitos da política fiscal permanente dependem do parâmetro ρ do modelo, que representa o inverso da elasticidade-substituição intertemporal ($1/\rho$). De acordo com Corsetti e Pesenti (2001), no caso de choques fiscais permanentes e que resultem em aumento da demanda por bens domésticos, um ajustamento para cima dos salários domésticos de longo prazo será requerido, resultando em elevação dos preços relativos domésticos e apreciação da moeda em termos reais. Em decorrência do ajustamento dos salários reais, o crescimento do produto seria em menor proporção que o crescimento dos gastos governamentais, o consumo mundial reduziria e os preços elevariam em ambos os países. Além disso, a economia deslocaria-se para um novo equilíbrio com um nível mais elevado do produto e com consumo reduzido em relação ao estado inicial.

No caso uma política fiscal expansionista no país estrangeiro, o gasto governamental mundial (g_w) aumentaria, impactando na economia doméstica no longo prazo. Inicialmente essa expansão fiscal aumentaria a demanda por bens estrangeiros, a qual poderia ser atendida se o salário real do país estrangeiro aumentar. Consequentemente elevaria o preço do produto estrangeiro, deteriorando os termos de troca domésticos e reduziria o salário real doméstico. Assim, o consumo privado estrangeiro se reduz devido ao crescimento do produto estrangeiro ocorrer em menor proporção que a elevação dos gastos governamentais estrangeiros. O consumo privado doméstico por sua vez reduziria em decorrência da deterioração dos termos de troca nacionais, essa redução pode ser ampliada se a inflação doméstica elevaria o que reduz os saldos monetários reais.

O efeito de uma expansão fiscal no país estrangeiro sobre o produto doméstico depende de ρ . “Since the Foreign fiscal shock reduces the availability of Foreign goods to world consumers ($Y^* - G^*$ falls), world demand for Home goods increases if the two national goods are substitutes ($\rho > 1$), and falls otherwise”²¹ (CORSETTI; PESENTI, 2001, p. 440). Na transmissão intertemporal de políticas econômicas o modelo de Corsetti e Pesenti (2001)

²¹ Como o choque fiscal estrangeiro reduz a disponibilidade de bens estrangeiros (Y^*-G^* cai), a demanda mundial por bens domésticos aumenta se os bens doméstico e estrangeiro forem substitutos, ($\rho>1$), e reduz caso contrário. (Tradução da autora)

indica que os efeitos *spillovers* de uma expansão fiscal permanente podem ser *beggar-thy-neighbor*.

Assim, neste trabalho são testadas as equações de saldos monetários reais e termos de troca de longo prazo do modelo de Corsetti e Pesenti (2001), para Brasil como economia doméstica e Alemanha para economia estrangeira. Segue uma caracterização das economias brasileiras e alemãs para o período de análise.

4. CARACTERIZAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA E ALEMÃ

Nesta seção são analisadas a economia brasileira e alemã no período de 2001 a 2013 e sua relação comercial com a finalidade de situar a análise e destacar modificações no período que possam vir a ser incluídas na análise empírica.

4.1 Análise da política fiscal brasileira no período de 2001 a 2013

Uma breve análise da economia brasileira no período de 2001 a 2013 é apresentada nessa seção com objetivo de contextualizar o objeto de estudo. Conforme Oliveira e Turolla (2003), de maneira geral o período de 1995 a 1998 é caracterizado pela busca da consolidação da estabilização, valorização cambial e desequilíbrio externo, já o período de 1999 a 2002 é caracterizado pelo tripé câmbio flutuante, metas de inflação e superávit primário. Em 2002 a economia brasileira apresenta um cenário de instabilidade econômica com a elevação da dívida interna e externa, “baixíssimo crescimento do PIB; elevação do desemprego (cresceu de 4,8% em 1994 para 8,3% em 2002) e redução do poder de compra do salário mínimo (caiu de US\$ 110 em 1995 para US\$ 80 em 2002)” (MATTEI; MAGALHÃES, 2011, p. 138).

O cenário de instabilidade da economia brasileira descrito acima decorre da crise da Argentina, do ataque ao World Trade Center e da crise brasileira de oferta de energia elétrica (“apagão”) em 2001. Aliado a esses eventos acontece a eleição em 2002 de Luís Inácio Lula da Silva um representante de um partido que tradicionalmente defendia a redução do superávit primário, redução das despesas com juros, entre outras medidas, geraram incerteza acerca do futuro da economia, o que ficou conhecido como crise eleitoral. Na crise eleitoral, o risco-país se eleva chegando a aproximadamente 2500 pontos gerando fuga de capitais, o que altera o perfil da dívida pública que passa a operar com prazos menores, “maior vinculação à taxa de câmbio e à taxa over” (GREMAUND et al., 2010, p. 487).

O aumento da meta de superávit primário de 3,75% para 4,25% do PIB combinado com a manutenção da tendência de elevação da taxa de juros ajudou a reafirmar a preocupação do governo com o ajuste fiscal e a estabilidade. Além disso, o governo sinalizou a manutenção dos compromissos com o FMI, mas a redução da instabilidade já ocorreu antes com a indicação da manutenção da política econômica adotada desde 1999.

Conforme Ferrari Filho e Corazza (2003), a política fiscal e monetária praticada no início de 2003 teve caráter restritivo. Sendo que a valorização cambial, a elevação da taxa básica de juros, “tanto para conter a alta de preços como para garantir o afluxo de capitais externos no país” (MARQUES; NAKATANI, 2006, p. 3), e a elevação do superávit primário, resultam em redução expressiva da demanda interna. Além disso, esses fatores explicam a reversão da tendência de aceleração inflacionária de 2002 já nos primeiros meses de 2003.

O câmbio flutuante exerceu um impacto positivo na “conquista de taxa de juros reais substantivamente menores no Brasil nos últimos anos decorre preponderantemente da menor ansiedade cambial que o novo regime favoreceu, ainda que não a tenha determinado” (BARROS; GIAMBIAGI, 2008, p. 245). A partir do momento em que o regime de câmbio flutuante passou a exercer a função de absorver choques externos, eleva a previsibilidade dos agentes, reduzindo a volatilidade da atividade econômica. Os expressivos saldos da balança comercial acumulados entre 2003 e 2007 e os investimentos diretos brutos são explicados pelo cenário internacional favorável com demanda internacional e liquidez, sendo que no processo ocorreu uma relevante acumulação de reservas cambiais.

O crescimento dos salários e a expansão do consumo das famílias decorrente das transferências via programas de assistência e da expansão do crédito para a pessoa física, incluindo parcelas da população de menor renda, sustentou o regime de crescimento de 2004 a 2011. Especialmente no período de 2007 a 2010, o desenvolvimento social obteve destaque no crescimento econômico, com medidas que visam atuar nos problemas da pobreza e desigualdade social, como o programa Fome Zero e a garantia de renda mínima.

“No período de 2004-08, a média anual de crescimento da taxa do PIB foi de 4,71%” (BAER, 2009, p. 510), destacando o papel do aumento do poder de compra dos grupos de baixa renda, o crescimento acentuado das exportações, o influxo de IED e o investimento em infraestrutura presente no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), introduzido em 2007. Conforme o autor, o acúmulo de reservas cambiais estrangeiras estava em um patamar superior a US\$ 200 bilhões em 2008 devido ao crescente superávit comercial e ao influxo de capital, num cenário em que o Real estava valorizado.

O impacto da crise financeira internacional iniciada em 2007 manifestou-se no Brasil no segundo semestre de 2008, “o superávit comercial encolheu, a bolsa de valores declinou (no final de 2008, a queda tinha sido de 42%) e começou a desvalorização do real (no final desse mesmo ano o dólar teve uma valorização de 32%)” (BAER, 2009, p. 510). A desaceleração do crescimento da China reduziu o preço das *commodities* o que aliado ao cenário de recessão no mundo explicam a redução do superávit. A desvalorização cambial dificultou o controle da inflação e ao mesmo tempo ajuda na competitividade das exportações que “pode ser anulado pela queda da demanda induzida pela recessão em diversos lugares do mundo” (BAER, 2009, p. 511). Neste aspecto, Kooi (2010) destaca que o Banco Central do Brasil elevou a taxa de juros nos meses que antecederam a crise e manteve elevada nos meses seguintes com a finalidade de conter a inflação que se encontrava acima da meta.

No último trimestre de 2008 houve no Brasil declínio da produção industrial, férias coletivas para os funcionários e cortes em projetos de investimentos. Em 2009 o PIB apresentou decréscimo de 0,33% sendo que Kooi (2010) evidencia algumas medidas adotadas pelo Governo em face à crise, tais como: a redução das reservas mínimas bancárias, a redução dos impostos sobre empresas, investimentos em infraestrutura e no setor imobiliária/construção civil.

“A rápida e significativa recuperação econômica da economia brasileira em 2009-10 tem sido resultado tanto de um elemento de caráter conjuntural, a política econômica adotada ao longo da crise, como de outro, de natureza estrutural, a estabilidade macroeconômica alcançada desde 2004 e a melhor inserção brasileira no cenário internacional. Assim, o Governo adotou mudanças substanciais tanto na política monetária quanto na fiscal, as quais serviram de estímulo ao consumo e, por conseguinte, à produção e ao emprego. Tais medidas, no entanto, inseriram-se num cenário onde o consumo interno estava sendo estimulado há mais de cinco anos, através

das políticas de distribuição de renda, de crescimento do poder aquisitivo do salário mínimo e da expansão do crédito” (CONTRI, 2010, p. 25).

Nesse contexto, as políticas de expansão do crédito habitacional tem destaque na “atividade econômica no período pós-crise. Podemos, realmente, caracterizá-las como políticas anticíclicas, pois se movimentaram em direção contrária à tendência exposta pelo total das atividades, além de possuírem instituições públicas como principais condutoras” (PAIM, 2013, p. 42). Alguns fatores que ajudaram a reduzir o risco-país e elevaram a atratividade da economia doméstica, destacados por Barros e Giambiagi (2008) são a redução da inflação e o cumprimento da sua meta, com o Banco Central atuando com efetiva autonomia, redução das taxas de juros, superávits na conta corrente decorrentes dos saldos comerciais, acumulação de reservas cambiais, eliminação da dívida externa líquida. Formalização considerável do mercado de trabalho, elevação da produtividade, elevação do crédito bancário em relação ao PIB, manutenção do superávit primário, melhora progressiva dos indicadores de distribuição de renda, entre outros, também apresentaram impacto.

Em 2010, o PIB apresentou crescimento de 7,5%, em 2011 de 2,7% e em 2012 de 0,9%, conforme Cagnin et al. (2013), este resultado da atividade econômica decorre do baixo desempenho da indústria no aspecto da oferta e dos investimentos, em especial o infraestrutural, no lado da demanda. Destaque a política fiscal e monetária no primeiro semestre de 2011 que apresentou caráter restritivo com objetivo de conter a aceleração da inflação. Os aspectos positivos de 2011-12 concentram-se na “redução do diferencial entre as taxas de juros doméstica e internacional, a diminuição da dívida líquida do setor público, a obtenção de uma taxa de câmbio mais competitiva e a queda da taxa de desemprego” (CAGNIN et al., 2013, p. 16), sendo que a taxa Selic permaneceu no patamar de 7,25% a.a. até final de março de 2013 e que a partir de então ocorrem elevações graduais desta.

A partir de 2011, o governo federal utilizou os bancos públicos com carteira comercial para reduzir a taxa de juros praticada pelos bancos privados, além de incentivar “os bancos públicos a atuar de forma anticíclica, neutralizando a desaceleração da contratação de crédito pelos bancos privados” (CAGNIN et al., 2013, p. 7). A política fiscal também assumiu caráter anticíclico entre o segundo semestre de 2011 e o primeiro semestre de 2012 em decorrência do aprofundamento da crise na área do Euro, sendo que:

“a desoneração tributária de diversos setores foi o principal instrumento utilizado nesse período, aliando os objetivos de reaquecimento econômico ao aumento da competitividade da indústria nacional, prejudicada, então, pela apreciação cambial e pelo acirramento da concorrência nos mercados externo e doméstico após a crise financeira global de 2008-2009. [...] A maior parte das medidas de desoneração fiscal integrou o Plano Brasil Maior, lançado em agosto de 2011. Dentre elas podem ser citadas: redução do IPI sobre bens de investimento; instituição do Reintegra (Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras), que permite a devolução às empresas de até 3% das receitas de exportação; redução gradual do prazo de devolução de créditos referentes ao Pis-Pasep/Cofins sobre bens de capital; ampliação do Simples Nacional; desoneração da folha de pagamento de setores intensivos em mão de obra (confecções, móveis, calçados, softwares); e estabelecimento de um novo regime tributário para o setor automotivo” (CAGNIN et al., 2013, p. 13-14).

Em 2013 a taxa de crescimento do PIB foi de 2,3%, sendo que a política monetária apresentou caráter mais restritivo em decorrência do afastamento da inflação do centro de

sua meta, ressaltando ainda que “tanto os termos de troca quanto a demanda mundial declinaram devido à desaceleração econômica mundial: os principais parceiros comerciais do Brasil (Europa, China e Argentina) tiveram um crescimento declinante entre 2011 e 2013” (FERRARI FILHO; PAULA, 2014, p. 15).

4.2 Análise da política fiscal alemã no período de 2001 a 2013

Antes de analisar a política fiscal da Alemanha cabe destacar o panorama geral da economia alemã nesse período. Nos anos 90, a Alemanha passou pelo processo de reunificação do país, sendo que em 1999 a taxa de desemprego na Alemanha Oriental estava em torno de 20%. Porém, conforme Eppendofer e Stierle (2008), desde 2005 houve melhora significativa do mercado de trabalho com criação de mais de um milhão de novos postos de trabalho formais.

Com a criação da Zona do Euro em 1998, a Alemanha obteve benefícios com ampliação das vendas intrabloco, ampliando as exportações e o saldo em transações correntes, conforme destacado por BEM (2013). A partir da tabela 1 observa-se que a taxa média de crescimento do PIB foi 7,3% de 2000 a 2004, com a crise financeira desencadeada em 2007 houve redução deste crescimento.

A Alemanha “apresentou relativo fortalecimento econômico após 2009, diminuindo seu desemprego e elevando suas taxas de crescimento do PIB com relação ao início da década” (BEM, 2013, p. 96). “Em 2011, novamente os mercados ficaram apreensivos com o descontrole no endividamento público apresentados por Grécia, Portugal, Irlanda e Itália, bem como pelo risco de contágio do setor bancário europeu, por estar exposto a tais ativos, principalmente na Espanha” (BEM, 2013, p. 101), reduzindo o crescimento causando do PIB alemão nos anos posteriores.

Tabela 1- Agregados econômicos da Alemanha (2000-2013)

Variável/período	2000-04	2005-09	2010	2011	2012	2013
PIB ¹	7,3	1,2	2,6	9,6	0,7	0,4
Demanda doméstica ¹	0,1	0,6	-2,4	2,8	-0,3	0,5
Despesa de consumo privado ¹	0,7	0,5	1	2,3	0,8	0,9
Despesa de consumo do governo ¹	0,6	1,8	1,3	1	1	0,9
Investimento total ¹	-1,7	0,4	5,7	6,9	-2,1	-0,7
Taxa de desemprego ²	9	9,1	7,1	5,9	5,5	5,3

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Comissão Europeia, 2014b.

Notas: Nos anos de 2000-04 e 2005-09 o valor é a média dos 5 anos.

¹Valores em volume (% da variação em relação ao ano anterior);

² N° de desempregados como percentual do total da força de trabalho.

Conforme dados do Ministério Federal da Economia e Energia (2014), o consumo privado alemão apresentou aumento médio inferior aos países da área do euro, quase estagnou por uma década, entre as causas está a evolução moderada dos salários desde 2000, a elevada taxa de desemprego e a mudança demográfica. A mudança demográfica que ocorre com o envelhecimento progressivo da população alemã afeta o consumo privado devido ao aumento da poupança privada com fins de aposentadoria. O crescimento dos

salários reais declinou após 2002 em função da contenção salarial posterior ao *boom* na reunificação, de acordo com Eppendofer e Stierle (2008), em 2007 a aceleração da inflação anulou o efeito do aumento do salário nominal reduzindo o salário real. Essa contenção salarial

“pode ser atribuído à política governamental de reforma do mercado de trabalho e do *welfare state*, implementada pelo governo de coalizão dos sociais-democratas e dos verdes entre 2003 e 2005, com o intuito de estimular a economia e reduzir o déficit fiscal. Sob a liderança do primeiro-ministro Gerhard Schroder, o governo alemão flexibilizou a legislação trabalhista e promoveu a redução da proteção social concedida aos desempregados e suas famílias. Ao permitir a contratação a tempo parcial e ao reduzir o auxílio-desemprego de longa duração e alocações familiares, as reformas propostas por Schroder asseguraram a evolução dos salários abaixo da produtividade e a redução do custo unitário do trabalho na Alemanha” (FREITAS, 2011, p. 25).

De acordo com Kuhnert (2005), o consumo privado e a formação de capital apresentam taxas de crescimento relativamente fracas ou até decréscimo, sendo que estes contribuem para o baixo crescimento econômico. Para este autor, o déficit em investimento ocorre especialmente em máquinas e equipamentos. Ainda em relação ao investimento, o fluxo maciço de capitais para fora da Alemanha “den der Euro mit sich brachte, ist eine wesentliche Ursache dafür, dass Deutschland lange Zeit die niedrigste Nettoinvestitionsquote aller OECD-Länder hatte, beim Wachstum die rote Laterne trug und eine Massenarbeitslosigkeit”²² (Instituto IFO, 2011, p. 3).

De acordo com o Ministério Federal da Economia e Energia (2014), o impacto da contenção salarial nos anos 2000 melhorou o superávit em conta corrente. O superávit em conta corrente alemão no período de 1995-2013 é impulsionado por “positive shocks to the German saving rate and to ROW demand for German exports, as well as German labour market reforms”²³ (KOLLMANN et al., 2014, p. 1). Essa demanda advém do alargamento do mercado interno da União Europeia e da expansão do comércio mundial. Conforme Rehn (2013), o aprofundamento da integração europeia contribuiu para o fortalecimento da competitividade da indústria alemã de diversas maneiras, a criação da zona do euro impediu a apreciação da taxa de câmbio alemã no caso de superávit em conta corrente, através da adoção do euro como moeda única, e a integração das cadeias produtivas por sua vez permitiu o acesso à mão de obra qualificada e mais barata na Europa Central e Oriental. Este último fator ocorre através da mobilidade da mão de obra dentro da EU.

No relatório da Comissão Europeia (2014d) são ressaltados os desequilíbrios da economia alemã, dentre eles destacam-se os persistentes superávits comerciais que refletem a fraca demanda interna. A demanda interna alemã foi afetada por fatores como o aumento da poupança das famílias, o baixo nível de investimento e o crescimento lento da renda disponível que resultou em crescimento baixo do consumo privado. Algumas recomendações do relatório para reverter esses desequilíbrios são redução da carga tributária sobre o trabalho para elevar a oferta de trabalho e aumentar a renda dos trabalhadores, especialmente os com salários mais baixos, e fortalecer investimento privado e público, em infraestrutura no caso do público.

²² Inaugurado pela introdução do euro é uma das principais razões por que a Alemanha teve a menor taxa de investimento líquido de todos os países da OCDE por um longo tempo, ficou para trás em termos de crescimento e foi atingido pelo desemprego em massa. (Tradução da autora)

²³ Choques positivos na taxa de poupança alemã e demanda do resto do mundo por exportações alemãs, bem como as reformas do mercado de trabalho alemão. (Tradução da autora)

O Instituto IFO (2011), por sua vez, se posicionou contra estes aumentos salariais alegando que estes reduziram a competitividade da indústria alemã, esta política iria reduzir as exportações alemãs podendo enfraquecer a economia e reduzir as importações. Assim, a queda da demanda alemã poderia anular o ganho de competitividade dos outros países.

A Alemanha é um dos membros fundadores da Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1957, fazendo parte da União Econômica e Monetária (UEM) que representa uma estreita coordenação das políticas econômicas e fiscais, conforme a Comissão Europeia (2014c). Para os países que cumpram os critérios do Tratado de Maastricht de 1992 há opção de adotar o euro, tendo a Alemanha adotado este como moeda em 1999. Os critérios de Maastricht incluem inflação baixa e estável, estabilidade da taxa de câmbio e finanças públicas sólidas. Conforme o Ministério Federal das Finanças da Alemanha (2014b), o Pacto Europeu de Estabilidade e Crescimento fornece orientação para o cumprimento dos limites de Maastricht, o déficit das administrações públicas de um Estado-Membro não pode ultrapassar 3 por cento do PIB (déficit nominal) e a dívida de um Estado-Membro não pode ultrapassar 60 por cento do PIB, sendo que estes limites influenciam nas decisões macroeconômicas dos países aderiram a este Tratado.

Em 2011, o Pacto de Estabilidade e Crescimento inclui a razão da dívida após a crise econômica e financeira, o excesso em relação ao valor de referência serve como guia para redução em média de um vigésimo a cada ano (1/20 Regel). O Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na UEM de 2012 estabelece o objetivo orçamental de médio prazo como sendo o limite máximo do déficit estrutural (refere-se a governo federal, estadual, administração local e fundo de seguridade social) de 0,5% do PIB e 1% para os países cuja relação dívida está significativamente abaixo de 60% e apresentam risco baixo para sustentabilidade das finanças públicas. Além disso, a Alemanha apresenta a regra fiscal de nível nacional do freio da dívida na Constituição, segundo esta regra o limite do déficit estrutural (endividamento estrutural) para o Governo Federal é de 0,35% do PIB. Conforme o Ministério Federal das Finanças da Alemanha (2014b), este limite não se aplica até 2016 em decorrência dos elevados encargos da crise econômica e financeira nas finanças públicas no início da regra em 2011.

O endividamento estrutural do governo federal da Alemanha desde 2001 teve valor máximo em 2004, representando 1,98% do PIB, atribuído ao declínio do PIB nesse ano, após anos de declínio gradual em 2009 o déficit atingiu o valor de 0,51% do PIB. Conforme o Ministério Federal das Finanças da Alemanha (2014a), em 2010 o endividamento atingiu 1,89% do PIB em decorrência dos programas econômicos para a crise financeira e econômica. Desde então o endividamento estrutural reduziu-se gradualmente atingindo 0,23% do PIB em 2013.

Durante a primeira metade da década de 90 a Alemanha apresentou déficits das administrações públicas em aproximadamente 3% do PIB, sendo que os déficits estruturais eram mais elevados que os nominais em consequência da reunificação alemã. Somente na segunda metade da década de 90 que ambos os déficits reduziram, mas voltaram a elevar no início dos anos 2000. Nos anos de 2001 a 2005 o déficit nominal foi superior a 3% do PIB, em parte devido ao tamanho do crescimento econômico. Em 2006, o déficit de Maastricht esteve abaixo de 2% do PIB, em 2007-08 o orçamento esteve praticamente equilibrado, mas com a crise econômica o déficit nominal em 2009 e 2010 ultrapassou o valor de 3% do PIB. Apoiado pela recuperação econômica o déficit nominal em 2011 esteve abaixo de 1% do PIB e em 2012-13 o governo alemão obteve excedente nominal.

Já o déficit estrutural foi reduzido lentamente desde 2001 quando estava aproximadamente em 4% do PIB sendo que em 2009 este se aproxima pela primeira vez do objetivo orçamental de 0,5%. Em 2010, o déficit estrutural ultrapassou 2% do PIB, no ano anterior este permaneceu inalterado devido à presença de estabilizadores automáticos. De acordo com o Ministério Federal das Finanças da Alemanha (2014a), os programas econômicos a cerca do déficit estrutural elaborados em 2010 e a recuperação econômica de

2011 impactaram na redução deste déficit, sendo que a partir de 2012 houve excedente estrutural.

A dívida de Maastricht desde a reunificação apresenta elevação moderada, mas ainda estava em torno de 40% do PIB, em 1997 esta atingiu 60% do PIB, sendo que esta elevação continuou até 2005, onde atingiu 68,4% do PIB. O declínio a partir de 2005 terminou com a crise financeira, sendo que as medidas de estabilização a partir de 2008 elevaram a dívida. O aumento das responsabilidades do governo ocorreu em função de

“ die Maßnahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds, aber auch die Errichtung der Abwicklungsanstalten, die statistisch einen Transfer von Verbindlichkeiten des Bankensektors in den Staatssektor darstellen. Seit dem Jahr 2010 kamen Schuldenstand erhöhend die Stützungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der europäischen Staatsschuldenkrise hinzu. Dazu zählen die bilateralen Kredite an Griechenland sowie die Kredite der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) an Griechenland, Irland und Portugal. Letztere werden anteilig den Mitgliedstaaten zugerechnet, welche die EFSF mit Garantien absichern. Im Jahr 2010 erreichte die Schuldenstandsquote daher mit 80,3 Prozent ihren Höchststand, nahm im Jahr 2011 dann ab, bevor sie im Jahr 2012 nochmals etwas anstieg. Ab diesem Jahr ist mit einem sukzessiven Rückgang zu rechnen, der sich zum einen aus der Haushaltskonsolidierung, zum anderen aus dem Abschmelzen des im Rahmen der Finanzmarktkrise übernommenen Schuldenbergs zusammensetzt”²⁴ (MINISTÉRIO FEDERAL DAS FINANÇAS DA ALEMANHA, 2014a).

A coordenação das políticas fiscais por meio de limites para a dívida pública e o déficit exerce impacto sobre as políticas econômicas da Alemanha e conseqüentemente sobre os agregados econômicos do país. Segue uma análise da relação comercial bilateral entre Brasil e Alemanha.

4.3 Relação comercial bilateral entre Brasil e Alemanha

Com o objetivo de situar a relação comercial entre Brasil e União Europeia (UE) e, em especial Alemanha, apresenta-se dados sobre suas transações econômicas. O Brasil é a maior economia da “Latin America and its trade with the EU accounts for 34,4% of the EU's total trade with the Latin American region (2013). As regards investments, Brazil holds 53%

²⁴ Medidas do fundo de estabilização do mercado financeiro, mas também o estabelecimento das instituições de liquidação que representam estatisticamente uma transferência de responsabilidades do setor bancário para o setor estatal. Desde 2010, as medidas de apoio no contexto da crise da dívida soberana europeia foram aumentando. Estes incluem empréstimos bilaterais à Grécia, bem como os empréstimos do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF) para a Grécia, a Irlanda e Portugal. Estes últimos são proporcionalmente alocados aos Estados-Membros, para cobrir as garantias do FEEF. Em 2010, o rácio da dívida atingiu seu pico, 82,5%, teve queda em 2011 e aumentou ligeiramente em 2012. A partir deste ano espera-se declínio consecutivo, composto por um lado, a consolidação fiscal, por outro lado, a partir da fusão dos compromissos adotados na montanha da dívida crise do mercado financeiro. (Tradução da autora)

of the entire EU Investment stocks in Latin America (2012)”²⁵ (COMISSÃO EUROPEIA, 2014a). O Brasil é o nono parceiro comercial da EU em termos de comércio total, conforme dados de 2013 da Comissão Europeia (2014a) e a União Europeia é o principal parceiro comercial do Brasil, representando 21,4% do seu comércio total. A Alemanha por sua vez é uma das principais economias e força política da União Europeia. De acordo com dados do Eurostat (2013), ela detém mais de 20% do total do PIB da EU, seguida pela França e pelo Reino Unido, com aproximadamente 15% cada.

Conforme dados da tabela 2 abaixo, desde 2001 a balança comercial brasileira apresenta superávit, porém este apresentou redução de aproximadamente 60% em 2008 comparado ao ano anterior em decorrência dos efeitos da crise econômica internacional iniciada em 2007. Nos anos subsequentes, a exceção de 2011, houve redução gradativa do superávit comercial, sendo que em 2013 este valor era semelhante ao de 2001. No caso do intercâmbio comercial com a Alemanha a balança comercial brasileira é deficitária em todo o período analisado, sendo que o menor déficit ocorreu em 2006 no valor de aproximadamente 812 milhões de dólares.

Tabela 2- Intercâmbio comercial, em milhões US\$ FOB, de 2001 a 2013

Ano	Intercâmbio comercial brasileiro			Intercâmbio comercial entre Brasil e Alemanha				Resultado Saldo (A-B)*
	Exportação (A)*	Importação (B)*	Resultado Saldo (A-B)*	Exportação		Importação		
				(A)*	Part. %	(B)*	Part. %	
2001	58.287	55.602	2.685	2.504	4,30	4.825	8,68	-2.321
2002	60.439	47.243	13.196	2.540	4,20	4.419	9,35	-1.879
2003	73.203	48.326	24.878	3.140	4,29	4.204	8,70	-1.064
2004	96.677	62.836	33.842	4.047	4,19	5.072	8,07	-1.025
2005	118.529	73.600	44.929	5.032	4,25	6.144	8,35	-1.112
2006	137.807	91.351	46.457	5.691	4,13	6.503	7,12	-812
2007	160.649	120.617	40.032	7.211	4,49	8.669	7,19	-1.458
2008	197.942	172.985	24.958	8.851	4,47	12.027	6,95	-3.176
2009	152.995	127.722	25.272	6.175	4,04	9.869	7,73	-3.694
2010	201.915	181.768	20.147	8.138	4,03	12.554	6,91	-4.415
2011	256.040	226.247	29.793	9.039	3,53	15.214	6,72	-6.175
2012	242.578	223.183	19.395	7.277	3,00	14.212	6,37	-6.935
2013	242.034	239.630	2.403	6.552	2,71	15.182	6,34	-8.631

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDIC (2014a). Notas: * em milhões US\$ FOB;

Conforme dados de MDIC (2014a), a participação das exportações para a Alemanha no total das exportações brasileiras apresentou decréscimo no período analisado, em 2001 a participação foi de 4,30% e em 2013 de 2,71%. Essa redução condiz com a política adotada no período pelo Brasil de diversificação do destino das exportações. Cabe ressaltar que apenas a partir de 2011 que esta participação foi inferior a 4%. A participação das

²⁵ América Latina e seu comércio com a UE responde por 34,4% do comércio total da UE com a América Latina (2013). Quanto aos investimentos, o Brasil detém 53% da totalidade de investimento da EU na América Latina (2012) (Tradução da autora)

importações de produtos oriundos da Alemanha no total de importações do Brasil também apresenta redução no período, de 8,68% em 2001 para 6,34% em 2013. Porém a diferença entre o comportamento da participação das exportações e o comportamento das importações é que esta última apresenta oscilações de maior magnitude em todo período.

Conforme dados do relatório do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) (2013), a Alemanha foi fornecedora de 6,3% das importações brasileiras em 2013, para questão de comparativo a União Europeia representava 21,2% e a Ásia 30,6% dos mercados fornecedores para o Brasil. Já no caso dos principais destinos das exportações brasileiras a Alemanha está na 6ª posição do ranking do MDIC (2013), com 2,7% das exportações brasileiras, quando se observa o ranking por bloco de destino percebe-se que a Ásia representa 32,1% do destino das exportações, a América Latina e Caribe 22,2% e a União Europeia 19,7%.

Conforme dados do MDIC (2014a) na classificação das exportações brasileiras com destino para a Alemanha por fator agregado em geral o predomínio é de produtos classificados como básicos. A exportação de produtos básicos representava aproximadamente 1,4 bilhões de dólares em 2001, o que corresponde a 57,7% das exportações totais desse ano. Após um período de queda da participação nas exportações que atingiu o menor valor em 2007 com 44,31%, este volta a apresentar elevação contínua sendo que em 2013 a exportação do fator agregado básico tem um valor aproximado de 4 bilhões de dólares, o que representa 61,95% das exportações desse ano.

As importações brasileiras advindas da Alemanha por sua vez estão concentradas nos produtos classificados como manufaturados, conforme dados do MDIC (2014a), sendo que a participação da importação destes produtos no total das importações brasileiras no mesmo ano é superior a 93% em todo o período analisado e a participação dos produtos industrializados (manufaturados e semimanufaturados) é superior a 99%. Conforme Rehn (2013), a competitividade industrial da Alemanha é em preço e qualidade e ao país é especializado em produtos demandados pelo resto do mundo.

5. APLICAÇÃO DE SÉRIES TEMPORAIS PARA EFEITOS TRANSMISSÃO DE POLÍTICA MACROECONÔMICA PARA BRASIL E ALEMANHA

5.1 Especificação da pesquisa e dados

O presente trabalho consiste na aplicação do modelo de Corsetti e Pesenti (2001) desenvolvida utilizando Brasil como país doméstico e Alemanha como país estrangeiro. O período de análise é de 2001 a 2013, período de relativa estabilidade econômica, reduzindo vies do efeito das políticas macroeconômicas, e devido à disponibilidade de dados. Cabe ressaltar que no ano de 1999 foi adotado no Brasil o regime de câmbio flutuante e nesse mesmo ano a Alemanha adotou o euro como moeda, sendo que o ano de 2001 foi adotado como início da série para evitar que essas alterações impactem no resultado do modelo.

Os dados referentes à economia brasileira e alemã são coletados no banco de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADATA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Statistische Bundesamt (DESTATIS) e do Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (EUROSTAT). As equações do modelo de Corsetti e Pesenti (2001) que serão analisadas são as (6) e (10) do Quadro 1 do Apêndice 1, que representam as relações dos agregados econômicos selecionados com a variável gasto do mundo no longo prazo, respectivamente os saldos monetários reais e os termos de troca. As principais variáveis macroeconômicas utilizadas são o Produto Interno Bruto (PIB) (Y),

encaixes reais (M/P), taxa de câmbio efetiva real ($e = E.P_F^*/P_H$), preços (P_H), moeda nominal (M), gastos domésticos como relação do PIB (g) e posição dos gastos governamentais do mundo (BR e GER). A análise empírica utiliza o Stata 13 e o Eviews para a aplicação econométrica das relações estruturais do modelo teórico de Corsetti e Pesenti (2001).

As séries M1 fim do período, utilizada como *proxy* para a moeda nominal, PIB do Brasil, IPCA com suavização, taxa de câmbio efetiva real com média 2005 = 100, índice de preços ao consumidor (IPC) (média 2005 = 100) para Brasil e para Estados Unidos, taxa de câmbio nominal média compra R\$-US\$ e taxa de câmbio nominal média compra Euro-US\$ foram obtidas junto ao site do IPEADATA. A série despesa de consumo da administração pública brasileira obtida junto ao site do IBGE foi utilizada como *proxy* dos gastos governamentais brasileiros. Já a série do PIB da Alemanha foi obtida junto ao site do DESTASTIS e a série do gasto da administração pública alemã utilizada como *proxy* do gasto governamental alemão foi obtida junto ao site do EUROSTAT.

Os dados referentes à moeda, PIB da GER, gastos governamentais do BR e da GER se encontram disponíveis em formato trimestral. Por meio do método de interpolação geométrica estes dados foram convertidos em dados mensais. Após este procedimento os dados referentes à economia brasileira foram deflacionados pelo Índice de preços ao consumidor (IPC). Os dados referentes à economia brasileira foram convertidos em dólar através da taxa de câmbio nominal média compra R\$-US\$, e deflacionados pelo IPC dos Estados Unidos para retirar a inflação do dólar da série. Os dados referentes à economia alemã já se apresentavam ajustados, sendo que estes foram convertidos em dólar através da taxa de câmbio nominal média compra euro-US\$ e deflacionados pelo IPC EUA.

Após esses procedimentos foram construídas a partir da especificação do modelo de Corsetti e Pesenti (2001) as variáveis: gasto em função do PIB para Brasil [$g_{br} = PIB_{br}/(PIB_{br} - G_{br})$] e para Alemanha [$g_{al} = PIB_{al}/(PIB_{al} - G_{al})$]. Além disso, foram construídas as variáveis gasto governamental do mundo, que é o gasto combinado do país doméstico e do país estrangeiro [$g_w = g_{br}^{0,5}(g_{al})^{0,5}$], e o gasto relativo ou posição fiscal relativa [$g_r = g_{br}/g_{al}$].²⁶

5.2 Especificação do Modelo SVAR

O método empírico empregado para desenvolver a análise é o modelo SVAR (Structural Vector Autoregressive) com uma variável exógena ou SVARX, pois permite avaliar os choques temporários ou de curto prazo e estimar os efeitos de longo prazo ou choques permanentes de políticas econômicas de um país sobre a economia do outro país, além de considerar a existência de choques estruturais. Conforme ressaltado por Dias e Dias (2010), os modelos SVAR permitem avaliar a interação entre política fiscal e monetária, na relação entre encaixes reais e política fiscal, de modo a interferir na eficiência da política monetária em afetar moeda real. A especificação do modelo SVAR encontra-se no Apêndice 2.

No modelo bivariado de Corsetti e Pesenti (2001) o tratamento das séries considera as variações em torno de suas respectivas médias de longo prazo, sendo os impactos de ordem estrutural de longo prazo, ou seja, alterações nas médias móveis das variáveis. O modelo SVAR permite testar a relação de causalidade dos choques fiscais sobre os agregados macroeconômicos e avaliar os efeitos de um único choque, equivalente a alterações de curto prazo dos gastos fiscais, e os efeitos de choques cumulativos, equivalentes a choques de longo prazo de alteração da estrutura dos gastos fiscais.

²⁶ A escolha do peso do gasto de cada país segue a metodologia aplicada por Dias, Dias e Punzo (2012).

De maneira mais específica, um aumento nos gastos do governo doméstico eleva o gasto do mundo (g_w) e o gasto relativo (g_R), como consequência, a demanda agregada eleva a oferta agregada e o produto doméstico. O salário doméstico e o preço doméstico elevariam, este último resulta em apreciação real ($ExPF^*/PH$). Em decorrência da redução do salário real, a variação do produto é menor que a variação do gasto do governo no longo prazo. Como resultado os preços sobem em ambos os países, o consumo estrangeiro se reduz e o produto doméstico se eleva quando comparado ao ponto inicial.

Já uma elevação do gasto do governo estrangeiro elevaria o gasto governamental mundial, assim como a demanda agregada e a oferta agregada estrangeira. Com elevação do produto estrangeiro ocorre elevação dos salários estrangeiros, os preços dos bens estrangeiros se elevam e os termos de troca domésticos se depreciam. Com o preço estrangeiro mais caro, o poder de compra doméstico diminui, reduzindo consumo e produto doméstico.

Assim, o modelo de Corsetti e Pesenti (2001) para os saldos monetários reais, por exemplo, apresenta a seguinte especificação SVAR:

$$\mathbf{y}_t = \begin{bmatrix} \ln g_w \\ d \ln M/P \end{bmatrix} \quad \mathbf{C} = \begin{bmatrix} \mathbf{C(11)} & \cdot \\ \mathbf{C(21)} & \mathbf{C(22)} \end{bmatrix} \quad \mathbf{e}_t = \begin{bmatrix} \mathbf{p}_t \\ \mathbf{t}_t \end{bmatrix} \quad (1)$$

em que p_t representa o choque permanente em que os gastos do governo estrangeiro crescem mais que os gastos do governo doméstico e t_t representa o choque transitório. A partir de Herrera e Dias (2012) a matriz C pode ser interpretada como:

- $C(11)$: proporção à que a política fiscal do país estrangeiro está influenciada por si mesma;
- $C(12)=0$: a política fiscal do país estrangeiro não é influenciada por mudanças no saldo monetário real do país doméstico;
- $C(21)$: coeficiente de transmissão das mudanças na política fiscal do país estrangeiro, ou seja, o impacto percentual que uma mudança na política fiscal alemã tem sobre o saldo monetário real doméstico de longo prazo;
- $C(22)$: representa o mecanismo de autotransmissão do agregado, o impacto sobre o saldo monetário real advindo de mudanças no saldo monetário doméstico;

Sendo que a seguir será estimado conforme o modelo de Corsetti e Pesenti (2001) o impacto de longo prazo da política fiscal alemã sobre os agregados macroeconômicos brasileiros, consumo, produto, saldos monetários reais, termos de troca e nível de preços. A hipótese deste trabalho é de que este efeito seja *prosper-thy-neighbor*.

6 RESULTADOS

As equações do modelo de Corsetti e Pesenti (2001) utilizadas neste trabalho referem-se às equações de longo prazo, estas equações seguem abaixo. Elas são respectivamente as equações dos saldos monetários reais no longo prazo e dos termos de troca de longo prazo.

$$\bar{M}/\bar{P} = a_6 (\bar{g}_W)^{-\rho/(1+\rho)} \quad (2)$$

$$\bar{E} \bar{P}_F^* / \bar{P}_H = a_{10} (\bar{g}_R)^{-1/2} \quad (3)$$

Para a aplicação do SVAR com variável exógena (SVARX) ao modelo de Corsetti e Pesenti (2001) as variáveis foram log-linearizadas, sendo que segue abaixo a listagem das variáveis empregadas no modelo, sendo que esta nomenclatura será utilizada nos testes:

- dummy_crise: dummy referente a crise internacional de 2008 (m8 2008 - m11 2009);
- Incambio: log da taxa de câmbio real efetiva;
- Ing_{ai}: log do gasto governamental estrangeiro;
- Ing_{br}: log do gasto governamental doméstico;
- Ing_r: log do gasto relativo;
- Ing_w: log do gasto governamental mundial, que é composto pelo Ing_{br} e pelo Ing_{ai};
- Inm1: log dos encaixes monetários reais;

Antes da estimação das equações foi verificado o comportamento estacionário das séries, sendo realizados os testes de raiz unitária Dickey Fuller (DF), Phillips-Perron (PP), KPSS (Kwiatkowski, Phillips, Schmidt, and Shin) e Dickey Fuller Ampliado (DF-GLS). O resultado dos testes encontra-se na tabela 3, ressaltando que os testes DF, PP e DF-GLS apresentam H₀: há raiz unitária, série não estacionária; enquanto que teste KPSS apresenta H₀: série é estacionária. Quando a variável em nível apresentou resultados de não estacionariedade, esta variável foi transformada em primeira diferença (d).

Tabela 3 - Testes de raiz unitária das variáveis

VARIÁVEL	DF		PP		KPSS		DF-GLS	
	t calculado	t crítico						
Ing _{br}	-4.040*	-3.492	-4.311*	-3.492	0.0853*	0.216	-5.599*	-3.513
Ing _{ai}	-3.126**	-2.886	-3.833*	-3.492	0.333	0.216	-6.146*	-3.513
Ing _w	-3.935*	-3.492	-4.307*	-3.492	0.0905*	0.216	-5.906*	-3.513
Ing _r	-4.112*	-3.492	-4.339*	-3.492	0.0902*	0.216	-5.505*	-3.513
dlnm1	-12.447*	-3.492	-12.459*	-3.492	0.127*	0.217	-8.757*	-3.514
dIncambio	-8.180*	-3.492	-8.215*	-3.492	0.16*	0.224	-6.587*	-3.514

*Significante a 1%.

** Significante a 5%.

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados do Stata.

No caso da variável Ing_{al} , optou por incluí-las em nível na equação, a seguir foram realizados os testes que antecedem o SVARX e o próprio SVARX para cada uma das equações separadamente.

6.1 Impactos de uma política fiscal da Alemanha nos saldos monetários reais de longo prazo

A análise do impacto da política fiscal alemã nos saldos monetários reais corresponde à equação (2) desta seção. Antes de estimar o modelo SVARX entre Ing_w e $dlnm1$ com a variável exógena $dummy_crise$, testou-se o número de defasagens ótimas. Segundo os critérios de *Likelihood-Ratio* (LR), *Hannan-Quinn information criterion* (HQIC) e critério de Schwarz (SBIC) indicaram como número de defasagens ótimas três defasagens. De acordo com os critérios *Final Prediction Error* (FPE) e *Akaike Information Criterion* (AIC), o número de defasagens ótimas é quatro, sendo este último adotado na análise.

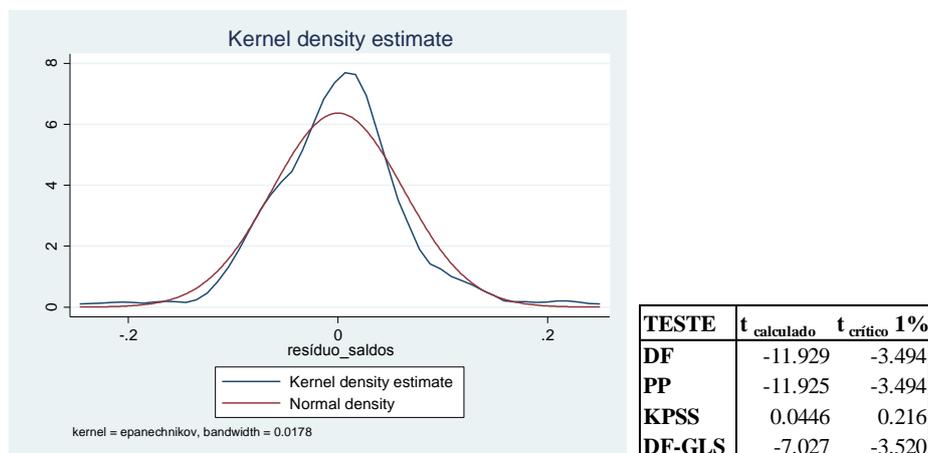
Posteriormente, foi regredido o modelo VARX base com quatro defasagens, os lags utilizados foram 1, 2, 3 e 5, os resultados mostram como significativo o coeficiente da variável $dlnm1$ para o lag 2 ($p-value = 0,042$) e o coeficiente da variável Ing_w para os lags 1, 2 e 3 ($p-value = 0,006$; $0,045$ e $0,014$ respectivamente) na equação dos saldos monetários a um nível de significância de 1% enquanto que a $dummy_crise$ mostrou-se não significativa. Para confirmar esse diagnóstico após a regressão foi realizado o teste do Multiplicador de Lagrange (LM) e o teste de Wald de exclusão de defasagens, sendo que a partir do primeiro teste não se pode rejeitar H_0 : não autocorrelação a um nível de significância de 1% com $p-value = 0,274$, a partir do segundo teste os resultados sugerem que as defasagens 1, 2 e 5 não devem ser excluídas do modelo ($p-value = 0,012$; $0,074$ e $0,033$ respectivamente), assim optamos por manter quatro como o número de lags.

Logo foi realizado o teste de causalidade de Granger com a hipótese nula que Ing_w não causa no sentido de Granger $dlnm1$ indica um $\chi^2 = 16,836$ e um $p-value = 0,002$, em que H_0 pode ser rejeitado a qualquer nível de significância e, portanto a probabilidade de Ing_w causar $dlnm1$ é significativa no curto prazo, uma vez condicionada a um número de quatro lags. Este resultado pode estar relacionado com o fato de que a moeda encontra-se no regime de programação monetária com metas de inflação.

O teste de normalidade dos resíduos Jarque-Bera forneceu um $\chi^2 = 79,572$ e um $p-value = 0,000$ que permitem rejeitar a hipótese nula que os resíduos seguem uma distribuição normal como o confirma o Gráfico 1. Porém, o mais importante é que a variância e a covariância dos mesmos sejam estacionárias, desse modo os testes de estacionariedade são exibidos no Gráfico 1 e confirmam que embora os resíduos não estejam normalmente distribuídos são estacionários.

O teste de estabilidade do VARX confirmou sua estabilidade, todos os *Eigenvalues* da matriz de coeficientes foram menores que um. Posteriormente foi estimado o modelo de longo prazo SVARX com a variável dependente sendo a taxa de crescimento dos saldos monetários reais e com a variável independente sendo a posição fiscal do mundo. Os resultados foram:

Gráfico 1 - Distribuição e testes de estacionariedade dos resíduos da equação dos saldos monetários reais



Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa no Stata.

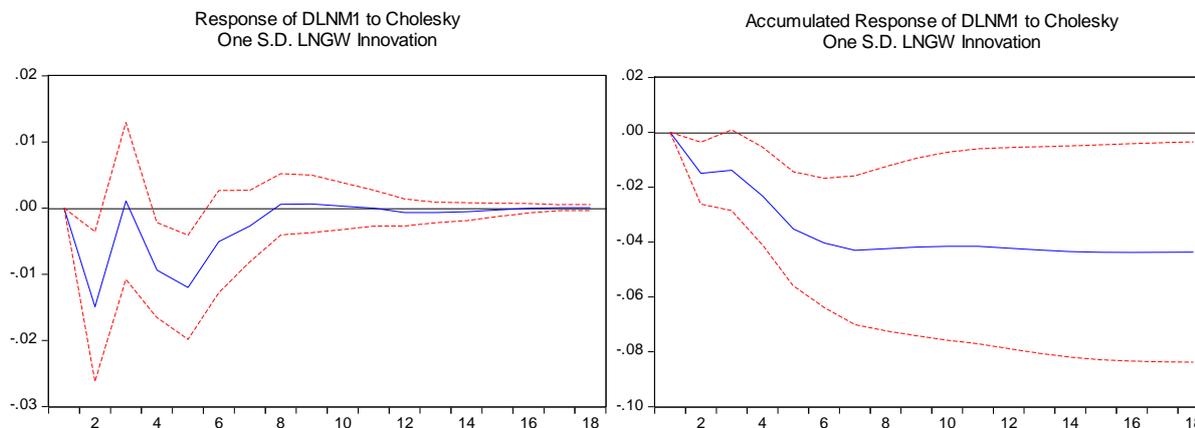
$$y_t(\text{dlnm1}) = \begin{bmatrix} \ln g_w \\ d \ln m1 \end{bmatrix} C(\text{dlnm1}) = \begin{bmatrix} 2,9809 & 0 \\ (0,1721)^* & \\ -0,0229 & 0,0665 \\ (0,0056)^* & (0,0038)^* \end{bmatrix} e_t(\text{dlnm1}) = \begin{bmatrix} \alpha_t \\ \beta_t \end{bmatrix} \quad (4)$$

Todos os coeficientes foram significativos a 1 %, indicando que ocorre a relação proposta pela teoria de que existe uma relação de longo prazo entre a política fiscal internacional e as variações dos saldos monetários reais. Os resultados do modelo SVARX para a taxa de crescimento dos saldos monetários reais indicam uma relação similar à do produto, já que também se evidencia uma relação de longo prazo negativa entre a política fiscal internacional e as mudanças nos saldos monetários reais como visualizado em (4).

Dessa forma o modelo estimado da equação (8) do apêndice foi utilizado para realizar os choques temporários e permanentes, observados dentro do período de 18 meses. O impulso devido a um choque único na posição fiscal do mundo, temporário, reduz a taxa de crescimento de longo prazo dos saldos monetários reais brasileiros em até 0,023% no curto prazo. No entanto, no longo prazo o efeito na taxa de crescimento dos saldos monetários reais é dissipado, sendo que a partir do 7º mês esta já se aproxima ao patamar de antes do choque.

Quando aumentos proporcionalmente maiores dos gastos do governo alemão que os do brasileiro são acumulativos na magnitude de 1 desvio-padrão da variável $\ln g_w$, a taxa de crescimento dos saldos monetários reais brasileiros diminui de forma permanente em até 0,04%. Portanto, a política fiscal apresenta efeito *beggar-thy-neighbor*.

Conforme Corsetti e Pesenti (2001), o aumento dos gastos governamentais alemães aumenta a demanda agregada externa, elevando a demanda por bens domésticos de exportação. Nesse processo ocorre elevação do preço dos bens comercializáveis, afetando o índice geral de preços domésticos, reduzindo assim o poder de compra da moeda brasileira.

Gráfico 2 - Impulso-Resposta: Impulso (Ing_w) Resposta ($dlnm1$)

Fonte: Resultados da pesquisa no Eviews.

Conforme destacado por Herrera e Dias (2012), com a depreciação dos termos de troca maior quantidade de reais seria necessária para manter o mesmo nível de consumo brasileiro, ou seja, o poder de compra da moeda doméstica se reduz. O efeito empírico da elevação do gasto governamental alemão sobre a taxa de crescimento dos saldos monetários reais brasileiros de longo prazo é negativo, *beggar-thy-neighbor*, coadunando com o efeito teórico do modelo de Corsetti e Pesenti (2001).

6.2 Impactos de uma política fiscal da Alemanha nos termos de troca de longo prazo

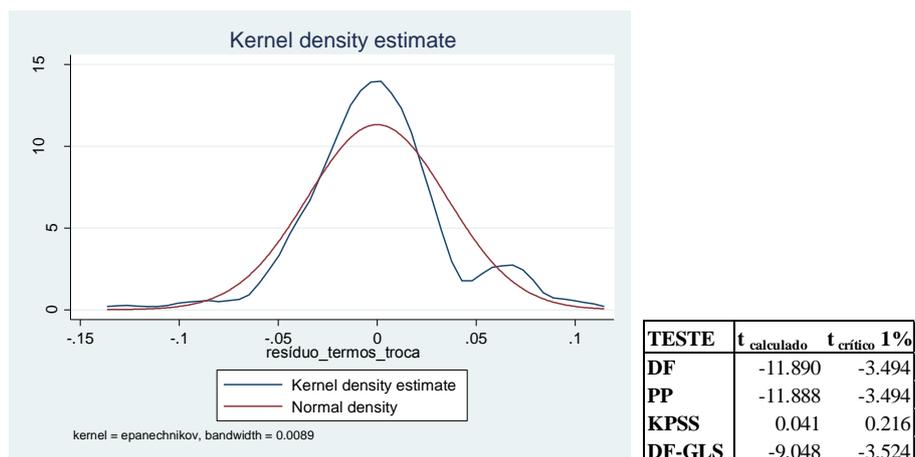
A seguir analisa-se o impacto de uma expansão da política fiscal internacional, sobre os termos de troca de longo prazo, onde os termos de troca referem-se à taxa de câmbio efetiva real brasileira em relação aos 16 maiores parceiros comerciais do Brasil, entre os quais encontra-se a Alemanha. Antes de estimar o modelo SVARX entre Ing_r e $dln cambio$ com a variável exógena *dummy_crise*, testou-se o número de defasagens ótimas, nesse caso o resultado segundo os critérios de LR, FPE, AIC, HQIC e SBIC indicaram como número de defasagens ótimas duas defasagens.

Posteriormente, foi regredido o modelo VARX base com duas defasagens, os lags utilizados foram 1 e 8, os resultados mostram como significativo o coeficiente da variável $dln cambio$ para o lag 1 ($p\text{-value} = 0,000$) e o coeficiente da variável Ing_r para o lags 8 ($p\text{-value} = 0,042$) na equação dos termos de troca a um nível de significância de 1% enquanto que a *dummy_crise* mostrou-se não significativa. Para confirmar esse diagnóstico após a regressão foi realizado o teste do Multiplicador de Lagrange (LM) e o teste de Wald de exclusão de defasagens, a partir do primeiro teste obtém-se um $p\text{-value} = 0,43191$, não se pode rejeitar H_0 . A partir do segundo teste os resultados sugerem que as defasagens 1 e 8 não devem ser excluídas do modelo, $p\text{-value} = 0,000$ e 0,045 respectivamente.

Novamente, o teste de causalidade de Granger com a hipótese nula que Ing_r não causa no sentido de Granger $dln cambio$, o resultado indica com um $\chi^2 = 4,6811$ e um $p\text{-value} = 0,0096$ que H_0 pode ser rejeitado a qualquer nível de significância, e, portanto a probabilidade de Ing_r causar $dln cambio$ é significativa no curto prazo, uma vez condicionada a um número de dois lags. O teste de normalidade dos resíduos Jarque-Bera forneceu um

$\chi^2 = 176,920$ e um $p\text{-value} = 0,000$ que permitem rejeitar a hipótese nula que os resíduos seguem uma distribuição normal como o confirma o Gráfico 3. Porém, a variância e a covariância podem ser estacionárias. Para confirmar isso foram feitos os testes de estacionariedade, os resultados confirmam que embora os resíduos não estejam normalmente distribuídos são estacionários.

Gráfico 3 - Distribuição e testes de estacionariedade dos resíduos da equação dos termos de troca



Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa no Stata.

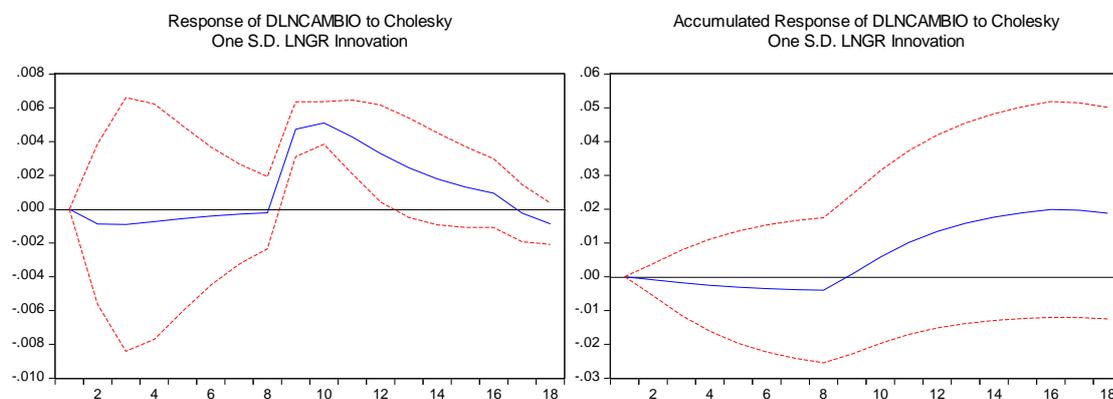
O teste de estabilidade do VARX confirmou sua estabilidade, todos os *Eigenvalues* da matriz de coeficientes foram menores que um. Com base no número de defasagens recomendados pelos testes, foi estimado o modelo empírico equivalente à equação de longo prazo dos termos de troca. Os resultados são apresentados na equação (5), sendo que todos os coeficientes são significativos a 1%, indicando que os termos de troca são influenciados diretamente pela política fiscal da Alemanha relativa a política fiscal da Brasil e que estes são o canal de transmissão da política fiscal alemã para os agregados econômicos brasileiros.

$$y_t \begin{pmatrix} \ln g_r \\ d \ln cambio \end{pmatrix} = C \begin{pmatrix} 1.2647 \\ (0.0738)^* \\ 0,0206 \\ (0.0038)^* \end{pmatrix} \begin{pmatrix} 0 \\ 0,0439 \\ (0.0026)^* \end{pmatrix} e_t \begin{pmatrix} d \ln cambio \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} p_t \\ t_t \end{pmatrix} \quad (5)$$

No gráfico 4 são apresentados o impulso-resposta único e acumulado para um período de 18 meses. Os resultados mostram que os impactos de um choque único primeiramente são negativos, após o 8º mês estes se tornam positivos, criando um ciclo. Enquanto que os choques acumulados no tamanho de 1 desvio-padrão da variável $\ln g_r$ iniciam um processo de depreciação dos termos de troca brasileiros no longo prazo. Quando ocorre uma variação permanente na política fiscal alemã relativa esta afeta a variação dos

termos de troca em até 0,021% no longo prazo, sendo que primeiramente o efeito é negativo e após o 8º mês é positivo. Assim, o efeito é *beggar-thy-neighbor* como ocorre no caso do produto e no caso dos saldos monetários reais.

Gráfico 4 – Impulso-resposta: Impulso (lng,) resposta (dlncambio)



Fonte: Resultados da pesquisa no Eviews.

No modelo teórico, a depreciação dos termos de troca brasileiros frente a um aumento do gasto governamental da Alemanha resultaria em uma maior competitividade inicial dos produtos domésticos transacionados com a Alemanha. Esta poderia melhorar o resultado da balança comercial brasileira afetando positivamente a economia brasileira. Porém, os efeitos cumulativos indicam que, inicialmente, poderia haver efeitos negativos no longo prazo devido à elevação dos preços domésticos e causar perda de poder de compra da moeda doméstica num primeiro momento. No entanto, estes efeitos podem estar sendo contrabalanceados pelas políticas de estímulo ao consumo brasileiro no curto prazo, destacados por Contri (2010), efeitos esses que não permanecem no longo prazo. Assim, os resultados do modelo empírico estão de acordo com os esperados teoricamente, efeito *beggar-thy-neighbor* da política fiscal alemã sobre os termos de troca brasileiros.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a intensificação da globalização dos últimos 20 anos, o avanço das tecnologias de comunicação digital, a maior integração do mercado financeiro e o crescimento do comércio internacional, as políticas econômicas de um país afetam outros países de maneira direta e/ou indireta com maior impacto. Assim, adquiriram destaque às questões referentes à ampliação da interdependência entre os países, ao impacto das políticas macroeconômicas domésticas na economia dos demais países parceiros comerciais e aos canais de transmissão internacional da política macroeconômica.

Neste trabalho foi empregado o modelo de Corsetti e Pesenti (2001) de transmissão de política macroeconômica para o caso de Brasil como economia doméstica e Alemanha como economia estrangeira. O objetivo geral deste trabalho é identificar se ocorre transmissão de efeitos de uma política macroeconômica entre estes países e verificar qual é este efeito, apresentando como hipótese que o efeito é *prosper-thy-neighbor* em decorrência do resultado encontrado por Dias, Dias e Punzo (2012) para o caso de Brasil como economia doméstica e Comunidade Europeia como economia estrangeira.

Os resultados obtidos através do SVARX e da análise impulso-resposta indicam que a política fiscal alemã exerce efeito *beggar-thy-neighbor* como indicado no modelo teórico de Corsetti e Pesenti (2001) nas variáveis selecionadas. Assim uma política fiscal expansionista da Alemanha elevaria a demanda e a oferta alemã e os preços dos produtos alemães, o que implica em depreciação da taxa de câmbio real efetiva brasileira tornando o bem estrangeiro mais caro. Com isso o poder de compra doméstico (W/P) é reduzido impactando negativamente no produto e no consumo brasileiro. Nesse processo ocorre expansão das exportações brasileiras que a priori apresentam menor participação no produto do que o consumo, resultando em efeito geral negativo. Considerando que no caso brasileiro os preços dos produtos estrangeiros tem participação no nível de preços doméstico, sendo uma das âncoras no combate o inflação, o nível de preços elevaria e reduziria os saldos monetários reais.

Estes resultados não corroboram com a hipótese deste trabalho, indicando que o efeito encontrado por Dias, Dias e Punzo (2012) não é específico para a Alemanha, podendo estar sendo influenciado pela heterogeneidade dos países da Comunidade europeia. Esse resultado também pode ser influenciado pelo fato de que a análise de Dias, Dias e Punzo (2012) emprega na análise econométrica as séries com base nos desvios em relação às respectivas tendências de longo prazo das séries, inclusive das variáveis fiscais.

Para trabalhos futuros sugere-se incorporar variáveis para as economias emergentes como, por exemplo, o caso da ausência da regra de Taylor e do fato dos títulos apresentarem substituição imperfeita levando em consideração os distintos riscos dos títulos/ativos das economias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAER W. **A economia brasileira**. 3ª ed. São Paulo: Nobel, 2009.

BARROS O.; GIAMBIAGI F. Inserção internacional e amadurecimento macroeconômico: o desafio de transformar a bonança externa em investimento para o futuro. In:_____. (Org). **Brasil globalizado: o Brasil em um mundo surpreendente**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 227-267.

BEM, A. P. As dificuldades de recuperação da Zona do Euro frente às amarras institucionais e a estratégia Alemã. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 40, no. 2, p. 95-108, 2013.

BETTS, C.; DEVEREUX, M. B. International Monetary Policy Coordination and Competitive Depreciation: A Reevaluation. **Journal of Money, Credit and Banking**, v. 32, no. 4, p. 722-745, 2000.

CAGNIN, R. F. et al. A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, no. 97, ISSN 0101-3300, nov. 2013.

COMISSÃO EUROPEIA. **Countries and regions**. 2014a. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/brazil/>> Acesso em: jun. 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. **European Economic Forecast, Spring 2014**. 2014b. Bruxelas. Disponível em: < http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee3_en.pdf > Acesso em: jun. 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. **Germany and the euro**. 2014c. Disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/countries/germany_en.htm> Acesso em: jun. 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. **Macroeconomic Imbalances Germany 2014**. 2014d. Documentos de Economia Europeia, no. 174, 92p., mar 2014, Bruxelas. Disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp174_en.pdf> Acesso em: jun. 2014.

COMISSÃO EUROPEIA. **Statistic**. 2014e. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf> Acesso em: jun. 2014.

CONTRI, A. L. A retomada do crescimento brasileiro em 2010 e a política econômica. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 38, no. 2, p. 17-26, 2010.

COOPER, R. N. Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies. **Handbook of International Economics**, 1985, v. 2, p. 1195-1234.

COOPER, R. N. Macroeconomic Policy Adjustment in Interdependence Economies. **The Quarterly Journal of economics**, v. 83, no. 1, p. 1-24, 1969.

CORSETTI, G; PESENTI, P. Welfare and Macroeconomic Interdependence. **The quarterly Journal of Economics**, v. 116, no. 2, p. 421-445, 2001.

DESTATIS. **Lange Reihen ab 1970**. Disponível em: <<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VGR/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen.html#Tabellen>> Acesso em: jul. 2014.

DEVEREUX, M.; ENGEL, C. Monetary Policy in the Open Economy Revisited: Price Setting and Exchange-Rate Flexibility. **The Review of Economics Studies**, v. 70, no. 4, p. 765-783, 2003.

DEVEREUX, M.; WILSON, T. A. International Co-ordination of Macroeconomic Policies: a Review. **Canadian Public Policy/ Analyse de Politiques**, v. 15, p. S20-S34, 1989.

DIAS, M. H. A.; DIAS, J. Choques de políticas econômicas e efeitos repercussão entre economias da América Latina e EUA. **Series Working Paper BNDES/ANPEC**, no. 12, p.1-43, 2010.

DIAS, M. H. A.; DIAS, J.; PUNZO, L. International Interdependence and Macroeconomic Transmission: Europe and Latin America. In: Punzo, L.; Feijo, C. A.; Anyul, M. P. **Beyond the Global Crisis: Structural Adjustments and Regional Integration in Europe and Latin America**, London, 2012, p.79-90.

DIAS, M. H. A.; LIMA, A. A.; DIAS, J. A interdependência macroeconômica entre Brasil e Argentina: a política fiscal "beggar-thy-neighbor". **Anais do XXXV Encontro Nacional de Economia**, ANPEC, 2007. Disponível em:< www.anpec.org.br> Acesso em: fev., 2014.

EPPENDORFER, C.; STIERLE, M. H. German consumption: is there hope for a revival? **País Focus**, Bruxelas, no. 6, 6p., jun. 2008. Disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary12668_en.htm> Acesso em: jun. 2014.

EUROSTAT. **Mapa da zona do euro. 2014**. Doi 10.2765/59385. Disponível em:<http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/general/pdf/euro_area_map_pt.pdf> Acesso em: jun. 2014.

EUROSTAT. **Statistics**. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/data/database> Acesso em: ago. 2014.

FERRARI FILHO, F.; CORAZZA, G. A política econômica do Governo Lula: questionando a continuidade e a mudança. **Análise Econômica**. Porto Alegre, no. 40, ISSN 0102-9924, p. 283-289, set., 2003.

FERRARI FILHO, F.; PAULA, L. F. de. **Padrões de crescimento e desenvolvimento: uma perspectiva keynesiana-institucionalista**. 2014. Disponível em: < <http://www.luizfernando.depaula.com.br/artigos-em-elaboracao>> Acesso em: jul. 2014.

FRANKEL, J. A. Obstacles to International Macroeconomic Policy Coordination. **Journal of Public Policy**, v.8, no. 3/4, p. 353-374, 1988.

FREITAS, M. C. P. de. Crise na área do Euro. **Boletim de Economia**, São Paulo, no. 10, p.21-37, dez. 2011.

GHIRONI, F. Towards New Open Economy Macroeconometrics. **Staff Reports**, Federal Reserve Bank of New York, no. 100, p. 1-32, 2000.

GHIRONI, F. Understanding Macroeconomic Interdependence: Do We Really Need to Shut Off the Current Account? **Boston College Working Papers in Economics**, no 465, p. 1-46, 2003.

GREMAUND, A. P. et al. **Economia brasileira contemporânea**. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HERRERA, D. Y. M.; DIAS, J. **Interdependência da política fiscal colombiana com a norte-americana**. 2012. 79 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas)- Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2012.

IBGE. **Contas nacionais trimestrais**. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/pib-vol-val_201401_8.shtm> Acesso em: jun. 2014.

INSTITUTO IFO. Bogenberger Erklärung: Sechzehn Thesen zur Situation der Europäischen Währungsunion, declaração Bogenberg dos amigos do Instituto Ifo e da Diretoria Executiva Ifo. **Press Releases**, dez. 2011. Disponível em: <http://www.cesifogroup.de/ifoHome/presse/Pressemitteilungen/PressemitteilungenArchiv/2011/Q4/press_17195620.html&usg=ALkJrhhrNOOCiBScD20VpciBq6xSto2Ogg> Acesso em: jun. 2014.

IPEADATA. **Estatísticas**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>> Acesso em: jun. 2014.

KOLLMANN, R.; et al. What drives the German current account? And how does it affect other EU member states? **Economic Papers**, Bruxelas, no. 516, p. 1-96, ISBN: 978-92-79-35165-5, abr. 2014. Disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp516_en.pdf> Acesso em: jun. 2014.

KOOI, W. J. Distance says it all? What the global crisis tells us about the resilience of Mexico and Brazil. ECFIN **Economic Briefs**, Bruxelas, no. 8, 8p., ISSN 1831-4473, mar. 2010. Disponível em:< http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_briefs/2010/eb8_en.htm > Acesso em: jun. 2014.

KUHNERT, S. Germany's investment gloom: light at the end of the tunnel? **País Focus**, Bruxelas, no. 17, 6p., ISSN 1725-8375, out. 2005. Disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary11319_en.htm> Acesso em: jun. 2014.

LIMA, A. A.; DIAS, M. H. A. D. **Efeitos de política fiscal, as inter-relações macroeconômicas entre Brasil e Argentina**. 2005. 125 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas)- Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2005.

MARQUES, R. M.; NAKATANI, P. **A política econômica do Governo Lula: como mudar para ficar no mesmo**. 2006. Disponível em: < http://www.forumdesalternatives.org/docs/politica_economica_do_governo_lula.pdf > Acesso em: jun. 2013.

MATTEI, L.; MAGALHÃES, L. F. **A política econômica durante o Governo Lula (2003-2010): cenários, resultados e perspectivas**. 2011. Disponível em: < http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/Livro_Lula_Internet_9.pdf> Acesso em: jun. 2014

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). **Balança comercial brasileira: dados consolidados**. 2013. Disponível em: < http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1394635352.pdf> Acesso em: mar 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). **Balança comercial brasileira: dados consolidados 2014**. 2015 Disponível em: < http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1423144482.pdf> Acesso em: ago 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). **Intercâmbio comercial brasileiro: países e blocos econômicos**. 2014a. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>> Acesso em: jun. 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC). **Outras estatísticas de comércio exterior**. 2014b. Disponível em:< <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=608>> Acesso em: mai 2014.

MINISTÉRIO FEDERAL DAS FINANÇAS DA ALEMANHA. **Entwicklung der öffentlichen Finanzen**. 2014a. Disponível em: < http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Entwicklung_Oeffentliche_Finzen/entwicklung_oeffentliche_finzen.html > Acesso em: jun. 2014.

MINISTÉRIO FEDERAL DAS FINANÇAS DA ALEMANHA. **Nationale und europäische Fiskalregeln**. 2014b. Disponível em: < http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Fiskalregeln/nationale_europaeische_fiskalregeln.html> Acesso em: jun. 2014.

MINISTÉRIO FEDERAL DA ECONOMIA E ENERGIA DA ALEMANHA. **Nationales Reformprogramm 2014**. Berlim, 72p., Abr. 2014. Disponível em:< http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_germany_de.pdf> Acesso em: jun. 2014.

OBSTFELD, M.; ROGOFF, K. Exchange Rate Dynamics Redux. **The Journal of Political Economy**, v. 103, no. 3, p. 624-660, 1995.

OIKAWA, I.; DIAS, M. H. A. **Transmissão internacional de efeitos de política fiscal: o caso Brasil e México**. 2012. 84 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2012.

OLIVEIRA, G.; TUROLLA, F. Política econômica do segundo governo FHC: mudanças em condições adversas. **Tempo Social** – USP. São Paulo, v.15, no. 2., p. 195-216, Nov., 2003.

ODDIZ, G.; SACHS, J. Macroeconomic Policy Coordination among the Industrial Economies. **Brooking Papers on Economic Activity**, no. 1, 1984.

PAIM, B. O comportamento dos créditos público e privado no Brasil, de 2004 a 2011. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 40, no. 2, p. 33-44, 2013.

REHN, O. **Turning Germany's surplus into a win-win for the eurozone**. 2013. Disponível em: <<http://blogs.ec.europa.eu/rehn/turning-germanys-surplus-into-a-win-win-for-the-eurozone/>> Acesso em: jun. 2014.

APÊNDICE 1

Soluções do Modelo de Corsetti e Pesenti (2001)	
Determinantes do bem-estar doméstico	
(1) $C = a_1 (\bar{M}_W)^{1/\rho}$	Consumo de curto prazo
(2) $Y = a_2 (\bar{M}_R)^{1-\gamma} (\bar{M}_W)^{1/\rho} + G$	Produto de curto prazo
(3) $\bar{M}/P = a_3 \bar{M}_W$	Saldos monetários reais no curto prazo
(4) $\bar{C} = a_4 (\bar{g}_W)^{-1/(1+\rho)}$	Consumo de longo prazo
(5) $\bar{Y} = a_5 (\bar{g})^{1/2} (\bar{g}_W)^{-(1-\rho)/[2(1+\rho)]}$	Produto de longo prazo
(6) $\bar{M}/\bar{P} = a_6 (\bar{g}_W)^{-\rho/(1+\rho)}$	Saldos monetários reais no longo prazo
Preços	
(7) $1+r = a_7 (\bar{M}_W)^{-1} (\bar{g}_W)^{-\rho/(1+\rho)}$	Taxa real de juros de curto prazo
(8) $E P_F^*/P_H = a_8 \bar{M}_R$	Termos de troca de curto prazo
(9) $E = \bar{E} = a_9 \bar{M}_R$	Taxa de câmbio nominal
(10) $\bar{E} \bar{P}_F^*/\bar{P}_H = a_{10} (\bar{g}_R)^{-1/2}$	Termos de troca de longo prazo
(11) $\bar{P}_H = a_{11} \bar{M} (\bar{g}_W)^{-(1-\rho)/[2(1+\rho)]} (\bar{g})^{1/2}$	Preço dos bens domésticos no longo prazo

QUADRO 1– Soluções do modelo de Corsetti e Pesenti (2001)

em que o índice R se refere à razão entre as variáveis domésticas e estrangeiras. O índice W se refere às médias geométricas das variáveis domésticas e estrangeiras com pesos γ e $\gamma - 1$. As constantes são definidas como em Corsetti e Pesenti (2001), onde o subscrito 0 indica nível pré-choque. Variáveis pós-choque são indexadas pela barra superior.

$$\alpha_1 = \gamma (\gamma_w)^{1-\rho/(1+\rho)} (\gamma_{w0})^{-1/(1+\rho)} (\mathbf{M}_{w0})^{1/(1+\rho)};$$

$$\alpha_2 = \gamma^{(1-\rho)/2} (\gamma_w)^{(1-\rho)^2/[2(1+\rho)]} (\gamma_{w0})^{-(1-\rho)/[2(1+\rho)]} (\gamma_0)^{-1/2} (\mathbf{M}_{R0})^{-(1-\gamma)} (\mathbf{M}_{w0})^{-1/\rho\Phi^{1/2}} (\Phi_w)^{(1-\rho)/[2(1+\rho)]};$$

$$\alpha_3 = \chi [(1+\rho)/\rho] \gamma^\rho (\gamma_w)^{\rho(1-\rho)/(1+\rho)} (\gamma_{w0})^{-\rho(1+\rho)} \mathbf{M}^{-1} (\Phi_w)^{\rho/(1+\rho)};$$

$$\alpha_4 = \gamma (\gamma_w)^{(1-\rho)/(1+\rho)} (\Phi_w)^{1/(1+\rho)};$$

$$\alpha_5 = \gamma^{(1-\rho)/2} (\gamma_w)^{(1-\rho)^2/[2(1+\rho)]} \Phi^{1/2} (\Phi_w)^{(1-\rho)/2[1+\rho]};$$

$$\alpha_6 = \chi [(1+\delta)/\delta] \gamma^\rho (\gamma_w)^{[\rho(1-\rho)]/(1+\rho)} (\Phi_w)^{\rho/(1+\rho)};$$

$$\alpha_7 = \beta^{-1} (\gamma_{w0})^{\rho/(1+\rho)} \mathbf{M}_{w0};$$

$$\alpha_8 = [\gamma/(1-\gamma)]^{-(1+\rho)/2} (\gamma_{R0})^{-1/2} (\mathbf{M}_{R0})^{-1} \Phi_R^{1/2};$$

$$\alpha_9 = \chi^* \chi^{-1} [\gamma/(1-\gamma)]^\rho;$$

$$\alpha_{10} = [\gamma/(1-\gamma)]^{-(1+\rho)/2} (\Phi_R)^{1/2};$$

$$\alpha_{11} = (\alpha_4)^\rho \alpha_5 (\alpha_6)^{-1} \Phi^{-1}.$$

Fonte: Corsetti e Pesenti (2001, p. 433).

APÊNDICE 2

A especificação do modelo SVAR que segue abaixo é a apresentação formal de Dias e Dias (2010) sobre os modelos SVAR. Conforme estes, a base destes modelos é a relação entre previsões de erros e inovações estruturais. Os autores seguem a apresentação proposta por Hamilton (1994). Considere o modelo VAR de curto prazo representado em sua forma genérica:

$$Y_t = A_0 + A_1 y_{t-1} + \dots + A_p y_{t-p} + u_t \quad (6)$$

Em que $y_t = (y_{1t}, \dots, y_{kt})$ é um vetor randômico de $k \times 1$ elementos; A_0 é um vetor contendo $k \times 1$ parâmetros; A_1 até A_p são matrizes de parâmetros de dimensão $k \times k$; e u_t é um vetor ortogonalizado com as seguintes características $u_t \sim N(0, S)$ e $E(u_t u_s) = 0$ para todo $t \neq s$. Este modelo VAR pode ser escrito da seguinte forma:

$$A(I_k - A_1 L - A_2 L^2 - \dots - A_p L^p) y_t = A \varepsilon_t = \beta \varepsilon_t \quad (7)$$

Sendo L o operador de defasagens; ε_t o vetor de inovações com $\varepsilon_t \sim (0, S)$ e $E(\varepsilon_t \varepsilon_s') = 0$ para todo $t \neq s$; $u_t = B \varepsilon_t$ o vetor ortogonalizado, possuindo et as seguintes características, $\varepsilon_t \sim N(0, I_k)$ e $E(\varepsilon_t \varepsilon_s') = 0$ para $t \neq s$. Esta transformação é obtida através de restrições nos parâmetros das matrizes A e B que representam o estado do sistema no curto prazo. As restrições seguem diretamente do modelo teórico. Assim, a equação (7) permite analisar a dinâmica do sistema de curto prazo através de choques em ε_t . A transformação para o longo prazo requer que o sistema da equação (2) seja estável. Assuma que o VAR seja estável, y_t flutua em torno de sua média, e que as matrizes A e B são não singulares. Então, a matriz $\tilde{A} = (I_k - A_1 L - A_2 L^2 - \dots - A_p L^p)$ pode ser invertida e obtemos \tilde{A}^{-1} , o que nos fornece a matriz de coeficientes de longo prazo quando esta é pré-multiplicada na equação (7), conforme segue.

$$y_t = \tilde{A}^{-1} B \varepsilon_t = C \varepsilon_t \quad (8)$$

Em que $C = \tilde{A}^{-1} B$ é a matriz de respostas de choques de longo prazo desejada. Este resultado implica que $S = BB'$ é a matriz de variância e covariância de u_t . Assim, restrições são impostas em elementos de C de tal forma que a mesma seja triangular e possamos obter resultados que sejam identificados. Essas restrições são de duas ordens: i) ordem das equações; e ii) a exogeneidade contemporânea das variáveis. Ambas determinam a disposição e as restrições dos coeficientes da matriz C . Além disso, ambas as restrições devem ser derivadas do modelo teórico que esteja sendo testado empiricamente” (DIAS e DIAS, 2010).

Elasticidad-precio de la demanda del transporte público urbano: un análisis para los servicios de ómnibus y subterráneo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Lic. Jerónimo Montalvo

Maestría en Economía

Universidad Nacional de La Plata

Director: **Dr. Santiago Urbiztondo**

1 de julio de 2015

Clasificación JEL: C5, R40

Palabras clave: elasticidad, demanda, transporte público, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Elasticidad-precio de la demanda del transporte público urbano: un análisis para los servicios de ómnibus y subterráneo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹

Jerónimo Montalvo²

Resumen

En este trabajo se estiman distintas elasticidades de la demanda del transporte público urbano dentro de los límites de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), específicamente, de los servicios de subterráneo y ómnibus que realizan todo su recorrido dentro de la Capital Federal. Para ello se utiliza una base de datos con periodicidad mensual entre los años 1993-2013 y, mediante el uso de dos metodologías diferentes – modelos dinámicos y el de cointegración y modelos de corrección de errores, se estiman– los coeficientes de corto y largo plazo, haciendo especial hincapié en las elasticidades-precio de la demanda de cada servicio.

En línea con estudios existentes referidos en la revisión bibliográfica, se encuentran demandas inelásticas con coeficientes de largo plazo mayores a los corto plazo. En el caso del subte, donde fue posible utilizar más variables explicativas, ambos métodos de estimación arrojan valores que rondan una elasticidad-precio negativa entre 0,1 y 0,2. Por su parte, en relación al ómnibus, con más dificultades de estimación, la velocidad de ajuste de la demanda a su propio precio es mucho menor, implicando mayores diferencias entre las elasticidades de corto y largo plazo, si bien los valores estimados de estas últimas son muy cercanos a los estimados en la experiencia internacional (-0,5).

Abstract

This paper estimates the demand elasticity of two urban public transport services within the limits of the City of Buenos Aires, i.e., underground subway services and buses whose entire route runs within the boundaries of the city. I use a monthly database from 1993 until 2013 and, by using two different methodologies –dynamic models and cointegration and error correction models–, different regressions are analyzed to find the short and long-term coefficients, with particular emphasis on price-elasticities of the two demands.

Consistent with the literature review, I find inelastic demands with long-term coefficients higher than short ones. In the case of the subway, where more explanatory variables are available, both econometric methods generate negative own price-elasticities between 0.1 and 0.2. Meanwhile, regarding buses, where the estimation is more difficult, the demand reacts more slowly to changes in prices, which is shown by larger differences between short and long-term estimates, even though the latter are close to what international experience shows (-0.5).

¹ Especial agradecimiento a mi director, Santiago Urbiztondo, por sus valiosísimos aportes y comentarios durante el proceso de construcción de esta tesis. Todos los errores u omisiones que puedan llegar a haber son de mi entera responsabilidad.

² E-mail: jeromontalvo@gmail.com

Introducción

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) posee una población de aproximadamente 16,5 millones de personas, algo más que la tercera parte del total de los habitantes de Argentina, concentrados en una superficie que apenas abarca el 0,1% de la superficie total del país (5.045 hab/km²). Esta alta densidad poblacional se exagera cuando se tienen en cuenta los datos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), donde unas 3 millones de personas viven en un área de 202 kilómetros cuadrados, alcanzando los 14.851 hab/km². La CABA es el centro de toda esta área y la zona donde confluyen la mayoría de los recorridos del transporte público. De esta manera, por sus características propias, esta estructura conlleva problemas importantes de congestión, siendo el rol de las políticas públicas enfrentar esta problemática y generar sensibles mejoras en la calidad de vida de las personas.

El AMBA cuenta con distintos tipos de transporte público disponibles para que las personas puedan trasladarse entre distintos puntos del área, teniendo como foco o destino principal la CABA: ferrocarril, subterráneo y ómnibus. Este último se puede desagregar entre aquellos servicios que realizan todo su recorrido dentro de la CABA (ómnibus tipo I) y los que tienen solo una de las cabeceras allí (ómnibus tipo II). En relación a los ferrocarriles, se cuenta con 7 ramales que también poseen cabecera en la CABA iniciando / finalizando sus recorridos en distintas zonas de la provincia de Buenos Aires. Por último, el servicio de subterráneo tiene su recorrido completo dentro de los límites de la Capital Federal. Esta configuración hace que estos diferentes medios sean tanto complementarios como sustitutos entre unos y otros.³

El objetivo de este trabajo es concentrarse en dos medios de transporte público que realizan todo su recorrido dentro de la CABA y estimar cómo varía la demanda de los mismos ante cambios en las tarifas –tanto propias como de las alternativas de transporte público–, controlando con otros determinantes tales como el nivel de actividad económica y la calidad del servicio.⁴ Además, al

³ Naturalmente, todos estos medios de transporte público coexisten, y compiten de distinta manera, con medios individuales alternativos –taxis, automóvil, bicicleta, etc.

⁴ Claramente, los medios de transporte privado son alternativas que compiten con los medios públicos colectivos considerados en este estudio, y en tal sentido sería deseable testear el impacto de (y controlarlo) diversos indicadores de costos de los primeros sobre estos últimos. En tal sentido, dos variables salientes del costo del transporte privado son el precio de la nafta y del estacionamiento en el micro-centro de CABA. Sin embargo, estas dos variables fueron excluidas del trabajo. En el primer caso, la variable no aportó coeficientes intuitivos y además desconfiguró otros resultados, mientras que en el segundo caso no fue posible conseguir una serie mensual anterior al año 2009.

observar solamente la CABA se reduce fuertemente la heterogeneidad en la cobertura de los distintos tipos de servicio, facilitando la identificación de la posible competencia o sustitución entre ambos.⁵ Para ello se tiene en cuenta el servicio de subterráneo y los ómnibus que se encargan de transportar a los pasajeros dentro de los límites de la capital del país. En primer lugar se tratará de evidenciar si los cambios en los determinantes de los distintos medios son significativos en las demandas de transporte, para luego –de ser así– estimar cuál es la elasticidad-precio de la demanda de cada uno.

Los cambios porcentuales en la cantidad demandada ante cambios porcentuales en factores determinantes de la misma se conocen como elasticidades de la demanda:

$$E = \frac{\text{cambio porcentual de la cantidad demandada}}{\text{cambio porcentual de un factor determinante}}$$

Estas pueden tomar valores positivos o negativos, dependiendo de la dirección de cambio de la cantidad demandada ante los cambios en el factor específico considerado. Es decir, una elasticidad positiva refleja una situación en la cual el cambio en la cantidad demandada sea en la misma dirección que el cambio en el factor examinado, por ejemplo ambos aumentan, mientras que la elasticidad negativa representa el caso contrario. Además, la elasticidad de la demanda se puede clasificar según sea su magnitud como inelástica, unitaria o elástica, dependiendo si el valor absoluto de la elasticidad es menor a uno, igual a uno o mayor a uno, respectivamente. Por último, las elasticidades pueden ser estables durante toda la curva de demanda o crecer o decrecer según tramos de la misma. En el presente trabajo, debido a las formas funcionales supuestas (en particular, la expresión de las variables en logaritmos), se va a estimar una elasticidad constante.

En relación a los posibles factores determinantes de la demanda del transporte público urbano, usualmente se tienen en cuenta distintos tipos de precios (incluyendo la tarifa propia y la tarifa o precio del medio de transporte alternativo en cuestión), el nivel de actividad económica del lugar de estudio, el nivel de ingresos de población, el nivel de confort y calidad del servicio prestado, el tiempo de viaje, etc. Como se dijo, se focalizará en las elasticidades-precio de las demandas de ambos servicios, es decir la medición de los cambios porcentuales en las cantidades demandadas

⁵ Debe señalarse que en términos estrictos, no todos los habitantes de CABA tienen la posibilidad de elegir entre los distintos medios de transporte público –colectivos y trenes/subtes– para satisfacer sus necesidades individuales, según sea su localización y su destino. En tal sentido, como es cierto para cualquier producto o servicio cuyos consumidores son heterogéneos en sus preferencias, las elasticidades-precio computadas corresponden a la población en su conjunto y no a cada uno de los habitantes de CABA.

ante cambios porcentuales en las tarifas de ambos servicios, resultando en elasticidades-precio directas (cuando varía la tarifa propia) y cruzadas (cuando varía la tarifa del medio de transporte alternativo). Los factores a considerar dependerán también del tipo de datos que se utilicen, en particular cuán agregados son los mismos para alcanzar más o menos nivel de detalle.

Finalmente, entender el comportamiento de la demanda del transporte público a través de la estimación de elasticidades es muy importante para diferentes tipos de análisis:

- **proyecciones de la demanda**, utilizando los coeficientes estimados de cambio ante variaciones en variables tales como el nivel de actividad económica, el aumento de la población o densidad, etc.
- **decisiones empresariales** ligadas a la gestión del transporte público, dando una gran importancia al grado de elasticidad de la demanda ante cambios en las tarifas para poder determinar si el ingreso total aumenta o disminuye.
- **políticas públicas**: los problemas de congestión en las grandes urbes comprometen a mejorar las políticas de movilidad urbana y en ese sentido el transporte público juega un rol muy importante. La herramienta más directa del hacedor de política, la tarifa del servicio, junto con otras cuestiones muy importantes como la calidad y confort del mismo, son determinantes para incentivar a los individuos a utilizar los medios de transporte colectivo.

Revisión bibliográfica

Hay una vasta bibliografía abocada a la estimación de la demanda de transporte público colectivo de pasajeros, fundamentalmente desarrollada en el exterior del país, en donde se aplican diferentes tipos de metodologías y se exploran distintas bases de datos. Se utilizan tanto datos agregados, como es el caso de series temporales, *cross section*, panel, entre otros, y datos desagregados, como puede ser el uso de encuestas, métodos *before and after*, precios de transferencia, etc. En general, los análisis se centran en estimar la elasticidad-precio de la demanda, es decir el efecto del cambio en la tarifa del servicio en cuestión sobre la cantidad de pasajeros transportados. En este trabajo se tiene especial foco sobre esta elasticidad.

Los estudios evidencian en su mayoría que la demanda de transporte público es precio-inelástica (esto es, que cambios en las cantidades demandadas son menos que proporcionales al cambio en la tarifa), y mayor (en términos absolutos) en el largo plazo que en el corto plazo, implicando que en el horizonte más lejano el consumidor realiza todos los ajustes necesarios en sus decisiones de consumo al evaluar las alternativas disponibles.

Una revisión de estudios en Gran Bretaña llevada a cabo por Wardman y Shires (2003) exhibe la media de la elasticidad-precio de la demanda para distintos servicios de transporte público. En el caso del ómnibus, sobre un total de 305 elasticidades, se deduce que el promedio asciende a -0,5, mientras que en el caso del subterráneo, sobre 42 valores estimados, la media se eleva a -0,3.

Como antecedentes a las metodologías y uso de datos propuestas en este trabajo, Dargay y Hanly (2002) estiman la elasticidad-precio de la demanda de para los servicios de ómnibus urbanos de Londres utilizando un modelos de regresiones dinámicas, mientras que Wijeweera y Charles (2013) estudian los determinantes de la demanda de pasajeros de trenes en Perth con la aplicación de un modelo de cointegración y corrección de errores.

En tanto, en el ámbito nacional la bibliografía es escasa como consecuencia en parte de la falta de datos públicos, tanto agregados como desagregados (encuestas). En el interior del país, se cuenta con estudios en Salta-Posadas (Liendro, 2003) y Gran Mendoza (Reta, 2006), los cuales mediante el uso de encuestas pertinentes aplicaron un modelo de elección discreta para estimar los distintos determinantes de la demanda.

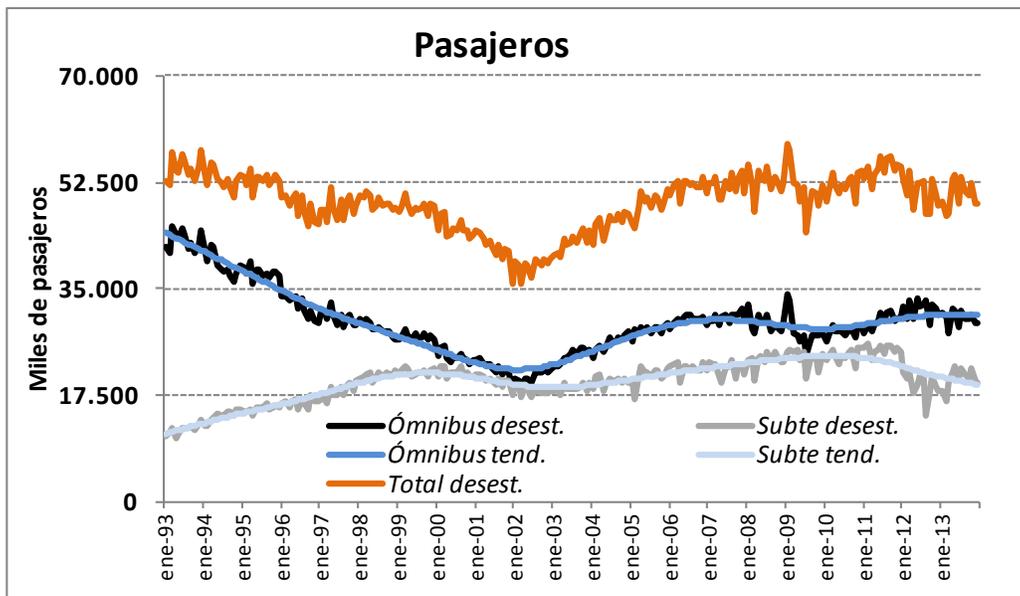
Para la región metropolitana, más específicamente la CABA, Garcia (2002), también bajo la teoría de la preferencia revelada, utiliza distintas encuestas para estudiar las reacciones de los consumidores ante cambios en los determinantes de la demanda.

Finalmente, como antecedente del uso de series temporales, Sartori (2003) presenta una estimación de elasticidades de demanda para el transporte urbano de pasajeros por ómnibus de la ciudad de Córdoba, utilizando datos para el período 1993 – 2000. No obstante, este último trabajo no estudia relaciones de corto y largo plazo ni tampoco aborda la estacionariedad de las series, de manera tal que no puede descartarse que las estimaciones sean inconsistentes/sesgadas.

Datos

Para la confección del estudio se utilizaron datos con periodicidad mensual entre los años 1993 y 2013. La cantidad de pasajeros transportados en el servicio de subterráneo y ómnibus de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), ambas series tratadas como variables dependientes en sus respectivos modelos, se revelan del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Como se explicó, en el caso del ómnibus los servicios incluidos son aquéllos prestados con ambas cabeceras dentro de la CABA, dejando de lado las líneas que operan con una o ambas cabeceras en la provincia de Buenos Aires. Por este motivo, si bien hay una importante cantidad de pasajeros que utilizan los servicios que poseen una cabecera fuera de la CABA para transportarse dentro de la propia ciudad, que no son contemplados en las estadísticas utilizadas aquí, esta omisión a priori no es relevante producto de que la tarifa de ambos servicios es la misma y por lo tanto es natural suponer una proporcionalidad en la evolución del uso de colectivos con cabeceras intra-CABA y extra-CABA para transportarse dentro de la CABA. En relación al subterráneo, vale mencionar que los datos de los pasajeros totales transportados excluyen aquellos de la línea H (inaugurada en 2007), para que este efecto no distorsione los resultados.⁶

Grafico nº 1: Cantidad de pasajeros en ambos servicios y el total, en términos desestacionalizados (enero 1993 – diciembre 2013).

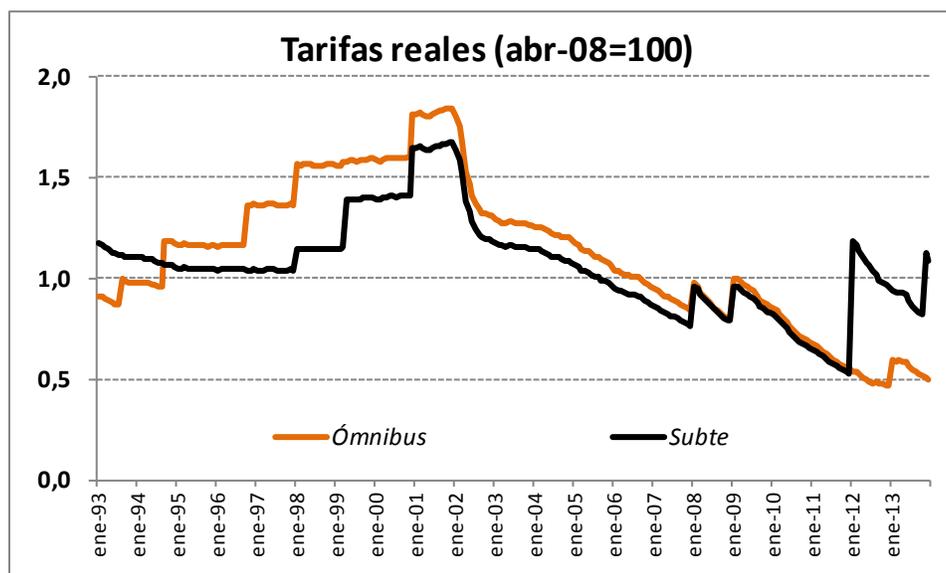


⁶ De todas maneras, se analizó teniendo en cuenta la incorporación de la línea H para observar si los resultados del ómnibus o subterráneo se modificaban, no habiendo cambios significativos.

Se observa en el gráfico que durante todo el período es mayor el número de pasajeros transportados en ómnibus que en subte, aunque la brecha se redujo sensiblemente a lo largo del mismo. En efecto, en el año 1993 el transporte de superficie transportaba casi 4 veces más que el subterráneo, pero esta brecha se fue achicando para alcanzar en el año 2001 una diferencia de sólo un 10% luego del sostenido incremento de la cantidad pasajeros del subte y reducción de la cantidad transportada en ómnibus. Posteriormente, finalizado el período de crisis desatado a fines de 2001, donde se observa una caída de la cantidad de pasajeros transportados totales, arranca un período de recuperación para ambos, más allá de una destacada merma en el caso del subte a fines de 2011 coincidente con el nuevo cuadro tarifario aplicado al transferirse la regulación del mismo desde el gobierno nacional al de la CABA.

Para explicar la evolución de las variables dependientes, en ambos casos se utiliza la tarifa de cada servicio. En el caso del subterráneo, la misma fue provista por la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda GCBA sobre la base de datos de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), y ésta se deflacta por un índice de precios de elaboración propia (conformado por el IPC-GBA INDEC hasta 2007, luego IPC 7 provincias entre 2008 y 2010, y finalmente, desde 2011, IPC Congreso). Por su parte, en el caso del ómnibus la tarifa media para los servicios dentro de Capital Federal proviene del INDEC (y es deflactada con el mismo índice de precios).

*Gráfico n°2: Tarifas reales para los servicios de ómnibus y subterráneo
(enero 1993 – diciembre 2013).*



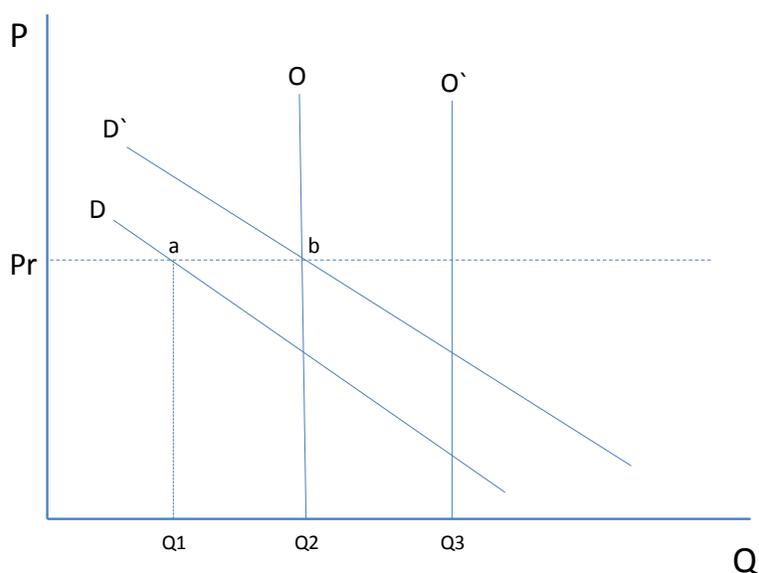
Del Gráfico nº2 se desprende que, con excepción del inicio del período y sobre el final, la tarifa real del ómnibus ha sido siempre superior a la del subterráneo, con una mayor brecha entre ambas en la segunda mitad de la década del 90. Se desprende del Gráfico nº2 que hasta el año 2001 se contemplaba una etapa ascendente de tarifas, para que a partir del año 2002 las mismas caigan de manera sostenida (con excepción de algunos aumentos posteriores al año 2008).

También se tiene en cuenta un indicador de actividad, haciendo uso del Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE) que publica el INDEC. Este indicador es para el total del país, y debe utilizarse aquí por falta de un indicador de frecuencia mensual propio para la CABA. Sin embargo, la limitación emergente parece menor dado que el EMAE contiene una fuerte ponderación de CABA dentro del cálculo del mismo, mientras que la correlación de la actividad de la CABA con la del resto del país no difiere significativamente considerando series anuales por ejemplo.

Finalmente, con propósito de encontrar un indicador de calidad o confort del servicio, en el caso del subterráneo se utiliza una serie que mide la cantidad de coches por kilometro (fuente: Observatorio Nacional de Datos de Transporte, Universidad Tecnológica Nacional), representativa del producto del número de vagones utilizados y las distancias recorridas, que de alguna manera refleja la frecuencia del servicio (dado que la cobertura geográfica no sufrió modificaciones relevantes en el período). En tal sentido, podría pensarse que un incremento de los coches por kilometro representa una expansión de la oferta, por lo que estaríamos ante el inconveniente de tener una oferta endógena y la necesidad de estimar un sistema de ecuaciones para encontrar el equilibrio. Sin embargo, es importante recalcar en este caso que este indicador actúa como una mejora de la calidad del servicio (dado que la restricción de oferta nunca opera en sentido estricto sino incrementando la incomodidad por viajar con mayores demoras, menor comodidad, etc.), representando un desplazamiento de la (función de) demanda para combinación de tarifas (propia y alternativa) e ingresos de los distintos pasajeros potenciales. Así, suponiendo que estamos en presencia siempre de un escenario donde no se registra exceso de oferta del servicio, podemos interpretar este aumento de los coches por kilometro como una menor congestión dentro del servicio, lo que implicaría una mejora del mismo y un aumento de la cantidad de pasajeros resultante de un corrimiento de la función de demanda.

En el siguiente gráfico de oferta y demanda (siendo el precio o tarifa P y la cantidad agregada de viajes Q) se expresa con mayor claridad la idea:

Gráfico n°3: Oferta, demanda y punto de equilibrio del transporte público.



Considérese un punto de equilibrio inicial "a", donde se cruza la demanda D y el precio regulado (Pr), en el cual existe un "exceso de oferta" representado por la diferencia entre Q2 (nivel de oferta inicial dado) y Q1. Tal situación se interpreta aquí de la siguiente manera: el exceso de oferta está definido respecto del caso en el cual todos los kilómetros-vagones (o kilómetros-colectivos) disponibles son utilizados en su plenitud (ocupando tanto los asientos como el espacio de circulación de cada coche), definido como la oferta inicial O, de manera tal que Q1 puede interpretarse como un nivel de oferta en el cual la comodidad de los viajes (por sub-utilizar la oferta máxima disponible) es mayor; en consecuencia, dado el precio Pr y la oferta máxima inicial O, la demanda D tiene como factor determinante la comodidad de los viajes para tal "exceso de oferta", e incorpora los distintos grados de comodidad resultantes a distintos precios posibles. Así, dada la oferta máxima inicial O, se entiende que la demanda al precio Pr no enfrenta una restricción de oferta estricta sino la posibilidad de aumentar o disminuir la utilización del servicio ajustando el grado de comodidad de los viajes. En consecuencia, en caso de ocurrir un desplazamiento de la oferta máxima disponible de O a O' (es decir, un aumento en la cantidad de coches por kilómetro), el nuevo equilibrio –dado Pr– está caracterizado por un desplazamiento de la función de demanda de D a D' (con un nuevo equilibrio en el punto b), ya que el mismo representa una mejora en la calidad de los viajes iniciales y permite utilizar en mayor medida ese medio de transporte sin incrementar el grado de congestión inicial.

En síntesis, el desplazamiento de la oferta conlleva a un desplazamiento proporcional en la demanda (siendo el grado de congestión final presumiblemente menor o igual que el inicial), y tal desplazamiento en la demanda producto de un aumento en la cantidad de coches-kilómetro es el que se modela aquí.⁷

Por su parte, en el caso del ómnibus no fue posible conseguir un buen medidor o proxy de la calidad o confort del mismo, quedando como una inquietud para un próximo trabajo.

Metodología

Para la estimación de las demandas de transporte público urbano en la CABA, en relación a los servicios de ómnibus y subterráneo, se utilizan dos modelos alternativos, controlando de esta manera la robustez de los resultados. Los dos métodos son: por un lado, modelos de regresiones dinámicas, y por otro lado cointegración y modelo de corrección de errores.

Inicialmente se plantea una regresión para ambos medios de transporte teniendo como variable dependiente a la cantidad de pasajeros transportados. Además de las ya mencionadas variables independientes, se generan *dummies* mensuales con fin de controlar por estacionalidad. Por último, todas las variables son expresadas en logaritmos naturales, debido a que los modelos doble-logarítmicos permiten interpretar los coeficientes de las variables respectivas como elasticidades, es decir cambios porcentuales de la cantidad demandada de transporte ante cambios porcentuales de dichas variables.

Específicamente:

$$(1) \ln PT_t = \alpha_0 + \beta_1 \ln TP_t + \beta_2 \ln IA_t + \beta_3 \ln TA_t + \beta_4 \ln IC_t + \Phi_t + \epsilon_t ,$$

donde PT_t son los pasajeros transportados en el período t , TP_t es la tarifa propia en el período t , IA_t es el índice de actividad en el período t , TA_t es la tarifa alternativa en el período t , IC_t es el índice de calidad en el período t , y Φ_t hace referencia a las *dummies* mensuales creadas.

⁷ Simétricamente, podría pensarse un escenario inicial con un equilibrio en el punto "b" con el nivel de oferta inicial O' , lo que equivaldría a la existencia de un exceso de oferta en el servicio respecto de su utilización plena igual a Q3-Q2. En este caso, una reducción en el número de coches por kilometro desplazando la oferta de O' hasta O provocaría un incremento en la congestión, afectando negativamente la demanda y contrayéndola desde D' hasta D .

Modelos de regresiones dinámicas

Siguiendo la explicación de Sosa-Escudero (2009), los modelos de regresiones dinámicas hacen alusión a que las observaciones de un período están relacionadas con aquéllas de otros períodos. Es decir, tanto la variable dependiente como las independientes pueden tener explicación en los rezagos de ellas mismas.

Para este caso particular, lo que se hace es considerar un modelo de ajuste parcial, lo que implica que solo se incluye en el modelo rezagos de la variable dependiente, como deleva la siguiente ecuación:

$$(2) Y_t = \alpha + \beta_0 X_t + \gamma Y_{t-1} + \varepsilon_t.$$

En este modelo, el efecto de aumentar X en el período t en una unidad estará dado por:

- En t el incremento será β_0 (**efecto de corto plazo**)
- En $t+1$ continuará incrementándose, ya que el primer aumento tiene un efecto positivo rezagado: $\gamma\beta_0$
- En $t+2$ tendremos otro efecto rezagado adicional: $\gamma\gamma\beta_0 = \gamma^2\beta_0$
- Y así sucesivamente...

Finalmente, se puede demostrar fácilmente que la sumatoria de estos efectos luego del cambio en X es:

$$(3) \beta_0 + \gamma\beta_0 + \gamma^2\beta_0 + \gamma^3\beta_0 + \dots = \frac{\beta_0}{(1-\gamma)} \text{ (efecto de largo plazo).}$$

Como se observa, el coeficiente de largo plazo estará dado por el coeficiente de corto plazo dividido por la expresión $(1 - \gamma)$, siendo γ el coeficiente del rezago de la variable dependiente.

A manera de intuición, supongamos un aumento de la actividad económica, la cual motiva al mayor uso del transporte público. Habrá en una primera instancia un efecto positivo en la cantidad demandada de transporte público, pero, debido a costos de ajuste enfrentado por los usuarios, parte del aumento será pospuesto para el próximo período, y el otro, etc. Entonces se tiene un efecto de corto plazo y un efecto retrasado adicional para el resto de los períodos, siendo el agregado de estos efectos el de largo plazo.

De esta manera, el modelo a emplear para el cálculo de las elasticidades de la demanda de transporte público de corto y largo plazo será el siguiente:

$$(4) \ln PT_t = \alpha_0 + \beta_1 \ln TP_t + \beta_2 \ln IA_t + \beta_3 \ln TA_t + \beta_4 IC_t + \phi_t + \gamma \ln PT_{t-1} + \epsilon_t.$$

La ecuación anterior es la inicial, con la incorporación como variable explicativa del primer rezago de los pasajeros transportados para cada uno de los servicios.

Cointegración y modelo de corrección de errores

Como explica Montero (2013) en “*Variables no estacionarias y cointegración*”, la econometría de series temporales se encuentra con el problema de medir relaciones entre aquellas variables que tienen una tendencia temporal, lo que puede llevar a que se consideren significativas relaciones completamente espurias. Estas variables que poseen una tendencia temporal definida son las que se denominan “no estacionarias”, en el sentido de que su valor medio, varianza y covarianza no son estables y crecen o disminuyen sistemáticamente en el tiempo, y estimaciones con las mismas pueden ser espurias, salvo que estén cointegradas.

Formalmente, se dice que una serie temporal es integrada de orden d ($Y_t \sim I(d)$), cuando Y_t se transforma en una serie estacionaria al ser diferenciada d veces. Es decir, una serie es $I(1)$ cuando es necesario diferenciarla una vez para alcanzar la estacionariedad.

De esta manera, dos variables no estacionarias cointegradas son aquellas cuyos residuos en el modelo empleado son estacionarios, habiendo comprobado primeramente que las series son integradas del mismo orden. En este caso las estimaciones son superconsistentes y se pueden inferir efectos de largo plazo. Luego, con el modelo de corrección de errores se estiman efectos a corto plazo.

Engle y Granger (1987) establecen una metodología en tres etapas:

- Estimación de la estacionariedad de las series: en esta etapa, mediante diferentes pruebas de estacionariedad se establece si las series temporales a utilizar son o no estacionarias. A su vez, se establece el orden de integración de las mismas.
- Pruebas de Cointegración: los requisitos para definir la Cointegración son dos. El primero exige que las variables sea integradas del mismo orden y el segundo que exista una

combinación lineal de ambas que sea estacionaria de orden 0 que es, en definitiva, probar la estacionariedad de los residuos.

- **Modelo de corrección de errores:** como extensión, si las variables están cointegradas se pueden utilizar los residuos para corregir los errores y estimar los efectos de corto plazo de las variables. Este modelo a estimar se denomina de corrección de errores y su especificación es:

$$(5) Y_t - Y_{t-1} = \beta(x_t - x_{t-1}) + \gamma(Y_{t-1} - a - bx_{t-1}) + \varepsilon_t.$$

Como se observa en (5), el modelo opera con primeras diferencias y adiciona el segundo término que representa el rezago de los residuos del modelo inicial.

Así, el modelo a emplear para obtener los efectos de corto plazo es:

$$(6) \ln PT_t \mathbf{D1} = \alpha_0 + \beta_1 \ln TP_t \mathbf{D1} + \beta_2 \ln IA_t \mathbf{D1} + \beta_3 \ln TA_t \mathbf{D1} + \beta_4 \ln IC_t \mathbf{D1} + \phi_t + \delta \epsilon_{t-1} + \mu_t,$$

siendo ϵ_{t-1} el primer rezago de los residuos estimados del modelo de largo plazo. Aquí el coeficiente del mismo (δ en la ecuación (5)) debe ser negativo y significativo para darle validez al modelo.

Resultados

Regresiones dinámicas - Subterráneo

Comenzando con el servicio de transporte subterráneo, en el modelo de regresiones dinámicas se estima la siguiente ecuación:

$$(7) \ln PT_t = \alpha_0 + \beta_1 \ln TP_t + \beta_2 \ln EMAE_t + \beta_3 \ln TA_t + \beta_4 L3_lnCoheXKM_t + \phi_t + \gamma \ln PT_{t-1} + \epsilon_t.$$

Como se observa, se estima la ecuación (4), aquí explicitándose el índice de actividad como EMAE y la variable que se utiliza como *proxy* de calidad, que son los coches por kilometro. Vale mencionar respecto de esta última variable que la misma se toma en su tercer rezago, implicando que los cambios en la demanda de transporte son afectados tardíamente ante cambios en el indicador de calidad. En el siguiente cuadro se develan los resultados:

Cuadro n°1: Modelo de regresiones dinámicas. Subterráneo. Corto y largo plazo.

VARIABLES	Pasajeros subte	
	Corto plazo	Largo plazo
Tarifa subte	-0,132*** (0,0328)	-0,181
EMAE	0,481*** (0,0577)	0,658
Tarifa ómnibus	0,207*** (0,0334)	0,283
Lag3 Coches x Km	0,358*** (0,0509)	0,490
Lag Pasajeros subte	0,269*** (0,0592)	
Constante	-0,500 (0,455)	
Observaciones	216	
R-cuadrado	0,939	

Errores estándar entre paréntesis. *, **, ***, nivel de significatividad del 90%, 95% y 99%, respectivamente.

Se menciona primeramente que todos los coeficientes son altamente significativos (al 99%), con excepción de la constante. La primer variable explicitada, referente a la tarifa propia del servicio, tiene un coeficiente de -0,132, esto es, muestra una demanda con pendiente negativa e inelástica, consistente con la evidencia emergente de los estudios previos, e indica que ante un aumento del 10% en la tarifa hay una caída del 1,3% en la cantidad de pasajeros transportados en el corto plazo. Cuando se computa la elasticidad de largo plazo gracias al coeficiente obtenido del rezago de la variable dependiente (0,269), el descenso de pasajeros alcanza el 1,8%. Así, se deduce que la elasticidad-precio de la demanda del subterráneo de la CABA se ubica en los valores -0,1 y -0,2, muy cercanos a trabajos previos.

Por otro lado, cuando se analiza el coeficiente de la tarifa alternativa se observa que la correspondiente al ómnibus es significativa y positiva, indicando que el servicio de transporte colectivo urbano es sustituto del subte. Concretamente, un aumento de la tarifa del ómnibus del 10% genera un aumento de los pasajeros transportados en el subte del 2,1% en el corto plazo y de 2,8% en el largo plazo.

Continuando con las demás elasticidades, se encuentra que un aumento del 10% en el nivel de actividad, estimado mediante el EMAE, da lugar a un aumento del 4,8% en la cantidad de pasajeros transportados en el corto plazo y de 6,6% en el largo plazo, siendo este el factor más

influyente. Por último, en referencia al indicador de calidad del servicio, en este caso denotado por la variable coches-kilómetros, se exhibe que el incremento del mismo es altamente relevante, con elasticidades positivas de corto y largo plazo entre 0,35 y 0,5.

Cointegración y modelos de corrección de errores - Subterráneo

En este segundo modelo se analiza la cointegración y el modelo de corrección de errores (MCE). Como primera medida, para estimar los efectos de largo plazo se plantea la ecuación inicial, testeándose la estacionariedad de los residuos:

$$(8) \ln PT_t = \alpha_0 + \beta_1 \ln TP_t + \beta_2 \ln EMAE_t + \beta_3 \ln TA_t + \beta_4 L3_lnCoheK_t + \phi_t + \epsilon_t.$$

Luego, utilizando el rezago de los residuos de la ecuación anterior y las variables en primeras diferencias se estima el MCE:

$$(9) \ln PT_t D1 = \alpha_0 + \beta_1 \ln TP_t D1 + \beta_2 \ln EMAE_t D1 + \beta_3 \ln TA_t D1 + \beta_4 L3_lnCoheK_t D1 + \phi_t + \delta \epsilon_{t-1} + \mu_t.$$

Así, estimado el modelo original y comprobada la cointegración entre las variables se desprende la relación de largo plazo expuesta en el Cuadro n°2. Una vez más, los coeficientes son todos significativos a un nivel de significatividad del 99%, con excepción de la constante. Por su parte, en el Cuadro n°3 se observan las elasticidades de corto plazo estimadas por el modelo de corrección de errores. En este último se destaca también la alta significatividad en todos los casos y en particular cabe destacar el signo negativo del coeficiente del término de corrección al error (TCE), necesario para que el modelo sea válido.

Respecto a la elasticidad-precio de la demanda, se desprende que la misma nuevamente es negativa y se ubica en valores cercanos a los encontrados previamente en el modelo de regresiones dinámicas. Específicamente, un aumento de la tarifa del subte del 10% tiene su correlato en una caída en la cantidad demandada del 1,6% y 1,9% para el largo y corto plazo, respectivamente. Si bien la diferencia entre corto y largo plazo vuelve a no ser sustancial, en este caso es llamativa la mayor reacción de los pasajeros en el corto plazo, generándose una especie de efecto de *overshooting* o sobreacción en un primer momento para luego acomodarse completamente.

Esta sobre-reacción en el corto plazo vuelve a darse en el caso de la elasticidad de la demanda del subte con respecto a la actividad y a la tarifa del ómnibus. En el primer caso, el coeficiente para el EMAE se eleva a 0,64 en el largo plazo, implicando un incremento del 6,4% en la cantidad de pasajeros transportados ante un incremento del 10% en el nivel de actividad. No obstante, cuando se analiza el corto plazo este coeficiente es sensiblemente mayor, explicitando un aumento del 13% para la misma simulación y convirtiéndose la demanda en elástica. De la misma manera, pero con una diferencia notablemente menor, el coeficiente de la tarifa del ómnibus exhibe un valor menor en el largo plazo, ubicándose también en valores muy cercanos a los exhibidos en el modelo de regresiones dinámicas, entre los -0,25 y -0,3.

Cuadro n°2: Cointegración (largo plazo)

VARIABLES	Pasajeros subte
	Largo Plazo
Tarifa subte	-0,161*** (0,000)
EMAE	0,648*** (0,000)
Tarifa ómnibus	0,262*** (0,000)
Lag3 Coches x Km	0,501*** (0,000)
Constante	-0,762 (0,109)
Observaciones	216
R-cuadrado	0,932

Cuadro n°3: MCE (corto plazo)

VARIABLES	Pasajeros subte
	Corto Plazo
D1 Tarifa subte	-0,194*** (0,000)
D1 EMAE	1,295*** (0,000)
D1 Tarifa ómnibus	0,303*** (0,000)
D1 Lag3 Coches x Km	0,245*** (0,000)
TCE	-0,590*** (0,000)
Constante	-0,105*** (0,000)
Observaciones	216
R-cuadrado	0,859

Errores estándar entre paréntesis. *, **, ***, nivel de significatividad del 90%, 95% y 99%, respectivamente.

Regresiones dinámicas - Ómnibus

Se analiza ahora la demanda del servicio de ómnibus para la CABA, comenzando con el modelo de regresiones dinámicas. Para ello, se estima la siguiente ecuación:

$$(10) \ln PT_t = \alpha_0 + \beta_1 \ln TP_t + \beta_2 \ln EMAE_t + \beta_3 \ln TA_t + \phi_t + \gamma \ln PT_{t-1} + \epsilon_t$$

claramente coincidente con la función estimada para el servicio de subterráneo salvo en cuanto a que en este caso no se cuenta con una variable explicativa que aproxime la calidad (velocidad, frecuencia, comodidad, etc.) del servicio. En el siguiente cuadro se presentan los resultados:

Cuadro nº4: Modelo de regresiones dinámicas. Ómnibus. Corto y largo plazo.

VARIABLES	Pasajeros Ómnibus	
	Corto plazo	Largo plazo
Tarifa ómnibus	-0,042** (0,0204)	-0,477
EMAE	0,058** (0,0287)	0,659
Tarifa subte	-0,028 (0,0203)	
Lag Pasajeros ómnibus	0,912*** (0,0234)	
Constante	1,119*** (0,346)	
Observaciones	251	
R-cuadrado	0,946	

*Errores estándar entre paréntesis. *, **, ***, nivel de significatividad del 90%, 95% y 99%, respectivamente.*

Aquí, a diferencia del subterráneo no todas las variables tienen un valor alto de significatividad. Comenzando con la tarifa del propio servicio, ésta se presenta como negativa y significativa para un nivel de confianza del 95%, de manera que ante un aumento del 10% en dicha tarifa la cantidad de pasajeros transportados caerá 0,4%, implicando una respuesta muy tenue. No obstante, al analizar el coeficiente de largo plazo en este modelo de regresiones dinámicas, se observa que el mismo es considerablemente mayor, evidenciando una caída de 4,8% en la cantidad demandada para la misma simulación planteada. Este último valor es bien cercano a la evidencia empírica internacional, la cual se ubica en torno a una elasticidad de -0,5 para los ómnibus, como indica el trabajo de Wardman y Shires (2003) para Gran Bretaña.

Volcando la atención sobre el efecto de la tarifa alternativa, en este caso la del subterráneo, se observa que la misma no es significativa. Esta no significatividad podría deberse a que el subte es un sustituto muy imperfecto del ómnibus, debido a que éste cubre un área mucho menor en la CABA que la que cubre el servicio de superficie, y por lo tanto cambios en las tarifas del subterráneo pueden no ser determinantes en la demanda total de pasajeros de ómnibus. De otro modo, como se presentó previamente, las tarifas de ómnibus sí son determinantes de la demanda de pasajeros del subte, consecuencia de la casi perfecta sustitución en el servicio.

Por último, y debido a no contar con un indicador de calidad para el servicio del ómnibus, el EMAE tiene un signo positivo al igual que en el caso del subte, mientras que de la misma manera que lo ocurrido en el caso de la tarifa propia se encuentra una sensible amplitud entre el corto y el largo plazos. En concreto, un aumento en el nivel de actividad del 10% hace incrementar la cantidad de pasajeros transportados en 0,6% y 6,6% para el corto y largo plazo, respectivamente.

Cabe señalar que no contar con una variable que se aproxime a la calidad del servicio y una tarifa de transporte alternativo puede conllevar a que los resultados en este caso del ómnibus estén sesgados por omisión de variables, por lo que los mismos se consideran preliminares a la espera de poder ser estimados con más precisión en el futuro.

Cointegración y modelo de corrección de errores - Ómnibus

En este caso resultó imposible estimar las relaciones de corto y largo plazo para los determinantes de la cantidad de pasajeros transportados en ómnibus. Ello se debió a que los residuos del modelo inicial no fueron estacionarios y de esta manera no se logró obtener los coeficientes de largo plazo, para luego continuar con el modelo de corrección de errores e inferir efectos de corto plazo.

Comentarios finales

La estimación de las elasticidades de la demanda de transporte público urbano para los servicios de ómnibus y subterráneo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires permite extraer algunas interesantes conclusiones.

En primer lugar, para ambos medios de transporte y bajo los dos métodos de estimación utilizados, la elasticidad-precio de la demanda se presenta negativa e inelástica cualquiera sea el horizonte temporal analizado. A su vez, los valores son menores en el corto plazo, excepto en el modelo de cointegración y corrección de errores para el subterráneo, donde parecería haber una sobre-reacción inicial en algunos coeficientes.

En el caso del ómnibus se exhibe una importante amplitud entre los coeficientes de corto y largo plazo, encontrando en este último período un valor de elasticidad-precio cercano a $-0,5$, en línea con los valores reportados por Wardman y Shires (2003). Por su parte, en el subterráneo se observa que los valores rondan entre $-0,1$ y $-0,2$ cualquiera sea el horizonte temporal y la metodología aplicada. De esta manera, tomando el horizonte lejano, la elasticidad-precio de la

demanda del ómnibus es mayor que la del subte, en línea con los trabajos de Balcombe et al (2004) y Litman (2004).

Haciendo referencia a la complementariedad o sustitución entre ambos servicios, se desprende que en el caso del subte la tarifa correspondiente al ómnibus es significativa y tiene un signo positivo, lo que implica que el servicio es sustituto. Sin embargo, esta relación no se da en el caso contrario, es decir, la tarifa del subte no es un determinante significativo en la cantidad de pasajeros transportados del ómnibus.

Cuadro nº5: Resumen de los coeficientes estimados para la elasticidad-precio y elasticidad-precio cruzada de la demanda de transporte público urbano.

		Elasticidad-precio		Elasticidad-precio cruzada	
		Reg. dinámicas	Cointeg. y MCE	Reg. dinámicas	Cointeg. y MCE
Subte	Corto plazo	-0,132	-0,194	0,207	0,303
	Largo plazo	-0,181	-0,161	0,283	0,262
Ómnibus	Corto plazo	-0,042	-	no significativa	-
	Largo plazo	-0,477	-	no significativa	-

Asimismo, el EMAE es el factor que más parece influenciar la cantidad de pasajeros transportados en ambos casos, por lo que el nivel de actividad económica aparece como determinante muy importante de la demanda de ambos servicios, cuyas elasticidades-ingreso en el largo plazo son cercanas a 0,6. En tanto, en el caso en que se dispuso de una variable utilizable como *proxy* de la calidad (coche-kilómetro, en el subte), la misma resultó positiva y significativa, de manera tal que mayores niveles de oferta del servicio conducen a una mayor demanda asociada a la mayor calidad que permite el incremento en la oferta.

Bibliografía

- [1] Balcombe, R., Mackett, R., Paulley, N., Preston, J., Shires, J., Titheridge, H., Wardman, M. y White, P. (2004). "The demand for public transport: a practical guide". Transport Research Laboratory, Report TRL593.
- [2] Boilard, F. (2011). "La demande de l'essence au Canada. Analyse de la stabilité de l'élasticité-prix et revenu sur le période 1970-2009". Département d'économique. Faculté des sciences sociales. Université Laval.
- [3] Dargay, J.M. y Hanly, M. (2002). "The demand for local bus services in England". Journal of Transport Economics and Policy, 36 (1). pp. 73-91. ISSN 0022-5258
- [4] García, M. (2002). "Una aproximación microeconómica a los determinantes de la elección del modo de transporte".
- [5] Gschwender, A. y Jara-Díaz, S.R. (2007). "Elasticidades de la demanda del transporte público urbano: síntesis e interrelaciones". XIII Congreso Chileno de Ingeniería de Transporte, Santiago. Departamento de ingeniería civil. Universidad de Chile.
- [6] Gines de Rus, M. (1990). "Public transport elasticities in Spain". Journal of Transport Economics and Policy. University of Leeds.
- [7] Girardotti, L.M. (2003). "Economía del transporte. Función económica del transporte". Departamento de transporte. Facultad de Ingeniería. Universidad de Buenos Aires.
- [8] Goodwin, P.B. (1992). "A review of new demand elasticities with special reference to short and long run effects of price changes". Journal of Transport Economics and Policy.
- [9] Islas Rivera, V., Rivera Trujillo, C. y Torres Vargas, G. (2002). "Estudio de la demanda de transporte". Secretaría de comunicaciones y transportes. Instituto mexicano del transporte. Publicación técnica No. 213.
- [10] Liendro, N. (2013). "Determinantes de la demanda de transporte: una comparación entre Salta y Posadas". XLVIII Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Política. Instituto de Investigaciones Económicas Universidad Nacional de Salta (UNSa).
- [11] Litman, T. (2004). "Transit Price Elasticities and Cross-Elasticities". Victoria Transport Policy Institute. Journal of Public Transportation, Vol. 7, No. 2, pp 37-58.
- [12] Litman, T. (2013). "Transport Elasticities: Impacts on Travel Behaviour". Victoria Transport Policy Institute. Sustainable Urban Transport Technical Document.
- [13] Litman, T. (2013). "Understanding Transport Demands and Elasticities". Victoria Transport Policy Institute.
- [14] Matas, A. (1991). "La demanda del transporte urbano: un análisis de las elasticidades y valoraciones del tiempo". Universidad Autónoma de Barcelona. Investigaciones Económicas (Segunda época). Vol. XV, n°2, págs. 249-267.

- [15] Muller, A. (2013). "El transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires: ¿hacia el "colapso"?. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina.
- [16] Neumeyer, A., Cepellotti, A., Jenik, E., Santaella, G. y Vernhes, G. (2013). "Evolución y evaluación del transporte público en el área de Buenos Aires: 1960-2013. Congestión y deterioro". Universidad Torcuato Di Tella. XLVIII Reunión Anual Asociación Argentina de Economía Política.
- [17] Oum, T.H., Waters, W. y Yong, J. (1992). "Concepts of price elasticities of transport demand and recent empirical estimates". Journal of Transport Economics and Policy.
- [18] Pham, L.H. y Linsalata, J. (1991). "Effects of fare changes on bus ridership". American Public Transport Association, Research and Statistics division.
- [19] Reta, C.E. (2006). "Determinantes socioeconómicos de la demanda de transporte urbano en el Gran Mendoza. Encuesta Origen-Destino 2005". Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Cuyo.
- [20] Sartori, Juan J. P. (2003). "Estimación de elasticidades de demanda para el transporte urbano de pasajeros de la ciudad de Córdoba (Argentina)". XXXVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Mendoza.
- [21] Wardman, M. y Shires, J.D. (2003). "Review of the fare elasticities in Great Britain". Institute of Transport Studies. University of Leeds. UK.

EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS EN LA 4ta.CATEGORÍA

Análisis de las deducciones personales en un contexto inflacionario.

Autores

Geli, Miriam¹

Giustiniani, Patricia Sonia²

Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la
Universidad Nacional de Rosario-República Argentina

Oroño 1261-2000-Rosario-Santa Fe

miriam.geli@fcecon.unr.edu.ar

Teléfono 0341 4802791-95 (interno 183)

48ª JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS

Facultad de Ciencias Económicas de la

Universidad Nacional de Córdoba – República Argentina

16,17 y 18 de septiembre 2015

¹ Geli, Miriam. Docente e Investigadora Facultad de Ciencias Económicas y Estadística U.N.R.

² Giustiniani, Patricia. Docente e Investigadora Facultad de Ciencias Económicas y Estadística U.N.R.

El Impuesto a las Ganancias en la 4ª Categoría. Análisis de las deducciones personales en un contexto inflacionario.

Clasificación JEL: E 62- Política Fiscal, gasto, inversión y finanzas públicas, impuestos

Autores

Geli, Miriam³

Giustiniani, Patricia⁴

Introducción:

El impuesto a las ganancias es un tributo que ocupa un lugar importante en la mayor parte de los sistemas impositivos de los estados modernos como tributo nacional. Si bien la denominación del tributo tiene variaciones y sus aspectos técnicos presentan diferencias en su aplicación práctica, se caracteriza por cualidades bien definidas.

Es una particularidad que diferencia claramente este tributo de otro la de gravar ingresos considerando ésta la forma óptima de medir la capacidad contributiva para aplicar el principio de equidad en la imposición.

Otra singularidad definitoria del impuesto es que como el objetivo es gravar la capacidad contributiva, se toma el beneficio neto y se distingue de los impuestos que gravan los beneficios brutos, ello significa que las deducciones de los costos y gastos son necesarias en este impuesto.

Las exenciones, deducciones personales así como la progresividad de las tasas, son las características salientes y universales de este gravamen.

Uno de los objetivos en Economía en cuanto a Sistemas tributarios, es contribuir a una más equitativa distribución del ingreso.

De esta forma se trata de disminuir mediante la aplicación del impuesto las desigualdades de la economía.

El impuesto a las ganancias es el más apropiado para aumentar la progresividad de la estructura tributaria de un país. Para alcanzar una distribución del ingreso más equitativa, es necesario volcar el peso de la presión tributaria a favor de impuestos directos, como el que analizamos y a su vez resulta conveniente reducir los indirectos, sobre todo los más regresivos, como el I.V.A, que absorbe gran parte de los ingresos de las personas con menos resultados.

³ Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario, miriamgeli1@arnet.com.ar. Avda. Pellegrini 575. 2000 Rosario. 0341- 4817838

⁴ Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario, pgiustiniani@fcecon.unr.edu.ar . Gallo 672. 2000 Rosario. 0341- 4531783

Marcelo Garriga y Walter Rosales⁵ en un caso práctico donde se proponen evaluar el impacto distributivo de la imposición al consumo y a la renta en Argentina, analizan la incidencia del Impuesto al Valor Agregado y a las Ganancias de Personas Físicas, utilizando la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2004-2005. En este trabajo se concluye que “cualquiera sea el método de cómputo utilizado o la variable que mide el bienestar, los resultados indican que el impuesto a las ganancias de las personas físicas es un impuesto claramente progresivo, la carga tributaria recae casi exclusivamente sobre el último quintil de la distribución.”

Según Piketty⁶ “El impuesto no es un asunto técnico, sino eminentemente político y filosófico, sin dudas el primero de todos.” “ Es vital para el Estado social moderno que el sistema fiscal que lo sostiene conserve un mínimo de progresividad o cuando menos que no llegue a ser claramente regresivo en la cima.”

El objetivo de este trabajo es analizar si la aplicación del Impuesto a las Ganancias en la 4ª categoría en nuestro país, cumple con los principios de capacidad contributiva, equidad y progresividad.

1- Principio de la capacidad contributiva

Según Due⁷ “el principio de distribución de la carga impositiva, que está en concordancia con las normas de equidad comúnmente aceptadas, es el de la capacidad de pago. Por “capacidad” se entiende el bienestar económico o el nivel general de vida del contribuyente. El principio de que las normas convencionales de equidad requieren que aquellos que tienen igual capacidad de pago contribuyan en igual forma y que los de mayor capacidad deban pagar más que aquellos que se hallan en posición menos ventajosa, es casi aceptado universalmente.”

Continúa Due definiendo qué se entiende como bienestar económico “el nivel de vida que puede lograrse con un ingreso monetario dado depende en parte de ciertas circunstancias que afectan el monto a gastar para alcanzar un nivel dado de vida. El más obvio es la composición numérica de la familia; cuantos más hijos tenga una familia, menor será el nivel de vida posible con un ingreso monetario dado. Por ello, el mejor criterio de capacidad no es el monto del rédito exclusivamente, sino el mismo ajustado de acuerdo con esas circunstancias.”

Para Musgrave R. y Musgrave P.⁸ “es preciso aplicar un principio alternativo de imposición equitativa. Dicho principio establece que la gente debería contribuir al coste de la administración de acuerdo con su capacidad de pago. Bajo este enfoque, el problema impositivo se analiza por sí mismo, independientemente de la determinación del gasto. Son necesarios unos ingresos totales dados y a cada contribuyente se le exige que pague de acuerdo con su capacidad de pago.”

⁵ Finanzas Públicas en la práctica. Selección de casos y aplicaciones. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Plata.

⁶ Piketty, Thomas; El capital en el siglo XXI, Editorial Fondo de cultura económica.

⁷ Due, Jhon F. Análisis económico de los impuestos; Editorial: “El Ateneo”

⁸ Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Editorial: Mc Graw-Hill-1991

Iturrioz⁹ considera que el criterio para financiar los gastos públicos es un problema de equidad y como tal “un juicio de valor sometido o determinado por el consenso de opiniones razonables de la comunidad” y que hay un asentimiento general que la igualdad o desigualdad a los fines de soportar la carga tributaria están dadas por situaciones o factores económicos, difiriendo solamente en cuál de ellos debe basarse. Luego de descartar otros criterios toma el principio de la capacidad de pago o capacidad contributiva como elemento personal que revela a través de una determinada situación económica de la que infiere la capacidad personal para afrontar el pago de los tributos. Este autor considera que la capacidad contributiva constituye un juicio de valor, una apreciación política que realiza el Estado a través de sus cuerpos legislativos y como tal sujeta a distintos criterios para su medición. En todos los casos continúa, la capacidad de pago surge a partir de determinados montos que cubren lo que se estima nivel mínimo a partir del cual deben soportar la carga tributaria. La definición de estos niveles mínimos y la proporcionalidad, progresividad o regresividad de los respectivos tributos es una cuestión política respaldada en una evaluación razonable de las circunstancias de lugar, tiempo y fines de la tributación.

En su libro Derecho Tributario: consideraciones económicas y jurídicas la Dra. Catalina García Vizcaíno¹⁰ define a la capacidad contributiva como “la aptitud económico-social para contribuir al sostenimiento del Estado” y dice que a la capacidad contributiva se la mide por índices (patrimonio, renta) o por indicios (gastos, salarios pagados, transacciones, etc.)

Hace mención que la doctrina de Griziotti y sus seguidores con relación a la capacidad contributiva como modo de evitar la arbitrariedad introducen un elemento en la tributación difícil de determinar pero que responde a un principio de justicia tributaria. También coincide con la posición de García Belsunce al haber definido la capacidad contributiva como la *diferencia* entre la renta bruta del contribuyente y la suma consistente en las erogaciones indispensables para su consumo más un adecuado porcentaje para su ahorro y capitalización.

En la Constitución Nacional de la Argentina este principio no está taxativamente expresado pero se considera incluido en los principios de la imposición reconocidos por la misma. A este principio se lo suele definir como el límite material del tributo, o sea el Estado no puede exigir el pago de un tributo a aquellos que no cuentan con capacidad económica o capacidad de pago.

En un fallo de la Corte Suprema de Justicia “Navarro Viola de Herrera Vegas, Marta”, del 19/12/89, se dice “Constituye un principio jurisprudencial de la Corte Suprema que “la existencia de una manifestación de riqueza o capacidad contributiva” es “indispensable requisito de validez de todo gravamen, la cual se verifica aún en los casos en que no se exige de aquella que guarde una estricta proporción con la cuantía de la materia imponible”

De este recorrido por las opiniones de algunos de los autores que conforman la doctrina en Finanzas Públicas se puede concluir que el principio de capacidad contributiva es un principio constitucional que debe tenerse en cuenta en el diseño e implementación de los tributos. El

⁹ Iturrioz, Eulogio. Curso de Finanzas Públicas. Editorial Ediciones Macchi, 1981

¹⁰ García Vizcaíno, Catalina. Derecho Tributario: consideraciones económicas y jurídicas

Impuesto a las Ganancias es un impuesto cuya característica fundamental es lograr la equidad del sistema tributario. Deben tributar entonces el impuesto a las ganancias aquellas personas que cuenten con capacidad económica para hacerlo, y tomando la definición de García Belsunce quienes tengan un excedente de su renta neta luego de haber realizado los gastos necesarios para la manutención suya y la de su familia considerando además un razonable monto para ahorro.

En este trabajo se trata de definir una magnitud de ingresos a partir de la cual se considera justo gravar con el Impuesto a las Ganancias. Por supuesto que se coincide con varios de los autores citados respecto a que la fijación del monto imponible es una decisión política y que no hay una medida exacta, sólo existen criterios para definir esta medida.

2-Principio de Equidad

La imposición de acuerdo al principio de equidad implica que las personas con la misma capacidad de pago paguen lo mismo y que las personas con mayor capacidad de pago paguen más, o sea que cabe distinguir dos puntos de vista del concepto de equidad:

Equidad Horizontal: dar igual trato a personas que se encuentran en la misma situación.

Equidad Vertical: dar distinto trato a las personas que se encuentran en distinta situación.

Así el principio de equidad se desdobra en otros dos principios que le son complementarios y que son indispensables para lograr el ideal de justicia tributaria, estos son generalidad y el de igualdad.

A los efectos de establecer la relación entre la distribución del Ingreso, la pobreza y establecer cuando se comienza a tener ingresos que el Estado pueda gravar considerando a los mismos riqueza, debemos abordar algunos conceptos sobre estos temas.

Richard y Peggy Musgrave plantean que existe un acuerdo general en que no debe gravarse una parte inicial de la renta. Definen a la renta imponible como la renta obtenida por las personas menos un mínimo exento. Y para definir ese mínimo exento consideran que sería aquel por debajo del cual se considera que el contribuyente está en una situación de “pobreza”.

Cabe argüir que la desigualdad es fundamentalmente un problema distinto de la pobreza. Analizar la pobreza como un problema de desigualdad, o viceversa, es incorrecto. Estos conceptos están relacionados pero no se subsumen.

2.1. Distribución del Ingreso y Pobreza. Formas de Medirlas

2.1.1. Distribución del Ingreso

Es importante conocer la distribución del ingreso entre las personas en función de su participación en el ingreso para poder aplicar políticas que se estimen convenientes en acuerdo con el objetivo de gobierno o con las metas establecidas como política de Estado si existiesen.

Se comienza analizando algunos datos de distribución del ingreso en Argentina pertenecientes al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)¹¹.

En el cuadro I se encuentran los datos pertenecientes a la población ocupada según la Encuesta Permanente de Hogares.

Cuadro I

Población ocupada. Deciles de ingreso de la ocupación principal (ocupados remunerados). Total nacional urbano y totales provinciales Tercer trimestre de 2014

Total nacional urbano

Grupo decílico	Mínimo	Máximo	Población en miles	% de población	Ingresos en miles de pesos	% de la suma de ingresos	Promedio de horas trabajadas en la semana	Media	Mediana
1	70	1500	1513	10	1287329	1,4	22	851	1000
2	1500	2200	1512	10	2817678	3,2	31	1863	2000
3	2200	3000	1515	10	4156809	4,7	36	2744	2800
4	3000	4000	1513	10	5443072	6,1	39	3597	3600
5	4000	5000	1513	10	6703691	7,5	41	4430	4500
6	5000	6000	1513	10	8030838	9,0	42	5306	5000
7	6000	7000	1513	10	9620713	10,8	43	6357	6000
8	7000	8000	1514	10	11433083	12,9	44	7551	7500
9	8000	11000	1513	10	14086871	15,9	44	9312	9000
10	11000	450000	1513		25220764	28,4	45	16665	14000
Ocupados con ingresos	70	450000	15134	96,5	88800848	100	39	5868	5000
Ocupados sin ingresos			552	3,5			31		
Total			15686	100			38	5661	5000

La distribución de ingresos del cuadro es por deciles, equivale a clasificar la totalidad de los ingresos del menor al mayor, para luego dividir el total de observaciones en grupos de igual dimensión. De este modo, el primer decil del ingreso de los ocupados remunerados equivaldría a diez por ciento de los ocupados de menores ingresos y el último decil al diez por ciento de los ocupados con mayores ingresos.

Se deduce del mismo que a partir de los \$11.000 un individuo pasa a ubicarse dentro del diez por ciento (10%) de la población con mayores ingresos.

Se observa también que el decil diez conserva a casi el treinta por ciento (30%) del total de ingresos.

Como una primera aproximación en relación al impuesto a las ganancias y la reciente entrada en vigencia de la Resolución General N° 3770 para la cuarta categoría, trabajadores en relación de

¹¹ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC) Distribución del Ingreso. Tercer trimestre 2014

dependencia, se puede observar que la misma tiene efecto exclusivamente para los sujetos cuya mayor remuneración y/o haber bruto mensual hubiese sido superior a la suma de \$ 15.000 y no supere los \$ 25.000. De esta forma solo quedan comprendidos los sujetos que de acuerdo a la información brindada por las estadísticas oficiales (INDEC) se encuentran en el décil que más gana de la población.

Asimismo se distingue que el individuo que pertenece al diez por ciento de la población con mayores ingresos tiene una dispersión entre el que menos gana y el que más gana que es cuarenta veces mayor.

La distribución del Ingreso de los hogares o por población ocupada como en el cuadro I podría ser considerada para elaborar una medición de pobreza relativa como en los países europeos.

Para tratar el tema de pobreza y poder concluir con esta digresión, ya que se utilizan datos sobre distribución del ingreso que no se encuentra relacionado aún, es necesario saber que se entiende por pobreza.

2.1.2. Pobreza.

El problema ontológico de la pobreza, es decir que es, se conforma sólo por su forma de medirla.

De acuerdo a un trabajo de Paul Spicker (1999)¹², la diferencia entre absoluto y relativo no estaría en la definición de pobreza, sino más bien son interpretaciones de la manera en que se forma socialmente las necesidades”. Mientras el primer enfoque sostiene que las necesidades – o al menos una parte de ellas- es independiente de la riqueza de los demás, y no satisfacerlas revela una condición de pobreza en cualquier contexto, el segundo plantea que las necesidades surgen a partir de la comparación con los demás, y la condición de pobreza depende del nivel general de la riqueza.

En el trabajo de W.G. Runciman (1966)¹³, la privación relativa es un proceso en el cual las personas se consideran en condición de privación a partir de comparar su situación con la de otras personas. La selección de un grupo de referencia apropiado para la comparación es de gran importancia para determinar si las personas tienen o no un sentido de privación relativa.

Sen, Amartya¹⁴ argumenta que, si bien la sociedad determina ciertas necesidades, no puede negarse la existencia de un “núcleo irreductible” de pobreza absoluta, independientemente del nivel de ingresos de algún grupo referencial. Este núcleo está formado por necesidades cuya insatisfacción representa indiscutiblemente una situación de privación, como por ejemplo, la inanición. En un caso en que todos tengan un ingreso similar pero todos mueran de hambre, no habrá nadie que sea “relativamente más pobre” que el resto, pero difícilmente puede decirse que ninguno es pobre.

¹² Paul Spicker, Sonia Alvarez Leguizamon y David Gordon. Pobreza: Un glosario internacional. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2009. Disponible en Internet Biblioteca de Clacso.

¹³ Runciman, W.G. (1966). Relative deprivation and social justice London: Routledge Kegan Pau.

¹⁴ Sen, Amartya; *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland, 1985.

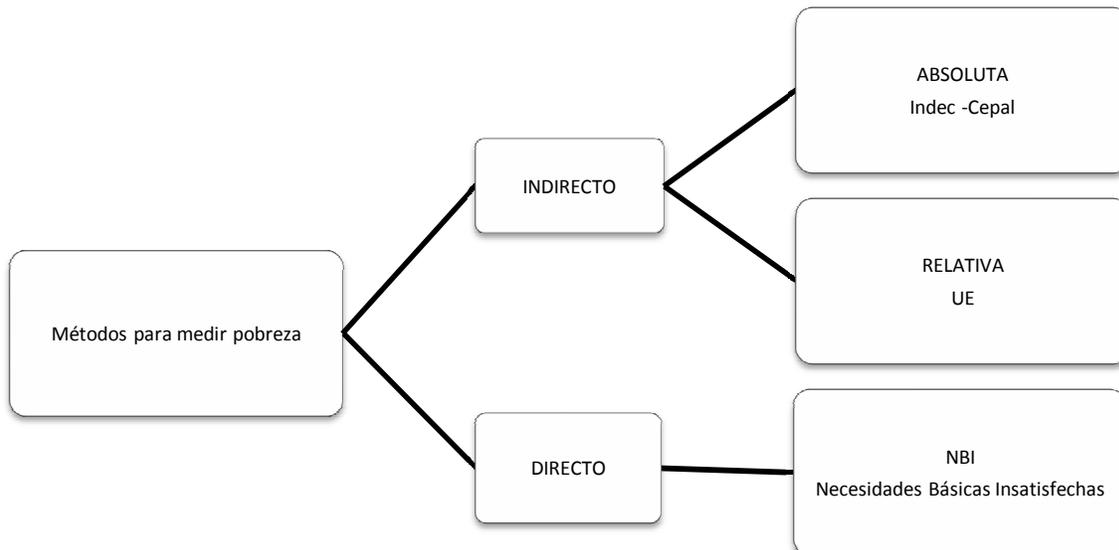
2.1.3. Métodos para medir la pobreza.

A modo de síntesis, se puede exponer en el siguiente gráfico los métodos utilizados en nuestro país, en América Latina y en Europa a través de los indicadores y conceptos antes expuestos.

Para determinar si una persona es pobre, es posible adoptar el enfoque “directo” o uno “indirecto”. Una persona es pobre, según el método directo, sino satisface una o varias necesidades básicas. En nuestro país esta medición se realiza cada diez años, a través de información censal, Censo nacional de Población y Vivienda (CNPyV), la última medición se realizó en el año 2011.

El enfoque “indirecto”, o método del “ingreso”, determina un monto mínimo de ingreso con el cual se satisface un conjunto de necesidades básicas, línea de pobreza (LP), e identifica aquellos hogares o personas cuyos ingresos se ubican por debajo de esa línea.

Gráfico Nº 1



Este enfoque puede adoptar, a su vez, dos criterios en términos de pobreza absoluta o relativa.

El criterio absoluto fija un umbral mínimo. Sostiene que existe un núcleo irreductible de privación absoluta y no satisfacerla revela una condición de pobreza en cualquier contexto. Éste método es el más difundido y es el utilizado por el INDEC en Argentina, y la CEPAL lo aplica para sus estimaciones periódicas.

El método relativo compara con un estándar de sociedad. Este criterio de pobreza se lo utiliza en países desarrollados, como por ejemplo, los países de la Unión Europea.

Para el cálculo de la línea de pobreza en nuestro país se determina el consumo de kilocalorías de un hombre entre 30 y 59 años denominado “adulto equivalente” luego se establece por rango etario y género las equivalencias correspondientes. Las kilocalorías necesarias para el adulto

equivalente en nuestro país, según tablas nutricionales de la OMS y corregidas para la Argentina es de 2700 Kcal diarias. Se pueden conocer los distintos valores en el cuadro correspondiente del Anexo al presente trabajo. El paso siguiente consiste en establecer cuánto dinero necesita este adulto equivalente para poder consumir las calorías nutricionales necesarias para subsistir un mes

El cálculo de los hogares y personas bajo la Línea de Pobreza (LP) se elabora en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). A partir de los ingresos de los hogares se establece si éstos tienen capacidad de satisfacer, por medio de la compra de bienes y servicios, un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales.

El procedimiento parte de utilizar una Canasta Básica de Alimentos (CBA) y ampliarla con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.) con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total.

En el Anexo Cuadro I se realizan algunos cálculos de Canasta utilizadas en análisis de casos del presente trabajo.

3. Principio de Progresividad

Tradicionalmente el impuesto a la renta ha sido considerado como un instrumento de imposición progresiva. Se dice que un impuesto es progresivo para aquellos niveles de renta en los cuales esta relación aumenta, proporcional para aquellos en los que la relación es constante y regresiva para aquellos en los que disminuye. Para que un impuesto sea progresivo no es suficiente que el tributo se incremente a medida que aumenta la renta, un incremento de impuesto a una tasa efectiva inferior a la renta convertiría al impuesto en regresivo.

La justificación de la aplicación de tasas progresivas está dada en la aplicación de impuestos como una forma de lograr mejorar la distribución del ingreso en un país. Según John F. Due la mayoría de las personas está de acuerdo con la afirmación de que un 1% marginal de ingreso es de “menor importancia” para un millonario que un 1% de ingreso adicional para una persona con un ingreso mensual mucho menor. Con lo cual está generalmente aceptado que la progresión en las tasas favorece la distribución de los ingresos.

“Por estas razones, el impuesto progresivo es un elemento esencial para el Estado social, desempeñó una función clave en su desarrollo y en la transformación de la estructura de las desigualdades en el siglo XX, y es una institución central para garantizar su viabilidad en el siglo XXI. Ahora bien, esta institución hoy está amenazada, intelectual (las diferentes funciones de la progresividad nunca han sido discutidas a fondo) y políticamente (la competencia fiscal permite que categorías enteras de ingresos queden exentas del régimen legal). “El ingreso global mide la capacidad contributiva de cada uno, y la progresividad permite considerar una limitación de las desigualdades producidas por el capitalismo industrial, pero respetando la propiedad privada y las fuerzas de la competencia”. Piketty¹⁵

¹⁵ Piketty, Thomas; El capital en el siglo XXI, Editorial Fondo de cultura económica.

Piketty dice que en la actualidad los sistemas tributarios han llegado a ser regresivos en la cima de la jerarquía de los ingresos en la mayor parte de los países si se considera la totalidad de tributos obligatorios (I.V.A., Ganancias, etc.) y se los relaciona con el nivel de los ingresos y los patrimonios en poder de unos y otros; la tasa impositiva global para los más ricos es más baja que la del resto de la población. Para los más pobres, las tasas impositivas elevadas se explican por la importancia de los impuestos al consumo y hay una ligera progresividad en las clases medias por el impuesto sobre los ingresos, pero se constata una regresividad en los más ricos. Esta regresividad fiscal puede tener consecuencias en la desigualdad de la riqueza favoreciendo la concentración del capital.

4.1 Análisis del Impuesto a las Ganancias a los empleados en relación de dependencia en la actualidad

Este impuesto es el preferido de la doctrina, porque por definición es el que mejor mide la capacidad de contribución; vamos a analizar si la aplicación del impuesto a las ganancias a los empleados en relación de dependencia cumple con los principios de equidad, capacidad contributiva y progresividad.

Para poder arribar a una conclusión se debe analizar tres aspectos del Impuesto, las Deducciones Personales, el Mínimo no Imponible, la Deducción Especial y la escala del Impuesto.

4.2. Deducciones Personales

Se ha procedido a realizar un cuadro con un análisis sobre tres situaciones de familia y tres categorías de salarios a los efectos de analizar el Impuesto que deben tributar en cada uno de los casos.

Cuadro II- Porcentajes de Impuesto sobre el Sueldo Bruto¹⁶

Del mismo resulta que un individuo soltero que gana 15.000 pesos al año no abonará impuesto, otro con un salario 18 % mayor abonará en concepto de impuestos un 7,51 % del sueldo bruto y dentro de la misma situación familiar con un salario 26% más alto que el individuo que no tributa abonará en concepto de impuesto un 9,41% del sueldo bruto. Se concluye que estos tramos de sueldos demuestran una moderada progresividad del impuesto.

¹⁶ Cuadro de elaboración propia - Estudios de casos

Situación	Remuneración mensual bruta	Remuneración anual bruta	*Deducciones	Base Imponible	Impuesto	Porcentaje Imp. s/Sueldo Bruto
Soltero 1	\$ 15.000,00	\$ 180.000,00	\$ -	\$ -	\$ -	0
Soltero 2	\$ 17.800,00	\$ 213.600,00	\$ 135.302,40	\$ 78.297,60	\$ 16.040,35	7,51
Soltero3	\$ 18.900,00	\$ 226.800,00	\$ 129.890,28	\$ 96.909,72	\$ 21.342,01	9,41
Casado sin hijos 1	\$ 15.000,00	\$ 180.000,00	\$ -	\$ -	\$ -	0
Casado sin hijos 2	\$ 17.800,00	\$ 213.600,00	\$ 161.222,40	\$ 52.377,60	\$ 7.046,85	3,30
Casado sin hijos 3	\$ 18.900,00	\$ 226.800,00	\$ 154.773,48	\$ 72.026,52	\$ 14.347,16	6,32
Casado con dos hijos1	\$ 15.000,00	\$ 180.000,00	\$ -	\$ -	\$ -	0
Casado con 2 hijos 2	\$ 17.800,00	\$ 213.600,00	\$ 187.142,40	\$ 26.457,60	\$ 3.526,95	1,65
Casado con 2 hijos 3	\$ 18.900,00	\$ 226.800,00	\$ 179.656,68	\$ 47.143,32	\$ 8.142,96	3,59

*Las deducciones no tienen Otras cargas.

Cuadro III - Remuneraciones, Gastos de Subsistencia y Excedente después de Impuestos¹⁷

Situación	Remuneración mensual bruta	Remuneración anual bruta	CBT s/Casos	Excedente de Canasta	Impuesto	Excedente después de impuesto
Soltero 1	\$ 15.000,00	\$ 180.000,00	\$ 38.144,76	\$ 141.855,24	\$ -	\$ 141.855,24
Soltero 2	\$ 17.800,00	\$ 213.600,00	\$ 38.144,76	\$ 175.455,24	\$ 16.040,35	\$ 159.414,89
Soltero3	\$ 18.900,00	\$ 226.800,00	\$ 38.144,76	\$ 188.655,24	\$ 21.342,01	\$ 167.313,23
Casado sin hijos 1	\$ 15.000,00	\$ 180.000,00	\$ 66.371,88	\$ 113.628,12	\$ -	\$ 113.628,12
Casado sin hijos 2	\$ 17.800,00	\$ 213.600,00	\$ 66.371,88	\$ 147.228,12	\$ 7.046,85	\$ 140.181,27
Casado sin hijos 3	\$ 18.900,00	\$ 226.800,00	\$ 66.371,88	\$ 160.428,12	\$ 14.347,16	\$ 146.080,96
Casado con dos hijos1	\$ 15.000,00	\$ 180.000,00	\$ 117.867,12	\$ 62.132,88	\$ -	\$ 61.132,88
Casado con 2 hijos 2	\$ 17.800,00	\$ 213.600,00	\$ 117.867,12	\$ 95.732,88	\$ 3.526,95	\$ 92.205,93
Casado con 2 hijos 3	\$ 18.900,00	\$ 226.800,00	\$ 117.867,12	\$ 108.932,88	\$ 8.142,96	\$ 100.789,92

*Valuación Graciela Bevacqua para FIEL - UCA

En este cuadro se puede apreciar que los contribuyentes casados con hijos son quienes tienen menor excedente después de impuesto en cada una de las categorías de remuneraciones.

¹⁷ Cuadro elaboración propia. Estudio de CBT y relación con Impuesto determinado –(ver cuadros en anexo)

Cuadro IV- Relaciones entre los excedentes de Impuesto por nivel de Ingreso¹⁸

Excedentes despues de Impuesto por nivel de Ingreso			
Ingresos	A)Soltero	B)Casado con dos hijos	Excedente % de A / B
\$ 17.800,00	159.414	92.205,93	42,16%
\$ 18.900,00	167.313	100.789,92	39,76%

Excedentes antes de Impuesto por nivel de Ingreso			
Ingresos	A)Soltero	B)Casado con dos hijos	Excedente % de A / B
\$ 17.800,00	175.455	95.732,88	45,44%
\$ 18.900,00	188.655	108.932,88	42,26%

En los cuadros anteriores se observa que antes y después de impuesto el excedente del ingreso es alrededor de un 40 % menor para las personas con carga de familia en comparación con los individuos solteros a sueldos mensuales equivalentes.

Este análisis estaría indicando que los importes de las Deducciones Personales no contemplarían lo que necesariamente debe gastar el contribuyente para el sostenimiento de su familia.

Las deducciones personales establecidas en la Ley de Impuesto a las Ganancias constituyen el reverso jurídico del principio de capacidad contributiva. Las Deducciones Personales son un requisito constitucional de justicia tributaria, deben contemplar lo que efectivamente el contribuyente gasta para hacer efectivo el “Principio de Equidad Vertical” : quien tiene una menor capacidad contributiva debe aportar proporcionalmente menos impuestos que quien tiene mayor riqueza.

4.3. Mínimo Imponible y Deducciones Admitidas

El mínimo no imponible, según la teoría, es el conjunto de recursos económicos que permiten al sujeto pasivo atender las necesidades elementales para su subsistencia y a partir del mismo existirá el excedente que luego de una suma razonable para ahorro estaría sujeto a tributar.

Se analizará si el mínimo no imponible vigente en Argentina al momento de la realización de este trabajo cumple con el principio enunciado más arriba.

¹⁸ Cuadros elaboración propia. Excedentes antes y después de Impuestos según situación familiar y nivel de ingreso.

Cuadro V- Remuneraciones, Mínimo No Imponible, Deducciones y CBT¹⁹

Remuneración mensual bruta	Solteros			Casados s/hijos			Casados con 2 hijos		
	MNI	Deducciones	CBT	MNI	Deducciones	CBT	MNI	Deducciones	CBT
\$ 17.800,00	23.328,00	\$ 135.302,40	\$ 38.144,76	\$ 23.328,00	\$ 161.222,40	\$ 66.371,88	\$ 23.328,00	\$ 187.142,40	\$ 117.867,12
\$ 18.900,00	22.394,88	\$ 129.890,28	\$ 38.144,76	\$ 22.394,88	\$ 154.773,48	\$ 66.371,88	\$ 22.394,88	\$ 179.656,68	\$ 117.867,12

En el Gráfico II se compara el Mínimo no Imponible con los valores de la Canasta Básica Total²⁰, discriminando los mismos entre solteros, casados sin hijos (con mujer a cargo) y casados con mujer a cargo y dos hijos, para dos valores distintos de sueldos.

Se observa que para ambos montos de sueldos tomados como ejemplo, los valores del Mínimo No Imponible se encuentran por debajo de la Canasta Básica Total, se puede apreciar que cuanto mayor es la carga de familia mayor diferencia entre el Mínimo No Imponible y los valores de la Canasta.

Entonces con respecto al Mínimo No Imponible se puede decir que el importe establecido por la legislación en Argentina no contempla el gasto que una persona y su familia necesitan para vivir.

Gráfico II – Comparación Mínimo No Imponible con CBT²¹

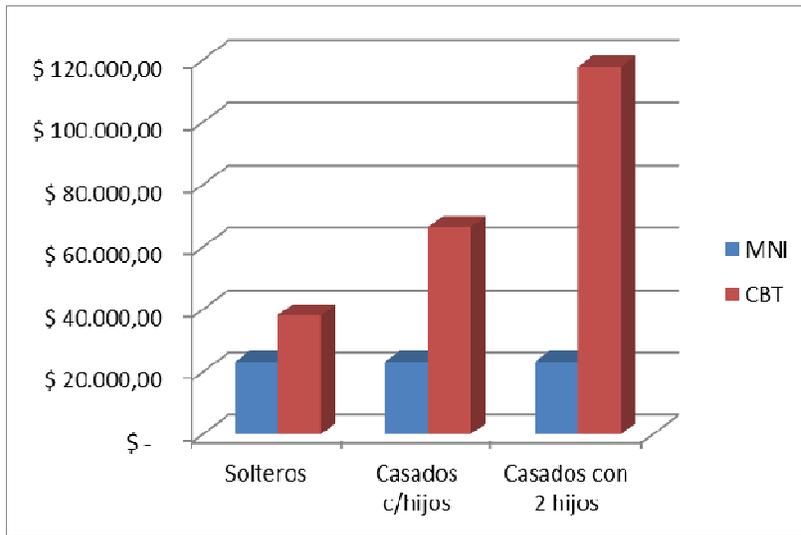


Tabla I

Mínimos vs CBT	17800		
	Solteros	Casados c/hijos	Casados con 2 hijos
MNI	\$ 23.328,00	\$ 23.328,00	\$ 23.328,00
CBT	\$ 38.144,76	\$ 66.371,88	\$ 117.867,12

¹⁹ Cuadro Elaboración Propia –Estudio de Casos. Er Anexo con Gráficos correspondientes.

²⁰ Canasta Básica Total elaborada con datos de Graciela Bevacqua - FIEL-UCA

²¹ Elaboración propia – Estudio de Casos- En Anexo otros casos

Gráfico III- Comparación de M.N.I. más Deducciones con CBT²²

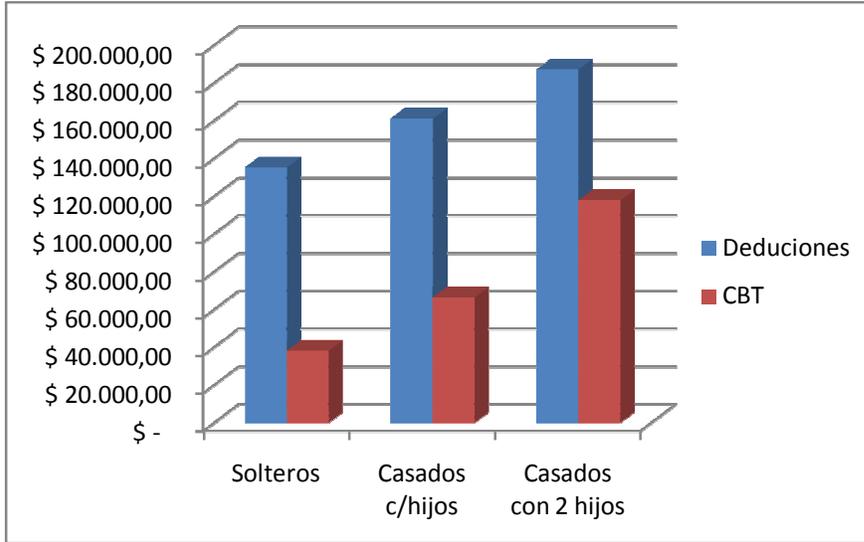


Tabla II

Total Deducciones vs. CBT		17800	
	Solteros	Casados c/hijos	Casados con 2 hijos
Deducciones	\$ 135.302,40	\$ 161.222,40	\$ 187.142,40
CBT	\$ 38.144,76	\$ 66.371,88	\$ 117.867,12

En el Gráfico II al Mínimo No Imponible establecido por la normativa vigente se le agregan las deducciones admitidas para los trabajadores en relación de dependencia, tomando también distintas situaciones, sean trabajadores solteros, casados sin hijos y casados con dos hijos con dos niveles salariales diferentes.

Si al Mínimo No Imponible se le suman las deducciones admitidas se observa que el total que pueden deducir los empleados en relación de dependencia supera los valores de la Canasta Básica Total en todos los casos analizados; los solteros se ven beneficiados con una diferencia más amplia entre las deducciones y los valores de la CBT y quienes tienen una diferencia menor son los casados con dos hijos. Se concluye que si sumamos los montos del M.N.I. y las Deducciones (Total de Deducciones- Personales y Especial-) esta cifra contempla lo que según la CBT necesitan las distintas realidades familiares para vivir, aunque se mantiene la situación de falta de equidad que se enuncia en el apartado anterior acerca de los casados con hijos respecto a los solteros.

4.3. Escala del Impuesto²³

²² Elaboración propia – Estudio de Casos- En Anexo otros casos

La modificación del MNI no reestructura el sistema de manera de hacerlo más progresivo. Para ello sería necesaria la modificación de las escalas y alícuotas que graven menos a los trabajadores de las escalas inferiores de modo tal de tornar más progresivo el tributo y que los estratos más bajos pasen a abonar una parte menor de su ingreso.

En el trabajo presentado en las 47ª Jornadas de Finanzas Públicas por Geli, Giustiniani y Goytia²⁴ se hace una actualización de las escalas del artículo 90 en base al IPC 9 provincias (Cifra) a enero de 2014, de acuerdo con esos valores la renta neta comenzaría a tributar a partir de la suma de \$ 34.587.-y lo haría a una tasa del 9%, hoy una ganancia neta de ese importe estaría tributando a una tasa superior al 23%.

Para los tramos inferiores el congelamiento de las escalas esto implicó el pase del trabajador a una escala más alta. Los trabajadores que quedaban alcanzados con alícuotas que oscilaban del 9 al 14% pasaron a tributar en escalas superior que van del 19 al 23 % y otros fueron alcanzados por las del 27 al 31%.

En los últimos años se han producido varias subas salariales, basadas en el aumento de la canasta familiar elaboradas por los propios gremios de trabajadores lo que posibilitó que se mantenga en la mayoría de los gremios una relación con el salario real, pero al no actualizarse los montos de la tabla no se mantiene la relación de proporcionalidad entre el salario real y el impuesto pagado, a igual importe del salario real se tributa más impuesto.

Si se sigue el análisis antes propuesto en el presente trabajo, y se utilizan los mismos ejemplos de estudio de casos, se puede exponer (en la columna cuatro del cuadro VI) los cálculos de determinación del impuesto, con sus alícuotas correspondientes, a los efectos de mostrar el salto de tramo en la escala.

Se observa que en caso de producirse un aumento de al menos \$1000 mensuales en los salarios un trabajador pasa a tributar en la escala siguiente. El individuo soltero que percibe un salario mensual de \$ 17.800 está alcanzado por una tasa del 27% con un aumento de \$ 1000 pasaría a tributar a una tasa del 31% y le implicará un aumento en concepto de impuesto de 0,90 de su salario a otra de 1,13 aproximadamente.

Esto hace que una cantidad importante de trabajadores queden sometidos a la mayor alícuota transformando el impuesto en proporcional en el último tramo de la escala, dadas la rémora fiscal, es decir, dado un incremento de los ingresos, aunque éstos sean menores a la inflación, abre las puertas a que se aplique un tipo impositivo propio de un tramo superior de renta, lo cual produce un gravamen más alto del que le corresponde al contribuyente según sus ingresos reales.

²³ Escala de Impuesto en Anexo.

²⁴ Geli M., Giustiniani P., Goytía M., "Distorsiones que produce la inflación en el Impuesto a las Ganancias de la 4ª Categoría. Un análisis a partir de casos de la realidad argentina" 47 Jornadas de Finanzas Públicas. Córdoba 2014. Ver cuadro en Anexo

Cuadro VI- Determinación del Impuestos. Alícuotas aplicables²⁵

Situación	Remuneración mensual bruta	Base Imponible	Escala	Impuesto	Porcentaje Imp. s/Sueldo
Soltero 1	\$ 15.000,00	\$ -		\$ -	0
Soltero 2	\$ 17.800,00	\$ 78.297,60	11.100 + 27% <i>s</i> /18297,60	\$ 16.040,35	7,51
Soltero3	\$ 18.900,00	\$ 96.909,72	19.200+ 31% <i>s</i> 6.909,72	\$ 21.342,01	9,41
Casado sin hijos 1	\$ 15.000,00	\$ -		\$ -	0
Casado sin hijos 2	\$ 17.800,00	\$ 52.377,60	4.200+ 23% <i>s</i> /12.377,60	\$ 7.046,85	3,30
Casado sin hijos 3	\$ 18.900,00	\$ 72.026,52	11.100+ 27% <i>s</i> /12.026,52	\$ 14.347,16	6,32
Casado con dos hijos1	\$ 15.000,00	\$ -		\$ -	0
Casado con 2 hijos 2	\$ 17.800,00	\$ 26.457,60	2300 +19% <i>s</i> /6.457,60	\$ 3.526,95	1,65
Casado con 2 hijos 3	\$ 18.900,00	\$ 47.143,32	4200+ 23% <i>s</i> / 17143,32	\$ 8.142,96	3,59

El economista Thomas Piketty consultado acerca de esta situación en su visita a la Argentina expresó:

“No se puede dejar que la decisión sobre cuánta gente debe contribuir pagando Ganancias dependa de la inflación. No es transparente. Creo que es mejor que el gobierno admita que hay inflación y que decida qué hacer con los mínimos imposables. Si quiere que más gente pague, debería explicarlo, y no dejar que sencillamente sea la inflación la que lo provoque”

5. La Ausencia del Ajuste por Inflación

La inflación distorsiona la carga fiscal, debido a que afecta la medición de los componentes de la base y también desgasta la amplitud de las deducciones y los tramos de renta que se fijan en términos nominales.

Otra consecuencia de la inflación es que, en el reclamo de actualizaciones salariales, los trabajadores que están próximos a ingresar o que comenzaron a pagar el impuesto a las ganancias se ven más afectados por los resultados de esos procedimientos y por lo tanto impedidos de reclamar mejoras.

De esta manera se vulneran los derechos enunciados en el artículo 14 bis de la Constitución en referencia a la posibilidad de los gremios de negociar convenios colectivos de trabajo.

²⁵ Elaboración propia- Estudio de Casos

5.1. Países de la región. Ajuste por inflación

Si se analiza el contexto internacional en países relevantes para la comparación, es decir aquellos que presentan habitualmente procesos inflacionarios, se advierte que en la mayoría de ellos existe algún mecanismo que contempla esta situación.

En los países de la región, como Chile o Uruguay, analizando los mínimos a partir de los cuales se empieza a pagar impuestos a las ganancias, se observa que varían anual o mensualmente en base a indicadores que tienen en cuenta el aumento del índice de precios.

En Chile existe la Unidad Tributaria Mensual (UTM) es ampliamente usada para efectos tributarios y de multas. Fue creada el 31 de diciembre de 1974 (DL 830, artículo 8).

Esta se ajusta mensualmente y establece los parámetros de cálculo del impuesto siendo los más importantes los siguientes:

- a) Mínimo exento 13,5 UTM, independientemente de las cargas de familia del contribuyente.
- b) La escala va desde el 4% para el primer tramo (13,5 a 30 UTM) hasta el 40% en el último tramo (más de 150 UTM).
- c) El impuesto se tributa mensualmente vía retenciones efectuadas por quien abona los salarios y tiene el carácter de impuesto único respecto a estos ingresos.

En Uruguay existe el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) que incluye a las rentas del trabajo dentro o fuera de la relación de dependencia, considerando los mismos como ingresos de segunda categoría. En el caso de los dependientes el pago se efectúa vía retención del empleador.

De manera similar al caso de Chile, en Uruguay la escala de alícuotas utiliza como parámetro una unidad de medida que se denomina Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC), la cual se ajusta anualmente.

Para el año 2015 el mínimo está establecido en 84 BPC anuales (con un agregado de 13 BPC anuales para atención médica de hijos menores) y los tramos de escala se inician con el 10% y llegan hasta el 30% para los ingresos superiores a 1380 BPC.

Brasil presenta una situación similar a la Argentina ya que si bien la legislación contempla el ajuste por inflación, el mismo se encuentra suspendido desde 01/01/1996, con la diferencia que sus niveles inflacionarios son inferiores.

5.2. Algunos ejemplos fuera de la Región

Si se toman los Estados nórdicos como sistema de bienestar al que aspira una sociedad y a los efectos de corregir las desigualdades que la afectan, se debe destacar que dicho sistema se

articula en base a dos hechos principalmente: la intervención político-económica del Estado y una notable concientización y participación política de la sociedad.

Una de las formas de actuación interviniente del estado es a través de la política fiscal, es decir de los impuestos. La idea de este estado intervencionista reside en que debe redistribuir los impuestos de manera equitativa y justa a toda la población y en todas las capas sociales, de modo que todo el mundo tenga las mismas oportunidades de desarrollo gracias a una educación pública igual para todos, una sanidad universal, empleo de calidad, acceso a la vivienda, políticas sociales para los más desfavorecidos, etc.

La vía de obtener los recursos son los impuestos y en este sentido se encuentra con cargas impositivas, tanto directas como indirectas muy altas.

	IVA	IMPUESTO A LA RENTA
NORUEGA	8%,15% Y 25%	36%-48%
SUECIA	6%,12%,25%	30%-55%
DINAMARCA	25%	37,5%-59%
FINLANDIA	10%,14% Y 24%	22,75%-53,5%
ESPAÑA	4%,10% y 21%	24,75%-52%
ALEMANIA	7% -19%	14% - 45%

Si se observa la tabla se puede concluir que los países nórdicos, es el trabajador consumidor el que soporta la mayor carga impositiva, mientras que en España y Alemania, son las empresas quien tiene mayor presión fiscal.

También cabe aclarar que en todos los países vistos, en el caso del impuesto a la renta existe un tramo exento de dicho pago para las rentas más bajas. Esto es clave en impuestos progresivos, por lo que el tramo máximo corresponde a grandes fortunas, altos ejecutivos, deportistas profesionales, etc.

Estos países no tienen inflación o es irrelevante, la estructura impositiva contempla el ingreso promedio para fijar los tramos de rentas.

En Europa se considera pobre a aquellas personas cuyos ingresos son inferiores al 60% del ingreso promedio. Se trata de una medición relativa de la pobreza, esta medición constituye la base para establecer los criterios de cálculos de riqueza.

Consideraciones Finales:

El Impuesto a las Ganancias es un impuesto cuya característica fundamental es lograr la equidad del sistema tributario. Deben tributar Impuesto a las Ganancias aquellas personas que cuenten con capacidad económica para hacerlo.

El principio de capacidad contributiva es un principio constitucional que debe tenerse en cuenta en el diseño e implementación de los tributos. La imposición de acuerdo con el principio de equidad implica que las personas con la misma capacidad de pago paguen lo mismo y que quienes más capacidad tienen paguen más.

La definición de los niveles mínimos a partir de donde tributar y la proporcionalidad, progresividad o regresividad de los tributos es una cuestión política respaldada en una evaluación razonable de las circunstancias de lugar, tiempo y fines de la tributación.

En este trabajo se considera que estos niveles mínimos deberían al menos cubrir los importes de la Canasta Básica Total.

Se adopta la posición de que la progresividad es un elemento que favorece una política de redistribución de ingresos en el país.

La modificación a través de la Resolución general N°3770 de AFIP, de fecha 7 de mayo de 2015 generó alivios temporales, para los trabajadores en relación de dependencia, pero no puede evitar la inequidad que genera el efecto de la inflación en el gravamen si no se actualiza la escala del artículo 90 establecida desde el período fiscal del año 2000.

Se entiende que los nuevos importes establecidos por esta Resolución (Mínimo No Imponible y Deducciones) deberán actualizarse en forma periódica con algún criterio de los observados en el presente trabajo, como los de Canasta Básica Total o algún indicador que contemple el proceso inflacionario. La falta de actualización periódica genera el pago de impuesto sobre ingresos que en procesos inflacionarios son parte de los gastos de subsistencia.

La clasificación en categorías de salarios y las deducciones relacionadas con ellos generan inequidad entre asalariados de ingresos similares pero con distinta situación familiar.

A modo de cierre y de propuesta se considera factible crear una Escala para los tramos de renta de los trabajadores en relación de dependencia que contemple los mínimos de subsistencia y deje establecido un mecanismo de actualización periódica a los fines de evitar gravar parte de la renta que no debe ser considerada ganancia.

Se propone la creación de alícuotas menores, del 3% al 6% por ejemplo, en los escalones más bajos y mayores categorías de ingresos para lograr mayor progresividad.

Entre otras medidas se puede ampliar la base imponible incluyendo actividades exentas sin que los trabajadores de ingresos medios se vean afectados.

Se considera que algunas de las propuestas mencionadas son medidas para avanzar en la equidad en la aplicación del Impuesto a las Ganancias y no hacer recaer el peso de las políticas distributivas en el salario de los trabajadores con ingreso medios.

ANEXO

CUADRO I

Situación	Remuneración mensual neta	Remuneración anual neta	MNI	Deducciones totales	CBT
Soltero 1	\$ 15.000,00	\$ 180.000,00	\$ -	\$ -	\$ 38.144,76
Soltero 2	\$ 17.800,00	\$ 213.600,00	\$ 23.328,00	\$ 135.302,40	\$ 38.144,76
Soltero3	\$ 18.900,00	\$ 226.800,00	\$ 22.394,88	\$ 129.890,28	\$ 38.144,76
Casado sin hijos 1	\$ 15.000,00	\$ 180.000,00	\$ -	\$ -	\$ 66.371,88
Casado sin hijos 2	\$ 17.800,00	\$ 213.600,00	\$ 23.328,00	\$ 161.222,40	\$ 66.371,88
Casado sin hijos 3	\$ 18.900,00	\$ 226.800,00	\$ 22.394,88	\$ 154.773,48	\$ 66.371,88
Casado con dos hijos 1	\$ 15.000,00	\$ 180.000,00	\$ -	\$ -	\$ 117.867,12
Casado con 2 hijos 2	\$ 17.800,00	\$ 213.600,00	\$ 23.328,00	\$ 187.142,40	\$ 117.867,12
Casado con 2 hijos 3	\$ 18.900,00	\$ 226.800,00	\$ 22.394,88	\$ 179.656,68	\$ 117.867,12

*Valuación Graciela Bevacqua para marzo 2015					
CBT	*\$ 3178,73				

Canasta Básica Alimentaria (C.B.A.)		Canasta Básica Total (C.B.T.)				
Mensual	AÑO	CBA en \$ <i>Línea de Indigencia</i>	CBA en \$ Sobre Datos FIEL	C.B.T en \$ <i>Línea de Pobreza</i>	Hogar Familia Tipo en \$ *	Hogar 2 miembros **
	ene-15	s/c	1351,15	3090,17	9548,32	5376,89
	feb-15	s/c	1374,01	3132,75	9680,21	5450,98
	mar-15	s/c	1389,91	3178,73	9822,26	5530,99

* Hogar cuatro miembros		**Hogar 2 miembros	
	Equivalencia Canasta		Equivalencia de canasta
Esposo 35 años	1,00	Esposo 38 años	1
Esposa 31 años	0,74	Esposa 31 años	0,74
Hijo 5 años	0,63		1,74
Hijo 8 años	0,72		
Total	3,09	3178,73 x 1,74 = 5530,99	
3178 x 3,09 = 9822,26			

La valorización de la CBT, para un adulto equivalente, en marzo fue de \$3.178,73

Cuadro II

Situación	Remuneración mensual bruta	Remuneración anual bruta	*Deducciones	Base Imponible	Impuesto	Porcentaje Imp. s/Sueldo Bruto
Soltero 1	\$ 15.000,00	\$ 180.000,00	\$ -	\$ -	\$ -	0
Soltero 2	\$ 17.800,00	\$ 213.600,00	\$ 135.302,40	\$ 78.297,60	\$ 16.040,35	7,51
Soltero3	\$ 18.900,00	\$ 226.800,00	\$ 129.890,28	\$ 96.909,72	\$ 21.342,01	9,41
Casado sin hijos 1	\$ 15.000,00	\$ 180.000,00	\$ -	\$ -	\$ -	0
Casado sin hijos 2	\$ 17.800,00	\$ 213.600,00	\$ 161.222,40	\$ 52.377,60	\$ 7.046,85	3,30
Casado sin hijos 3	\$ 18.900,00	\$ 226.800,00	\$ 154.773,48	\$ 72.026,52	\$ 14.347,16	6,32
Casado con dos hijos1	\$ 15.000,00	\$ 180.000,00	\$ -	\$ -	\$ -	0
Casado con 2 hijos 2	\$ 17.800,00	\$ 213.600,00	\$ 187.142,40	\$ 26.457,60	\$ 3.526,95	1,65
Casado con 2 hijos 3	\$ 18.900,00	\$ 226.800,00	\$ 179.656,68	\$ 47.143,32	\$ 8.142,96	3,59

*Las deducciones no tienen Otras cargas.

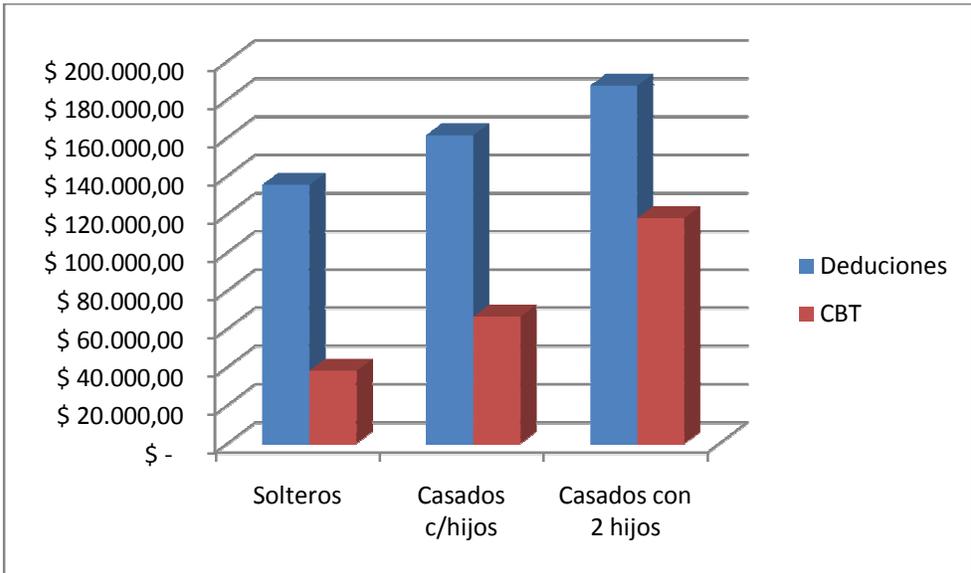
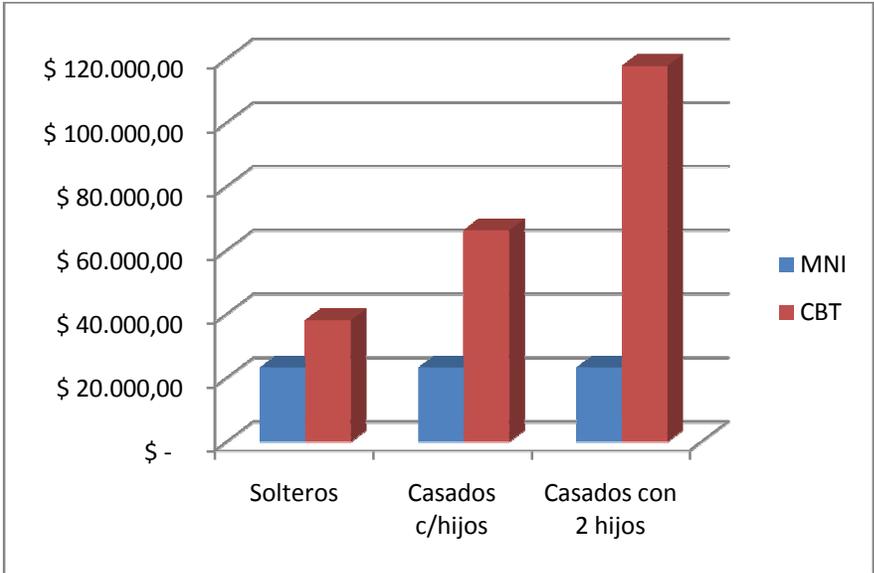
CUADRO III

Situación	Remuneración mensual bruta	Remuneración anual bruta	CBT s/Casos	Excedente de Canasta	Impuesto	Excedente después de impuesto
Soltero 1	\$ 15.000,00	\$ 180.000,00	\$ 38.144,76	\$ 141.855,24	\$ -	\$ 141.855,24
Soltero 2	\$ 17.800,00	\$ 213.600,00	\$ 38.144,76	\$ 175.455,24	\$ 16.040,35	\$ 159.414,89
Soltero3	\$ 18.900,00	\$ 226.800,00	\$ 38.144,76	\$ 188.655,24	\$ 21.342,01	\$ 167.313,23
Casado sin hijos 1	\$ 15.000,00	\$ 180.000,00	\$ 66.371,88	\$ 113.628,12	\$ -	\$ 113.628,12
Casado sin hijos 2	\$ 17.800,00	\$ 213.600,00	\$ 66.371,88	\$ 147.228,12	\$ 7.046,85	\$ 140.181,27
Casado sin hijos 3	\$ 18.900,00	\$ 226.800,00	\$ 66.371,88	\$ 160.428,12	\$ 14.347,16	\$ 146.080,96
Casado con dos hijos1	\$ 15.000,00	\$ 180.000,00	\$ 117.867,12	\$ 62.132,88	\$ -	\$ 61.132,88
Casado con 2 hijos 2	\$ 17.800,00	\$ 213.600,00	\$ 117.867,12	\$ 95.732,88	\$ 3.526,95	\$ 92.205,93
Casado con 2 hijos 3	\$ 18.900,00	\$ 226.800,00	\$ 117.867,12	\$ 108.932,88	\$ 8.142,96	\$ 100.789,92

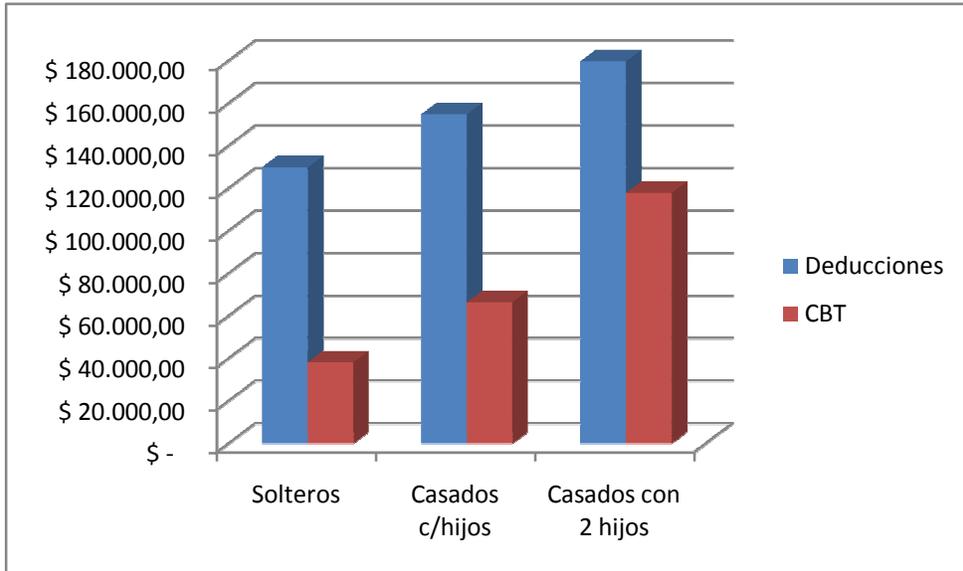
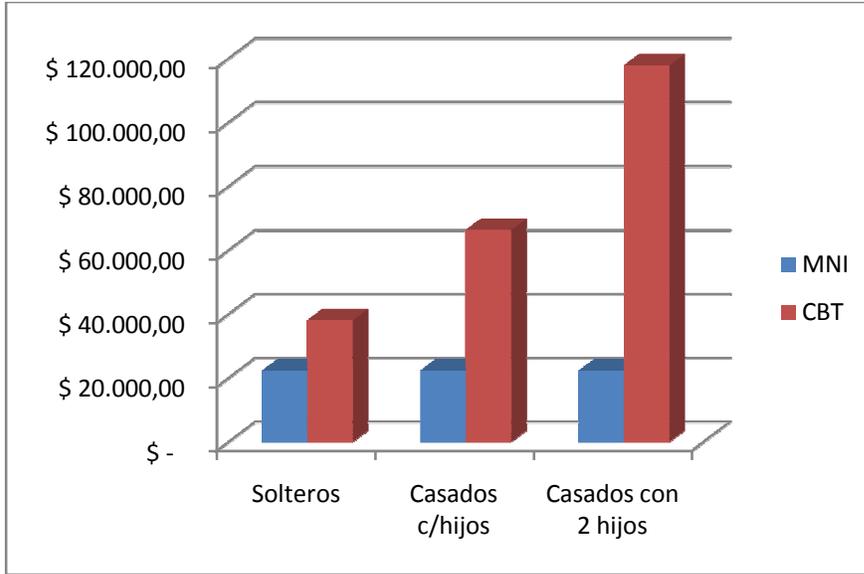
Cuadro IV

Remuneración mensual bruta	Solteros			Casados s/hijos			Casados con 2 hijos		
	MNI	Deducciones	CBT	MNI	Deducciones	CBT	MNI	Deducciones	CBT
\$ 17.800,00	23.328,00	\$ 135.302,40	\$ 38.144,76	\$ 23.328,00	\$ 161.222,40	\$ 66.371,88	\$ 23.328,00	\$ 187.142,40	\$ 117.867,12
\$ 18.900,00	22.394,88	\$ 129.890,28	\$ 38.144,76	\$ 22.394,88	\$ 154.773,48	\$ 66.371,88	\$ 22.394,88	\$ 179.656,68	\$ 117.867,12

Mínimos vs CBT	17800			Total Deducciones vs. CBT			17800	
	Solteros	Casados c/hijos	Casados con 2 hijos		Solteros	Casados c/hijos	Casados con 2 hijos	
MNI	\$ 23.328,00	\$ 23.328,00	\$ 23.328,00	Deducciones	\$ 135.302,40	\$ 161.222,40	\$ 187.142,40	
CBT	\$ 38.144,76	\$ 66.371,88	\$ 117.867,12	CBT	\$ 38.144,76	\$ 66.371,88	\$ 117.867,12	



Mínimos vs. CBT	18900				Deducciones vs. CBT			18900	
	Solteros	Casados c/hijos	Casados con 2 hijos			Solteros	Casados c/hijos	Casados con 2 hijos	
MNI	\$ 22.394,88	\$ 22.394,88	\$ 22.394,88		Deducciones	\$ 129.890,28	\$ 154.773,48	\$ 179.656,68	
CBT	\$ 38.144,76	\$ 66.371,88	\$ 117.867,12		CBT	\$ 38.144,76	\$ 66.371,88	\$ 117.867,12	



Cuadro V

Situación	Remuneración mensual bruta	Base Imponible	Escala	Impuesto	Porcentaje Imp. s/Sueldo
Soltero 1	\$ 15.000,00	\$ -		\$ -	0
Soltero 2	\$ 17.800,00	\$ 78.297,60	11.100 + 27%/18297,60	\$ 16.040,35	7,51
Soltero3	\$ 18.900,00	\$ 96.909,72	19.200+ 31% 6.909,72	\$ 21.342,01	9,41
Casado sin hijos 1	\$ 15.000,00	\$ -		\$ -	0
Casado sin hijos 2	\$ 17.800,00	\$ 52.377,60	4.200+ 23%/12.377,60	\$ 7.046,85	3,30
Casado sin hijos 3	\$ 18.900,00	\$ 72.026,52	11.100+ 27%/12.026,52	\$ 14.347,16	6,32
Casado con dos hijos1	\$ 15.000,00	\$ -		\$ -	0
Casado con 2 hijos 2	\$ 17.800,00	\$ 26.457,60	2300 +19% s/6.457,60	\$ 3.526,95	1,65
Casado con 2 hijos 3	\$ 18.900,00	\$ 47.143,32	4200+ 23%/ 17143,32	\$ 8.142,96	3,59

Escala de Impuesto Aplicable

Escala		Pagarán \$	Alícuota	Sobre el Excedente
Más de \$	a\$		%	0
0	10.000	0	9%	0
10.000	20.000	900	14%	10.000
20.000	30.000	2300	19%	20.000
30.000	60.000	4200	23%	30.000
60.000	90.000	11.100	27%	60.000
90.000	120.000	19.200	31%	90.000
120.000		28.500	35%	120.000

Resolución Nº 3770 AFIP cuadro sinopsis

A) Sujetos Beneficiados (Excepto apartado B de este Anexo)						
IMPORTES DE DEDUCCIONES A COMPUTAR EN EL PERÍODO FISCAL 2015						
CONCEPTO	Remuneraciones brutas normales y habituales mensuales percibidas de Enero a Agosto 2013 (*)					
	Desde \$15001 hasta \$18.000	Desde \$18.001 y hasta \$21.000	Desde \$21.001 hasta \$22.000	Desde \$22.001 hasta \$23.000	Desde \$23.001 hasta \$24.000	Desde \$24.001 hasta 25.000
Mínimo no imponible(art.23,inc.	23.328,00	22.394,88	21.461,76	20.528,64	20.062,08	16.355,52
Cargas de familia (art.23 inc.b)						
1.Cónyuge	25.920,00	24.883,20	23.846,40	22.809,60	22.291,20	21.772,80
2.Hijo	12.960,00	12.441,60	11.923,20	11.404,80	11.145,60	10.886,40
3.Otras cargas	9.720,00	9.331,20	8.942,40	8.553,60	8.359,20	8.164,80
Deducción Especial art.23,inc c); Art. 79 inc. A) b) C):	111.974,40	107.495,40	103.016,40	98.537,52	96.297,96	94,058,52
(*) ambas inclusive						
B)Sujetos Beneficiarios en Relación de Dependencia que trabajen y Jubilados que viven en las Provincias o Partidos a que hace referencia el artículo 1 de la ley 23.272 y su modificación (1)						
(1) La pampa, Río Negro, Chubut, Neuquen, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida						
e Islas del Atlántico Sur, Partido de patagones de la Provincia de Buenos Aires.						
IMPORTES DE DEDUCCIONES A COMPUTAR EN EL PERÍODO FISCAL 2015						
CONCEPTO	Remuneraciones brutas normales y habituales mensuales percibidas de Enero a Agosto 2013 (*)					
	Desde \$15001 hasta \$18.000	Desde \$18.001 y hasta \$21.000	Desde \$21.001 hasta \$22.000	Desde \$22.001 hasta \$23.000	Desde \$23.001 hasta \$24.000	Desde \$24.001 hasta 25.000
Mínimo no imponible(art.23,inc. a)	25.272,00	24.261,12	23.250,24	22.239,36	21.733,92	21.228,48
Cargas de familia (art.23 inc.b)						
1.Cónyuge	28.080,00	26.956,80	25.833,60	24.710,40	24.148,80	23.587,20
2.Hijo	14.040,00	13.478,40	12.916,80	12.355,20	12.074,40	11.145,60
3.Otras cargas	10.530,00	10.108,80	9.687,60	9.266,40	9.055,80	8.845,20
Deducción Especial art.23,inc c); Art. 79 inc. A) b) C):	121.305,60	116.453,40	111.601,20	106.748,88	104.322,84	101.896,68
(*) ambas inclusive						

Deducciones y Mínimo no Imponible 2014

IMPORTE DE DEDUCCIONES A COMPUTAR EN EL PERÍODO FISCAL 2014				
CONCEPTO	Remuneraciones brutas normales y habituales mensuales percibidas de Enero a Agosto 2013			Trabajadores residentes en las pías a que hace mención la Ley 23.272 (1)
	Hasta \$15.000	Desde \$15.001 y hasta \$25.000	Más de \$25.000	
Mínimo no imponible(art.23, inc.a)	15.552,00	18.662,40	15,552,00	20.217,60
Cargas de familia (art.23 inc.b)				
1.Cónyuge	17.280,00	20.736,00	17.280,00	22.464,00
2.Hijo	8.640,00	10.368,00	8.640,00	11.232,00
3.Otras cargas	6.480,00	7.776,00	6.480,00	8.424,00

IMPORTE DE DEDUCCIONES A COMPUTAR EN EL PERÍODO FISCAL 2014				
CONCEPTO	Remuneraciones brutas normales y habituales mensuales percibidas de Enero a Agosto 2013			Trabajadores residentes en las pías a que hace mención la Ley 23.272 (1)
	Hasta \$15.000	Desde \$15.001 y hasta \$25.000	Más de \$25.000	
Deducción Especial (art. 23, inc.c),art.79, inc.a),b) y c)	(A)	89.579,52	74.649,60	97.044,48
(A) La deducción especial será igual al importe que -una vez computado-determine que la ganancia neta sujeta a impuesto sea igual a CERO (0)				

(1) La pampa, Río Negro, Chubut, Neuquen, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Partido de patagones de la Provincia de Buenos Aires.

Escalas del artículo 90 actualizadas en base a IPC 9 Provincias (CIFRA) e IPCNu (INDEC):

Ganancia neta imponible acumulada		Pagarán		
De más de \$	a \$	\$	Más el %	Sobre el excedente de \$
0	34.587	0	9%	0
34.587	69.174	3.113	14%	34.587
69.174	103.761	7.955	19%	69.174
103.761	207.522	14.527	23%	103.761
207.522	311.283	38.392	27%	207.522
311.283	415.044	66.407	31%	311.283
415.044	en adelante	98.573	35%	415.044

BIBLIOGRAFÍA:

- 1- Allan, Charles M, La teoría de la tributación, Alianza Editorial, 1971
- 2- Bevacqua, Graciela- estudio GB – Estimaciones de la Canasta Básica Alimentaria y Básica Total.
- 3- CIFRA- Impuesto a las Ganancias cuarta categoría – Julio de 2004- Basualdo, Eduardo.
- 4- Costa, Diego- Secretario General de la CTA San Luis- Canasta Familiar a marzo de 2015
- 5- Due, Jhon F. Análisis económico de los impuestos; Editorial: “El Ateneo”.
- 6- García Vizcaíno, Catalina. Derecho Tributario: consideraciones económicas y jurídicas.
- 7- Geli M., Giustiniani P., Goytía M., “Distorsiones que produce la inflación en el Impuesto a las Ganancias de la 4ª Categoría. Un análisis a partir de casos de la realidad argentina” 47 Jornadas de Finanzas Públicas. Córdoba 2014.
- 8- IARAF- Informe Económico N° 305. Argañaraz, Nadín; Mir, Andrés. – El impuesto a las Ganancias de Trabajadores en Relación de Dependencia. Una Comparación Regional.
- 9- IARAF-Informe Económico 263. Argañaraz, Nadín y Mir, Andrés. Ganancias y Bienes Personales para todos. ¿Habrán cambios este año? Abril 2014.
- 10- Instituto de Estudios Económicos- El Orden Mundial S XXI – El Modelo de Bienestar Nórdico – Febrero 2014.
- 11- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC) Distribución del Ingreso. Tercer trimestre 2014.
- 12- Iturrioz, Eulogio. Curso de Finanzas Públicas. Editorial Ediciones Macchi, 1981.
- 13- Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. Editorial: Mc Graw-Hill-1991.
- 14- Petersen, Javier Rodriguez- Cronista Comercial- ¿Cuál sería el índice de pobreza si se midiera como en Alemania?
- 15- Piketty, Thomas; El capital en el siglo XXI, Editorial Fondo de cultura económica.
- 16- Rebak, Roque Juez Federal - Provincia de Córdoba- Argentina. Aceptación de Recurso de Amparo
- 17- Resolución General N° 3770 AFIP
- 18- Runciman, W.G. (1966). Relative deprivation and social justice London: Routledge Kegan Pau.
- 19- Sabaini J.C., Santieri J.J., Rossignolo D.A., La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino, Mayo 2002
- 20- Sen, Amartya; *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: Editorial North-Holland-1985.
- 21- Spicker, Paul; Leguizamón, Sonia Álvarez y Gordon, David. Pobreza: Un glosario internacional. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2009. Disponible en Internet Biblioteca de Clacso.
- 22- Universidad Nacional de La Plata. Finanzas Públicas en la práctica. Selección de casos y aplicaciones. Facultad de Ciencias Económicas.

48º JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

Reforma Tributaria en Argentina
Algunas necesarias definiciones previas

Ricardo Enrique Bara
Universidad Nacional del Sur

Córdoba – Septiembre de 2015

Reforma Tributaria en Argentina

Algunas necesarias definiciones previas

RESUMEN

Nuestro actual “sistema” tributario tiene inconvenientes graves. Hay aceptación general acerca de esto Pero también hay diferencias notorias respecto cuáles son las reformas aconsejables.

Para ordenar el tratamiento del tema parece conveniente exponer los criterios normativos básicos en los que se apoya cualquier propuesta de un sistema tributario aconsejable. Tales criterios derivan de la literatura académica sobre Hacienda Pública y la experiencia práctica de otras naciones, que esa misma literatura recoge.

La literatura académica, aquella que se utiliza en los cursos de Finanzas Públicas o de Economía Fiscal en Argentina y en las principales universidades del mundo, se refiere al funcionamiento de la estructura fiscal en un sistema de capitalismo de mercado mixto donde coexisten un sector privado y un sector público. El sector privado genera recursos en mercados razonablemente competitivos y transfiere coactivamente al sector público una parte de los mismos para el financiamiento de las actividades públicas. Las relaciones fiscales son una parte de las normas, derechos y facultades de cada uno de los sectores, establecidas en el sistema institucional que define la Constitución Nacional. Los recientes avances de la economía política y de la economía institucional han producido resultados importantes para la comprensión de las interrelaciones en los sistemas económicos e institucionales y ellos son aplicables a los sistemas tributarios. El trabajo procura incorporar estos nuevos aportes para derivar los criterios normativos.

Por otra parte, una reforma tributaria es un fenómeno complejo. Se trata de un cambio sobre un sistema ya existente que debe “seguir funcionando” y tiene importantes efectos en la transición. Una reforma tributaria es un cambio institucional significativamente importante. Esto aconseja definir claramente algunas cuestiones básicas. Principalmente, el sistema económico-político donde se va aplicar la reforma y el orden institucional que va reglar las relaciones entre el ciudadano-contribuyente y el fisco, el alcance del uso del poder, la relación entre reglas y discrecionalidad.

Este trabajo pretende aportar alguna de esas definiciones previas que contribuyan a diseñar una reforma tributaria exitosa.

1. INTRODUCCIÓN

Después de los cambios en la religión y en el idioma del pueblo, ninguno más delicado que el cambio en el sistema de contribuciones.

...

Cambiar una contribución por otra es como renovar los cimientos de un edificio sin deshacerlo: operación en la que hay siempre un peligro de ruina (...)

Juan Bautista Alberdi

Las Finanzas Públicas no son más que una sofisticada discusión de la relación entre el individuo y el estado.

Václav Klaus

1.1 Necesidad de una reforma impositiva en Argentina

Nuestro actual régimen tributario tiene inconvenientes graves. Hay aceptación general acerca de esto. Si hoy se hiciera una encuesta preguntando ¿es necesaria una reforma impositiva en Argentina? creo que la respuesta, casi unánime, sería afirmativa. Además, muchos agregarían que debiera ser amplia, integral, profunda y otros adjetivos similares. Pero también hay diferencias notorias respecto cuáles son las reformas aconsejables. Si en nuestra imaginaria encuesta se preguntara qué es lo que hay de reformar y cómo hacerlo, habría una gran variedad de repuestas muchas de ellas contradictorias. Esta aparente incoherencia se explica, principalmente, por la importancia del tema y por su complejidad.

1.2 La importancia de la fiscalidad

Schumpeter¹ ha descrito claramente la importancia de la fiscalidad en la vida de las personas que componen una sociedad.

La historia fiscal de un pueblo es, sobre todo, una parte esencial de su historia general. Una enorme influencia en el destino de los países emana de la hemorragia económica que requieren las necesidades del estado y del empleo que haga de esos recursos. En algunos períodos históricos, la influencia ... de las necesidades y políticas fiscales del estado sobre el desarrollo de la economía, y con ello sobre todas las formas de vida y todos los aspectos de la cultura, explica prácticamente todas las características importantes de los acontecimientos; en muchos períodos explica una gran cantidad de cosas y tan sólo hay unos cuantos períodos en los que no explica nada. Nuestro orden industrial no puede comprenderse en la forma en que lo es efectivamente si omitimos esto. Y nuestros pueblos han llegado a ser lo que son bajo la presión fiscal del estado.

...

Más aún, las medidas fiscales han creado y destruido industrias, formas industriales y regiones industriales incluso donde no era ése su propósito, y de esta manera han contribuido directamente a la construcción (y la distorsión) del edificio de la economía moderna y, a través de ello, a la del espíritu moderno.

...

¹ Schumpeter, Joseph (1918) *Die Krise des Steuerstaats*, Graz y Leipzig. Versión en castellano: *La crisis del estado fiscal*, en Juan Francisco Corona (compilador) *Lecturas de Hacienda Pública*, Mierva Ediciones, Madrid, 1994, p: 59-60.

El espíritu del pueblo, su nivel cultural, su estructura social, los hechos que puede preparar su política, todo esto y más, está escrito con claridad en su historia fiscal y sin retórica de ningún género. Aquel que sabe escuchar su mensaje discierne aquí el tronar de la historia del mundo con más claridad que en ninguna otra parte. ... La hacienda pública es uno de los mejores puntos de partida para realizar una investigación de la sociedad, y en especial, aunque no de manera exclusiva, de su vida política

Hay dos citas clásicas que ayudan a completar la comprensión del por qué de la importancia. El Juez Oliver Holmes escribió que “el impuesto es el precio que pagamos por vivir en una sociedad civilizada. El Juez John Marshall, a su vez, sostuvo que “el poder tributario implica el poder de destruir ... el poder de destruir puede derrotar e inutilizar el poder de crear”.

Es decir, la tributación tiene una doble cara: es indispensable para una buena vida social. Pero, según sus características, puede afectar las formas aceptables de convivencia. Esta doble cara es un caso particular del ejercicio del poder. Tributo implica utilizar el poder, significa el uso de la coacción y, al menos desde Hobbes hemos comprendido que la vida social requiere un ente con poder coactivo. Pero coacción implica el uso de la fuerza y el *uso de la fuerza siempre tiene su lado oscuro*, de acuerdo a la expresión de Jack Hirschleifer que cita Mancur Olson².

El equilibrio entre el alcance del poder coactivo y el espacio que queda para las decisiones voluntarias de las personas es el tema central del orden social. Las finanzas públicas tiene mucho que ver con ese equilibrio. A esto alude la frase de Václav Klaus del comienzo de esta sección.

1.3 La complejidad de una reforma impositiva

La complejidad del tema es otro rasgo fundamental. Una reforma tributaria no se hace en el pizarrón, sino sobre sistemas ya existentes que deben “seguir funcionando”. El gobierno debe continuar financiado de manera razonable sus actividades. La economía debe seguir funcionando de manera de poder transferir por tributos los recursos necesarios para ese financiamiento. La vida política y social debe transcurrir sin que haya perturbaciones graves como consecuencia de los cambios. Una operación quirúrgica a “corazón abierto” es una comparación ilustrativa: el paciente debe seguir viviendo mientras se opera.

Una reforma impositiva consiste en un cambio de normas en la relación entre el estado y los contribuyentes. Pero quizás sea mejor decir que es un cambio en las normas que reglan la relación entre los funcionarios que toman decisiones fiscales y las personas que toman decisiones de su vida privada que, en determinadas circunstancias, son afectadas por las decisiones fiscales. Los cambios tributarios afectan los procesos decisorios de las personas que actúan tanto en la esfera pública como en la privada.

La reforma afectará derechos de propiedad porque cambiará el valor de decisiones económicas tomadas de acuerdo con el sistema anteriormente vigente. Hay decisiones hundidas que tomaron en cuenta un régimen que, presuntamente, va dejar de existir y será reemplazado por otro que todavía es incierto cuando comienzan los debates sobre la reforma. Hay decisiones en proceso de elaboración a las que se va a agregar una incertidumbre adicional a la que tienen todas las decisiones económicas cuyas consecuencias se van a ver en el futuro. Esa incertidumbre también alcanza a los decisores públicos: cómo afectarán las medidas que se proponen el funcionamiento de la actividad económica, cómo se modificará la recaudación fiscal, qué consecuencias políticas y sociales tendrán los cambios.

² Hirschleifer, Jack (1994): *The Dark Side of the Force*, Economic Inquiry, 32: 1-10. La cita ha sido tomada de Mancur Olson (2000): *Power and Prosperity*, Basic Books, New York, p: 60. Hay traducción al castellano: *Poder y Prosperidad* (2001), Siglo XXI de Argentina Editores, Buenos Aires.

Auerbach³ nos advierte, además, las dificultades que provienen del carácter *no experimental* de la economía y de su rama fiscal. Aunque confiemos en la teoría para presumir qué resultados generarán las distintas propuestas de reforma, debemos distinguir claramente entre *teoría* y *evidencia* y recordar que la evidencia no es abundante ni concluyente.

Habrán costos de transición porque se requerirá dedicar tiempo y talento a adecuarse a la nueva situación. Hay un aprendizaje y un conocimiento sobre un régimen tributario que, por naturaleza, es complejo y de interpretaciones contrapuestas. Se perderá mucha jurisprudencia administrativa y judicial, al menos en parte, y habrá que trabajar para reemplazarla.

El cambio generará ganadores y perdedores por la naturaleza distributiva del tema y, por lo tanto, será necesariamente conflictivo. Aún cuando la reforma proponga una baja de la recaudación, tal baja muy difícilmente será lo suficientemente general como para no generar debates distributivos.

El resultado de la reforma, muy probablemente, no sea un sistema racional y consistente porque surgirá de equilibrios políticos para los diversos temas que la componen. La teoría de las decisiones colectivas ha demostrado la dificultad de lograr resultados estables por mayoría en temas multidimensionales y redistributivos que son, precisamente, característicos de una reforma tributaria.

1.4 La necesidad de prudencia

Las consideraciones anteriores nos ayudan a comprender la advertencia de Alberdi que encabeza esta sección. Nos obliga a la prudencia y a un estudio cuidadoso.

Al problema general se agrega que una reforma tributaria no se hace “en el vacío”. Se hace en un contexto particular de un país, que tiene una cultura tributaria derivada de experiencias pasadas, y en un determinado momento histórico.

Finalmente, debemos tener en cuenta que todas las decisiones económicas se refieren al futuro y por lo tanto son inciertas porque el futuro, por su naturaleza, lo es. Las decisiones de modificar el sistema tributario, además, contienen una incertidumbre acentuada por la complejidad del tema.

1.5 Esquema del trabajo

El trabajo se propone analizar las cuestiones normativas fundamentales que el trabajo académico ha elaborado y acumulado en la literatura sobre Finanzas Públicas, y qué criterios han logrado aceptación para definir las características de un buen sistema tributario. Se tendrán en cuenta las bases institucionales del régimen fiscal, su relación con el sistema económico y político en el que se aplica, y las definiciones previas que requiere una propuesta de reforma impositiva. La sección 2 expone las interdependencias entre los sistemas fiscal, económico e institucional. La sección 3 se dedica a exponer cómo la teoría de la economía fiscal convencional analiza las propuestas de reforma impositiva y la conveniencia de usar, para ello, los aportes del enfoque económico-político-institucional. La sección 4 se ocupa de las definiciones básicas previas que se necesitan para fundamentar una reforma impositiva conveniente. Finalmente, la última sección resume las conclusiones.

2. Relación entre los sistemas económico, político y fiscal

La Constitución Federal Argentina contiene un sistema completo de política económica

³ Auerbach, Alan (1996): *Measuring the Impact of Tax Reform*, National Tax Journal, Vol.49, nº 4, diciembre, p: 665-673.

... libre acción del trabajo, del capital y de la tierra como principales agentes de producción, ratifica a la ley natural de equilibrio que preside el fenómeno de la distribución de la riqueza y encierra en límites duraderos y justos lo que tiene que ver con el fenómeno de los consumos públicos.

Juan Bautista Alberdi

Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según La Constitución de 1853

2.1 Conceptos generales

El sistema fiscal se aplica a una sociedad que tiene un sistema económico y un ordenamiento político institucional. El sistema económico regula las relaciones entre las personas que se dedican a la producción de bienes y servicios y aquellas otras que los demandan y los compran. El sistema político-institucional regula las relaciones entre las personas que ocupan las funciones públicas y las que componen lo que llamamos sector privado o sociedad civil y establece el orden jurídico que rige en las relaciones entre estas últimas personas. En estos “sistemas” las personas interactúan, negocian, intercambian y generan resultados que dependen de sus preferencias, de sus comportamientos, y de las normas que regulan las interrelaciones. Las instituciones, entendidas como normas, establecen **limitaciones**: lo que se puede hacer y lo que no puede hacerse. Definen, además, el sistema de incentivos, es decir las consecuencias, positivas o negativas, que tendrán para cada persona sus acciones y sus conductas, los premios y los castigos. En resumen, los sistemas son interdependientes, los resultados dependen de lo que hagan las personas y están guiadas por el contexto institucional de la sociedad de la que forman parte y establece las limitaciones y los incentivos.

La cita de Alberdi ilustra esta interdependencia. Podríamos decir que su obra *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según la Constitución de 1853*⁴ resume en su título el concepto fundamental: el *sistema rentístico* (fiscal) está ligado al *ordenamiento económico* y al *régimen institucional* que la Constitución Nacional define. Esta es la idea básica que preside nuestro planteo de búsqueda de criterios normativos y la consiguiente formulación de recomendaciones.

2.2 Estado fiscal y sistema económico

El estado moderno es, en su forma de financiamiento, lo que Schumpeter llamó un **estado fiscal**⁵. Se caracteriza por no vivir de sus recursos propios. Depende para el cumplimiento de sus fines de la riqueza que **crean** los individuos y familias que constituyen lo que llamamos el sector privado de la sociedad. El aporte relevante de este trabajo de Schumpeter ha sido su análisis detallado de la vinculación entre fisco y economía o, quizás con palabras más precisas, la vinculación que existe entre las decisiones de gobernantes y funcionarios en materia fiscal y los comportamientos de las personas que producen, consumen y ahorran. Una parte de la riqueza que producen se transfiere al estado de manera coactiva. La marcha general de la vida económica y política de la sociedad se relaciona estrechamente

⁴ Alberdi, Juan Bautista (1854) *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según la Constitución de 1853*. La cita de Alberdi y otras referencias han sido tomadas de la re-edición del libro, Emecé, Buenos Aires, 2010.

⁵ Schumpeter (1918). Op.cit., versión en castellano, p.60 y siguientes.

con la manera en que hacen esas transferencias y sus finalidades. La fiscalidad es un tema central de la economía con repercusiones importantes en la convivencia social⁶.

Schumpeter expuso, en el artículo antes mencionado, algunas ideas que son básicas para comprender la economía fiscal:

- 1) Los fenómenos se explican por lo que hacen las personas. Esto sucede en la economía y en la política, en la esfera privada y en los asuntos públicos. El individualismo metodológico es una herramienta habitual del análisis económico, y es muy útil para la comprensión de los fenómenos políticos. La economía fiscal es, esencialmente, economía política, y su estudio requiere al economista que analice el funcionamiento de la economía privada y al especialista en ciencia política que estudie los procesos mediante los cuales se toman las decisiones públicas⁷.

Escribe Schumpeter:

... [para] obtener un conocimiento realista del fenómeno del Estado es decisivo reconocer la importancia de ese grupo de personas en el que asume forma social⁸.

...

En realidad no debiera decirse “el Estado hace esto u lo otro”. Siempre es importante reconocer quién es el que pone la máquina del Estado en marcha y habla a través de ella, o en interés de quién se hace. Esta visión debe repugnar a aquellos para quienes el Estado es el supremo bien del pueblo, el pináculo de su desarrollo, la suma de sus ideales y de sus fuerzas. Sin embargo, sólo este punto de vista es realista⁹.

- 2) Las motivaciones de las personas que se ocupan de las funciones estatales son independientes de las que guían a quienes se dedican a actividades privadas.

Escribe Schumpeter

(El Estado) lleva una vida separada ... frente a los individuos y sus familias, cuyas vidas privadas son para ellos el centro y el fin ... Se enfrenta con las economías privadas ... cuya significación y tendencia es el servicio a la esfera privada y cuya producción es sólo para ésta ... (Sin embargo) el estado depende de lo que pueda obtener de ellas. Aunque el estado puede ser sentido (apreciado) en todas partes ... y a pesar que su importancia pueda ser recordada desde la niñez ... permanece como algo periférico, algo ajeno al propósito propio de la economía privada, incluso como algo hostil y en cualquier caso algo derivado¹⁰.

En resumen, en la esfera pública y en la actividad privada lo que sucede se explica por las acciones de las personas y sus preferencias. Éstas son independientes aunque no necesariamente opuestas o distintas en su esencia. En ambos casos se mezclan proporciones diversas de altruismo y egoísmo¹¹. La observación de Václav Klaus citada al comienzo de la sección anterior quizás debiera modificarse para hacerla más precisa, y hablar de una dis-

⁶ Es interesante señalar que 64 años antes que Schumpeter analizara la naturaleza y límites del Estado fiscal, Juan Bautista Alberdi (1854): op, cit, p.10, había escrito: “¿Quién hace la riqueza? ¿Es la riqueza obra del gobierno? ¿Se decreta la riqueza? El gobierno tiene el poder de estorbar o ayudar a su producción, pero no es obra suya la creación de la riqueza”.

⁷ Buchanan, James (1965): *The Public Finance*, Richard Irwin Inc, Homewood, Illinois, prólogo, p.x. Versión en castellano publicada por la Editorial de Derecho Financiero, Madrid.

⁸ Schumpeter (1918). Op.cit., versión en castellano, p.64.

⁹ Schumpeter (1918). Op.cit., versión en castellano, nota 6, p.64.

¹⁰ Schumpeter (1918). Op.cit., versión en castellano, p.65.

¹¹ Buchanan, James y Geoffrey Brennan (1985): *The Reason of Rules*, Cambridge University Press, capítulo 5, tratan la conveniencia de la simetría como hipótesis de comportamiento de las personas en las esferas pública y privada. Califican de *esquizofrénica* la suposición de que las personas buscan el bien público cuando actúan en política y sólo sus intereses particulares cuando lo hacen en sus actividades privadas.

cusión sofisticada entre individuos que participan de la economía privada e individuos que se ocupan de la gestión de los asuntos públicos.

- 3) La interdependencia señalada en los párrafos anteriores explica por qué los requerimientos públicos sobre la riqueza que generan los privados tienen **límites** que se manifiestan en el tamaño de los mismos y en las herramientas tributarias que se usan para realizar la transferencia.

Escribe Schumpeter:

... el Estado tiene sus límites definidos ... límites a su potencia fiscal. Estos varían considerablemente en cada caso específico, de acuerdo con la riqueza o pobreza del país, con los detalles concretos de su estructura social. Hay una gran diferencia entre la riqueza nueva, activa y en aumento y la riqueza antigua, entre Estados empresariales y Estados rentísticos. Los límites de su potencia fiscal pueden diferir también de acuerdo con la amplitud de sus gastos militares o el servicio de la deuda, de acuerdo con el poder y la moralidad de la burocracia, y con la intensidad de la "conciencia de estado" de su pueblo.

Pero siempre están presentes y pueden ser determinados teóricamente, en términos generales, partiendo de la naturaleza del Estado¹².

...

cada uno trabaja y ahorra para sí mismo, y quizás para algunos fines escogidos por él mismo. Lo que se produce ...(se hace) ... para los fines propios de los sujetos económicos privados. La fuerza productora es el interés individual, entendido en un sentido muy amplio y en modo alguno sinónimo de egoísmo hedonístico individual. En este mundo, el estado vive como un parásito económico. Puede retirar de la economía privada sólo aquello que es compatible con la existencia continuada de este interés individual, en cada situación ... En otras palabras, el estado fiscal no debe pedir a la gente tanto que pierdan el interés ... en la producción o dejen de utilizar sus mejores energías en ella. Esto supone una cantidad diferente que depende de la manera cómo un pueblo determinado vea un estado determinado en una situación histórica determinada. En tiempos de fervor patriótico el pago de impuestos es compatible ... con un esfuerzo extremo que, en condiciones normales, haría que la producción cesase totalmente. De todos modos, aunque los límites estén más o menos alejados en situaciones diferentes, son reconocibles¹³ ...

Algunas de las afirmaciones de Schumpeter pueden ser criticadas por su énfasis. Pero, independientemente de los matices, quedan en pie los conceptos necesarios para comprender la vinculación entre régimen fiscal y sistema económico. Los temas se explican por lo que hacen las personas; las motivaciones de los agentes públicos no difieren en su esencia de los individuos que actúan en actividades privadas; las actividades estatales dependen, para su financiamiento, de lo que genere el sector privado y, según su naturaleza y la eficiencia de la gestión pública, pueden promover o perturbar la creación privada de riqueza. Pero, en cualquiera de los casos, los requerimientos públicos tienen algún límite.

2.3 Estado fiscal y poder coactivo

En la economía privada hay personas que se interrelacionan, negocian e intercambian. En la economía fiscal sucede lo mismo. Pero hay una diferencia importante: los intercambios de la economía privada son **voluntarios**, los intercambios de la economía fiscal son **coactivos**. Esta diferencia tiene consecuencias importantes. Varias vertientes académicas han señalado este punto y se han ocupado de las consecuencias de tal diferencia.

¹² Schumpeter (1918). Op.cit., versión en castellano, p.64.

¹³ Schumpeter (1918). Op.cit., versión en castellano, p.65.

Una de ellas es la escuela italiana de Finanzas Públicas¹⁴. Cesare Cosciani¹⁵, por ejemplo, llama “orden” (con el sólo objeto de entendernos, aclara) al conjunto de condiciones dentro de las cuales obran las personas. Distingue:

- órdenes o relaciones voluntarias, de naturaleza contractual, y
- órdenes o relaciones políticas, de naturaleza coercitiva

Siguiendo a Maffeo Pantaleoni, caracteriza a los primeros porque las personas que intervienen están en una situación de igualdad legal al momento de tomar sus decisiones, mientras que en los órdenes políticos las decisiones están determinadas por el uso de la coerción, de la fuerza o de la violencia. La fiscalidad se caracteriza por el uso del poder y tal uso puede ser beneficioso (como lo recuerda la frase de Holmes) o perjudicial (como advierte Marshall).

La coerción es un rasgo “técnico” ineludible de las relaciones fiscales: las contribuciones no pueden quedar libradas al cumplimiento voluntario en un grupo numeroso donde, muy probablemente, prevalecerán los comportamientos *free rider*. La forma en que el Estado utilice su poder coactivo determinará las características de su fiscalidad.

La imposibilidad de evitar la coerción en las decisiones públicas introduce un elemento de monopolio en las decisiones fiscales. Antonio De Viti de Marco¹⁶ abordó la cuestión caracterizando dos “modelos” de comportamiento estatal. Uno de ellos, que llamó Estado absoluto o monopolista, se caracteriza porque un grupo (clase) dirigente tiene un poder discrecional como para generar un *excedente fiscal*, que es la diferencia entre la recaudación y el valor “real” de los bienes y servicios que provee el Estado. Como en todo monopolio el precio, en este caso los impuestos (la presión tributaria), son superiores a los costos. Las preferencias del grupo dirigente prevalecen y el excedente fiscal se usa de acuerdo a los intereses particulares de ese grupo. En el otro extremo De Viti coloca al Estado cooperativo o democrático donde las decisiones públicas reflejan las preferencias de los ciudadanos y el precio-impuesto (o presión tributaria) cubre los costos de bienes y servicios públicos producidos por una gestión razonablemente eficiente. No hay, entonces, excedente fiscal. En la economía de mercados competitivos se produce lo que gente demanda, es decir podemos hablar de “soberanía del consumidor”. La cuestión es qué ordenamientos institucionales pueden llevar a que las decisiones políticas se correspondan con la “soberanía del votante”¹⁷ o sea con los resultados que De Viti de Marco espera del estado cooperativo.

Lo importante para nuestro tema es la posibilidad de que los sistemas reales se acerquen a uno u otro de estos modelos ideales extremos y esa posibilidad depende del orden institucional que define los derechos y garantías de los ciudadanos, y del alcance del poder discrecional de los funcionarios públicos. Según sea el orden institucional será, también, el sistema fiscal y sus efectos sobre la economía.

Otras corrientes de pensamiento se han ocupado de las consecuencias presuntamente negativas del poder fiscal por su carácter coactivo. Han procurado reducir los peligros de la coactividad tratando de aproximar los intercambios fiscales a las negociaciones privadas voluntarias. En última instancia la finalidad de la actividad fiscal debiera ser el bienestar de los ciudadanos. Cómo asegurar, entonces, que el ideal normativo se logre en la realidad.

¹⁴ Buchanan, James (1960): “*La Scienza delle Finanze*”: *The Italian Tradition in Fiscal Theory*, en *Fiscal Theory and Political Economy*, The University of North Carolina Press, Capítulo II.

¹⁵ Cosciani, Cesare (1960): *Principios de Ciencia de la Hacienda*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, capítulo 1.

¹⁶ De Viti de Marco, Antonio (1934): *Principios Fundamentales de Economía Financiera*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, Capítulo 1. Véase también la Introducción por Luigi Einaudi.

¹⁷ De Viti de Marco tenía una visión optimista del proceso político. Creía que el estado real evolucionaba hacia el estado cooperativo desprendiéndose de los elementos de monopolio. Ocho décadas después no parece que haya un avance generalizado hacia una mayor perfección de los mercados políticos.

Una vía de respuesta puede remontarse al artículo pionero de Knut Wicksell¹⁸. Este trabajo contiene ideas que fueron fundamentales para los desarrollos posteriores. Una síntesis de las principales sería la siguiente:

- 1) Para Wicksell no puede comprenderse la fiscalidad sin incluir la política. El estudio de la Hacienda Pública debe hacerse desde la perspectiva de la economía política. La política no es un factor exógeno.
- 2) Lo que sucede, en economía y en política, surge de los comportamientos de las personas que, esencialmente, tienen una naturaleza similar¹⁹. En palabras de Wicksell: “Los miembros de un órgano de representación política están, en la abrumadora mayoría de los casos, tan interesados en el bienestar general como quienes los votaron, ni más ni menos”.
- 3) La política puede entenderse como una forma de intercambio, lo mismo que la economía. Tanto la ciencia económica como la política son disciplinas científicas que estudian intercambios.

Las herramientas analíticas de la economía, por lo tanto, pueden usarse para explicar los intercambios políticos teniendo en cuenta las diferencias entre ellos. Pero esa diferencia no proviene de las personas que participan en esas actividades sino de las condiciones “técnicas” en las que se realizan los intercambios. En palabras de Buchanan:

“La diferencia esencial entre la economía y la política no reside en los valores o los intereses que los individuos quieren alcanzar, sino en las condiciones bajo las cuales los individuos persiguen sus diversos intereses. La política es una estructura compleja de intercambios ... dentro de la cual los individuos tratan de alcanzar colectivamente sus propios objetivos ... que no pueden conseguirse eficientemente mediante simples intercambio privados. En el mercado, los individuos intercambian manzanas por naranjas; en la política ... la contribución a los costos de lo que es colectivamente deseable, desde los servicios locales de bomberos hasta las funciones del poder judicial”²⁰.

La diferencia fundamental entre intercambios económicos y políticos reside en la posibilidad del uso del poder coactivo. Los intercambios en la economía privada son voluntarios y ello implica que los participantes están de acuerdo con lo que se ha convenido. Wicksell pensó cómo se podría trasladar la voluntariedad de los intercambios privados a la esfera de las finanzas públicas y señaló que para lograrlo las decisiones fiscales debían ser tomadas por unanimidad. La unanimidad en las decisiones públicas reproduce el carácter voluntario de las decisiones de intercambio privado en mercados competitivos. En ambos casos, los resultados serán óptimos de Pareto, el proceso de la toma de decisiones asegura que no haya perjudicados.

Pero, advirtió Wicksell, la regla de unanimidad sería inaplicable, con altísimos costos de negociación y otorgaría poder de veto a todos los votantes, lo que genera la posibilidad del oportunismo de los comportamientos estratégicos y la no revelación de las preferencias sinceras sobre las actividades públicas. Habría enormes dificultades, además, para una fiscalidad redistributiva. Wicksell exploró la posibilidad de reglas menos exigentes pero no logró superar la imposibilidad de reproducir en las decisiones públicas la voluntariedad de los acuerdos privados.

¹⁸ Wicksell, Knut (1896): *Ein neues der gerechten Besteuerung*, Finanztheoretische Untersuchungen, Jena. Hay una traducción al inglés hecha por James Buchanan y publicada en Musgrave, Richard y Alan Peacock (eds): *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, Londres, 1958.

¹⁹ Nótese que este aspecto del pensamiento de Wicksell coincide con Schumpeter, tal como se explica la subsección anterior.

²⁰ Buchanan James (1986): *La Constitución de la Política Económica*, Lectura en ocasión de recibir el Premio Nobel de Economía. Versión en castellano publicada por Papeles de Economía Española, nº 30-31, Madrid, 1987.

Otro intento, comparable con el anterior, para convertir el poder coactivo del estado en una expresión de la voluntad de los ciudadanos ha consistido en aplicar el llamado *Teorema de Coase* a la política. La tesis de Coase es que en ausencia de costos de transacción y con derechos de propiedad bien definidos las cuestiones de externalidades y bienes públicos pueden ser resueltas mediante negociaciones voluntarias. Es decir, se puede prescindir de decisiones obligatorias con lo cual se pretende trasladar la eficiencia de las transacciones privadas voluntarias a los intercambios en las actividades políticas. Gary Becker, por ejemplo, ha sostenido que los programas gubernamentales ineficientes serán eliminados por la competencia política²¹. Hettich y Winer²² han extendido este argumento a la imposición. Suponen que los decisores políticos procuran maximizar los votos esperados en las elecciones próximas. Para eso proponen “políticas” y, en particular, medidas de política tributaria. Resultarán aprobadas las que tengan mayor probabilidad de conseguir votos para quienes las promueven, es decir, las que más concuerden con las preferencias de los votantes. La política tributaria, entonces, depende del cálculo de sus beneficios y costos políticos. Las propiedades normativas del sistema impositivo resultante están supeditadas a su eficiencia política. Las características del sistema resultante pueden estar en contradicción con las recomendaciones de la teoría económica fiscal. Puede haber distorsiones, redistribuciones discutibles y complejidades. Pero eso no es decisivo, en la opinión de Hettich y Winer, porque el criterio normativo completo debe contemplar la estructura impositiva que logre un “equilibrio político” aprobado por los votantes. En resumen, los intercambios políticos serán eficientes si hay un mercado electoral competitivo, como lo son las transacciones de bienes privados en mercados económicos competitivos. Los mercados competitivos son eficientes en economía y en política, en el sentido de que producen los resultados que prefieren consumidores o votantes²³.

Otros estudiosos de la teoría de las decisiones públicas cuestionan al enfoque anterior. La asimetría esencial de los intercambios fiscales es que algunas de las personas que participan en tales intercambios tienen poder coactivo y otras no. Por lo tanto, los interrogantes básicos son: ¿puede corregir la asimetría el hecho de que las personas que tienen el poder lleguen a sus cargos por la competencia electoral? ¿la democracia puede introducir una *voluntariedad indirecta* en los intercambios fiscales? La cuestión es el diseño institucional adecuado: ¿basta la competencia electoral para llegar al poder para asegurar resultados normativamente correctos o se necesitan, además, otras instituciones?

La respuesta a estos interrogantes es crucial y depende de cómo funciona la competencia en economía y en política. En la medida en que la competencia económica se acerca a la forma “pura” o “perfecta” los compradores guían las decisiones de los productores. Éstos se convierten en “tomadores de precios” y su poder se diluye. ¿Pasa lo mismo en política?

Mancur Olson ha mostrado la inaplicabilidad del teorema de Coase a la política: los costos de transacción son altos, es imposible evitar comportamientos estratégicos y conductas *free-rider* y así siguiendo²⁴. En resumen, la necesidad del poder coactivo no puede ser eliminada por los intercambios políticos y la competencia por alcanzar el poder mediante elecciones no es suficiente para evitar el poder discrecional de dirigentes políticos y funcionarios públicos. La coerción es inevitable. Por lo tanto, los peligros del mal uso de la fuerza requieren instituciones adicionales a la democracia electoral.

²¹ Becker, Gary (1991): *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, Quarterly Journal of Economics 106: 407-443.

²² Hettich, Walter y Stanley Winer (1999): *Democratic Choice and Taxation*, Cambridge University Press.

²³ Esta visión optimista del funcionamiento de los mercados ha sido denominada *Chicago political economy*.

²⁴ Olson, Mancur (2000): *Power and Prosperity*, Basic Books, New York, capítulo 3. Hay una versión en castellano: *Poder y Prosperidad*, Siglo xxi editores, Buenos Aires, 2001.

Una respuesta similar proviene de la teoría de las decisiones colectivas²⁵. En 1785 Condorcet mostró como las decisiones colectivas tomadas por mayoría simple podían producir resultados paradójicos y cíclicos. La teoría moderna ha confirmado esos resultados. Principalmente los trabajos de McKelvey y Schofield demuestran que si existen tres o más votantes y si las alternativas son multidimensionales la regla de la mayoría no asegura resultados estables, salvo circunstancias muy especiales. Gordon Tullock, sin embargo, señaló una contradicción: la teoría de las decisiones colectivas predice resultados muy inestables pero en la vida real vemos que los organismos colectivos toman decisiones que tienen, al menos, cierta permanencia. ¿Por qué tanta estabilidad? se preguntó Tullock. La respuesta provino, esencialmente, de los trabajos de Kenneth Shepsle y Barry Weingast. Los resultados del proceso de toma de decisiones colectivas surgen de las reglas de votación y también de las normas –instituciones- que reglan los procedimientos: cómo se seleccionan las alternativas, de qué manera algunas se van desechando y cómo se organiza el proceso hasta llegar a una votación final. La multidimensionalidad de las opciones culmina en una votación de carácter binario y una vez decidida la cuestión la posible revisión queda limitada por normas que aseguran su vigencia temporal. Si bien el proceso de votación daría resultados inestables las normas institucionales que se agregan le otorgan estabilidad. Los procedimientos que requiere la aprobación de una ley, por ejemplo, ilustran esta combinación de votaciones, normas y comisiones legislativas que participan. Lo importante para nuestro análisis del poder y el uso de la coacción surge porque si bien “las instituciones inducen estabilidad”, lo cual es absolutamente necesario para el orden social, al mismo tiempo otorgan poder a quienes orientan y manejan los procedimientos. Habrá, entonces, un poder discrecional para quienes controlen la agenda que regla la consideración de las propuestas políticas. La estabilidad requiere, al menos, cierta discrecionalidad. El poder no se diluye en las decisiones públicas con la misma facilidad que puede reducirse en las transacciones privadas.

Otra línea de investigación se ha ocupado de analizar cómo funciona, específicamente, la competencia en los mercados políticos. Los resultados muestran que el funcionamiento real de los mercados políticos es más imperfecto que en el caso de los bienes privados, la presencia de rasgos de monopolio es mayor, el poder no se desvanece²⁶. Apliquemos, en este caso, el análisis de los “tipos de mercado”. Podríamos afirmar, entonces, que el mercado económico se aproxima a un mercado competitivo, de funcionamiento continuo y con libertad de entrada. Por otro lado, el mercado político se asemeja a un oligopolio con empresa dominante (el grupo que está en el poder) y con transacciones periódicas. La elección de un gobernante implica “contratar a un proveedor” por un período sin opción de cambiarlo durante el mismo, limitación que no tiene un productor de bienes privados. La elección política es una decisión de “todo o nada”: sólo uno (gobernante, partido político) accede al poder. El mercado de bienes privados, en cambio, suele ser compartido por varios productores. No es extraño, por lo tanto, que la competencia política sea “más intensa” que la competencia económica. La importancia del resultado electoral explica la observación de Tocqueville

Quando se acerca una elección el jefe de gobierno piensa sólo en la lucha que está por delante; no tiene que mirar más hacia el futuro; no puede emprender nada nuevo.

Las decisiones, por lo tanto, tienden a ser “miopes” o “cortoplacistas” lo que produce la acumulación de cuestiones no resueltas, los peligros de la inconsistencia temporal y la reducción del horizonte temporal de las decisiones, lo que es perjudicial para el desarrollo económico que requiere, esencialmente, decisiones de largo plazo.

Además, los participantes del mercado económico tienen una buena información respecto a las decisiones que deben tomar porque esa condición es un requisito básico del éxito. En

²⁵ El párrafo que sigue es una síntesis muy resumida de un extenso debate. Una exposición más amplia del mismo puede verse en Bara, Ricardo (2006): *Finanzas Públicas y Decisiones Públicas*, Fondo Editorial del CPCECABA, Buenos Aires, capítulo 5.

²⁶ Bara, Ricardo (2006): *op.cit.*, capítulos 6 y 9.

cambio, el mercado político se caracteriza por la asimetría e imperfección de la información. Sin duda, las personas que se dedican a la actividad política tendrán una información tan completa como tienen las personas para sus actividades económicas. Pero hay una gran cantidad de ciudadanos-votantes que no la tienen²⁷. La información imperfecta de los votantes explica la ambigüedad de las propuestas políticas y la dificultad de los candidatos para asumir compromisos concretos²⁸.

En resumen, prevalece la idea de que la competencia democrática para llegar al poder no es suficiente para asegurar que sea usado para satisfacer razonablemente las preferencias de los ciudadanos-votantes, de una manera similar a cómo los productores deben ofrecer lo que los consumidores demandan. Se requiere, por lo tanto, normas que regulen el ejercicio del poder y distintas instituciones generarán distintos resultados. La calidad normativa de éstos, por lo tanto, está directamente relacionada con la calidad de los ordenamientos institucionales. Esta afirmación tiene validez general y especial aplicación al caso de los temas fiscales que se caracterizan por ser intercambios que usan del poder coactivo.

2.4 El ordenamiento institucional y las limitaciones al poder

En este punto podemos resumir las cuestiones fundamentales a responder. La primera se refiere al buen uso del poder fiscal. La segunda a la conciliación de los intereses particulares de **todos** los participantes de los intercambios políticos con el interés general. La respuesta a estas cuestiones depende de las características del orden institucional que establece la Constitución Nacional, es decir las normas básicas de la convivencia social

Los economistas que se han ocupado de las cuestiones institucionales sostienen que los “buenos” ordenamientos institucionales contribuyen a la prosperidad de los países y al mejoramiento de la convivencia social. Douglass North²⁹ ha mostrado como el crecimiento sostenido de la economía es un acontecimiento histórico excepcional que se ha dado en un orden institucional que limita el poder de los gobernantes. Observa North que el hombre fue cazador y recolector hasta hace, aproximadamente diez mil años, tiempo en comenzó a ser productor de bienes y servicios. Durante esos diez mil años de actividad productiva el crecimiento sostenido y la mejora continua de las condiciones de vida consiguiente abarca sólo un período de, aproximadamente, cuatrocientos años y sólo en algunos países. Ese período coincide con ordenamientos institucionales que limitaron el poder y con los países que adoptaron tal modo de ordenamiento. El crecimiento económico sostenido no es un “fenómeno natural” de la economía sino un caso que podríamos llamar excepcional y que está ligado a la adopción de ciertas formas institucionales. Mancur Olson ha mostrado que el ejercicio del poder favorece a la prosperidad si se cumplen dos condiciones. La primera sostiene que las decisiones públicas deben ser abarcativas, es decir apuntar a los intereses generales para lo cual se requiere consensos que limiten el poder políticos de grupos de interés particular. La segunda requiere que las decisiones se tomen en base a horizontes prolongados de tiempo, es decir que las consideraciones de largo plazo se impongan sobre las urgencias del momento. Las instituciones adecuadas son las que faciliten este tipo de decisiones públicas. Ace-

²⁷ Downs, Anthony (1973): *Teoría Económica de la Democracia*, Aguilar, Madrid, llama “ignorancia racional” a la situación de los votantes insuficientemente informados en los temas de la política. Los costos de estar bien informado supera a los beneficios de un votante individual cuya decisión tiene una bajísima probabilidad de influir en el resultado. Los beneficios de la buena información política tienen el carácter de bien público y son vulnerables a las conducta *free rider*. Un gran aprecio por los valores de una cultura cívica puede superar este escollo, pero choca con la escasez de recursos y de tiempo.

²⁸ Un importante líder político argentino afirmó que “lo que sirve para llegar, no sirve para gobernar”. La afirmación sólo puede sostenerse en un contexto de información imperfecta.

²⁹ North, Douglass (2005): *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, capítulo 7.

moglu, Johnson y Robinson³⁰ sostienen que “las instituciones son la causa fundamental del crecimiento a largo plazo”. La tesis principal de la economía política institucional sostiene que distintos ordenamientos generarán resultados diferentes; que algunos favorecen la prosperidad de las naciones y otros la perturban; que la dinámica del cambio institucional no necesariamente lleva al mejor ordenamiento, es decir no estamos condenados al éxito ni al fracaso. Acemoglu y Robinson³¹ distinguen instituciones inclusivas e instituciones extractivas que son las que conducen al éxito o al fracaso de las naciones. Por lo tanto, puede definirse un concepto de “calidad institucional” según sean los resultados que pueden preverse de cada ordenamiento.

La clave está en cómo se usa el poder y cómo se puede evitar los posibles abusos. El constitucionalismo moderno ha buscado la solución por distintos caminos. Uno de ellos es la distribución del poder, los contrapesos y los equilibrios. Tal distribución se ha hecho en las funciones y en la territorialidad. La separación e independencia de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se refiere a la división funcional del poder. El federalismo genera la distribución territorial. Ambas distribuciones procuran reducir la concentración y la discrecionalidad de las decisiones públicas. Otra vía es asegurar a los ciudadanos derechos personales que no pueden ser afectados por el ejercicio del poder gobernante. La Parte Primera de nuestra constitución contiene “declaraciones, derechos y garantías” desarrollados en 86 artículos que cumplen con esa finalidad.

El sistema fiscal es un conjunto de normas, es decir una institución. Por lo tanto, podemos examinarlo desde la perspectiva de la economía institucional. Podemos juzgarlo con referencia a su “calidad institucional” que se resume en la respuesta a las cuestiones ¿es una institución inclusiva o extractiva? ¿favorece el crecimiento a largo plazo o lo perturba? Además,, podemos considerar la reforma impositiva desde la perspectiva de la dinámica del cambio institucional.

El mismo fundamento lógico que el constitucionalismo moderno ha puesto límites al ejercicio del poder para garantizar derechos personales inviolables puede ser utilizado en terreno fiscal³². Podemos hablar entonces, de una “constitución fiscal”. En palabras de Buchanan: “... la llamada restricción electoral asegura que los ciudadanos tienen la posibilidad de echar a los malos gobernantes, pero sirven de poco para evitar que los políticos electos puedan hacer malas cosas mientras respeten las leyes electorales³³”. Se necesitan, entonces, otras limitaciones que deben provenir de la constitución. Esta afirmación se refiere a todos los aspectos de la política y tiene especial importancia en los temas fiscales.

Nuestro texto constitucional contiene elementos básicos de una constitución fiscal. Recordemos, brevemente, que incorpora el *principio de legalidad* para que las decisiones tributarias sean abarcativas y consensuadas con los representantes de los ciudadanos; la disposición constitucional según la cual “la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas” de la cual deriva la generalidad como norma y la exigencia de razonabilidad de los tra-

³⁰ Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson (2005): *Institutions as Fundamental Cause of Long-Run Growth*, en Aghion y Durlauf (eds): *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Amsterdam, capítulo 5.

³¹ Acemoglu, Daron y James Robinson (2012): *Why Nations Fail*, Profile Books Ltd, Londres.

³² Se suele considerar como al antecedente principal del constitucionalismo moderno la firma del acuerdo del rey de Inglaterra Juan sin Tierra con los señores feudales de su reino. Juan sin Tierra se comprometió a no establecer tributos sin el consentimiento de aquellos. Esta limitación a su poder, que aceptó el rey, dio comienzo a la evolución institucional de lo que hoy llamamos principio de legalidad tributaria: no hay tributo sin ley. El acuerdo firmado en 1215 se llamó *Carta Magna*, denominación que habitualmente se aplica a las constituciones modernas. Por otra parte, el proceso de limitación del poder, que es la esencia del constitucionalismo, comenzó con un tema tributario.

³³ Buchanan, James y Richard Musgrave (2000): *Public Finance and Public Choice*, Symposium realizado en la Universidad de Munich en noviembre de 1998, publicado por MIT Press, p. 110.

tamientos diferenciales; el principio de no confiscatoriedad, destinado a proteger el derecho a la propiedad privada y el principio de capacidad contributiva, como base de la igualdad y la legitimidad del tributo. En algunos casos se trata de disposiciones explícitas, en otros de interpretaciones jurisprudenciales que derivan de los derechos y garantías que la nuestra constitución consagra.

Nuestro país puede considerarse un ejemplo de calidad institucional de una buena Constitución y su influencia sobre la prosperidad económica. Su principal período de crecimiento, que hizo que una de las economías más pobres de América del Sur se colocara entre las diez de mejor desempeño en el mundo, está estrechamente vinculado a la adopción del régimen institucional de la constitución de 1853-60. Sería de mucho interés investigar si el período posterior, de declinación relativa, puede relacionarse con el debilitamiento de la aplicación real de los principios fundamentales de ese régimen.

En resumen, la comprensión y valoración de un sistema fiscal requiere tener muy en cuenta sus relaciones armónicas con el sistema económico y el ordenamiento institucional en el que se va aplicar. Esta enseñanza de la economía política institucional de nuestros días es el enfoque que Alberdi usó en su obra liminar sobre constitución, fiscalidad, economía y prosperidad de Argentina.

El sistema fiscal se alimenta de un sistema económico que genera los ingresos. La productividad de ese sistema se ve afectada por las características particulares del sistema fiscal que se aplica. Dichas características varían según los rasgos del orden coercitivo cuyo alcance determina el orden institucional. La comprensión de estas interdependencias y sus efectos sobre el comportamiento de gobernante y gobernados es esencial para valorar un sistema tributario y sus posibilidades de mejoramiento por medio de una reforma. Si la clave es cómo se usa el poder y las condiciones de su uso están establecidas por el ordenamiento institucional que en las sociedades modernas se apoya en una "constitución", la clave de la prosperidad económica y la buena convivencia social se traslada a la calidad de los textos constitucionales y su cumplimiento.

3. Fundamentos de un sistema tributario deseable

Los debates sobre temas fiscales ... están lejos de ser desapasionados. Como de costumbre cada cual trata de afirmar que el cumplimiento de sus propios deseos es una consecuencia necesaria de la situación.

Joseph Schumpeter

La frase de Schumpeter nos recuerda nuestro deber de objetividad en las discusiones académicas, lo que es más necesario aún en temas tan controversiales como son los tributarios. Por eso se justifica una revisión de la literatura académica de reconocido mayor valor sobre fundamentos normativos de un sistema tributario.

3.1 El enfoque de la economía fiscal convencional

Si hay necesidad de una reforma tributaria es porque el sistema vigente no concuerda con los criterios en los que se basa un sistema deseable. Para encontrar una respuesta imparcial que supere los inconvenientes que Schumpeter advierte en la cita inicial de la sección, debemos buscar los fundamentos normativos de tal sistema. La teoría económica fiscal será nuestra guía.

La teoría fiscal generalmente aceptada está expuesta en la literatura académica que se utiliza en los cursos de Finanzas Públicas o de Economía Fiscal en Argentina y en las principa-

les universidades del mundo. El planteo, en grandes rasgos, es el siguiente. Se analiza un sistema de capitalismo de mercado mixto donde coexisten un sector privado y un sector público. El sector privado genera recursos y transfiere coactivamente al sector público una parte de los mismos para el financiamiento de sus actividades. Los llamados *teoremas fundamentales de la economía del bienestar* establecen las condiciones óptimas del funcionamiento de este sistema. Esas condiciones ideales se comparan con el funcionamiento real de la economía y las diferencias determinan las “fallas de mercado”. Tales fallas justifican las posibles acciones correctoras de los gobiernos y esas medidas se instrumentan con herramientas fiscales que son las que menos perturban el funcionamiento del sistema³⁴.

La producción de bienes privados, que generan posteriormente los recursos públicos, se realiza en mercados razonablemente competitivos³⁵ por medio de empresas que toman sus decisiones de asignación de factores de producción guiadas por el sistema de precios que los mercados generan. Los ingresos, provenientes del valor agregado que crea durante el proceso productivo, se distribuyen a los propietarios de los factores de producción de acuerdo a las cantidades de los mismos que se aplican y a su valor de mercado que se relaciona con su productividad. Este resultado se conoce como distribución funcional del ingreso.

Los llamados *Teoremas Fundamentales de la Economía del Bienestar* muestran que la asignación de recursos que resulta de los mercados competitivos es un óptimo de Pareto (criterio de eficiencia) y que cualquier distribución del producto puede lograrse si son posibles impuestos y transferencias de suma fija (criterio de equidad). A estos criterios algunos autores agregan la factibilidad de aplicación de las medidas fiscales para incorporar los recursos administrativos que requiere el funcionamiento del sistema fiscal. De esta base normativa teórica se derivan las recomendaciones de política. Si los mercados no son razonablemente competitivos o los bienes que la sociedad requiere tienen las características técnicas de un bien público o producen externalidades que el sistema de precios no computa, habrá fallas de mercado por el lado de la eficiencia. Si la distribución funcional del ingreso no es apropiada de acuerdo a los criterios de equidad predominantes, habrá fallas por el lado de la distribución. La política fiscal puede, en principio corregirlos, sin afectar el funcionamiento del sistema de precios que sigue siendo un instrumento útil para asignar los recursos en las actividades que no tienen fallas de mercado. Lamentablemente, los instrumentos fiscales de suma fija³⁶ no son factibles de aplicación y, por lo tanto, las herramientas que se usan tienen costos de eficiencia y esto se extiende al logro de los objetivos distributivos. Surgen, entonces, las distorsiones, los *trade offs* y la búsqueda de los instrumentos fiscales óptimos en un mundo de second best.

Es importante tener en cuenta que este enfoque deja de lado aspectos políticos e institucionales que da, implícitamente, por supuestos. Las condiciones de optimalidad se definen en términos estrictamente técnicos que resultan de resolver un problema matemático de maximización de utilidades restringida por los recursos y la tecnología existentes. En principio la asignación de recursos puede hacerse, automáticamente, por los mercados competitivos o por planificadores centrales que dispongan de toda la información, resuelvan el problema matemático de maximización condicionada y tengan la voluntad de llevarla a la práctica y el poder para hacerlo. La cuestión distributiva se resuelve de una manera similar. Una función de bienestar social expresa las preferencias distributivas de las personas que componen la

³⁴ Los Manuales de mayor uso, por ejemplo, Musgrave y Musgrave, Rosen, Stiglitz, Albi y otros, usan, esta forma de exposición aunque, por supuesto, hay diferencias no esenciales. También este tipo de presentación es usada en los textos más avanzados como Atkinson y Stiglitz, Raghbendra Jha, Gareth Myles, Jonathan Gruber, los *Handbooks of Public Finance* y muchos otros.

³⁵ La existencia de apartamientos significativos de las condiciones competitivas da lugar, precisamente, a fallas de mercado y a posibles intervenciones públicas correctoras. El monopolio natural es el caso extremo.

³⁶ Recuérdese que los instrumentos fiscales de suma fija son los que no alteran los comportamientos de las personas.

sociedad y las compara con los costos de eficiencia de la modificación de la distribución funcional que surge del proceso de producción. Nuevamente, se supone una autoridad política perfectamente informada (incluso conocedora de las “ponderaciones sociales” entre eficiencia y equidad), sólo interesada en lograr el máximo bienestar social que puede calcular y luego implementar. Además, se supone que los intercambios privados se hacen sin costos de transacción (o tan bajos que influyen sobre los resultados) y que los acuerdos voluntarios se cumplen o puede solucionarse su incumplimiento por medio de un sistema judicial tan eficiente que su funcionamiento no se incorpora a los costos de transacción o, en todo caso, se trata de un bien público cuya provisión y financiamiento eficiente se da por supuesto.

3.2 Los aportes de la teoría de las decisiones públicas y de la economía institucional.

La teoría convencional expuesta en la subsección anterior ha sido criticada por su vacío institucional³⁷ y porque supone un comportamiento de los agentes estatales no realista o, quizás, ingenuo³⁸. Coase señala “la objeción a la teoría neoclásica es que flota en el aire. Es como si se estudiara la circulación de la sangre en ausencia de un cuerpo”³⁹. Para aplicar, entonces, la teoría convencional al diseño de un sistema impositivo deseable, al que debiera apuntar cualquier reforma, se requiere un análisis de tales críticas y los posibles aportes que procuran superarlas y llenar los vacíos.

Examinemos algunas cuestiones que es necesaria aclarar antes de la aplicación del enfoque a la tributación. En primer lugar, el criterio para determinar “lo óptimo” se basa en una función de bienestar social. Esto plantea dos problemas principales: ¿cómo conocemos esa función que nos indica lo que es bueno? Arrow⁴⁰ mostró la imposibilidad de derivar esa función de los valores individuales si se sostienen ciertos axiomas normativos totalmente razonables. Gibbard⁴¹ y Satterwhaite⁴² mostraron que no hay regla de decisión social que asegure la revelación sincera de las preferencias individuales en un sistema no dictatorial, con tres o más opciones y tres o más votantes, libres de ordenar sus preferencias sobre tales opciones. Es decir, no hay regla de decisión pública que no sea vulnerable al comportamiento estratégico. Además, aún suponiendo que estos inconvenientes pudieran ser superados, ¿habrá un gobierno benevolente interesado en instrumentar las recomendaciones que derivan de la teoría fiscal? ¿no predominará en las decisiones una racionalidad política, fundada en los intereses particulares de quienes gobiernan? ¿las perspectivas de una próxima competencia electoral es una restricción suficiente para evitar que quienes gobiernan usen su poder discrecional de acuerdo con sus intereses particulares o políticos?

La posibilidad del predominio de la racionalidad política pone en tela de juicio la llamada función extra fiscal de la imposición. El impuesto dejaría de ser un instrumento de política económica para pasar a ser un instrumento de la política electoral. Parafraseando a Anthony Downs⁴³, se podría decir que los políticos no procuran llegar al poder para instrumentar las políticas fiscales que han propuesto, sino que proponen políticas fiscales para llegar al po-

³⁷ Boadway, Robin y David Wildasin (1984): *Public Sector Economics*, p. 17. Hay traducción al castellano publicada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986.

³⁸ Buchanan, James (1979): *Political without Romanticism*, conferencia pronunciada en el Institute for Advanced Studies, Viena. Hay traducción al castellano publicada en *El Análisis Económico de la Política*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1986.

³⁹ Coase, Ronald (1984): *The New Institutional Economics*, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 140.

⁴⁰ Arrow, Kenneth (1951): *Social Choice and Individual Values*, Wiley, Nueva York.

⁴¹ Gibbard, Allan (1973): *Manipulation of voting schemes: A general result*, *Econometrica*, 41.

⁴² Satterwhaite, Mark (1975): *Strategy-proofness and Arrows Conditions: Existence and Correspondence Theorems for Voting Procedures and Social Welfare Functions*, *Journal of Economic Theory* 10.

⁴³ Downs, Anthony (1973): *Teoría Económica de la Democracia*, Aguilar Madrid, escribe: “los partidos formulan políticas que les permitan ganar las elecciones en lugar de ganar las elecciones con el fin de formular políticas” (p. 30-31)

der. La visión de Hettich y Winer según la cual las concesiones fiscales son necesarias para lograr los equilibrios políticos refuerza el temor.

Las decisiones fiscales son decisiones públicas y, por lo tanto, tienen estas debilidades que impiden que puedan ser consideradas libres de las discrecionalidades de las personas que tienen poder político cuando deciden en materia tributaria. La fiscalidad no es sólo un tema de la economía sino, más bien, de la economía política.

3.2.1 El enfoque de la teoría de las decisiones públicas (public choice)

La teoría de las decisiones públicas procura completar el enfoque anterior incorporando el estudio del funcionamiento interno del sector público, o sea de cómo se toman las decisiones políticas y de cómo se implementan.

Las normas que rigen la actividad de los agentes políticos –las instituciones políticas- transforman los costos y beneficios económicos en costos y beneficios políticos y estos últimos definen las acciones de aquellos. No hay ninguna seguridad de que lo que es conveniente para las personas que toman las decisiones públicas –la “eficiencia política”- concuerde con la eficiencia económica⁴⁴. Eso depende del marco institucional y de sus incentivos. Por lo tanto, el proceso político corriente puede producir “fallas de gobierno” conceptualmente análogas a las “fallas de mercado”. Es decir, resultados reales que se alejan de las recomendaciones normativas. Del mismo modo que los mercados de bienes privados producen resultados distintos si son monopólicos o competitivos, los resultados de los procesos políticos variarán de acuerdo al marco institucional que determina las facultades y prohibiciones de los decisores públicos. El punto central, entonces, es la comparación de ordenamientos institucionales alternativos que sirvan de marco a las decisiones fiscales.

Como ya hemos señalado una visión optimista del funcionamiento de los procesos de toma de decisiones públicas sostiene que la existencia de la competencia electoral para llegar y permanecer en la función pública es una institución suficiente para asegurar “buenas” decisiones políticas, valoradas desde la perspectiva del interés general. El mercado político funciona con un razonable grado de perfección⁴⁵.

La mayoría de los autores que se han dedicado al estudio de las decisiones públicas, sin embargo, sostienen que la mera restricción electoral no basta para garantizar resultados correctos. El mercado político está lejos de ser un mercado perfectamente competitivo. Deben existir, además, otras limitaciones para que el ejercicio del poder contribuya a la prosperidad de la nación. La cuestión, entonces, es descubrir cuáles son las mejores normas. Esto vale para el diseño institucional en general y para las instituciones tributarias en particular.

Buchanan⁴⁶ explica que en, principio, resulta difícil para las personas aceptar que sea necesario limitar el conjunto de opciones. Queremos tener libertad de elegir y cuanto más amplia mejor⁴⁷. Pero la lógica de la acción colectiva es totalmente diferente de la que rige el comportamiento individual. Una persona debe autolimitarse para evitar los peligros de su propia conducta, por ejemplo, hacer dieta. Pero estas conductas son la excepción y no la regla. La razón para que haya reglas que limiten posibles comportamientos no convenientes es totalmente distinta en las cuestiones públicas. En este caso el peligro no proviene de las acciones propias sino de las de otros que las toman en el contexto de los intercambios políticos y

⁴⁴ Weingast, Barry, Kenneth Shepsle y Christopher Johnsen (1981): *The Political Economy of Benefits and Costs*, Journal of Political Economy, vol.89, nº 4.

⁴⁵ Wittman, Donald (1995): *The Myth of Democratic Failure*, The University of Chicago Press.

⁴⁶ Buchanan y Musgrave (2000): *op.cit.*, p.111:113.

⁴⁷ La mitología clásica de Ulises atado al mástil de su navío para evitar las tentaciones al cruzar la costa de las sirenas es la imagen del sentido de las autolimitaciones. La revista *Constitutional Political Economy*, una de las más importantes en la materia, ilustra su portada con una imagen del mito.

que pueden imponer cargas a terceros –externalidades- más aún quienes deciden tienen poder coactivo⁴⁸. Como escribió Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes* “es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder intenta abusar del mismo; avanza hasta que encuentra sus límites”.

Ésta es la idea fundamental del constitucionalismo moderno: los gobiernos deben tener poderes limitados por las constituciones. Este principio general se aplica, también, a las cuestiones fiscales y al alcance del poder tributario.

En resumen, la calidad de las decisiones públicas y, en particular, el uso correcto del poder coactivo tributario, dependen del contexto institucional. La cuestión, entonces, es encontrar los criterios que caracterizan los diseños institucionales adecuados.

3.2.2 La economía política institucional

Los recientes avances de la economía institucional han producido resultados importantes para la comprensión de los procesos de crecimiento económico sostenidos en el largo plazo. Han mostrado que los países que lo han logrado son los que han adoptado normas que cumplen con las condiciones de “calidad institucional”, que se define por las características que contribuyen al buen funcionamiento de la economía, que se manifiesta por el crecimiento sostenido del nivel de vida de la población y por una convivencia social armónica.

Hay una amplia literatura, teórica y empírica, acerca cuáles son esas características, cómo se las define, cómo se las mide y cómo se prueba su relación con los resultados deseables. La cuestión, de complejidad teórica y empírica, no ha sido resuelta, todavía, como para exponer resultados completos y de aceptación general. Las relaciones teóricas no están totalmente claras, por ejemplo, los resultados de corto y de largo plazo de los cambios institucionales, los factores que explican la credibilidad de las normas, la importancia de los costos de transición y otras. Así mismo, la evidencia empírica no es robusta, tanto por problemas de medición como por los métodos empíricos que se utilizan⁴⁹. A pesar de esto, se puede afirmar que se ha demostrado que las instituciones importan significativamente sobre la prosperidad de las naciones y que hay “buenos” y “malos”, ordenamientos institucionales.

Dado que un sistema tributario es el marco institucional de las relaciones entre el fisco y los contribuyentes, la idea de calidad institucional es aplicable. Mencionaremos algunas de las características del análisis de los factores de calidad institucional que se aplican directamente a las cuestiones tributarias.

Una de las más importantes es la existencia de instituciones que limiten el poder discrecionalidad de los gobernantes y se expresa en el concepto de *gobierno de la ley o estado de derecho*. Las normas deben ser imparciales, impersonales, reflejando que gobierna la ley y no las personas que ejercen el mando. Para eso la ley debe provenir de un poder legislativo independiente del poder administrador y representativo de los votantes. En materia tributaria se manifiesta en los principios de legalidad y generalidad tributaria. La legalidad debiera ser interpretada en forma amplia de modo que la norma legal incluya todos los elementos, cualitativos y cuantitativos de la obligación tributaria o sea la especificación de los sujetos, la definición del hecho imponible, la determinación de la base imponible y las alícuotas. La generalidad debe interpretarse como un corolario de la igualdad de todas las personas ante la ley

⁴⁸ Estos argumentos han sido extensamente expuestos por Buchanan y muchos otros estudiosos de las decisiones públicas. Un buen resumen de la argumentación se puede encontrar en Buchanan, James y Geoffrey Brennan (1985) *The Reason of Rules*, Cambridge University Press. Hay traducción al castellano con el título *La Razón de las Normas*, publicado por Unión Editorial, Madrid, 1987.

⁴⁹ Bjornsløv, Christian (2015): *Constitutional property rights protección and economic growth*, Constitutional Political Economy, 26, septiembre, p: 2247-280 y su referencia a Haggard y Tiede (2011): *The rule of law and economic growth. Where are we?*, World Development, 39, p:673-685.

y con una visión restrictiva de las discriminaciones tributarias, que deben ser la excepción y no la regla. Esta condición tiene la misión de asegurar el predominio del interés general frente a los grupos de interés particular cuyos efectos contrarios sobre la prosperidad de un país han sido descritos liminarmente por Mancur Olson y desarrollados extensamente por otros autores. El principio de generalidad se relaciona también con la condición que ha sido denominada “la nivelación del campo de juego”. Significa que la competencia debe ejercerse sin que el poder influya sobre la capacidad competitiva de los participantes. Tal condición es necesaria para el correcto funcionamiento de la competencia a favor de la eficiencia económica. Acemoglu sostiene que la libre entrada y la nivelación del campo de juego constituyen la garantía para que las innovaciones productivas y las conductas económicas eficientes sean exitosas en los mercados⁵⁰.

También se señala la *protección de los derechos de propiedad* como rasgo esencial de calidad institucional. La inversión es una decisión hundida y puede convertirse en irrecuperable por decisiones del poder discrecional. El valor de un activo refleja el valor actual de los rendimientos esperados. Si esos rendimientos pueden ser reducidos por la imposición, con la misma tasa de descuento el valor del activo desciende. En el caso extremo el impuesto puede reducir a cero su valor y se convierte en una forma de confiscación. De todos modos, aunque no llegue al extremo, la modificación de la legislación impositiva afecta el valor del capital y la posible arbitrariedad del uso del poder fiscal retrae nuevas inversiones aunque las ya existentes no puedan evitar la pérdida de valor. Cuando Olson analiza las consecuencias del uso del poder observa que “el autócrata que adopta una perspectiva de largo plazo intentará convencer a sus súbditos de que su capital estará protegido” pero siempre están expuestos cambios de la conducta autocrática que “pone en riesgo que capital sea confiscado, sus créditos cancelados o su moneda devaluada”. La incertidumbre reduce los niveles de ahorro e inversión⁵¹. Las instituciones, entonces, son la forma de reducir esa posibilidad, disminuir la incertidumbre que tiene toda decisión orientada al futuro y, con ello, favorecer el crecimiento.

El párrafo anterior pone de manifiesto la importancia del riesgo de los cambios. Por eso *seguridad jurídica* y *estabilidad de la norma* son rasgos importantes de la calidad institucional. Se ha intentado reducir la inseguridad que provoca la posibilidad de cambios en régimen tributario con el cual se toman decisiones, mediante acuerdos limitados a empresas o actividades específicas. Este método afecta las ventajas de la generalidad que se señalan en el párrafo anterior, reduce la transparencia y abre vías para el “oportunismo” como se verá enseguida y no tiene respuesta satisfactoria a la pregunta ¿si la estabilidad fiscal es buena en esos casos qué razones hay para no extenderla y generalizarla? Por eso está ganando apoyo la idea de “contrato” o “pacto fiscal” que dé garantías de permanencia de normas y reduzca el riesgo de hundir decisiones⁵². Nótese que la idea de garantía de permanencia es equivalente a darle carácter constitucional a normas tributarias y, por consiguiente, exigir consensos amplios para modificaciones que, entonces, no quedan sujetas a los intereses de la política corriente. Nótese, también, que la idea de “acordar políticas de estado” va en el mismo sentido: conseguir estabilidad y permanencia aunque no se incorpore el tema a los textos constitucionales. Otra ventaja de los pactos fiscales y las miradas de largo plazo se relacionan con mejoras en la convivencia social. Mike Moore⁵³ señala que las negociaciones de tales pactos acentúa la idea de reciprocidad del intercambio fiscal, una mayor participa-

⁵⁰ Acemoglu, Daron (2007): *Is Democracy the best Setting for Strong Economic Growth?*, The Wall Street Journal, marzo 13.

⁵¹ Olson, Mancur (2000): *op.cit.*, capítulo 2.

⁵² Por ejemplo, el trabajo CEPAL-CIDOB (2012): *Reforma Fiscal para América Latina*, editado en Chile, capítulo VII escrito por Juan Alberto Fuentes *Hacia pactos fiscales en América Latina: entre la reciprocidad y la confrontación*, expone una defensa de esta institución.

⁵³ Moore, Mike (2008): *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*, en Brätigam, Fjeldstad y Moore (eds), Cambridge University Press.

ción ciudadana en los temas fiscales, mayor predisposición al cumplimiento voluntario y, finalmente, un fortalecimiento de la democracia.

Por último consideremos el concepto de *gobernanza*⁵⁴. Incluye varias caracterizaciones: *responsabilidad*, *rendición de cuentas* (“*accountability*”), *contención de la corrupción*. Estos conceptos están vinculados a la fiscalidad: los dos primeros a la administración tributaria y a los procedimientos presupuestarios; el último, con las oportunidades que abren ciertas discriminaciones tributarias, como veremos en la sección siguiente. Además, la *efectividad gubernamental*, vinculada a evaluación de la presión tributaria; la *calidad regulatoria*, que podemos referir a las funciones fiscales implícitas consideradas, también, en la sección siguiente y la *transparencia* que reduce la ilusión fiscal, mejora la información de los votantes y la calidad del funcionamiento de los mercados políticos.

Dos observaciones finales. Primero, nuestro texto constitucional vigente, como se vio en la sección anterior, contiene disposiciones afines con las características propias de la calidad institucional en materia tributaria. Segundo, hay que tener en cuenta la posible diferencia entre instituciones formales y *de facto*, idea que también se expresa cuando se menciona la existencia de una constitución *formal* y una constitución *real*. Por supuesto, en este tema es crucial cómo funciona el Poder Judicial y, especialmente, la Corte Suprema de Justicia que tiene el control final de la constitucionalidad de decisiones ejecutivas o legislativas. Esto se refiere tanto a la independencia del Poder Judicial como al comportamiento de los magistrados respecto a la interpretación de los textos y del espíritu de la Constitución. Esta observación se aplica a la realidad argentina.

4. Definiciones previas a una reforma tributaria

Las consideraciones anteriores muestran que antes de formular recomendaciones específicas de reforma tributaria deben definirse previamente a qué sistema económico y en qué orden institucional se van a aplicar. La necesaria coordinación entre el sistema tributario con el ordenamiento económico e institucional muestra la importancia de estas definiciones previas.

4.1 El tipo de sistema económico

La búsqueda de rentas se ha hecho más importante debido a que los cambios institucionales han creado oportunidades que no existían en los siglos xix y primera parte del siglo xx.

James Buchanan

Como señalamos en la sección 3, la teoría fiscal estudia el sistema económico conocido como *economía mixta de mercado*. En tal sistema la parte esencial de las decisiones económicas son tomadas por las personas privadas y sus ingresos se originan compitiendo en los mercados. El estado cumple sus funciones financiándolas mediante transferencias coactivas de una parte de esos ingresos.

La realidad muestra la existencia de otros sistemas que desplazan decisiones económicas, originalmente privadas, al ámbito público. Las decisiones sobre asignación de los recursos, especialmente la inversión, pasan a ser decisiones públicas. Lo mismo puede suceder con

⁵⁴ Utilizamos *gobernanza* como traducción del vocablo inglés *governance*. No hay acuerdo general sobre la traducción que mejor refleja el significado con que el término se usa en inglés. Se lo ha traducido como *governabilidad*, pero esta palabra parece aludir a la capacidad para ejercer el gobierno y la estabilidad política, más a que la calidad con que se lo hace.

los márgenes de rentabilidad, la elección de insumos o procesos tecnológicos, el acceso a mercados, el grado de competencia y otros más. La literatura económica no ha definido el “tipo” preciso de este ordenamiento económico, pero lo más apropiado es el llamado *capitalismo de estado* (*state capitalism*) en cual los gobiernos, democráticos o autocráticos, ejercen una amplia influencia sobre la economía por medio de la propiedad pública de empresas (sobre todo las que explotan recursos naturales no renovables) y, quizás mayormente, mediante regulaciones, subsidios y los “arreglos” con empresas importantes. El estado no asume la propiedad pero sí la toma de las decisiones más importantes dejando a los propietarios la gestión cotidiana de sus actividades⁵⁵. Ian Bremmer⁵⁶ afirma que este sistema implica que “la mano fuerte del estado señala un rechazo estratégico de la doctrina del mercado libre”, que “la inyección de la política en la toma de decisiones económicas ... está haciendo surgir un conjunto completamente diferentes de ganadores y perdedores” y que los ganadores surgen de un intercambio entre empresarios –generalmente importantes- y funcionarios políticos donde aquellos reciben “créditos, contratos, subsidios y protección” a cambio de orientar sus actividades de acuerdo a “los intereses políticos del estado”.

Nos interesan aquí, la implicancias fiscales del capitalismo de estado. Dado que aún no se ha desarrollado “una teoría” de este tipo de sistema económico, menos aún podemos pretender que exista una teoría fiscal del mismo. Pero, de todos modos, hay muchas cuestiones tributarias donde los resultados teóricos y empíricos de la economía fiscal convencional cambian como consecuencia de la distinta estructura económica.

El capitalismo mixto de mercado da lugar a la llamada *sociedad de búsqueda de beneficios*: el éxito económico depende de la eficacia de la actividad de las personas compitiendo en los mercados, de lograr la adhesión de los compradores de sus productos o servicios. El segundo origina la llamada *sociedad de búsqueda de rentas* donde el éxito económico depende de lograr decisiones políticas favorables. En este momento sólo es importante señalar que el sistema tributario funciona de manera diferente en cada caso. En una economía de decisiones de producción predominantemente privadas el régimen tributario debe procurar minimizar sus efectos sobre la eficiencia de esas decisiones, eficiencia que convalidarán los mercados. Esta condición pierde sentido en el otro sistema porque la asignación de los recursos productivos dependerá del criterio de un funcionario público y su eficiencia resultará del acierto de su decisión. Por otra parte, ¿tienen el mismo mérito los beneficios logrados por la competencia en los mercados que los obtenidos a través de una decisión política?⁵⁷ Estos ingresos ¿están más o menos desigualmente distribuidos que los otros? ¿Tiene sentido usar la imposición para alterar la rentabilidad relativa que ha sido fijada por un funcionario público en razón de que, supuestamente, es necesaria para la asignación de recursos que considera correcta? Nuevamente, vemos que los sistemas tributarios funcionan manera diferente según el tipo de sistema económico al que se aplican y ello confirma que debe haber una definición previa sobre el tipo de sistema económico para poder hacer recomendaciones fundadas de reforma⁵⁸.

⁵⁵ La crisis de 2007-2008 aumentó el interés en analizar el funcionamiento del capitalismo de estado, sistema que, también, presenta algunos “subtipos”. Los trabajos de Ian Bremmer, Aldo Musacchio y Sergio Lazzarini, entre otros, tienen una buena discusión del estado actual de la cuestión.

⁵⁶ Bremmer, Ian (2009): *State capitalism comes of age*, *Foreign Affairs*, 88(3), p: 40-55.

⁵⁷ Las cuestiones de equidad tributaria no sólo están referidas al monto del ingreso sino, también, a su origen. Este punto está claro en la discriminación entre ingresos de capital e ingresos del trabajo, pero el concepto de mérito se extiende a otros casos y se relaciona con la equidad en la forma de adquisición del ingreso y el “mérito” respectivo. Este tipo de consideraciones están presentes en autores diversos y de concepciones diferentes como, por ejemplo, Friedman, Buchanan, Musgrave o Stiglitz

⁵⁸ Nótese la similitud del análisis de las dos secciones anteriores. En ambos casos es importante el diferente marco institucional de las situaciones que consideran y cómo esa diferencia influye sobre los resultados y, en nuestro caso, sobre las funciones del sistema tributario.

Hay otros puntos importantes del funcionamiento de la fiscalidad en una sociedad de búsqueda de rentas⁵⁹. Si las decisiones sobre asignación de recursos se toman en base a un criterio político sólo tendrá eficiencia económica si la “racionalidad” del decisor político coincide con la racionalidad económica que proviene de la competencia en los mercados. Pero, claramente, éste no será el caso porque si lo fuera la intervención estatal no tendría sentido. La teoría económica fiscal se ocupa del “peso muerto” de los impuestos. En este caso habría que agregar otro “exceso de carga” de las transferencias implícitas en los intercambios entre funcionarios políticos y empresarios favorecidos.

Otro aspecto se refiere a las oportunidades de corrupción que se abre ante el aumento de decisiones, con consecuencias económicas importantes, que toman funcionarios con poder discrecional. Lo mismo sucede respecto a las motivaciones para el cumplimiento tributario y los niveles de evasión. En la sección anterior mostramos las razones por qué los “contratos” o “pactos” fiscales mejoraban la transparencia y el cumplimiento. La toma de decisiones en este tipo de sistemas es opuesto dado que no hay “criterios generales pactados” sino dependencia de las conveniencias de cada intercambio particular entre empresarios y funcionarios públicos⁶⁰.

Algunas cuestiones anteriormente mencionadas se relacionan con los criterios habituales de la teoría tributaria: equidad y eficiencia. Los últimos se vinculan con la calidad institucional. La subsección siguiente se ocupa del ordenamiento institucional de estas nuevas formas de fiscalidad. La debilidad institucional del capitalismo de estado hace que el sistema sea susceptible de transformarse en el llamado *capitalismo de amigos*⁶¹.

4.2 Sistema fiscal normal y sistema fiscal implícito

La pobreza y la riqueza ... dependen del hombre, su cultura y su marco institucional
Peter Bauer

Las recomendaciones de reforma tributaria que habitualmente se proponen se refieren a los gravámenes que cumplen el ordenamiento normativo de nuestra constitución nacional y su interpretación jurisprudencial. Tratamos lo que se lo suele llamar sistema fiscal explícito.

Sin embargo, los sistemas económicos con rasgos del capitalismo de estado desarrollan un sistema fiscal **implícito**⁶², paralelo al anterior, por medio del cual se realizan transferencias coactivas a través de controles y regulaciones que no tienen las limitaciones institucionales del sistema explícito.

Por ejemplo, la fijación estatal de un precio, o el otorgamiento o no de permisos para importar o exportar, y otras medidas similares generan impuestos y subsidios implícitos por sus efectos sobre los precios y la situación de compradores y vendedores. Las operaciones de control de cambios y las intervenciones en los mercados para influir sobre la cotización de

⁵⁹ Aligica, Paul y Vlad Tarko (2012): *State capitalism and the rent-seeking conjecture*, Constitutional Political Economy, 23(4), diciembre, p: 357-379.

⁶⁰ Aligica y Tarko (2012): *op.cit.*, p. 372 exponen un cuadro con datos de evasión y corrupción en países con sistemas que podrían considerarse capitalismo de estado, los cuales son claramente superiores de los de los países donde predomina el capitalismo mixto de mercado.

⁶¹ Habitualmente se traduce por capitalismo de amigos la expresión en inglés *crony capitalism*. Sin embargo, *crony* no tiene, exactamente, el mismo sentido que la palabra castellana amigo. Por eso algunos traducen *capitalismo de camaradas* o, incluso, *capitalismo de compinches*.

⁶² Richard Posner (1971): *Taxation by Regulation* fue uno de los primeros en tratar sistemáticamente este tema. Para un buen análisis de la evolución posterior puede consultarse el trabajo de Juan Carlos Lerda “El componente implícito de la política cuasi-fiscal o la policía fiscal implícita”, expuesto en el VIII Seminario de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, enero de 1996.

divisas extranjeras tienen importantes efectos fiscales implícitos y otras formas de intervención directa en los mercados dan lugar al ejercicio de una función fiscal no reglada por el sistema institucional. Incluso, esas decisiones son tomadas, por funcionarios no electos y a veces de menor nivel, con discrecionalidad⁶³.

La coexistencia de dos sistemas fiscales, uno explícito y otro implícito da lugar a inconsistencias que afectan el funcionamiento de un sistema tributario normal, tanto en lo económico como en lo institucional.

Desde el punto de vista institucional el sistema fiscal implícito constituye una alteración del principio de igualdad ante la ley, o sea de la generalidad del estado de derecho. Habrá personas que tendrán gravámenes o subsidios reglados por las normas formales y habrá otras personas que tendrán gravámenes o subsidios decididos por la discrecionalidad de los funcionarios e, incluso, habrá casos en que tales transferencias son consecuencias no previstas de esas decisiones discrecionales.

Desde el punto de vista económico las funciones del sistema fiscal normal son afectadas por los efectos del sistema implícito. Ambos tienen efectos distorsivos, pero los tributos implícitos agregan el inconveniente de su imprevisibilidad. El efecto es principalmente dañino en las decisiones de inversión, tanto en capital físico como en capital humano. La mayor incertidumbre⁶⁴ del sistema implícito eleva el riesgo de invertir y exige una mayor tasa de retorno. La mayor tasa de retorno del capital afecta la distribución funcional del ingreso en contra de los ingresos laborales y, la tasa de crecimiento económico por la menor inversión.

Las operaciones del Banco Central pueden originar, también, efectos sociales implícitos. Este hecho ha sido reconocido en la denominación de “cuasi” fiscal que refiere a esas operaciones y sus resultados⁶⁵. Tales operaciones tienen efectos similares porque son impuestos y subsidios no explícitos cuyas consecuencias patrimoniales son análogas a los impuestos legales o a los subsidios presupuestarios. El Banco Central actúa como una agencia de la política fiscal y realiza transferencias coactivas al sector público, del sector público, o entre particulares. Se pueden dividir entre los vinculados al sector monetario y financiero y los que corresponden al sector externo por decisiones sobre las relaciones de cambio y a la operatoria de pagos y créditos en moneda extranjera. Es interesante notar que el calificativo “cuasi”, que parece relativizar la naturaleza fiscal de las operaciones, no se aplica por diferencias en las consecuencias económicas sino en el ordenamiento institucional que rige la toma de esas decisiones.

Prácticas similares se desarrollan mediante otros instrumentos extra presupuestarios, como fondos especiales, fideicomisos e, incluso, empresas públicas o semi públicas que adoptan las normas legales de las sociedades de derecho privado.

En síntesis, lo que interesa señalar aquí es que no pueden hacerse recomendaciones de reforma tributaria independientemente de que exista un sistema fiscal implícito y qué alcance tiene, porque no pueden conocerse sus efectos económicos ya que éstos podrían ser alterados por el sistema implícito que es impredecible dada su discrecionalidad.

⁶³ Hay numerosos ejemplos de impuestos y subsidios implícitos imposibles de enumerarlos aquí en su totalidad. De todos modos, a título de ejemplo, se pueden mencionar los que derivan de los derechos y restricciones a las exportaciones, de aranceles y requisitos para importar, del otorgamiento de divisas en los regímenes de control de cambios, de las intervenciones de entes estatales en los mercados financieros mediante la venta o compra de títulos públicos para influir sobre el tipo de cambio en mercados no oficiales y muchos otros.

⁶⁴ Douglass North ha enfatizado que una de las mayores contribuciones de las instituciones al crecimiento se origina en que reducen la incertidumbre. Esto es directamente aplicable a los diferentes efectos de un sistema tributario institucionalizado en relación a otro implícito.

⁶⁵ FIEL (1987): *El Gasto Público en la Argentina 1960-1985*, Buenos Aires.

4.3 El impuesto inflacionario

A través de un proceso continuado de inflación los gobiernos pueden confiscar -secrta y disimuladamente- una parte importante de la riqueza de sus ciudadanos ... este proceso lleva al empobrecimiento de la mayoría aunque enriqueciendo a algunos.

John Maynard Keynes, 1919

El llamado impuesto inflacionario es, también, un instrumento fiscal implícito. Se origina cuando los gobiernos, a través del banco central, emiten moneda por encima del crecimiento de la demanda de dinero. En tal caso, el exceso de oferta se traslada a los precios y la emisión se convierte en un gravamen sobre los activos financieros con valores nominales fijos o con tasas nominales de interés inferiores a la tasa de inflación. Este impuesto no tiene aprobación legislativa explícita.

El impuesto inflacionario tiene baja "calidad institucional". Es regresivo porque los activos que más difícilmente pueden evitarlo son propiedad, en mayor proporción, de personas de ingresos bajos. Afecta negativamente las decisiones económicas porque modifica precios relativos de manera errática y poco previsible en cada caso particular. Son, podríamos decir, *caprichosamente* distorsivos. Todo ello hace que exacerben la conflictividad social porque genera una lucha para evitarlo o trasladarlo.

Pero, además de esas consecuencias desagradables, perturba al sistema tributario normal de varias maneras. Los valores nominales ya no reflejan la capacidad contributiva real y se requieren ajustes por inflación que, a su vez, generan problemas, costos de cumplimiento tributario. Además se desactualizan los importes que fijan las normas tributarias para distintas deducciones, para las tarifas graduadas, para la práctica de retenciones y percepciones y otras.

La existencia de un impuesto inflacionario crea oportunidades para el uso negativo del poder coactivo del funcionario gobernante. No sólo no necesita aprobación legislativa. No hay ningún acto concreto público de quien ejerce el poder ejecutivo porque la emisión monetaria se origina en decisiones de funcionarios de menor nivel (por ejemplo, del Banco Central). Por esa razón quién toma la decisión de establecer el impuesto inflacionario esconde su responsabilidad y aprovecha los fenómenos de ilusión monetaria y fiscal para ello. Afecta, por lo tanto, las condiciones de *responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia* que forman parte de la calidad institucional.

Además, este gravamen no se coparticipa lo que acentúa las dificultades de los gobiernos provinciales y locales. El aumento inflacionario del gasto público de esos gobiernos no cuenta con el impuesto inflacionario como herramienta de financiamiento y sólo decisiones del poder central pueden aportar una solución. Lo mismo ocurre con los fondos presupuestarios asignados, por ejemplo, al poder judicial cuando la inflación real supera a la previsión presupuestaria y situaciones similares afectan a entes estatales autónomos. También crea una necesidad de negociación en muchas regulaciones –salariales, tarifarias, de precios controlados, etc- aumentando el poder del gobierno central que decide sobre la cuestión. Por lo tanto, dado que la calidad institucional se relaciona con la distribución del poder, el impuesto inflacionario claramente la afecta.

El diseño tributario adecuado al que debiera apuntar una reforma requiere conocer si el orden institucional contempla o no el uso del impuesto inflacionario.

4.4 El grado de apertura de la economía

Los partidos políticos escapan al debate sobre apertura y competencia y con su silencio la sociedad deja de percibir la dimensión de lo que está en juego

Julio Nogués

Cualquier sistema económico tiene relaciones con los de otros países tanto en materia de intercambios comerciales como financieros. La intensidad de esas relaciones se conoce como el grado de apertura de la economía. La magnitud de esa apertura es materia de un debate ajeno a nuestro tema⁶⁶.

Sin embargo, la apertura y la intensidad de vínculos de intercambio con otros países pueden contribuir a una mejora de la calidad institucional. Primero, porque crea un contexto más exigente en dinamismo y competitividad lo que implica una mayor necesidad de instituciones de buena calidad. Segundo, porque el contexto más competitivo dificulta las dificultades de búsqueda de rentas y, por consiguiente, las oportunidades de discrecionalidad y corrupción de los agentes de los poderes públicos. Tercero, porque facilita el aprendizaje de las experiencias ajenas, tanto en lo tecnológico como en lo institucional⁶⁷.

La apertura económica tiene relación con el nivel de la presión tributaria y con la eficacia que se gastan los fondos que se recaudan. Las razones son análogas a recién señaladas: las necesidades de la competencia elevan las exigencias de eficiencia de la gestión pública.

Independientemente del grado de apertura que se considere conveniente, lo importante en nuestro caso es señalar que la vinculación con las economías del resto del mundo requiere que los precios internos se aproximen a los valores internacionales. Por lo tanto, el sistema tributario no debe perturbar esa aproximación y los gravámenes al comercio exterior son un obstáculo. Lo mismo puede decir de las restricciones que actúan como formas fiscales implícitas⁶⁸.

4.5 El nivel de la presión tributaria

Una nación puede caer en la decadencia de dos maneras. Una, cuando el monto de los impuestos excede las posibilidades de la nación ... La otra, cuando el monto de los impuestos está distribuido de manera perversa.

⁶⁶ De todos modos, prevalece la idea de que una economía abierta, integrada con el mundo, aumenta su competitividad y puede aprovechar de las oportunidades comerciales y tecnológicas que ofrece el mercado internacional que son fuente de crecimiento económico. Hay argumentos favorables a cierta protección pero, sin sostener una posición extrema, en Argentina el fiel de la balanza está muy volcado a la economía cerrada. La evidencia muestra que los países crecen más cuando avanzan en el sentido de la apertura que cuando se cierran. Es la experiencia de los países del oriente asiático, de los países latinoamericanos de la costa del Pacífico y nuestra propia historia de los años de crecimiento sostenido.

⁶⁷ Alonso, Juan Antonio y Carlos Garciamartín (2013): *The Determinants of Institutional Quality*, 25 (2), marzo, p: 206-226.

⁶⁸ Además, el uso de los precios internacionales en las decisiones económicas internas mejoran la asignación de los recursos productivos. Los precios internacionales son la mejor aproximación real a los precios teóricos de "escasez" (los precios sombra de un equilibrio general competitivo). Por eso Little y Mirrlees los recomiendan en su conocido Manual como base para los cálculos de costos y beneficios sociales de los proyectos de inversión.

La presión tributaria estima la proporción de los recursos que, generados por la economía privada, se transfieren al uso público. Schumpeter escribió que el gobierno “puede retirar de la economía privada sólo aquello que es compatible con la existencia continuada del interés individual cuanto más se acerca el estado fiscal a sus límites tanto mayor es la resistencia y la pérdida de energías”^{69 70}.

Los impuestos tienen, a partir de cierto nivel, rendimientos decrecientes y costos crecientes. Esto tiene importantes consecuencias económicas, porque influye sobre la tasa de crecimiento., Y también institucionales porque a partir de cierto nivel la “creatividad tributaria” de los gobiernos genera lo que algunos llaman impuestos “extravagantes” que violan los principios normativos.

El concepto convencional de presión tributaria y la forma de medirla (habitualmente, un cociente entre recaudación y producto nacional) deben ser reconsideradas cuando existe un sistema fiscal implícito significativo. Los impuestos de tal sistema deben incorporados al numerador. La presión tributaria es una manera de apreciar qué proporción de los recursos son manejados por decisiones públicas y cuánto por decisiones privadas. La regulación y su fiscalidad implícita alteran esa proporción lo que no se refleja en la forma tradicional de medición. Por supuesto, hay grandes dificultades prácticas para llevarla a cabo la tarea.

El impuesto inflacionario debe incluirse, también, en el numerador de la fórmula de cálculo de la presión tributaria si se quiere tener una estimación completa de la misma.

Otro aspecto a tener en cuenta es forma en que se distribuye la presión tributaria. Es necesario contar con una estimación de la economía informal para calcular la presión tributaria nominal y la real. Esta información es muy útil para la lucha contra la evasión, para comprender algunas de las razones de la misma y para analizar sus efectos sobre la eficiencia de la economía. Otro punto importante es cómo se distribuye esa presión entre sectores o actividades y el por qué de la diferencia. Nótese que los fundamentos normativos de una presión diferente –las cuestiones de equidad- se refieren a las capacidades contributivas personales, pero no a los sectores. ¿Cuál es el criterio que fundamenta presiones tributarias diferenciales entre sectores?

También el nivel de presión tributaria adecuada tiene relación con la eficiencia de la gestión estatal. El monto de impuestos que se pueden recaudar sin causar daños a la economía y la sociedad es mayor cuando el gasto público se utiliza de manera que mejora la eficiencia económica y contribuye, de este modo, a la prosperidad general. El tema se relaciona directamente con los modelos de comportamiento estatal. Si predomina un *estado cooperativo*, en palabras de De Viti de Marco, mayor podrá ser la presión tributaria que no perjudique la actividad privada y sea socialmente aceptable. Si, por el contrario, predominan rasgos monopólicos o leviatánicos, el nivel de presión impositiva reflejará el *excedente fiscal* a disposición de los grupos gobernantes.

Al respecto, es interesante notar que el cierre de la economía puede ser usado para aumentar la presión tributaria porque limita la competencia en general y la competencia fiscal en particular. La posibilidad de conductas fiscales leviatánicas (monopólicas) disminuye con la

⁶⁹ Schumpeter (1918): op.cit.

⁷⁰ Las referencias a cifras porcentuales que serían los límites a los requerimientos tributarios abundan en la literatura. La impresión general es que tales límites son muy difíciles de precisar en un número de validez generan, “pero que existe, existe”. Schumpeter predijo en *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, que el estado fiscal colapsará bajo la presión inexorable de aumentar las expectativas de la gente por una mayor gasto estatal con una base imponible cada vez más estrecha.

apertura de la economía. Algo similar sucede en plano interno cuando existen gobiernos locales y federalismo entendido como distribución del poder tributario. En tal caso, las tentaciones leviatáticas de los gobiernos locales quedan limitadas por las conductas posibles de otras jurisdicciones. Nuevamente, hay otro aporte positivo de la competencia.

En resumen, el nivel de presión tributaria que definiría un sistema “óptimo” es difícil de precisar con exactitud. Depende de muchos factores, principalmente del nivel de desarrollo de la economía, de la calidad del diseño tributario y su administración y, de manera crucial, de la eficiencia del gasto público. Consideraciones similares pueden hacerse acerca de cómo se distribuye esa presión. De todos modos, formular propuestas adecuadas de reforma tributaria no es independiente de los montos que se desea recaudar y de cómo se distribuyen. La cita de Pietro Vieri que encabeza esta subsección muestra que ya en el siglo xviii existían ambas preocupaciones.

4.6 La función fiscal distributiva

En general, el arte de gobernar consiste en tomar tanto dinero como sea posible de una parte de los ciudadanos para dárselo a otra.
Voltaire

La teoría económica fiscal se ocupa de la función distributiva fundada en la reducción de la desigualdad de la distribución de los ingresos. El criterio de equidad sustenta, obviamente, una redistribución de personas de altos ingresos a otras de recursos bajos. Es decir, la redistribución debiera ser vertical y descendente. La realidad, sin embargo, muestra que la redistribución que resulta de las políticas reales es predominantemente horizontal (entre personas de ingresos no muy diferentes) o vertical pero en ambos sentidos (descendente, como lo justificaría el criterio normativo, pero también muchas veces ascendente), sin que se mencionen justificaciones claras de esto. El “saldo”, probablemente, sea vertical descendente, pero la redistribución “bruta” es significativamente mayor.

Esta observación se relaciona con otros dos temas importantes.

Por un lado con el hecho de que la redistribución tiene un costo. Recaudar un peso cuesta al contribuyente y al fisco más que un peso. Hay costos de administración y cumplimiento. Hay costos de eficiencia económica dado que no se usan tributos de suma fija. Del mismo modo, transferir un peso cuesta más que un peso. Es decir, la función fiscal distributiva tiene un costo de transacción y esto es importante porque la buena marcha de la economía esta negativamente relacionada con el nivel de los costos de transacción. Por eso mucha redistribución horizontal y poco saldo neto vertical, aunque sea descendente, no conduce a resultados sociales buenos⁷¹.

Por otro lado, la fiscalidad implícita tiene consecuencias distributivas muy importantes, de magnitud total poco menos que desconocidas, predominantemente horizontales y de resultado neto vertical tampoco es claro.

Ambas cosas debilitan los argumentos tradicionales que otorgan mucha relevancia a la función redistributiva de los impuestos. Estos argumentos se unen a los que muestran que el gasto público es un instrumento distributivo más eficaz que los tributos⁷².

⁷¹ Es conocida la descripción de Arthur Okun según la cual la redistribución se hace con un balde agujereado y con distintos tipos de “filtraciones”.

⁷² Harberger, Arnold (1995): *Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth*, FMI, Washington.

Estas consideraciones merecen también una consideración previa a toda propuesta de reforma.

5. Algunas reflexiones finales

No es tan importante pensar por qué andamos mal, sino por qué en 50 años de nuestros 500 de historia, anduvimos bien.

Juan Carlos de Pablo, 1989

Richard Musgrave afirmó que la “buena imposición” es la prueba clave de la democracia y el mayor componente del capital social. Joseph Schumpeter había señalado que la existencia o creación de un sistema impositivo universal y “objetivamente bueno” es una tarea prácticamente imposible porque debe adaptarse al contexto específico de cada país y a sus valores culturales. De todos modos, aunque haya dificultades y no sea posible lograr lo óptimo, avanzar en una mejora de lo que tenemos es posible y conveniente. Sobre todo en Argentina cuya situación, ya en 1975, había sido descrita por Enrique Reig diciendo “es una desafortunado eufemismo llamar sistema tributario a lo que en realidad es un caos de impuestos”. Por esta razón muchos autores prefieren hablar de *régimen tributario* argentino porque al vocablo “sistema” se asocia propiedades de consistencia, racionalidad, coherencia de las que nuestro conjunto de tributos carece.

La literatura reciente de economía política institucional distingue entre instituciones *inclusivas* –las que favorecen la prosperidad- y las instituciones *extractivas* que la perjudican. El punto importante es si la tributación funciona como una institución inclusiva o como una extractiva. Creo que nuestro régimen tributario actual está más próximo a esta segunda alternativa que a la primera.

Nuestro país ha tenido instituciones inclusivas. Las mismas llevaron a Argentina, que era la economía más pobre de los territorios que en 1810 formaban el entonces Virreynato del Río de la Plata, a ser, un siglo después, una de las primeras diez economías del mundo de acuerdo al ingreso de sus habitantes. Roberto Cortés Conde⁷³ ha descrito el ordenamiento fiscal de 1853-60 diciendo “este consenso fiscal que incluyó a las provincias, a la nación y a los diversos sectores sociales, perduró con algunas salvedades hasta 1930. Resultado, en gran parte, de circunstancias que ampliaron los mercados y favorecieron el progreso, fue también condición de su continuidad”.

¿Podremos recrear un consenso fiscal que tenga características similares adaptadas a las condiciones del país y del mundo en el siglo xxi? Este trabajo ha tratado de analizar qué elementos hay que considerar para ello y qué definiciones previas se requieren para lograr un sistema tributario con contribuya a las aspiraciones de los argentinos a tener mejores condiciones económicas y una más armónica convivencia social. Recordando la tarea de Juan Bautista Alberdi, esperamos que el nuevo libro básico en esta materia vuelva a titularse algo así como *Sistema Económico y Fiscal de la República Argentina según su Constitución Nacional, tal como está escrita y se cumple*.

⁷³ Cortés Conde, Roberto (1997): *La Economía Argentina en el Largo Plazo*, Sudamericana, Buenos Aires, p: 111.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, Daron (2007): *Is Democracy the best Setting for Strong Economic Growth?*, The Wall Street Journal, marzo 13.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson (2005): *Institutions as Fundamental Cause of Long-Run Growth*, en Aghion y Durlauf (eds): *Handbook of Economic Growth*, North Holland, Amsterdam.

Acemoglu, Daron y James Robinson (2012): *Why Nations Fail*, Profile Books Ltd, Londres.

Alberdi, Juan Bautista (1854) *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina según la Constitución de 1853*. re-edición Emecé, Buenos Aires, 2010

Aligica, Paul y Vlad Tarko (2012): *State capitalism and the rent-seeking conjecture*, Constitutional Political Economy, 23(4), diciembre

Alonso, Juan Antonio y Carlos Garciamartín (2013): *The Determinants of Institutional Quality*, 25 (2), marzo.

Arrow, Kenneth (1951): *Social Choice and Individual Values*, Wiley, Nueva York.

Auerbach, Alan (1996): *Measuring the Impact of Tax Reform*, National Tax Journal, Vol.49, nº 4, diciembre.

Bara, Ricardo (2006): *Finanzas Públicas y Decisiones Públicas*, Fondo Editorial del CPCE-CABA, Buenos Aires.

Becker, Gary (1991): *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*, Quarterly Journal of Economics 106.

Boadway, Robin y David Wildasin (1984): *Public Sector Economics*, p. 17. Hay traducción al castellano publicada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986.

Bjornslöv, Christian (2015): *Constitutional property rights protection and economic growth*, Constitutional Political Economy, 26, septiembre.

Bremmer, Ian (2009): *State capitalism comes of age*, Foreign Affairs, 88(3).

Buchanan, James (1960): *“La Scienza delle Finanze”: The Italian Tradition in Fiscal Theory*, en *Fiscal Theory and Political Economy*, The University of North Carolina Press.

Buchanan, James (1965): *The Public Finance*, Richard Irwin Inc, Homewood, Illinois. Versión en castellano publicada por la Editorial de Derecho Financiero, Madrid,

Buchanan, James (1979): *Political without Romanticism*, conferencia pronunciada en el Institute for Advanced Studies, Viena. Hay traducción al castellano publicada en *El Análisis Económico de la Política*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1986.

Buchanan James (1986): *La Constitución de la Política Económica*, Lectura en ocasión de recibir el Premio Nobel de Economía. Versión en castellano publicada por *Papeles de Economía Española*, nº 30-31, Madrid.

Buchanan, James y Geoffrey Brennan (1985): *The Reason of Rules*, Cambridge University Press,

- Buchanan, James y Richard Musgrave (2000): *Public Finance and Public Choice*, MIT Press
- Coase, Ronald (1984): *The New Institutional Economics*, Journal of Institutional and Theoretical Economics, 140.
- Cortés Conde, Roberto (1997): *La Economía Argentina en el Largo Plazo*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Cosciani, Cesare (1960): *Principios de Ciencia de la Hacienda*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid.
- De Viti de Marco, Antonio (1934): *Principios Fundamentales de Economía Financiera*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid.
- Downs, Anthony (1973): *Teoría Económica de la Democracia*, Aguilar, Madrid.
- FIEL (1987): *El Gasto Público en la Argentina 1960-1985*, Buenos Aires.
- Fuentes, Juan Alberto (2012) *Hacia pactos fiscales en América Latina: entre la reciprocidad y la confrontación*, en CEPAL-CIDOB (2012): *Reforma Fiscal para América Latina*, Chile.
- Gibbard, Allan (1973): *Manipulation of voting schemes: A general result*, Econometrica, 41.
- Haggard y Tiede (2011): *The rule of law and economic growth. Where are we?*, World Development, 39
- Harberger, Arnold (1995): *Monetary and Fiscal Policy for Equitable Economic Growth*, FMI, Washington.
- Hettich, Walter y Stanley Winer (1999): *Democratic Choice and Taxation*, Cambridge University Press
- Hirschleifer, Jack (1994): *The Dark Side of the Force*, Economic Inquiry, 32.
- Lerda, Juan Carlos (1996) *El componente implícito de la política cuasi-fiscal o la policía fiscal implícita*, VIII Seminario de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- Moore, Mike (2008): *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*, en Brätigam, Fjeldstad y Moore (eds), Cambridge University Press
- North, Douglass (2005): *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press.
- Olson, Mancur (2000): *Power and Prosperity*, Basic Books, New York. Hay traducción al castellano: *Poder y Prosperidad* (2001), Siglo XXI de Argentina Editores, Buenos Aires.
- Posner, Richard (1971): *Taxation by Regulation*, The Bell Journal of Economics and Management Science. 2(1)
- Satterwhaite, M Mark (1975): "Strategy-proofness and Arrows Conditions: Existence and Correspondence Theorems for Voting Procedures and Social Welfare Functions" Journal of Economic Theory 10.

Schumpeter, Joseph (1918): *Die Krise des Steuerstaats*, Graz y Leipzig. Versión en castellano: *La crisis del estado fiscal*, en Juan Francisco Corona (compilador) *Lecturas de Hacienda Pública*, Minerva Ediciones, Madrid, 1994.

---- (1952): *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Aguilar, Madrid. La versión original en inglés se publicó en 1942.

Weingast, Barry, Kenneth Shepsle y Christopher Johnsen (1981): *The Political Economy of Benefits and Costs*, *Journal of Political Economy*, vol.89, nº 4.

Wicksell, Knut (1896): *The New Principle of Just Taxation*. Traducción al inglés de James Buchanan del original *Ein neues der gerechten Besteuerung*, *Finanztheoretische Untersuchungen*, Jena. Publicado en Musgrave, Richard y Alan Peacock (eds): *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, Londres, 1958

Wittman, Donald (1995): *The Myth of Democratic Failure*, The University of Chicago Press.

Restricciones Presupuestarias Blandas en Sistemas Federales:

¿Cuál es el grado óptimo de “dureza” que debe imponer un gobierno central?

María José Catalán*

Palabras claves: Finanzas Públicas – Externalidades – Relaciones Intergubernamentales

Clasificación JEL: E62, H23, H77

Resumen

Este trabajo evalúa la relación entre eficiencia y capacidad de distribución de riesgos regionales, generados por dos hechos observables en cualquier país federal. Primero, los gobiernos centrales proveen financiamiento ex post a los gobiernos locales cuando estos sufren crisis (restricción presupuestaria blanda) y generan externalidades negativas entre regiones. Segundo, las regiones enfrentan ingresos imperfectamente correlacionados. Así, cuanto más blandas son las restricciones presupuestarias de los gobiernos locales, mayores son las externalidades negativas y menor es la eficiencia agregada. Por otro lado, cuanto más blanda es la restricción, mayor es la capacidad de los gobiernos regionales para suavizar la provisión de bienes públicos, lo que aumenta la eficiencia. Se encuentra que cuando los ciclos regionales son importantes, mientras que la sustitución entre consumo privado y público es difícil y los individuos son lo suficientemente aversos al riesgo, las ventajas de las transferencias para suavizar las fluctuaciones de ingresos superan, en términos de bienestar, los efectos de las externalidades negativas entre regiones y la recomendación de política para el gobierno central es la de imponer una restricción presupuestaria blanda. También se encuentran casos, en cierto rango de parámetros, donde lo óptimo es tener algún grado de dureza en la política del gobierno central.

Abstract

This paper evaluates the trade-off between efficiency and regional risk sharing, generated by two observable facts in any federal country. First, central governments provide ex-post bailouts to regions experiencing financial difficulties (soft budget constraint) and in this way generate negative externalities among sub-national governments. Second, regions face imperfectly correlated income shocks. Thus, the softer are the budget constraints of local governments, the greater the negative externalities and the lower the aggregate efficiency. On the other hand, the softer is the restriction, the greater the capacity of regional governments to soften the provision of public goods, which increases efficiency. I find that when regional cycles are important, while the degree of substitution between private and public consumption is low and consumers' risk aversion is high, the (positive) insurance effect may be greater than the effect of negative externalities between regions, and hence the policy recommendation for the central government may be to impose a soft budget constraint. There are also cases in a certain range of parameters, where it is optimal to have some degree of hardness in the central government policy.

*Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Tucumán (Av. Independencia 1900. San Miguel de Tucumán, Tucumán. Tel: (0381) 4107560) y Universidad San Pablo T (24 de Septiembre 476. San Miguel de Tucumán, Tucumán. Tel: (0381) 4530630).

E-mail: mjcatalan@face.unt.edu.ar

Agradezco el apoyo del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Tucumán, Proyecto PIUNT 26/F 510 y de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, PICT 2012-0641. Naturalmente, errores y omisiones son de mi exclusiva responsabilidad.

Restricciones Presupuestarias Blandas en Sistemas Federales:

¿Cuál es el grado óptimo de “dureza” que debe imponer un gobierno central?

María José Catalán

I. Introducción

En la mayoría de los países federales se observan dos hechos bien documentados en la literatura. Primero, los gobiernos centrales proveen financiamiento ex post a los gobiernos locales cuando estos últimos sufren crisis. Este hecho es conocido como “Síndrome de las restricciones presupuestarias blandas”¹. Implica un rol paternalista del gobierno central hacia los gobiernos sub nacionales, por el que estos tienen incentivos a gastar excesivamente ex ante, generando externalidades negativas hacia otras regiones e ineficiencia agregada. Según Kornai et al (2003) existen varias formas de ablandar las restricciones presupuestarias de los gobiernos sub nacionales como utilizar bancos públicos para obtener financiamiento, o medios fiscales como reducciones impositivas o subsidios o un régimen de transferencias intergubernamentales con cierta cuota de discrecionalidad o rescates del gobierno central a los gobiernos sub nacionales en respuesta a una necesidad financiera. Pettersson-Lidbom and Dahlberg (2003) documentan que el gobierno central Sueco otorgó un total de 1697 rescates financieros a los gobiernos locales suecos durante el período 1974-1992. Rodden, Eskelund and Litvack (2003) indican que los rescates son endémicos en sistemas federales de muchos países como Argentina, Brasil, India y Alemania. En Brasil, han sido bastantes comunes, desde comienzo de la década de los 80, los rescates financieros a través de transferencias federales. En México, el alto nivel de endeudamiento de los Estados sub nacionales y el alza de las tasas de interés provocadas por la devaluación en diciembre de 1994 llevó a muchos gobiernos regionales a solicitar ayuda inmediata del gobierno federal para poder cumplir el pago de sus deudas. En Argentina, los rescates federales son recurrentes. Las sucesivas asistencias financieras, rescates de “cuasimonedas” y canjes de deuda de la década del 90 hizo que el stock de deudas ascendía \$ 65.500 millones en el año 2010, fecha en la cual la presidenta Cristina de Kirchner puso en marcha el “Programa Federal de Desendeudamiento” por el cual las asistencias financieras fueron reprogramadas a 20 años a tasa fija del 6%. A fines del 2009 casi todos los gobiernos presentaban altos niveles de gastos hasta el punto que el gobernador de Buenos Aires requirió a la presidenta la suspensión de la ley que limita la deuda regional. Según Vigneault (2005), en algunos países federales, como Alemania, los gobiernos sub nacionales tienen acceso a un gran número de bases impositivas pero poca autonomía para fijar tasas de impuestos o crear nuevas bases. En este sentido, los gobiernos sub nacionales encuentran difícil ajustar su recaudación en respuesta a una crisis financiera y por lo tanto, pueden esperar ser rescatados por el gobierno central.

El segundo hecho observable es que las regiones en cualquier país son diferentes y enfrentan ingresos imperfectamente correlacionados. Esto significa que las regiones en un país federal pueden beneficiarse compartiendo riesgos (*risk sharing*) a través de distintos mecanismos como

¹ Kornai et al. (2003) hace un profundo estudio conceptual y analítico sobre este tema.

el uso de mercados de activos contingentes o transferencias intergubernamentales ². Sala-I-Martin (1992), von Hagen (1991) y Asdrubali, Sorensen and Yosha (1996) analizan la distribución del riesgo a nivel sub nacional en Estados Unidos y muestran que las regiones son distintas en ingresos por lo que es conveniente generar mecanismos de suavización del consumo. A modo de ejemplo y para ver la diferencia existente en los ingresos regionales, se calculó para Estados Unidos la correlación promedio de los ciclos del PBI estatales en un 29% para el período 1992-2005; para Argentina, esa correlación fue del 26% para el período 1961-2001³.

Este trabajo estudia la relación entre eficiencia y capacidad de distribución de riesgos regionales en un esquema de federalismo fiscal, generada por los dos hechos mencionados anteriormente. Por un lado, cuanto más blandas son las restricciones presupuestarias de los gobiernos locales, mayor es el exceso de provisión de bienes públicos y las externalidades entre regiones, y menor es la eficiencia. Por otro lado, cuanto más blanda es la restricción, mayor es la capacidad de los gobiernos regionales para suavizar la provisión de bienes públicos a lo largo de los ciclos regionales, lo que aumenta la eficiencia⁴. Específicamente, este trabajo se focaliza en la relación de proveer seguro fiscal contra los shocks locales y una adecuada disciplina fiscal regional (adecuados paquetes de gastos e impuestos) cuando existe un problema de restricciones presupuestarias blandas. Esto importa a fines prácticos ya que permite hacer diferentes recomendaciones de política a la autoridad federal e importa con fines teóricos porque se hace una contribución a la literatura sobre restricciones blandas en federaciones demostrando la optimalidad de ciertas políticas de restricciones blandas y estableciendo los determinantes del grado de dureza de tales restricciones.

Se modela teóricamente el problema de restricciones presupuestarias blandas en sistemas federales y se responde a las siguientes preguntas. Primera: ¿cómo afecta el problema de restricciones presupuestarias blandas la política fiscal regional y nacional?; segunda: ¿cuál es el grado de “dureza” óptimo que debe imponer un gobierno central sobre las restricciones presupuestarias regionales y cuando existen ciclos regionales que no están perfectamente sincronizados?

Existen varios trabajos que se focalizan en analizar por qué existe una restricción presupuestaria blanda y los incentivos que esto genera sobre los gobiernos regionales bajo una política blanda (Wildasin (1997) y Goodspeed (2002)) o dura (Qian and Roland (1998) e Inman (2001)). Otros estudios consideran teórica o empíricamente las transferencias federales como mecanismos de suavizamiento de los ciclos locales (Sala-I-Martin (1992), von Hagen (1991) y

² En este trabajo nos referimos indistintamente a los gobiernos sub nacionales como “regionales” o “locales”.

³ Estos datos se calcularon considerando datos anuales de los PBI regionales para cada país. Corresponden al promedio por región, de los coeficientes de correlación contemporáneos calculados a partir de los ciclos de los PBI regionales.

⁴ Las crisis financieras locales generan interrupciones en la provisión de bienes públicos locales y costos de eficiencia cuando no existen mercados completos o transferencia compensatorias del gobierno central. La presencia de activos contingentes o de una política de financiamiento ex post federal permite que los gobiernos regionales provean un nivel eficiente de bienes públicos locales cuando se encuentran en recesión regional.

Asdrubali, Sorensen and Yosha (1996)). El principal aporte de este trabajo es relacionar estos dos hechos y de responder sobre el grado óptimo de dureza que debe imponer un gobierno nacional cuando existen shocks asimétricos regionales y beneficios de compartir el riesgo de ingresos.

Sanguinetti y Tommasi (2004) consideran la relación entre los objetivos de proveer aseguramiento fiscal y una adecuada disciplina considerando la existencia de asimetrías informacionales en la ocurrencia y magnitud de los shocks locales. A diferencia de ellos, en este trabajo se permite variación en el grado de dureza que el gobierno central impone sobre las restricciones presupuestarias locales, y se plantea encontrar el grado de dureza óptimo que maximiza el bienestar agregado nacional. El marco analítico establece el problema de un gobierno federal que a través de su política de transferencias determina el grado de rigidez óptimo de las restricciones locales, teniendo información perfecta sobre los shocks y la naturaleza estocástica de los ciclos regionales. A través de sus acciones, genera un juego fiscal que resulta en interacciones estratégicas y externalidades entre regiones. En este sentido, este estudio complementa al de Sanguinetti y Tommasi y hace una contribución adicional a la literatura sobre restricciones blandas en federaciones demostrando la optimalidad de ciertas políticas de restricciones blandas y estableciendo los determinantes del grado de dureza de tales restricciones.

Para modelar el problema de restricciones presupuestarias blandas se supone una economía con tres agentes y se resuelve por inducción hacia atrás. Primero, los gobiernos locales hacen sus elecciones anticipando la política federal y el grado de dureza de la misma y considerando cómo las familias reaccionan, en sus elecciones de consumo privado, posterior a la elección de los gobiernos locales. Luego juega el gobierno central donde se supone que no puede comprometerse a una política de no realizar transferencias ex post. Este gobierno central impone una tasa común de impuesto nacional fijada para cumplir con su balance presupuestario. Esta tasa debe ser más alta cuando se observan niveles altos de gasto regional que cuando los niveles de gastos son bajos ⁵. La tasa común nacional de impuesto es pagada por los residentes de todas las regiones, pero cuando un gobierno local está decidiendo cuánto gastar y cuánta deuda emitir, reconoce que sus decisiones influyen en la tasa de impuesto federal. El gobierno regional toma en cuenta el costo del mayor impuesto sobre sus residentes pero ignora el costo que impone sobre los residentes de las otras regiones. Este problema conduce a resultados ineficientes, en los cuales los gobiernos regionales emiten demasiada deuda, sobre gastan, fijan tasas de impuestos locales demasiado bajas e inducen a fijar impuestos nacionales demasiados altos.

Es importante destacar que la regla de transferencias intergubernamentales que se asume en este trabajo es la que encuentra Lockwood (1999) que es óptima como estructura bajo el supuesto de información perfecta entre los dos niveles de gobiernos. La regla está definida como la suma de una transferencia incondicional de suma fija y otra condicional al nivel de

⁵ En este modelo, por simplicidad, la tasa de impuesto federal es fijada para cumplir la restricción presupuestaria del gobierno nacional en la cual el pago de transferencias agregadas debe ser igual a la recaudación impositiva federal. Una especificación alternativa sería determinar óptimamente la tasa de impuesto federal asumiendo una función objetivo del gobierno central.

gasto regional. Esta transferencia condicional ex post a las elecciones locales, se expresa como una proporción del gasto donde dicha proporción se interpreta como el grado de dureza en la restricción presupuestaria de los gobiernos regionales. Si bien en el trabajo de Lockwood se determina la forma óptima de transferir fondos federales, en este trabajo se encuentra el tamaño de las transferencias para diferentes especificaciones de política nacional. Es decir, se recomiendan las transferencias incondicional y condicional frente a diferentes valores de parámetros de preferencias, de incertidumbre y de posibles políticas del gobierno central.

Bajo diferentes especificaciones del modelo, alterando parámetros claves como coeficiente de aversión al riesgo entre estados de la naturaleza, elasticidad de sustitución entre bienes y tamaño del shock estocástico de ingresos, se encuentra que cuando los ciclos regionales son importantes o cuando los individuos son lo suficientemente aversos al riesgo, las ventajas de las transferencias como seguro fiscal superan, en términos de bienestar, los efectos de las externalidades negativas entre regiones. Lo mismo ocurre cuando es difícil la sustitución entre consumo privado y público. En estos casos, la recomendación de política para el gobierno central es la de imponer una restricción presupuestaria blanda. En el caso cuando la aversión al riesgo no es muy grande o cuando los shocks asimétricos no son muy importantes, el efecto negativo de las externalidades compensa el efecto positivo del seguro fiscal y la recomendación de política federal es imponer una restricción presupuestaria dura. También se encuentran casos intermedios, en cierto rango de parámetros, donde lo óptimo es tener algún grado de dureza en la política del gobierno central.

Se procede de la siguiente forma. En la siguiente sección se revisa brevemente la literatura relacionada con este trabajo. El modelo inter temporal que permite encontrar las condiciones bajo las cuales es óptimo que el gobierno central imponga una política dura, blanda o con algún grado de dureza en su restricción presupuestaria se presenta en la tercera sección. En la cuarta sección se muestran los resultados y finalmente se concluye y se presentan las recomendaciones de política que propone este trabajo.

II. Revisión de la literatura

Existe una amplia literatura que analiza el problema de restricciones presupuestarias blandas en federaciones. Kornai et al. (2003) presenta un estudio sobre el concepto y literatura existente de dicho problema. Aclara que aún no hay consenso sobre una definición precisa pero que la principal explicación que una organización superior disminuya el grado de dureza en la restricción presupuestaria de la organización inferior es la inhabilidad para comprometerse. La lección general de los estudios teóricos sobre los efectos de la existencia de restricciones presupuestarias blandas es que genera un comportamiento económico ineficiente por parte de los gobiernos sub nacionales y hay una clara recomendación para hacer dura la restricción presupuestaria. Qian and Roland (1998) discuten las implicancias de restricciones presupuestarias blandas sobre empresas estatales en China. Recomiendan hacer dura la restricción presupuestaria a empresas bajo control de gobiernos locales. Esto se debe a que la competencia entre gobiernos locales para atraer capital a sus regiones crea una externalidad que aumenta el costo de oportunidad de subsidiar a empresas ineficientes y esto reduce el

incentivo a rescatarlas financieramente. Inman (2001) incorpora el elemento de reputación para hacer una recomendación de restricción presupuestaria dura. von Hagen y Hepp (2000) y Büttner (1999) indican que en el caso de Alemania, el sistema de transferencias creó negativos incentivos a los estado en recaudar impuestos y desarrollar sus bases impositivas.

En este trabajo también se modelan los incentivos perversos de una política de restricciones presupuestarias blandas en países federales. A diferencia de los estudios anteriores, aquí se modela el aspecto normativo del problema de incentivos generados por las restricciones presupuestarias blandas considerando diferentes grados de dureza en la restricción presupuestaria local y se concluye sobre el grado óptimo de dureza que debe tener un gobierno central. Los resultados de este estudio son consistentes con la recomendación de política de hacer dura la restricción presupuestaria pero bajo ciertas condiciones. Se encuentra que cuando no existen ciclos asimétricos regionales en ingreso y hay una previsión perfecta de los ingresos, la política de restricción presupuestaria blanda a través de las transferencias federales genera externalidades negativas entre regiones y no existe ninguna necesidad de usar transferencias condicionales al gasto como seguro inter regional. Pero además, este estudio recomienda esta política cuando hay incertidumbre en los ingresos y cuando existe un grado lo suficientemente bajo de aversión al riesgo de los agentes o cuando los shocks locales son lo suficientemente chicos. En este último caso el rol positivo de las transferencias federales como mecanismo de suavizamiento no alcanza a compensar su rol negativo generado por una restricción presupuestaria blanda.

Contrario a los anteriores estudios, hay otros posteriores que recomiendan una política de restricción presupuestaria blanda. Wildasin (1998) usa un modelo con externalidades positivas en los bienes públicos locales para generar una preferencia del gobierno central a rescatar a las regiones grandes sugiriendo así que las externalidades positivas entre regiones son una importante razón por la cual los gobiernos centrales pueden rescatar a ciertas regiones. Las regiones más grandes tienen mayor probabilidad de ser rescatadas que las más pequeñas, debido a que si caen generan efectos negativos sobre otras regiones (argumento de "*too big to fail*"). Goodspeed (2002) desarrolla un modelo de economía política en el cual el gobierno central crea una restricción presupuestaria blanda aumentando las transferencias cuando las regiones piden prestado porque el endeudamiento regional trastorna la estrategia óptima de política federal. La clave del modelo es la interacción entre el gobierno central y los gobiernos regionales. El gobierno central maximiza los votos esperados y encuentra la transferencia óptima a una región como función de su nivel de endeudamiento. Considera dos casos: hacer una política de restricción presupuestaria dura y no aumentar las transferencias resistiendo a la presión política del rescate o hacer una política de restricción presupuestaria blanda y aumentar las transferencias cuando la región se endeuda. Esta última política es ineficiente pero es óptima ex post para el gobierno central. El modelo muestra que hay un problema de compromiso por parte del gobierno central que proviene del deseo del gobierno central de que la región consuma una cierta cantidad de consumo público que considera óptima porque maximiza su probabilidad de re elección. El gobierno central no puede comprometerse a una política dura (no hacer transferencias ex post). El gobierno local conoce que los incentivos del gobierno central serán rescatar a la región para asegurar el consumo público que maximiza la probabilidad de re elección del gobierno central. A su vez, los incentivos de los gobiernos

regionales son dependientes del comportamiento de expectativas del gobierno central. Se identifican dos efectos del rescate del gobierno central al endeudamiento regional: un efecto de comunes (*common pool*) sobre el pago de impuestos y un efecto de costo de oportunidad. La restricción presupuestaria blanda disminuye el costo de oportunidad del endeudamiento para un gobierno regional porque se deben renunciar a una menor cantidad de bienes públicos locales para repagar la deuda, pero aumenta el costo de impuestos porque una proporción del endeudamiento debe ser pagado con mayores impuestos. El problema de comunes en el pago de impuestos implica que el aumento en el costo del impuesto es menor que la disminución en el costo de oportunidad (y así resulta en excesivo endeudamiento) y es óptimo hacer una política blanda.

Este trabajo también es consistente con esta recomendación de política federal cuando el efecto positivo de las transferencias federales como mecanismo de distribución del riesgo supera al efecto negativo de las externalidades negativas entre regiones. Esto sucede cuando hay un alto grado de aversión al riesgo o cuando los shocks asimétricos son lo suficientemente grandes para que el uso de transferencias como seguro inter regional compense el costo de los incentivos perversos provocados por la restricción presupuestaria blanda.

Además, varios trabajos identifican aspectos empíricos de restricciones presupuestarias blandas en gobiernos sub nacionales. Poterba (1995) y Von Hagen (1991) para Estados Unidos, Rodden (2000) para Alemania, Jones, Nicolini et al. (2002) para Argentina, Lago-Peñas (2005) para España y Pettersson-Lidbom and Dahlberg (2003) para el caso sueco.

Las transferencias federales como mecanismo de distribución del riesgo entre regiones han sido ampliamente estudiadas a nivel teórico y empírico. Sala-i-Martin (1992), von Hagen (1992) y Asdrubali, Sorensen and Yosha (1996) analizan la distribución del riesgo entre los estados de Estados Unidos. Sala-i-Martin (1991) muestra para Estados Unidos que el sistema federal provee un seguro que oscila entre el 28 y 40% de las diferencias observadas para el período 1970-1988. Muestran que hay una gran respuesta de las transferencias a los shocks en el ingreso estatal: ante un shock negativo de \$1 hay un aumento de transferencia de 30 centavos. von Hagen (1992) estima el mismo seguro federal que Sala-i-Martin pero en un 10% para el período 1981-1986. Obtiene una mucha menor respuesta del suavizamiento de las transferencias: ante un shock negativo de \$1 hay un aumento de transferencia de 2 centavos. Según Asdrubali, las diferencias entre ellos se deben a que Sala-i-Martin estima un efecto de largo plazo de un cambio de nivel en el ingreso estatal, mientras que von Hagen estima un efecto de cambio corriente del producto estatal sobre el consumo corriente. Asdrubali et. al. (1996) desarrollan un marco para cuantificar la cantidad de riesgo compartido entre los estados de Estados Unidos para el período 1963-1990. Identifican tres canales a través de los cuales se comparte riesgo: compra de activos productivos, sistema de transferencias federales y emisión de deuda. Encuentran que el gobierno federal es un importante mecanismo de suavizamiento y suavizan el 13% de las diferencias de ingresos regionales y el 25% de las mismas no se suaviza. También descomponen el suavizamiento del sistema federal en tres categorías: impuestos, transferencias directas a individuos y transferencias a los gobiernos estatales. Encuentran que las transferencias a los gobiernos estatales suavizan un pequeño porcentaje de 2,5%.

A nivel teórico, los arreglos de distribución de riesgo han sido estudiados por Persson and Tabellini (1996a and 1996b) en un modelo de economía política bajo diferentes instituciones fiscales. Lockwood (1999) provee un análisis general del caso de información asimétrica para estudiar el diseño de transferencias en términos de las propiedades de la distribución del riesgo. La característica de este estudio es cómo se modelan los shocks estocásticos. Ex post permite que las regiones varíen de tres formas: con respecto al ingreso, al costo de producir el bien público y con respecto a la demanda por el bien público. Estas posibilidades cubren todas las clases de variaciones entre regiones permitidas en la literatura y por lo tanto se hace una investigación sistemática de cómo la estructura de las transferencias óptimas varían con el tipo de shock. Si bien estos estudios se focalizan sobre las transferencias federales como mecanismo de seguro fiscal ante ingresos inciertos, no se vincula esta literatura con alguna distorsión provocada por el gobierno federal como se realiza en este trabajo.

Como se mencionó, existen varios trabajos que se focalizan en analizar el problema de restricciones presupuestarias blandas y otros que consideran teórica o empíricamente las transferencias federales como mecanismos de suavizamiento de los ciclos locales. Pero ninguno relaciona estos dos hechos considerando el problema de restricciones presupuestarias blandas para diferentes grados de dureza cuando existen shocks asimétricos regionales y beneficios de compartir el riesgo como este estudio lo hace. Más aún, hay poco análisis del *trade off* que surge de la aplicación de alguna distorsión federal generadora de incentivos perversos en las regiones con el aspecto positivo de las transferencias federales como mecanismo de distribución del riesgo.

Sanguinetti y Tommasi (2004) evalúan el *trade off* entre proveer co-seguro fiscal y proveer adecuados incentivos para una disciplina fiscal bajo el supuesto clave de asimetría de información de los ciclos regionales. En este trabajo también evalúa el *trade off* de proveer seguro fiscal y adecuada disciplina fiscal pero a diferencia de ellos incorpora otro tipo de distorsión federal, el problema de restricciones presupuestarias blandas en un contexto de información perfecta sobre los ciclos locales. Ambos estudios modelan el juego fiscal entre regiones determinando gastos e impuestos locales, donde cada gobierno local hace sus elecciones tomando como dado las elecciones de los otros gobiernos locales y considerando que el gobierno central acomoda ex post el tamaño de las transferencias considerando las elecciones de los gobiernos regionales. La diferencia en los análisis está en las causas de la indisciplina fiscal regional. En Sanguinetti el gobierno central debe reducir el gasto público nacional para hacer transferencias a las regiones debido a que los recursos federales son exógenos. En este trabajo la indisciplina fiscal federal está relacionada, en forma más realista, con aumentos de impuestos nacionales; el gobierno central debe fijar ex post la tasa de impuesto nacional para cumplir con la recaudación necesaria que exige el pago de transferencias, donde las transferencias están ligadas al gasto local a través de una política de restricciones presupuestarias blandas.

Además este estudio contribuye a la literatura de restricciones presupuestarias blandas en federaciones respondiendo sobre el aspecto normativo de esta distorsión y sobre la optimalidad de la política federal complementando al estudio de Sanguinetti. La característica central que se modela en el presente estudio es el grado de “dureza” en la restricción presupuestaria del

gobierno federal que origina interacciones estratégicas y externalidades negativas entre regiones en un juego fiscal. Para modelar el problema de restricciones presupuestarias blandas se supone que el gobierno central no puede comprometerse a una política de no cubrir parte del gasto regional. Los gobiernos locales anticipan la política federal y el grado de dureza de la misma cuando hacen sus elecciones. Como el gobierno central fija una tasa común de impuesto nacional para hacer las transferencias, un gobierno local cuando está decidiendo cuánto gastar y cuánta deuda emitir, reconoce que sus decisiones influyen en la tasa de impuesto federal y toma en cuenta el costo del mayor impuesto sobre sus residentes pero ignora el costo que impone sobre los residentes de las otras regiones. Este problema conduce a resultados ineficientes con indisciplina fiscal regional.

III. Modelo

Por simplicidad, suponga un modelo estático de un período en el que el país consiste en dos regiones y tres tipos de agentes: familias, gobiernos regionales y un gobierno central.

Al comenzar el período, las familias reciben una dotación estocástica del bien de consumo privado y no hay riesgo agregado a nivel federal aunque cada región está sujeta a shocks perfectamente correlacionados en forma negativa. Esto genera dos estados de la naturaleza con una distribución de probabilidad exógena y conocida. Además las regiones difieren sólo en el nivel de dotaciones. Las familias consumen un bien privado y un bien público contingentes. Ellas se aseguran contra los shocks asimétricos transando activos tipo Arrow Debreu, es decir, cada uno de ellos paga una unidad de dotación en un estado de la naturaleza y nada en el otro. Suponga que existe un activo para cada estado de la naturaleza y por lo tanto los mercados son completos.

Los gobiernos regionales son benevolentes, proveen bienes públicos específicos a su región y recaudan impuestos locales. Ellos pueden asegurarse contra la incertidumbre a través de transferencias federales.

Se supone que hay mercados completos pero la participación es parcial, es decir, las familias suavizan el consumo privado comprando activos contingentes pero los gobiernos locales no pueden acceder a la compra de ellos. Por lo tanto, los gobiernos locales utilizan transferencias federales como mecanismo de distribución del riesgo para suavizar ciclos locales.

Wibbels y Rodden (2010) afirman que la literatura de federalismo fiscal reconoce que los gobiernos sub nacionales tienen acceso a flujos de ingresos bastantes estrechos en los mercados de activos y que necesitan un gobierno central con rol de estabilizador de los shocks regionales. Esto es consistente con la tradicional visión de federalismo fiscal del gobierno central benevolente que usa transferencias gubernamentales para amortiguar los ciclos. Tal argumento recibe soporte de una vasta literatura empírica sobre Estados Unidos y varios otros países que se focalizan en los shocks regionales asimétricos, mostrando que las transferencias federales mueven ingreso hacia las regiones afectadas adversamente.

El gobierno central recauda un impuesto nacional común entre regiones para proveer las transferencias y por lo tanto las regiones participan de un juego fiscal.

Hay interacción estratégica entre las regiones. Al comienzo del período los gobiernos locales juegan un juego fiscal simultáneo y hacen sus elecciones de impuesto y gasto público local tomando en cuenta cómo reaccionarán a sus elecciones las familias en un instante posterior y el gobierno central al final del período antes que se resuelva la incertidumbre. El modelo se resuelve por inducción hacia atrás determinando la elección óptima de la familia en función de variables fiscales, luego se determina la elección óptima del gobierno local que considera la función de reacción de la familia y además, anticipa la función de transferencia del gobierno central. Note que con este *timing* del modelo el gobierno regional, si bien anticipa cómo el gobierno central transfiere, es capaz de alterar el tamaño de la transferencia.

Familias: Suponga que la familia i recibe una dotación estocástica durante el período que depende de la realización de una variable aleatoria públicamente observable ε . Dos estados de la naturaleza pueden ocurrir: en el estado $s = s_1$ la región 1 experimenta un shock positivo y la región 2 uno negativo y en el estado $s = s_2$ la región 1 recibe un shock negativo y la región 2 uno positivo. La probabilidad de ocurrencia del estado s_1 es denotada por π . La familia de la región 1 con tipo y^1 tiene una dotación de $y_1^1 = y^1 \cdot (1 + \varepsilon)$ en el estado s_1 y de $y_2^1 = y^1 \cdot (1 - \varepsilon)$ en el estado s_2 con $\varepsilon \in (0,1)$. Similarmente, la familia de la región 2 con tipo y^2 tiene una dotación de $y_1^2 = y^2 \cdot (1 - \varepsilon)$ en el estado s_1 y de $y_2^2 = y^2 \cdot (1 + \varepsilon)$ en el estado s_2 . Esta estructura estocástica provee un simple marco teórico para estudiar la distribución del riesgo entre regiones.⁶

Para asegurarse contra los shocks regionales, las familias transan activos con la siguiente estructura de pagos: el poseedor (vendedor) del activo recibe (paga) 1 unidad de dotación al final del período si ocurre el estado s pero no recibe (paga) nada si ocurre el otro estado, es decir, cada activo paga una unidad de dotación en un estado y nada en el otro. Suponga que existe un activo para cada estado de la naturaleza, de tal forma que los mercados son completos.

Las familias maximizan la utilidad esperada antes de la realización de la incertidumbre al final del período. Sea c_1^i y c_2^i y g_1^i y g_2^i el consumo privado y público en cada estado. La utilidad esperada de la familia i está dada por la siguiente función CES-CRRA:

⁶ Note que este es el caso más extremo de asimetría en los ciclos regionales con correlación entre los ciclos de -1.

$$E(U^i) = \pi \cdot \frac{\left[\eta \left(\frac{1}{\theta}\right) (c_1^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta) \left(\frac{1}{\theta}\right) (g_1^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{\theta}{\theta-1}}}{(1-\rho)} + (1-\pi) \cdot \frac{\left[\eta \left(\frac{1}{\theta}\right) (c_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta) \left(\frac{1}{\theta}\right) (g_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{\theta}{\theta-1}}}{(1-\rho)} \quad (1)$$

donde $\rho > 0$ es el coeficiente de aversión al riesgo entre estados de la naturaleza, $\theta > 0$ es la elasticidad de sustitución entre consumo público y privado dentro de cada estado naturaleza y $0 < \eta < 1$ es el ponderador del bien privado en las preferencias de la familia.

Sean x_1^i y x_2^i las cantidades demandadas por la familia i de activos contingentes y sea p el precio relativo del activo en el estado 2 en términos del precio del activo en el estado 1 (en términos del bien de consumo privado). Suponga que el precio del bien de consumo privado es normalizado a 1 en cada estado de la naturaleza realizado. Las restricciones presupuestarias de la familia son contingentes al estado. El conjunto de restricciones presupuestarias es entonces el siguiente:

$$\begin{aligned} 0 &= x_1^i + p \cdot x_2^i \\ c_s^i &= y_s^i \cdot (1 - \tau^i - \tau_s) + x_s^i \quad s = s_1, s_2 \end{aligned} \quad (2)$$

donde τ_1 y τ_2 denotan las tasas de impuesto nacional sobre las dotaciones común a las regiones en cada estado de la naturaleza.

Observe que los impuestos locales y nacionales tienen la misma base. Según Sanguinetti (2004), esto es consistente con lo que se observa en varios países: impuesto al ingreso personal de Estados Unidos, impuestos a empresas o impuestos a bienes y servicios en varios países en desarrollo como Argentina, etc. Además observe que los gobiernos locales no pueden modificar la tasa de impuesto local y fijarla en forma contingente al estado de la naturaleza. Este supuesto es consistente con los que se observa en varios países federales. Por ejemplo, Vigneault (2005) documenta que en Alemania los gobiernos sub nacionales tienen poca autonomía para fijar tasas de impuestos, esto les genera dificultad para ajustar su recaudación en respuesta a una crisis financiera y por lo tanto, pueden esperar ser rescatados por el gobierno central.

El problema de optimización de la familia es elegir la trayectoria del consumo privado y tenencia de activos $\{c_1^i, c_2^i, x_1^i, x_2^i\}$ para maximizar (1) sujeto a (2) tomando como dados el precio relativo de los activos p , la trayectoria de dotaciones $\{y_1^i, y_2^i\}$, la distribución de probabilidades $\{\pi, (1-\pi)\}$ y las políticas fiscales local y nacional $\{g_1^i, g_2^i, \tau^i, \tau_1, \tau_2\}$.⁷

⁷ Ver detalles algebraicos en Apéndice.

La solución de este problema determina el consumo privado óptimo y la tenencia de activos contingentes como funciones de las dotaciones, precio de activos, probabilidades y variables de política fiscal local y nacional.

Gobiernos Locales y Nacional: Al final del período y antes que se resuelva la incertidumbre, el gobierno central recauda un impuesto común para pagar transferencias. Las transferencias federales a las regiones en principio pueden ser condicionadas a distintas variables observables como impuestos, gastos o déficits regionales.

En la literatura existente se hacen una variedad de supuestos sobre las variables condicionantes de las transferencias. Los trabajos de Bordignon et al. (2001) y Bucosvetsky (1998) se focalizan sobre el caso de las transferencias condicionadas a la tasa de impuesto distorsiva al trabajo mientras que Boadway et al. (1998) considera transferencias condicionadas al gasto público. En un modelo teórico, Lockwood (1999) determina la estructura óptima de las transferencias federales a los gobiernos regionales cuando dichas transferencias son contratos de distribución del riesgo y el gobierno central provee seguro a los gobiernos regionales. Encuentra que en el caso de información perfecta entre gobiernos nacional y regionales sobre el comportamiento fiscal local, la estructura óptima es una transferencia compuesta por la suma de dos términos: una transferencia de suma fija independiente de cualquier variable fiscal, conocida públicamente y determinada a partir de las características de la región y una transferencia proporcional a la provisión de bienes públicos en la región, donde la proporción esté determinada por el valor social de cualquier efecto de externalidades entre regiones.

Además, los sistemas de transferencias en los países federales son variados. El de Estados Unidos consiste principalmente de la participación del gobierno federal en el gasto que reportan ciertos programas específicos públicos. En Argentina existe un sistema de coparticipación en el cual los gobiernos provinciales reciben fondos federales de acuerdo a tamaño de la población y a otros factores como gastos provinciales. Otros países distribuyen fondos de acuerdo al déficit local.⁸

Siguiendo a Lockwood (1999) suponga que el gobierno central fija las tasas de impuestos τ_1 y τ_2 necesarias para financiar un nivel α^i de transferencia ex ante contingente incondicional positiva o negativa para cada región más una transferencia ex post condicional al gasto que representa una proporción $\mu \in [0,1]$ del gasto regional:

$$T_s^i = \alpha_s^i + \mu \cdot g_s^i \quad (3)$$

Según esta función de transferencias, el gobierno central garantiza ex ante a las regiones una cantidad α^i en cada estado de la naturaleza y a partir de esta cantidad los gobiernos locales anticipan que recibirán ex post una proporción μ de su gasto público local.

⁸ Los resultados de este trabajo no se ven alterados si la función de transferencias federales depende del gasto público local directamente o de déficit fiscal.

La transferencia incondicional puede ser diseñada con fines redistributivos de forma tal de disminuir las disparidades regionales provocadas por los ciclos locales: el gobierno federal entrega una transferencia positiva cuando la región está en recesión y una negativa cuando la región está en un boom de su ciclo. En el modelo, cuando se realiza el estado s_1 la región 1 recibe el shock positivo y la 2 el negativo por lo que $\alpha_1^1 < 0, \alpha_2^1 > 0$ mientras que en el estado s_2 la región 1 recibe el shock negativo y la 2 el positivo y $\alpha_1^2 > 0, \alpha_2^2 < 0$ ⁹. Esta especificación es consistente con los sistemas de transferencias de Alemania, Austria y España que explícitamente redistribuyen fondos desde regiones relativamente más ricas a las más pobres con el fin de reducir las disparidades en la provisión de servicios públicos (Wibbels y Rodden 2010).

Por lo tanto, las tasas impositivas nacionales en cada estado de la naturaleza necesarias para realizar las transferencias estado-dependientes están dada por:

$$\tau_s = \frac{T_s^i + T_s^{-i}}{2.y} = \frac{\alpha_s^i + \alpha_s^{-i} + \mu.(g_s^i + g_s^{-i})}{2.y} \quad (4)$$

Note que como el gobierno central se compromete a no financiar más que α^i y la proporción μ del gasto de cada región, el parámetro μ puede ser interpretado como el grado de dureza de la restricción presupuestaria del gobierno central. Por un lado, si $\mu = 0$ el gobierno central recauda impuesto para pagar sólo las transferencias incondicionales no ofrece rescatar a las regiones. Bajo esta política de restricción presupuestaria dura el gobierno central fuerza a los gobiernos locales a pagar sus gastos con recaudación local y un mínimo de transferencia incondicional. Por otro lado, si $\mu = 1$ hay un mínimo de dureza en la restricción del gobierno federal y el gobierno central asume todo el gasto sub nacional.

El gobierno local i financia su gasto público contingente con impuestos locales y transferencias federales de acuerdo a las siguientes restricciones:

$$g_s^i = y_s^i \cdot \tau^i + T_s^i \quad (5)$$

Introduciendo (4) en (5) las restricciones presupuestarias del gobierno local son:

$$g_s^i = \frac{y_s^i \cdot \tau^i + \alpha_s^i}{(1 - \mu)} \quad (6)$$

Por lo tanto, el problema de optimización del gobierno regional es maximizar la función de utilidad indirecta eligiendo la provisión óptima de bienes públicos locales y la tasa de impuesto

⁹ Según Porto (2004) el fundamento de las transferencias intergubernamentales es un tema debatido sobre el que no existe acuerdo en la literatura. Existe una discusión sobre si la redistribución regional debe ir acompañada de una redistribución personal. Ladd (1994) argumenta que la redistribución regional genera una redistribución personal porque es más probable que la gente de bajos ingresos viva en jurisdicciones pobres. Este trabajo se focaliza en la redistribución federal a las regiones y no directamente a las familias.

local $\{g_1^i, g_2^i, \tau^i\}$, tomando como dado las dotaciones regionales, la distribución de probabilidad, precio de activos, parámetro de restricciones presupuestarias blandas, las restricciones (6) y el consumo público de las otras regiones.

Equilibrio: El equilibrio regional va a estar definido como el conjunto de planes óptimos para la familia y para el gobierno local. La familia y el gobierno regional toman como dado la política fiscal nacional $\{\tau_1, \tau_2, T_1^i, T_2^i\}$, el parámetro $\{\mu\}$, precio de activos p y dotaciones $\{y_1, y_2\}$ y las acciones de las otras regiones $\{g_1^{-i}, g_2^{-i}, \tau^{-i}\}$.

Definición 1: Un equilibrio regional para la región i es un conjunto de planes óptimos para la familia local $\{c_1^{i*}, c_2^{i*}, x_1^{i*}, x_2^{i*}\}$ y para el gobierno regional $\{g_1^{i*}, g_2^{i*}, \tau^{i*}\}$ tal que: la familia y el gobierno regional resuelven sus problemas de optimización.

Para definir el equilibrio nacional, note lo siguiente:

- 1) La restricción presupuestaria blanda del gobierno central genera interacciones fiscales estratégicas entre las regiones, lo que define un “juego fiscal”.
- 2) El equilibrio regional es una mejor respuesta de la región (familia y gobierno local que maximizan utilidad) al ambiente nacional: la familia y el gobierno regional toman como dado el precio relativo de los activos contingentes, la restricción presupuestaria del gobierno central y las acciones fiscales de las otras regiones.

El juego fiscal y su equilibrio se definen a continuación:

Definición 2: el juego fiscal consiste en un conjunto finito de I gobiernos regionales S ; para cada gobierno regional $i \in S$, el conjunto de acciones $\{g_1^i, g_2^i, \tau^i\}$; y para cada gobierno regional $i \in S$, el pago dado por la utilidad indirecta.

Definición 3: las acciones $\{g_1^{iNE}, g_2^{iNE}, \tau^{iNE}\}_{i=1}^I$ son un Equilibrio de Nash del juego fiscal si, para cada gobierno regional $i \in S$, $\{g_1^{iNE}, g_2^{iNE}, \tau^{iNE}\}$ es la mejor respuesta del gobierno i a las acciones especificadas por los otros $I-1$ gobiernos regionales $\{g_1^{-iNE}, g_2^{-iNE}\}$.

Note el vínculo entre las definiciones 1 y 3: el conjunto de todos los equilibrios regionales para todas las regiones $i \in S$ definen el equilibrio de Nash del juego fiscal. Para definir el equilibrio general de la economía nacional, se necesita agregar la condición de vacío del mercado de activos.

Definición 4: Un equilibrio nacional es un conjunto de planes para las familias $\{c_1^{iSBC}, c_2^{iSBC}, x_1^{iSBC}, x_2^{iSBC}\}_{i=1}^I$ y los gobiernos regionales $\{g_1^{iSBC}, g_2^{iSBC}, \tau^{iSBC}\}_{i=1}^I$; y un precio relativo del activo en el estado s_2 en términos del precio del activo en el estado s_1 p tal que: las familias resuelven sus problemas de optimización; los gobiernos regionales juegan un equilibrio de Nash del juego fiscal; y el mercado nacional de activos se vacía en cada estado de la naturaleza:

$$x_s^1 + x_s^2 = 0 \quad s = s_1, s_2 \quad (7)$$

A continuación se caracteriza el equilibrio y se muestran los resultados en distintos escenarios.

IV. Resultados

Imagine el caso en que un gobierno federal implementa un sistema de transferencias intergubernamentales con dos partes (de acuerdo a Lockwood): una parte incondicional (ex ante) y otra que sea condicional al nivel de gasto local (ex post). En este trabajo se analiza cuál es la distribución óptima de dichas transferencias, entre su parte condicional e incondicional, si el bienestar agregado o nacional se define como la suma de utilidades regionales.

El modelo desarrollado en este trabajo no tiene solución analítica cuando se trabaja con la función CES-CRRA pero sí genera resultados novedosos cuando se simula la economía con diferentes especificaciones¹⁰. En esta sección se muestra la importancia de los parámetros del modelo en las recomendaciones de política federal sobre la forma óptima de diseñar un sistema de transferencias intergubernamentales en una economía simulada.

En el análisis se suponen distintos valores para los parámetros claves del modelo como coeficiente de aversión al riesgo y elasticidad de sustitución entre consumo privado y público.

Las Figuras 1 y 2 muestran los valores óptimos del grado de dureza que debe imponer un gobierno federal cuando se alteran los parámetros ε , ρ y θ . El objetivo del ejercicio es concluir sobre la interacción del efecto negativo de externalidades entre regiones provocadas por una política de restricción presupuestaria blanda y el efecto positivo de usar transferencias federales como mecanismo de distribución del riesgo de los ciclos regionales cuando en los

¹⁰ Las simulaciones computacionales se realizan con el programa Matlab, disponibles bajo requerimiento.

países existen diferencias en cuanto a la incertidumbre de ingresos y posibilidad de sustitución entre consumo público y privado.

En la Figura 1 se hace variar los parámetros de aversión al riesgo y tamaño del shock y se asume, a modo de ejemplo, que $\eta = 0,5$; $\theta = 1$; $\alpha_1^1 = -4$; $\alpha_1^2 = 4$; $\alpha_2^1 = 4$; $\alpha_2^2 = -4$.

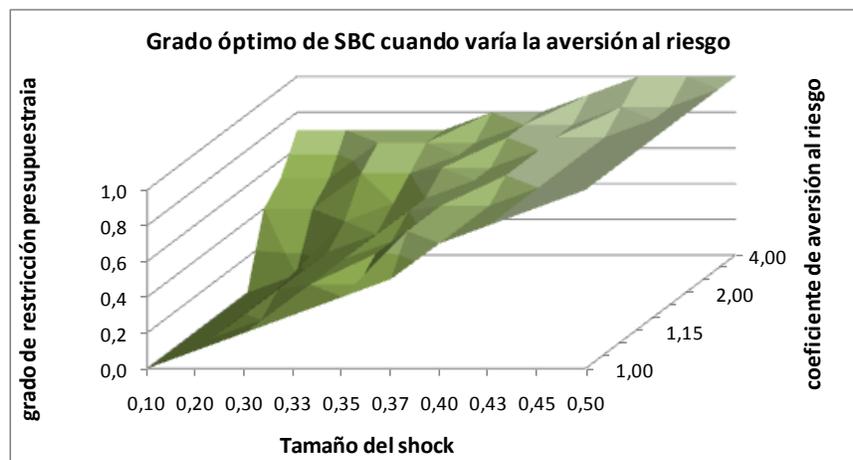
Se muestra que cuanto más fuertes sean los ciclos regionales, medidos por el tamaño del shock estocástico del ingresos regional, el efecto suavizamiento de las transferencias se fortalece en relación al efecto externalidades y la política federal óptima será la de transferir una mayor cantidad de fondos para financiar al sector público regional. Por ejemplo, con $\theta = 1$ y $\rho = 1,1$; cuando aumenta la incertidumbre y el shock pasa de un tamaño $\varepsilon = 0,35$ a $\varepsilon = 0,37$; el gobierno nacional encuentra óptimo aumentar las transferencias condicionales de un 50% a un 70% del gasto regional. O con $\theta = 0,8$ y $\rho = 1$; cuando el shock aumenta de $\varepsilon = 0,33$ a $\varepsilon = 0,35$; el gobierno nacional encuentra óptimo aumentar las transferencias condicionales de un 60% a un 70% del gasto regional.

Figura 1: Grado óptimo de restricción presupuestara blanda

Diferentes coeficientes de aversión al riesgo

$$\eta = 0,5; \theta = 1$$

$$\alpha_1^1 = -4; \alpha_1^2 = 4; \alpha_2^1 = 4; \alpha_2^2 = -4$$



Fuente: Tabla A.1 del Apéndice.

Similarmente, para cada valor del tamaño del shock (ε), cuanto mayor es el coeficiente de aversión al riesgo o menor sea la elasticidad de sustitución intratemporal, mayor es el μ

óptimo. En la Figura 2 se hace variar los parámetros de elasticidad de sustitución intratemporal y tamaño del shock y se asume que $\eta = 0,5$; $\rho = 1$; $\alpha_1^1 = -4$; $\alpha_1^2 = 4$; $\alpha_2^1 = 4$; $\alpha_2^2 = -4$.

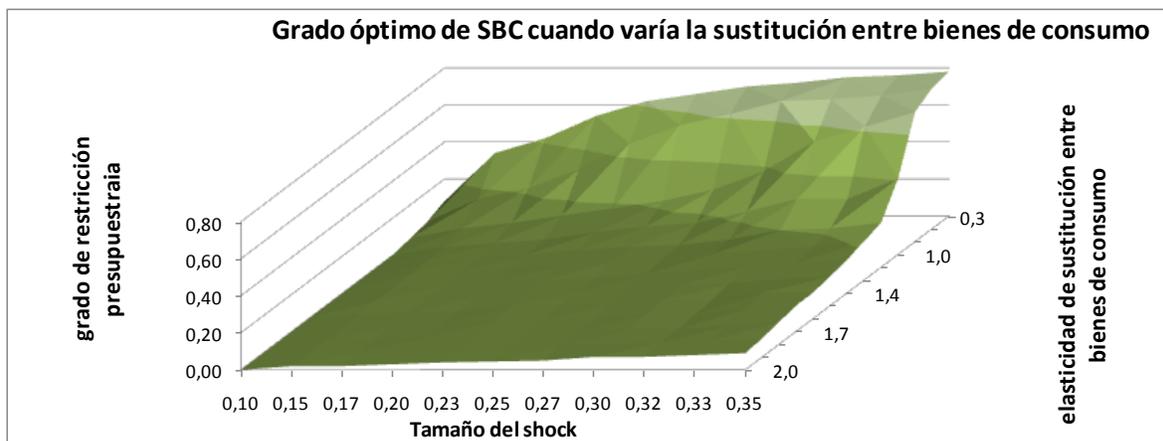
Es decir, que cuanto mayor sea la aversión al riesgo de las familias en una región, por ejemplo pasar de $\rho = 1$ a $\rho = 1,1$; o cuanto más difícil sea la sustitución entre el consumo público y el privado, por ejemplo pasar de $\theta = 1,1$ a $\theta = 1$; la política federal óptima será la participar de un mayor financiamiento ex post condicional al gasto público local porque se fortalece el efecto de suavizamiento de las transferencias en relación al efecto de externalidades.

Figura 2: Grado óptimo de restricción presupuestara blanda

Diferentes elasticidades de sustitución entre bienes de consumo

$$\eta = 0,5; \rho = 1$$

$$\alpha_1^1 = -4; \alpha_1^2 = 4; \alpha_2^1 = 4; \alpha_2^2 = -4$$



Fuente: Tabla A.2 del Apéndice.

Este resultado es novedoso para la literatura de restricciones presupuestarias blandas, y permite obtener interesantes recomendaciones de política. Para algunos países puede ser óptimo tener algún grado positivo de *softness* y mayores transferencias federales ex post condicionales al gasto local soportando alguna indisciplina fiscal para una transferencia incondicional ex ante dada. Este sería el caso de países en que la incertidumbre importa más: alta aversión al riesgo, shocks de mayor tamaño, o países con regiones más diferenciadas donde los ciclos de ingresos son acentuados. Por otra parte, en países menos aversos al riesgo o con ciclos menos acentuados lo óptimo es no hacer transferencias ex post y tener una política dura de restricciones presupuestarias y recurrir a sistemas de transferencias regidos por ley y menos discrecional.

No existen estimaciones del coeficiente de aversión al riesgo y elasticidad de sustitución intratemporal cuando existen bienes públicos y privados. Hay literatura relacionada, sin embargo, como Ogaki y Reinhart (2010), que estiman los posibles valores de la elasticidad de sustitución intertemporal en un modelo que considera la elasticidad de sustitución intratemporal entre los bienes de consumo durables y no durables. Utilizan un método de dos etapas para Estados Unidos en el período 1951:1-1983:4. Utilizan un método de GMM y encuentran que la elasticidad de sustitución intertemporal bajo el supuesto de no separabilidad está entre 0,32 y 0,45 y el coeficiente de aversión al riesgo es cercano a 2. Concluyen que estas estimaciones son bastantes robustas a cambios de parámetros de las preferencias. Ostry y Reinhart (1992) siguen una estrategia similar a la usada en este estudio para estimar los parámetros de preferencia en un modelo de bienes transables y no transables en un panel de países en desarrollo con similares resultados.

Además, Vissing-Jorgensen (2002) estiman la elasticidad de sustitución intertemporal usando datos para Estados Unidos cuando existe participación limitada a los mercados completos. Encuentra que está entre 0,3 y 0,4 para los agentes que transan en el mercado de activos y entre 0,8 y 1 para los que no transan en el mercado de activos, lo que implica un coeficiente de aversión al riesgo entre 2,5 y 3 para los primeros y entre 1 y 1,25 para los segundos. Issler y Piqueira (2000) estiman para Brasil que el coeficiente de aversión al riesgo es mayor que en Estados Unidos y cercano a 4.

Si se asume que estos valores de parámetros se mantienen aproximadamente para el caso de este modelo con bienes de consumo privado y público, se encuentra que cuando el coeficiente de aversión al riesgo es cercano a 2, países como Estados Unidos deben tener una política federal dura si sus ciclos son relativamente débiles (tamaño de shock de 10%), pero es óptimo tener una política blanda si presentan ciclos regionales más fuertes y la dureza disminuye con el aumento del shock. Para países como Brasil, donde hay una alta aversión al riesgo y ciclos regionales más frecuentes lo óptimo es fortalecer la distribución del riesgo entre regiones y dejar que el gobierno nacional haga una política de restricción presupuestaria blanda para manejar la incertidumbre local. Observe que con un coeficiente de aversión al riesgo de 4, el grado óptimo de restricción presupuestaria blanda es mayor al 70%.

Como hay poca información sobre los parámetros de preferencias para este modelo con bienes privado y público, es interesante analizar la consistencia de los resultados en los sistemas de transferencias federales. En general se observa que en países en desarrollo las transferencias discrecionales y no discrecionales de la nación a los gobiernos locales representan un mayor porcentaje que en el caso de países desarrollados. Végh et. Al (2011) reporta los siguientes valores de transferencias federales totales como porcentaje del gasto regional total: Argentina (70,2%), Brasil (30,1%), China (40,3%), Alemania (22,2%), España (40,4%), Estados Unidos (32,5%) para el período 1972-2000. Esto significa que la nación está más involucrada en el financiamiento del gasto local en países en desarrollo. Más aún, reporta que las provincias Argentinas financian sólo un 30% de sus gastos subnacionales mientras que los estados de Estados Unidos financian el 80% de sus gastos regionales.

Por otro lado, Végh et al (2011) también reporta que Argentina tiene un sistema de transferencias principalmente del tipo de suma fija, incondicional al gasto regional, donde

traducido a nuestro modelo significa que α representa aproximadamente el 50% del gasto local y μ representa aproximadamente el 20,2% del gasto local. Contrariamente, Estados Unidos tiene un sistema representado principalmente con transferencias condicionales al gasto regional y que μ representa aproximadamente el 20% del gasto local. Estos datos son consistentes con este modelo donde países en desarrollo como Argentina tiene un gobierno nacional más participativo en el financiamiento del gasto regional con transferencias incondicionales ex ante y condicionales discrecionales que países desarrollados como Estados Unidos.

V. Conclusiones

Este trabajo modela teóricamente el problema de restricciones presupuestarias blandas en sistema federales cuando las regiones presentan ciclos asimétricos regionales desconocidos. Se encuentran diferentes resultados interesantes según varían los valores de los parámetros del modelo. Cuanto mayor sea la aversión al riesgo y más fuerte sea el tamaño de los ciclos regionales, el efecto suavizamiento de las transferencias se fortalece en relación al efecto externalidades y la política federal óptima será la de transferir la mayor cantidad de fondos para financiar al sector público regional. Por lo tanto, países con mayor aversión al riesgo o con shocks de mayor tamaño, por ejemplo países con regiones más diferenciadas donde los ciclos regionales sean más dispares, pueden encontrar óptimo tener algún grado positivo de *softness* y mayores transferencias federales ex post soportando alguna indisciplina fiscal. Países menos aversos al riesgo o con ciclos menos acentuados encontrarán óptimo no hacer transferencias ex post y tener una política dura y recurrir a sistemas de transferencias regidos por ley y menos discrecional.

Además, se encuentra que a pesar que los ciclos regionales sean fuertes, una fácil sustitución entre el consumo público por el privado provoca se apacigüe el efecto de suavizamiento y la política federal óptima sea algún grado positivo de dureza en la intervención federal.

VI. Apéndice

Familias: Las preferencias de las familias están dadas por:

$$E(U^i) = \pi \cdot \frac{\left[\eta^{\frac{1}{\theta}} (c_1^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta)^{\frac{1}{\theta}} (g_1^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{\theta}{\theta-1}}}{(1-\rho)} + (1-\pi) \cdot \frac{\left[\eta^{\frac{1}{\theta}} (c_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta)^{\frac{1}{\theta}} (g_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{\theta}{\theta-1}}}{(1-\rho)} \quad (\text{A.1})$$

donde $\rho > 0$ es el coeficiente de aversión al riesgo entre estados de la naturaleza, $\theta > 0$ es la elasticidad de sustitución entre consumo público y privado dentro de cada estado y η es la importancia del consumo del bien privado en las preferencias de la familia.

El conjunto de restricciones que enfrenta la familia en cada región es:

$$\begin{aligned} 0 &= x_1^i + p \cdot x_2^i \\ c_1^i &= y_1^i \cdot (1 - \tau^i - \tau_1) + x_1^i \\ c_2^i &= y_2^i \cdot (1 - \tau^i - \tau_2) + x_2^i \end{aligned} \quad (\text{A.2})$$

Las ecuaciones en (A.2) se pueden resumir en lo siguiente:

$$\begin{aligned} c_1^i + p \cdot c_2^i &= NVE^i \\ NVE^i &= y_1^i \cdot (1 - \tau^i - \tau_1) + p \cdot y_2^i \cdot (1 - \tau^i - \tau_2) \end{aligned} \quad (\text{A.3})$$

donde NVE^i es el valor de las dotaciones neto de impuestos.

La familia decide el consumo privado óptimo en cada estado maximizando (A.1) sujeto a (A.3). Para simplificar el problema que resuelve la familia se introduce (A.3) en (A.1):

$$E(U^i) = \pi \cdot \frac{\left[\eta^{\frac{1}{\theta}} (NVE^i - p \cdot c_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta)^{\frac{1}{\theta}} (g_1^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{\theta}{\theta-1}}}{(1-\rho)} + (1-\pi) \cdot \frac{\left[\eta^{\frac{1}{\theta}} (c_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta)^{\frac{1}{\theta}} (g_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{\theta}{\theta-1}}}{(1-\rho)} \quad (\text{A.4})$$

Las condiciones de primer orden del problema no restringido (A.4) son:

$$\begin{aligned}
U_c &= \left\{ \left[\eta \left(\frac{1}{\theta} \right) (c^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta) \left(\frac{1}{\theta} \right) (g^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{\theta}{\theta-1}} \right\}^{-\rho} \left[\eta \left(\frac{1}{\theta} \right) (c^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta) \left(\frac{1}{\theta} \right) (g^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{\theta}{\theta-1} - 1 = \frac{1}{\theta-1}} \eta^{\frac{1}{\theta}} (c^i)^{\frac{\theta-1}{\theta} - 1 = -\frac{1}{\theta}} \\
U_c &= \left[\eta \left(\frac{1}{\theta} \right) (c^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta) \left(\frac{1}{\theta} \right) (g^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{-\frac{\theta \rho}{\theta-1}} \left[\eta \left(\frac{1}{\theta} \right) (c^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta) \left(\frac{1}{\theta} \right) (g^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{1}{\theta-1}} \eta^{\frac{1}{\theta}} (c^i)^{\frac{1}{\theta}} \\
U_c &= \left[\eta \left(\frac{1}{\theta} \right) (c^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta) \left(\frac{1}{\theta} \right) (g^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{\theta \rho}{\theta-1} + \frac{1}{\theta-1} = \frac{1-\theta \rho}{\theta-1}} \eta^{\frac{1}{\theta}} (c^i)^{\frac{1}{\theta}} \\
U_c &= \left[\eta \left(\frac{1}{\theta} \right) (c^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta) \left(\frac{1}{\theta} \right) (g^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{1-\theta \rho}{\theta-1}} \eta^{\frac{1}{\theta}} (c^i)^{\frac{1}{\theta}}
\end{aligned} \tag{A.5}$$

$$c_2^i: -p\pi \left[\eta \left(\frac{1}{\theta} \right) (c_1^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta) \left(\frac{1}{\theta} \right) (g_1^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{1-\theta \rho}{\theta-1}} \eta^{\frac{1}{\theta}} (c_1^i)^{\frac{1}{\theta}} + (1-\pi) \left[\eta \left(\frac{1}{\theta} \right) (c_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta) \left(\frac{1}{\theta} \right) (g_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{1-\theta \rho}{\theta-1}} \eta^{\frac{1}{\theta}} (c_2^i)^{\frac{1}{\theta}} = 0 \tag{A.6}$$

La ecuación de Euler estocástica no lineal (A.6) y las restricciones presupuestarias determinan los consumos privados óptimos en cada estado c_1^i * y c_2^i *. La función de utilidad indirecta de la familia puede ser escrita como sigue:

$$V^i = \pi \cdot \frac{\left\{ \left[\eta \left(\frac{1}{\theta} \right) (c_1^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta) \left(\frac{1}{\theta} \right) (g_1^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{\theta}{\theta-1}} \right\}^{1-\rho}}{(1-\rho)} + (1-\pi) \cdot \frac{\left\{ \left[\eta \left(\frac{1}{\theta} \right) (c_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta) \left(\frac{1}{\theta} \right) (g_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{\theta}{\theta-1}} \right\}^{1-\rho}}{(1-\rho)} \tag{A.7}$$

donde c_1^i * y c_2^i * resuelven las ecuaciones (A.3) y (A.6).

Gobiernos Local y Central: el gobierno local i financia gasto público contingente con recaudación local y transferencias federales:

$$\begin{aligned}
g_1^i &= y_1^i \tau^i + T_1^i \\
g_2^i &= y_2^i \tau^i + T_2^i
\end{aligned} \tag{A.8}$$

El gobierno central recauda impuesto federal para pagar transferencias bajo la siguiente restricción:

$$\begin{aligned}\tau_1 &= T_1^i + T_1^{-i} = \frac{\alpha_1^i + \alpha_1^{-i} + \mu.(g_1^i + g_1^{-i})}{2.y} \\ \tau_2 &= T_2^i + T_2^{-i} = \frac{\alpha_2^i + \alpha_2^{-i} + \mu.(g_2^i + g_2^{-i})}{2.y}\end{aligned}\tag{A.9}$$

donde α^i es una transferencia legal base exógena.

Suponga que la distribución de transferencias federales a cada región y en cada estado es la siguiente:

$$\begin{aligned}T_1^i &= \alpha_1^i + \mu.g_1^i \\ T_2^i &= \alpha_2^i + \mu.g_2^i\end{aligned}\tag{A.10}$$

Introduciendo (A.10) en (A.8):

$$\begin{aligned}g_1^i &= \frac{y_1^i.\tau^i}{(1-\mu)} + \frac{\alpha_1^i}{(1-\mu)} \\ g_2^i &= \frac{y_2^i.\tau^i}{(1-\mu)} + \frac{\alpha_2^i}{(1-\mu)}\end{aligned}\tag{A.11}$$

El gobierno sub nacional i va a elegir la provisión de bienes públicos locales y la tasa impositiva local maximizando la función de utilidad indirecta de la familia representativa en su región (A.7) sujeto a (A.11), tomando como dada las elecciones de las otras regiones, considerando la elección óptima de la familia, ecuación de euler (A.6) y considerando la política del gobierno central (A.9). El problema a resolver es el siguiente:

$$V^i = \pi. \frac{\left\{ \left[\eta^{\left(\frac{1}{\theta}\right)}. (c_1^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta)^{\left(\frac{1}{\theta}\right)}. \left(\frac{y_1^i.\tau^i}{(1-\mu)} + \frac{\alpha_1^i}{(1-\mu)} \right)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{\theta}{\theta-1}} \right\}^{1-\rho}}{(1-\rho)} + (1-\pi). \frac{\left\{ \left[\eta^{\left(\frac{1}{\theta}\right)}. (c_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta)^{\left(\frac{1}{\theta}\right)}. \left(\frac{y_2^i.\tau^i}{(1-\mu)} + \frac{\alpha_2^i}{(1-\mu)} \right)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{\theta}{\theta-1}} \right\}^{1-\rho}}{(1-\rho)}$$

st

$$-p.\pi. \left[\eta^{\left(\frac{1}{\theta}\right)}. (c_1^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta)^{\left(\frac{1}{\theta}\right)}. (g_1^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{1-\theta.\rho}{\theta-1}} \cdot \eta^{\left(\frac{1}{\theta}\right)}. (c_1^i)^{\frac{1}{\theta}} + (1-\pi)^{\left(\frac{1}{\theta}\right)}. \left[\eta^{\left(\frac{1}{\theta}\right)}. (c_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta)^{\left(\frac{1}{\theta}\right)}. (g_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{1-\theta.\rho}{\theta-1}} \cdot \eta^{\left(\frac{1}{\theta}\right)}. (c_2^i)^{\frac{1}{\theta}} = 0$$

$$c_1^i + p.c_2^i = NVE^i, \quad NVE^i = y_1^i(1-\tau^i - \tau_1) + p.y_2^i(1-\tau^i - \tau_2)$$

$$\tau_1 = \frac{\alpha_1^i + \alpha_1^{-i} + \mu.(g_1^i + g_1^{-i})}{2.y}$$

$$\tau_2 = \frac{\alpha_2^i + \alpha_2^{-i} + \mu.(g_2^i + g_2^{-i})}{2.y}$$

(A.12)

Reemplazando los impuestos nacionales en NVE^i :

$$\begin{aligned}
NVE^i &= y_1^i(1-\tau^i - \tau_1) + p.y_2^i(1-\tau^i - \tau_2) \\
NVE^i &= (y_1^i + p.y_2^i)(1-\tau^i) - y_1^i.\tau_1 - p.y_2^i.\tau_2 \\
NVE^i &= (y_1^i + p.y_2^i)(1-\tau^i) - y_1^i.\frac{\alpha_1^i + \alpha_1^{-i} + \mu.(g_1^i + g_1^{-i})}{2.y} - p.y_2^i.\frac{\alpha_2^i + \alpha_2^{-i} + \mu.(g_2^i + g_2^{-i})}{2.y} \\
NVE^i &= (y_1^i + p.y_2^i) - (y_1^i + p.y_2^i)\tau^i - y_1^i.\frac{\alpha_1^i + \alpha_1^{-i}}{2.y} - y_1^i.\frac{\mu.g_1^i}{2.y} - y_1^i.\frac{\mu.g_1^{-i}}{2.y} \\
&\quad - p.y_2^i.\frac{\alpha_2^i + \alpha_2^{-i}}{2.y} - p.y_2^i.\frac{\mu.g_2^i}{2.y} - p.y_2^i.\frac{\mu.g_2^{-i}}{2.y} \\
NVE^i &= (y_1^i + p.y_2^i) - (y_1^i + p.y_2^i)\tau^i - y_1^i.\frac{\alpha_1^i + \alpha_1^{-i}}{2.y} - p.y_2^i.\frac{\alpha_2^i + \alpha_2^{-i}}{2.y} \\
&\quad - y_1^i.\frac{\mu}{2.y} \left[\frac{y_1^i.\tau^i}{(1-\mu)} + \frac{\alpha_1^i}{(1-\mu)} \right] - y_1^i.\frac{\mu}{2.y} \left[\frac{y_1^{-i}.\tau^{-i}}{(1-\mu)} + \frac{\alpha_1^{-i}}{(1-\mu)} \right] \\
&\quad - p.y_2^i.\frac{\mu}{2.y} \left[\frac{y_2^i.\tau^i}{(1-\mu)} + \frac{\alpha_2^i}{(1-\mu)} \right] - p.y_2^i.\frac{\mu}{2.y} \left[\frac{y_2^{-i}.\tau^{-i}}{(1-\mu)} + \frac{\alpha_2^{-i}}{(1-\mu)} \right] \\
NVE^i &= (y_1^i + p.y_2^i) - (y_1^i + p.y_2^i)\tau^i - y_1^i.\frac{\alpha_1^i + \alpha_1^{-i}}{2.y} - p.y_2^i.\frac{\alpha_2^i + \alpha_2^{-i}}{2.y} \\
&\quad - y_1^i.\frac{\mu}{2.y} \cdot \frac{y_1^i.\tau^i}{(1-\mu)} - y_1^i.\frac{\mu}{2.y} \cdot \frac{\alpha_1^i}{(1-\mu)} - y_1^i.\frac{\mu}{2.y} \cdot \frac{y_1^{-i}.\tau^{-i}}{(1-\mu)} - y_1^i.\frac{\mu}{2.y} \cdot \frac{\alpha_1^{-i}}{(1-\mu)} \\
&\quad - p.y_2^i.\frac{\mu}{2.y} \cdot \frac{y_2^i.\tau^i}{(1-\mu)} - p.y_2^i.\frac{\mu}{2.y} \cdot \frac{\alpha_2^i}{(1-\mu)} - p.y_2^i.\frac{\mu}{2.y} \cdot \frac{y_2^{-i}.\tau^{-i}}{(1-\mu)} - p.y_2^i.\frac{\mu}{2.y} \cdot \frac{\alpha_2^{-i}}{(1-\mu)}
\end{aligned} \tag{A.13}$$

Por lo tanto NVE^i puede ser escrito como:

$$\begin{aligned}
NVE^i &= A + B.\tau^{-i} + C.\tau^i \\
A &= (y_1^i + p.y_2^i) - y_1^i.\frac{\alpha_1^i}{2.y} - y_1^i.\frac{\alpha_1^{-i}}{2.y} - p.y_2^i.\frac{\alpha_2^i}{2.y} - p.y_2^i.\frac{\alpha_2^{-i}}{2.y} - y_1^i.\frac{\mu}{2.y} \cdot \frac{\alpha_1^i}{(1-\mu)} \\
&\quad - y_1^i.\frac{\mu}{2.y} \cdot \frac{\alpha_1^{-i}}{(1-\mu)} - p.y_2^i.\frac{\mu}{2.y} \cdot \frac{\alpha_2^i}{(1-\mu)} - p.y_2^i.\frac{\mu}{2.y} \cdot \frac{\alpha_2^{-i}}{(1-\mu)} \\
A &= (y_1^i + p.y_2^i) - y_1^i.\frac{\alpha_1^i}{2.y} \left(1 + \frac{\mu}{(1-\mu)} \right) - y_1^i.\frac{\alpha_1^{-i}}{2.y} \left(1 + \frac{\mu}{(1-\mu)} \right) - p.y_2^i.\frac{\alpha_2^i}{2.y} \left(1 + \frac{\mu}{(1-\mu)} \right) - p.y_2^i.\frac{\alpha_2^{-i}}{2.y} \left(1 + \frac{\mu}{(1-\mu)} \right) \\
A &= (y_1^i + p.y_2^i) - y_1^i.\frac{\alpha_1^i}{2.y(1-\mu)} - y_1^i.\frac{\alpha_1^{-i}}{2.y(1-\mu)} - p.y_2^i.\frac{\alpha_2^i}{2.y(1-\mu)} - p.y_2^i.\frac{\alpha_2^{-i}}{2.y(1-\mu)} \\
B &= -\frac{\mu}{2.y} \cdot \frac{y_1^i.y_1^{-i}}{(1-\mu)} - \frac{\mu}{2.y} \cdot \frac{p.y_2^i.y_2^{-i}}{(1-\mu)} \\
C &= -(y_1^i + p.y_2^i) - \frac{\mu}{2.y} \cdot \frac{(y_1^i)^2}{(1-\mu)} - \frac{\mu}{2.y} \cdot \frac{p.(y_2^i)^2}{(1-\mu)}
\end{aligned} \tag{A.14}$$

Entonces el Lagrangeano del problema (A.12) con multiplicador λ es el siguiente:

$$\begin{aligned}
L = & \pi \cdot \frac{\left[\eta^{\left(\frac{1}{\theta}\right)} (A + B\tau^{-i} + C\tau^i - p^* c_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta)^{\left(\frac{1}{\theta}\right)} \left(\frac{y_1^i \tau^i}{(1-\mu)} + \frac{\alpha_1^i}{(1-\mu)} \right)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{\theta}{\theta-1}}}{(1-\rho)} \\
& + (1-\pi) \cdot \frac{\left[\eta^{\left(\frac{1}{\theta}\right)} (c_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta)^{\left(\frac{1}{\theta}\right)} \left(\frac{y_2^i \tau^i}{(1-\mu)} + \frac{\alpha_2^i}{(1-\mu)} \right)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{\theta}{\theta-1}}}{(1-\rho)} \\
& + \lambda \cdot \left\{ \begin{aligned} & - p \pi \eta^{\left(\frac{1}{\theta}\right)} (A + B\tau^{-i} + C\tau^i - p^* c_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \left[\eta^{\left(\frac{1}{\theta}\right)} (A + B\tau^{-i} + C\tau^i - p^* c_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta)^{\left(\frac{1}{\theta}\right)} \left(\frac{y_1^i \tau^i}{(1-\mu)} + \frac{\alpha_1^i}{(1-\mu)} \right)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{1-\rho \cdot \theta}{\theta-1}} \\ & + (1-\pi) \eta^{\left(\frac{1}{\theta}\right)} (c_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \left[\eta^{\left(\frac{1}{\theta}\right)} (A + B\tau^{-i} + C\tau^i - p^* c_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta)^{\left(\frac{1}{\theta}\right)} \left(\frac{y_2^i \tau^i}{(1-\mu)} + \frac{\alpha_2^i}{(1-\mu)} \right)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{1-\rho \cdot \theta}{\theta-1}} \end{aligned} \right\} \quad (\text{A.15})
\end{aligned}$$

Las condiciones de primer orden de (A.15) con respecto a τ^i y a c_2^i definen el siguiente sistema de tres ecuaciones no lineales con tres incógnitas:

$$\lambda : -p.\pi \left[\eta \left(\frac{1}{\theta} \right) \cdot (A + B.\tau^{-i} + C.\tau^i - p.c_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta) \left(\frac{1}{\theta} \right) \cdot \left(\frac{y_1^i \cdot \tau^i}{(1-\mu)} + \frac{\alpha_1^i}{(1-\mu)} \right)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{1-\theta.\rho}{\theta-1}} \cdot \eta \left(\frac{1}{\theta} \right) \cdot (A + B.\tau^{-i} + C.\tau^i - p.c_2^i)^{\frac{1}{\theta}}$$

$$+ (1-\pi) \left[\eta \cdot (c_2^i)^{\frac{\theta-1}{\theta}} + (1-\eta) \left(\frac{y_2^i \cdot \tau^i}{(1-\mu)} + \frac{\alpha_2^i}{(1-\mu)} \right)^{\frac{\theta-1}{\theta}} \right]^{\frac{1-\theta.\rho}{\theta-1}} \cdot \eta \left(\frac{1}{\theta} \right) \cdot (c_2^i)^{\frac{1}{\theta}} = 0$$

Este sistema es simulado con el programa computacional Matlab ¹¹.

Ejercicio numérico

Tabla A.1: Grado óptimo de restricción presupuestaria blanda.

Diferentes coeficientes de aversión al riesgo

$$\eta = 0,5; \theta = 1$$

$$\alpha_1^1 = -4; \alpha_1^2 = 4; \alpha_2^1 = 4; \alpha_2^2 = -4$$

ρ / ε	0,10	0,15	0,17	0,20	0,23	0,25	0,27	0,30	0,32	0,33	0,35
1,00	0,00	0,04	0,06	0,08	0,12	0,15	0,17	0,23	0,30	0,30	0,41
1,05	0,00	0,05	0,064	0,09	0,12	0,15	0,18	0,24	0,28	0,32	0,44
1,10	0,00	0,05	0,065	0,09	0,12	0,15	0,18	0,24	0,30	0,34	0,46
1,15	0,00	0,05	0,069	0,10	0,13	0,15	0,19	0,25	0,32	0,36	0,52
1,20	0,00	0,05	0,07	0,10	0,14	0,17	0,19	0,28	0,33	0,38	0,56
1,30	0,00	0,05	0,08	0,11	0,14	0,18	0,20	0,28	0,36	0,42	0,62
1,40	0,00	0,06	0,08	0,11	0,14	0,18	0,22	0,30	0,40	0,46	0,66
1,50	0,00	0,06	0,08	0,12	0,15	0,19	0,24	0,30	0,44	0,54	0,68
1,70	0,01	0,07	0,09	0,12	0,18	0,22	0,26	0,39	0,54	0,63	0,71
1,90	0,03	0,07	0,10	0,14	0,20	0,24	0,30	0,46	0,62	0,66	0,72
2,00	0,10	0,10	0,11	0,14	0,22	0,24	0,32	0,48	0,64	0,66	0,74
2,30	0,14	0,15	0,28	0,30	0,45	0,49	0,50	0,51	0,68	0,67	0,75
2,40	0,40	0,43	0,45	0,46	0,49	0,54	0,61	0,62	0,70	0,75	0,77
2,50	0,44	0,45	0,46	0,47	0,52	0,61	0,62	0,68	0,75	0,77	0,80

Fuente: Elaboración propia.

¹¹ Disponible bajo solicitud.

Tabla A.2: Grado óptimo de restricción presupuestaria blanda

Diferentes elasticidades de sustitución intratemporal

$$\eta = 0,5; \rho = 1$$

$$\alpha_1^1 = -4; \alpha_1^2 = 4; \alpha_2^1 = 4; \alpha_2^2 = -4$$

θ / ε	0,10	0,15	0,17	0,20	0,23	0,25	0,27	0,30	0,32	0,33	0,35
0,3	0,08	0,34	0,42	0,54	0,62	0,66	0,70	0,72	0,75	0,76	0,78
0,5	0,04	0,16	0,22	0,32	0,46	0,56	0,62	0,69	0,70	0,72	0,76
0,8	0,02	0,07	0,10	0,14	0,18	0,22	0,28	0,38	0,54	0,62	0,70
1,0	0,00	0,04	0,06	0,08	0,12	0,15	0,17	0,23	0,30	0,30	0,41
1,2	0,00	0,037	0,05	0,07	0,09	0,11	0,12	0,15	0,20	0,21	0,24
1,3	0,00	0,035	0,045	0,06	0,08	0,10	0,11	0,14	0,16	0,18	0,21
1,4	0,00	0,03	0,04	0,055	0,07	0,08	0,10	0,12	0,14	0,16	0,18
1,5	0,00	0,03	0,035	0,05	0,065	0,075	0,09	0,11	0,12	0,14	0,16
1,6	0,00	0,02	0,03	0,04	0,06	0,065	0,08	0,10	0,10	0,14	0,14
1,7	0,00	0,02	0,03	0,04	0,055	0,06	0,07	0,09	0,09	0,12	0,14
1,8	0,00	0,02	0,025	0,04	0,05	0,055	0,065	0,08	0,08	0,10	0,12
1,9	0,00	0,02	0,025	0,035	0,045	0,05	0,06	0,07	0,08	0,09	0,10
2,0	0,00	0,02	0,02	0,03	0,04	0,045	0,05	0,07	0,07	0,08	0,09

Fuente: Elaboración propia.

Referencias

- Asdrubali, Pierfederico, Sorensen, Bent E. and Yosha, Oved, 1996. "Channels of Interstate Risk Sharing: United States 1963-1990", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 111, N°. 4, pp. 1081-1110.
- Boadway, Robin, Marchand, Maurice and Vigneault, Marianne, 1998.. "The consequences of overlapping tax bases for redistribution and public spending in a federation", CORE Discussion Papers 1998003, Université catholique de Louvain, Center for Operations Research and Econometrics (CORE).
- Bordignon, Massimo, Manasse, Paolo and Tabellini, Guido, 2001. "Optimal Regional Redistribution under Asymmetric Information", *The American Economic Review*, Vol. 91, N°. 3, pp. 709-723.
- Bordignon, Massimo, 2006. "Fiscal Decentralization: How to Harden the Budget Constraint". *Fiscal Policy Surveillance in Europe*, ed. Wierds P., S. Deroose, E. Flores, and A. Turini, Palgrave Mc Millan.
- Breuillé, Marie-Laure and Gary-Bobo, Robert, 2007. "Sharing budgetary austerity under free mobility and asymmetric information: An optimal regulation approach to fiscal federalism", *Journal of Public Economics*, Vol. 91, pp. 1177-1196.
- Bucovestsky, Sam, 1998. "Federalism, equalization and risk aversion", *Journal of Public Economic*, Vol. 67, pp. 301-328.
- Bütter, Thiess, 1999. "Determinants of Tax Rates in Local Capital Income Taxation: A Theoretical Model and Evidence from Germany", *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, New Series, Bd. 56, H. 3/4, pp. 363-388.
- Chari, V.V. and Kehoe, Patrick J., 2003. "On the Desirability of Fiscal Constraints in a Monetary Union", Federal Reserve Bank of Minneapolis. Research Department Staff Report 330, November 2003.
- Enokolopov, Ruben and Zhuravskaya, Ekaterina, 2007. "Decentralization and political institutions", *Journal of Public Economics*, doi:10.1016/j.jpubeco.2007.02.006.
- Fatás, Antonio and Mihov, Ilian, 2006. "The macroeconomic effects of fiscal rules in the US states", *Journal of Public Economics*, Vol. 90, pp. 101-117.
- Gamkhar, Shama and Oates, Wallace, 1996. "Asymmetries in the response to increases and decreases in intergovernmental grants: some empirical findings", *National Tax Journal*, Vol. 49, N°. 4, pp. 501-12.
- Goodspeed, T., 2002. "Bailouts in a Federation", *International Tax and Public Finance*, 9, pp. 409-421.

Gordon, Roger H., 1983. "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, N^o. 4, pp. 567-586.

Inman, Robert P., 1988. "Federal assistance and local services in the United States: the evolution of a new federalist fiscal order", In H. Rosen, ed. *Fiscal Federalism*. Chicago: University of Chicago Press.

Inman, Robert P. and Rubinfeld, Daniel L., 1991. "Fiscal Federalism in Europe: Lessons from the United States Experience", NBER Working paper Series, N^o. 3941.

Inman, Robert P., 2001. "Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from US Federalism", In J. Rodden, G. Eskelund and J. Litvack (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint*, Draft.

Jones, Mark P., Sanguinetti, Pablo and Tommasi, Mariano, 2000. "Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces", *Journal of Development Economics*, Vol. 61, pp. 305-333.

Klor, Esteban F., 2006. "A positive model of overlapping income taxation in a federation of states", *Journal of Public Economics*, Vol. 90, pp. 703-723.

Kornai, János, Maskin, Eric and Roland, Gérard, 2003. "Understanding the Soft Budget Constraint", *Journal of Economic Literature*, Vol. 41, N^o.4, pp. 1095-1136.

Ladd, H.F., 1994. "Measuring Disparities in the Fiscal Condition of Local Governments", Anderson.

Lago-Peñas, Santiago, 2005. "Evolving federations and regional public deficits: testing the bailout hypothesis in the Spanish case", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 23, pp. 437-453.

Lee, Kangoh, 1998. "Uncertain income and redistribution in a federal system", *Journal of Public Economics*, Vol. 69, pp. 413-433.

Lockwood, Ben, 1999. "Inter-regional insurance", *Journal of Public Economics*, Vol. 72, pp. 1-37.

Maskin, Eric S., 1999. "Recent Theoretical Work on the Soft Budget Constraint", *The American Economic Review*, Vol. 89, N^o. 2, pp. 421-425.

Nicolini, Juan Pablo; Posadas, Josefina; Sanguinetti, Juan; Sanguinetti, Pablo and Tommasi, Mariano, 2002. "Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments and the Bailout Problem: The Case of Argentina", Research Network working paper- Inter-American Development Bank, N^o. R-467.

Oates, Wallace E., 1972. "Fiscal Federalism". Harcourt brace Javanovich.

-----, 1999. "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, N^o. 3, pp. 1120-1149.

Persson, T. and Tabellini, G., 1996a. "Federal Fiscal constitutions: risk sharing and moral hazard", *Econometrica*, 65, pp. 623-46.

-----, 1996b. "Federal Fiscal constitutions: risk sharing and moral hazard", *Journal of Political Economy*, 104, pp. 979-1009.

Pettesson-Lidbom, Per and Dahlberg, Matz, 2003. "An Empirical Approach for Evaluating Soft Budget Constraints", Department of Economic, Stockholm University.

Pisauro, Giuseppe, 2001. "Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Commons and Soft Budget Constraints", IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, WP/01/65.

Poterba, J.M., 1995. "Capital budgets, borrowing rules, and state capital spending", *Journal of Public Economics*, Vol. 56, pp.165-187.

Porto, Alberto. "Documento de Federalismo Fiscal N°. 1-12". Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía, Argentina.

Porto, Alberto, 2004. "Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal", Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía, Argentina.

Qian, Y and Roland, G., 1998. "Federalism and the Soft Budget Constraints", *American Economic Review*, Vol. 88, issue 5, pp.1143-62.

Rodden, Jonathan, 2000. "And the Last Shall be First: Federalism and Soft Budget Constraints in Germany", working paper.

-----, 2003. "Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint" (eds.), MIT press.

-----, 2004. "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement", *Comparative Politics*, pp. 481-500.

Rumi, Cecilia, 2007. "National Electoral Cycles in Transfers to Subnational Jurisdictions. Evidence from Argentina", LACEA 2007.

Sala-i-Martin, Xavier, 1992. "Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States", CERP Discussion papers, n° 632.

Sanguinetti, Pablo and Tommasi, Mariano, 2004. "Intergovernmental transfers and fiscal behaviour insurance versus aggregate discipline", *Journal of International Economics*, N° 62 (2004), pp.149– 170.

Singh, Raju and Plekhanov, Alexander, 2005. "How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence", IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, WP/05/54.

Stockman, Alan C. and Tesar, Linda L., 1995. "Tastes and Technology in a Two-Country Model of the Business Cycles: Explaining International Comovements", *The American Economic Review*, Vol. 85, N^o. 1, pp. 168-185.

Tanzi, Vito, 2000. "On fiscal federalism: Issues to worry about", pp. 4-41.

Ter-Minassian, Teresa, 1997. "Fiscal Federalism in Theory and Practice". Washington: International Monetary Fund.

-----, 2005. "Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?". Mimeo based on a presentation at the 2005 Annual Meeting of the OECD Network on Intergovernmental Fiscal Relations (Paris, September 8-9).

Tiebout, Charles M., 1956. "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, Vol. 64, N^o. 5, pp. 416-424.

Townsend, Robert M., 1993. "The Medieval Village Economy: A Study of the Pareto mapping in General Equilibrium Models". Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

-----, 1995. "Consumption Insurance: An Evaluation of Risk-Bearing Systems in Low-Income Economies", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, N^o. 3, pp. 83-102.

Végh, C. and Vuletin, G., 2011. "How do federal transfers systems affect fiscal policy cyclicity at the sub-national level?", Preliminary draft.

Vigneault, Marianne, 2005. "Intergovernmental Fiscal Relations and the Soft Budget Constraint Problem", Working Paper 2005 (2), Queen's University.

von Hagen, Jürgen, 1991. "A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints", *Journal of Public Economics*, Vol. 44, , pp. 199-210.

-----, 1998. "Fiscal Policy and Intranational risk-Sharing", ZEI Working Paper, University of Bonn, Germany.

von Hagen, Jürgen and Hepp, Ralf, 2000. "Regional Risk Sharing and Redistribution in the German Federation", ZEI working paper, No. B 15-2000.

Wibbels, Erik and Rodden, Jonathan, 2010. "Fiscal Decentralization and the Business Cycle: An Empirical Study of Seven Federations", *Economics & Politics*, Vol. 22, Issue 1, pp. 37-67, March 2010.

Wildasin, D., 1998. "Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget constraints in intergovernmental Fiscal Relations", Mimeo: Vandeerbilt University.

Eficiencia y equidad en monopolios públicos auto-regulados: El caso del agua potable en la República Dominicana

Jose Luis Actis¹

Agosto 2015

Resumen

En esta investigación se analiza la industria de la distribución de agua potable en la República Dominicana, con la finalidad de aportar evidencia empírica sobre el cumplimiento de los objetivos que pueden plantearse para la provisión de servicios públicos en términos de eficiencia y de equidad. En cuanto a lo institucional, la naturaleza estatal de las instituciones a cargo de prestar el servicio se combina con un mecanismo de auto-regulación, mientras que las responsabilidades en materia de política sectorial se dispersan en múltiples organismos. Sobre el nivel de eficiencia, se comentan los resultados de estudios previos y se aportan informaciones recientes brindadas por las prestadoras del servicio que evidencian severas limitaciones en la cobertura y continuidad del suministro, la calidad del agua y la gestión comercial de las prestadoras. De hecho, la escasa recaudación a través de las tarifas ejerce presión a las finanzas públicas de donde provienen la mayor parte de los fondos para cubrir inversiones e incluso gastos corrientes.

En cuanto a la equidad, se utilizan datos disponibles de la más reciente Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos realizada por la Oficina Nacional de Estadística para identificar a los hogares según el estrato socioeconómico al que pertenecen, la condición bajo la que acceden al agua potable y el gasto que realizan en su consumo. De esta forma se determina el grado de equidad en el acceso al servicio y el consumo del agua por parte de los hogares, dados los mecanismos de subsidio vigentes y el gasto que deben realizar en otras fuentes de agua.

La cobertura del servicio es limitada en las áreas rurales y de escasos recursos. El sistema tarifario involucra un fuerte subsidio generalizado que se combina con el generado por la baja tasa de cobranzas de las facturas. Por lo tanto, un importante grupo de hogares en condiciones socioeconómicas más ventajosas se está beneficiando de los subsidios que, a su vez, complican la posibilidad de brindar acceso a los hogares excluidos del servicio y que pertenecen a los estratos más bajos.

Adicionalmente, en vistas de la escasa calidad del agua provista por los acueductos, la mayor parte de la población recurre a la compra de agua envasada cuando se trata de agua para beber o preparar los alimentos. Para los hogares de estratos más bajos que adquieren agua embotellada, esto implica que el gasto en agua sea elevado en relación a sus ingresos, mientras que los demás se exponen a consumir agua de menor calidad. Los hogares de estratos medios y altos compran mayoritariamente agua envasada para garantizarse su calidad, mientras se benefician de los subsidios del agua de los acueductos. De esa forma, limitan la posibilidad de que mejore su calidad lo que beneficiaría a los hogares de estratos más bajos que no pueden comprar agua envasada.

En vistas del escenario, las recomendaciones apuntan a la mejora en la gestión comercial de las prestadora para elevar las cobranzas, y a la creación de un sistema tarifario que introduzca un subsidio cruzado y focalizado en los hogares menos favorecidos, pero que permita la recuperación de costos, aliviando la carga sobre las finanzas públicas e incentivando a la inversión en infraestructura y la calidad del servicio. En realidad, el aspecto tarifario es solo un componente de un marco regulatorio que debería desarrollarse, pues todos los resultados expuestos permiten concluir que el modelo de auto-regulación no han resultado eficaz. Por ello, se recomienda también la creación de un ente regulador independiente para el sector.

Palabras clave: Agua potable; subsidios; equidad.

Clasificación JEL: D63, H44, L95

¹ Unidad de Análisis y Política Fiscal. Ministerio de Hacienda. República Dominicana. Colaboró en la recolección de información y material bibliográfico Lizanias Liranzo.

1. Introducción

El límite entre el Mercado y el Estado ha estado, y está, en discusión en materia de servicios públicos. La forma en que se ha respondido a la retórica de “garantizar el acceso a los servicios básicos” por cuanto son indispensables para que los hogares alcancen adecuadas condiciones de vida, ha variado a lo largo del tiempo y de los países siguiendo los avances tecnológicos, la teoría económica y el vaivén ideológico. En cualquiera de los posibles contextos, los desafíos en la prestación de los servicios son complejos: aproximarse a la eficiencia económica (productiva y en la asignación de recursos), proveer un servicio de carácter universal (factible y asequible para todos los hogares), satisfacer estándares de calidad; y garantizar sostenibilidad financiera para los prestadores.

El conflicto entre estos múltiples objetivos obliga a priorizar y ponderar su cumplimiento. De forma explícita o implícita, se revelan entonces las preferencias de los tomadores de decisión. En ocasiones se aceptan distorsiones que afectan la eficiencia asignativa y amenazan la sostenibilidad de las empresas prestadoras del servicio, en aras de satisfacer el principio de equidad que está detrás del objetivo del servicio universal. Más aún, la historia muestra que, cuando la sostenibilidad del servicio se basa en recursos externos a las prestadoras (provistos por el propio Estado), a mayor dependencia de las transferencias, menor la calidad del servicio y la eficiencia interna de las prestadoras. En este caso, el objetivo de la equidad a través del acceso universal se antepone a todos los demás.

Un aspecto que diferencia al servicio de distribución de agua potable del resto de servicios básicos radica en que, si bien es cierto que hubo (y hay) algunas experiencias de privatización de las empresas proveedoras, la generalidad de los casos a nivel internacional muestra que se trata de un servicio provisto por empresas estatales o instituciones públicas de diversa naturaleza, de alcance nacional, regional o local. Desde el punto de vista del desempeño del sector esto ha generado el dilema sobre la necesidad y las características de la regulación de empresas públicas. En el extremo, bajo el entendido de que el control de la toma de decisiones está en manos del propio Estado, no tendría sentido aplicarle a empresas públicas la supervisión de entes reguladores que fueron diseñados y justificados tras la privatización de los servicios públicos en general. Sin embargo, la literatura coincide en la necesidad de una mirada externa por cuanto la auto-regulación pudiera no ser eficaz. En todo caso, dada la naturaleza estatal de las prestadoras del servicio, esa regulación debe adaptarse pues no pueden aplicarse los instrumentos y métodos diseñados para supervisar empresas privadas.

En la República Dominicana, la provisión de agua potable a nivel domiciliario a través de redes de tuberías está a cargo de corporaciones estatales que pertenecen orgánicamente al Gobierno Nacional, aunque sus áreas de operación tienen alcance provincial o regional. Estas instituciones operan bajo un régimen de auto-regulación por el cual son encargadas de establecer ellas mismas las condiciones fundamentales para la prestación de los servicios, tales como los controles de calidad del agua, los planes de expansión de las redes, o la determinación de las tarifas. Diversos estudios han destacado el vacío normativo e institucional bajo el que opera el sector que no tiene una ley general como referencia, ni tampoco están claramente asignadas las funciones de ente rector ni de autoridad en materia de regulación.

Existe un amplio consenso sobre las debilidades en la provisión del servicio que alcanzan tanto a la cobertura y la continuidad del suministro, la potabilidad del agua y la gestión comercial de las prestadoras. Diversos estudios han coincidido en que conspiran contra el desempeño del sector la falta de infraestructura en plantas potabilizadoras, acueductos y redes de distribución; deterioro de los activos existentes por falta de inversiones, inadecuado mantenimiento y sobreutilización; falta de herramientas para un control efectivo de la calidad del agua; fugas masivas en redes obsoletas, sin válvulas, empalmes, seccionadores ni medidores de consumo; deficiente gestión de las empresas que incluye desactualizados

catástrofes de clientes, facturación solo parcial, bajas tasas de cobranzas, ausencia de sistemas de información y de planificación. En todo caso, todas las opiniones coinciden en que el desajuste institucional es el origen de los problemas y el primer desafío a enfrentar.

En cuanto a las tarifas y subsidios, la aplicación de tarifas planas, sin medición del consumo, y muy bajas respecto a cualquier estándar que pudiera utilizarse en la industria, implica un subsidio explícito y generalizado. A ello se le suma el subsidio implícito que recibe el gran número de hogares de que no pagan los servicios. Ambos fenómenos reducen la capacidad de recaudación de las prestadoras que está muy por debajo de sus costos.

Naturalmente, el desempeño del sector tiene un impacto significativo en las finanzas públicas. Como en muchos países, las inversiones en infraestructura de agua potable son financiadas mediante transferencias de recursos desde el gobierno central y desembolsos de préstamos de organismos multilaterales que tienen al Estado como deudor. Pero además, en el caso dominicano, debido a la escasa recaudación de las prestadoras, también son necesarias transferencias desde el gobierno central para cubrir sus gastos operativos incluyendo el pago de salarios.

Contrario a la extensa literatura que describe las limitaciones institucionales y los problemas en el suministro y la calidad del agua potable en la República Dominicana, menos explorada ha sido la consecuencia en términos de equidad del desempeño del sector. El enfoque es particularmente oportuno porque, como ya se comentó, el objetivo de la equidad suele ser priorizado por los tomadores de decisión en materia de servicios básicos. Podría encontrarse entonces una justificación para la postergación de los demás objetivos (relacionados a la eficiencia, la calidad y la sostenibilidad) y, en particular, para dedicar fondos públicos a subsidiar a las empresas prestadoras del servicio, si se tuviera éxito en términos de garantizar un servicio de acceso universal.

El presente estudio profundiza en esa dimensión no necesariamente explorada que refiere al grado de equidad o inequidad en el acceso y el uso del agua potable que resulta de las condiciones bajo las que opera el sistema. La contribución radica en aportar un análisis cuantitativo basado en microdatos a nivel de hogares para determinar el grado de equidad que surge de la combinación de la cobertura existente en la provisión del servicio, y el gasto que realizan los hogares en agua potable dados los mecanismos de subsidio vigentes y la necesidad de adquirir agua potable embotellada como complemento de la provista por las redes. El objetivo último del estudio es contribuir a la motivación de una reforma estructural del sector que, a pesar de contar con mayoritario respaldo desde distintos actores involucrados, se ha postergado durante un par de décadas.

Se analizan las condiciones de acceso al agua potable, así como el gasto en agua y los subsidios explícitos e implícitos a su consumo según los diferentes estratos socioeconómicos de la población de hogares, segmentando además los ámbitos urbanos y rurales. Esto permite valorar el grado de cumplimiento del objetivo del acceso universal así como la eficiencia de los mecanismos de subsidios, al determinar la magnitud del error de inclusión y exclusión. Luego, en vistas de que la compra de agua potable en botellones es muy generalizada entre los hogares dominicanos, se analiza el gasto implicado según los diferentes estratos.

Para caracterizar las condiciones de acceso y los subsidios que reciben los diferentes estratos tanto en los ámbitos urbanos como rurales, se utilizan datos de la más reciente encuesta de ingresos y gastos de los hogares, realizada por la Oficina Nacional de Estadística. La encuesta permite construir el índice de calidad de vida, que se utiliza como herramienta para estratificar a los hogares. Asimismo, la encuesta ofrece información sobre la forma en que los hogares acceden al agua potable y el gasto que realizan en el agua de las corporaciones que manejan los acueductos, así como en la adquirida en embotellada o en camiones.

Los principales hallazgos, en consistencia con otros estudios para el país y la región, indican que si bien a nivel general la cobertura del servicio de distribución de agua potable es elevada, están excluidos del acceso al servicio buena parte de los hogares de los estratos socioeconómicos más bajos principalmente en las áreas rurales. En particular, el 87% de los hogares en condición de pobreza no dispone de agua potable a través de tuberías en sus viviendas. Y, si bien una porción importante de ellos accede a través de tuberías fuera de su vivienda o de pozos, el 27% de los hogares pobres no tienen acceso al agua de las corporaciones por ningún medio.

Por otra parte, el esquema de tarifas efectivamente pagadas por los hogares implica un elevado error de inclusión en los subsidios a hogares de estratos medios y altos. Con tarifas medias de 7 dólares mensuales, los hogares que no están en situación de pobreza están recibiendo un subsidio que representa más del 60% del costo del servicio. Esto implica que un incremento de las tarifas a esos hogares de hasta un 200% sería necesario para alinearlas con los costos. Adicionalmente, también es elevado el error de inclusión correspondiente al subsidio implícito determinado por el no pago de las facturas por parte de más del 63% de los hogares no-pobres. La mejora en la gestión comercial debería permitir duplicar las tasas de cobranza y ubicarlas en los estándares de la industria.

Estos resultados distan de ser los óptimos asumiendo como prioritario el objetivo de la equidad a través de un servicio de carácter universal. En particular, el sistema excluye de la posibilidad de acceder al servicio a una parte importante de los hogares en situación de pobreza, mientras que destina la mayor porción del subsidio a hogares que no están en esa condición.

Por lo demás se produce un efecto ciertamente perverso en términos de equidad cuando se agrega en el análisis el consumo de agua en botellones. En primer lugar, porque para los hogares en situación de pobreza, el gasto en agua en botellones resulta significativo y, combinado con el gasto en las facturas del agua de las redes, representa más del 5% del gasto total del hogar. Mientras tanto, como la mayor parte de los demás hogares adquiere agua embotellada para beber, la baja calidad del agua de las redes tiene un menor impacto en su calidad de vida. Sin embargo, en tanto son receptores de subsidios en el consumo de dicha agua, estos hogares limitan la posibilidad de que su cobertura y calidad mejore lo que beneficiaría a los hogares de estratos más bajos que tienen menos posibilidades de adquirir agua embotellada.

La reparación de todas las distorsiones presenta una enorme oportunidad de incrementar la recaudación hasta en 5 veces lo que actualmente captan las prestadoras. Esto les permitiría disponer de recursos para extender la cobertura y mejorar la calidad del servicio, significaría un alivio para las finanzas públicas y sería el instrumento más eficaz para incentivar el uso racional del agua en la población. Respecto de este último punto, desde el sector se señala frecuentemente que los hogares despilfarran el agua, algo que en cierta medida es entendible en un mercado que no está sujeto a la disciplina de enfrentar los costos del servicio.

Por lo tanto, la primera recomendación que surge del análisis es la necesidad de fortalecer el proceso de facturación y cobranza por parte de las prestadoras, toda vez que a través del no-pago de facturas se produce la mayor distorsión en la asignación de los subsidios. Adicionalmente, es impostergable la puesta en funcionamiento de un esquema tarifario que contenga un mecanismo de subsidios cruzados que focalice los subsidios en los hogares en peores condiciones socioeconómicas y genere de los demás los recursos necesarios para asegurar la sostenibilidad de las empresas. Es tan elevado el potencial de recaudación mediante la adecuación de las tarifas, que un mecanismo de este tipo luce perfectamente factible.

Vale decir que estas medidas tarifarias solo son un componente de la necesaria implementación de un marco regulatorio moderno liderado por un ente con idoneidad y autonomía suficiente. Otros aspectos básicos como la publicación de información, los mecanismos para resolver controversias entre prestadoras y clientes, los requerimientos de planes de expansión y criterios de calidad del agua, también deberán ser introducidos. Por tanto, parece difícil que esto se logre en el marco institucional existente, y se vuelve necesaria una modificación que instaure una autoridad regulatoria idónea e independiente.

2. Marco conceptual y experiencia en la región

2.1. El marco institucional y organización industrial del sector

Las constituciones políticas de la mayoría de los países contienen alguna mención a la responsabilidad del Estado en garantizar a toda la población el acceso a servicios básicos, entre ellos, el agua potable. Luego, muchos países tienen una ley marco específicamente para el sector agua potable, mientras que otros se organizan a partir de leyes en los ámbitos de la salud pública y/o el medio ambiente. Las notables externalidades del agua en ambos ámbitos hacen razonable contener los principios para su organización de forma integrada con otros aspectos involucrados en estos ámbitos.

En América Latina, Ministerios de Salud, de Medio Ambiente u otros, llevan la responsabilidad de diseñar la política del agua que, en ocasiones, se plasma en un “plan nacional de mediano plazo” que plantean exigentes objetivos en materia de cobertura, calidad y asequibilidad del acceso y consumo de agua potable. Muchos de los planes solo se satisfacen parcialmente por la falta de recursos para las inversiones necesarias, por la falta de coordinación de los actores, y por una inadecuada formulación de los proyectos que conspira con su posterior realización. También dificulta los avances la dicotomía entre lo local y lo nacional en la que el agua potable se encuentra frecuentemente entrampada. Porque cuando los recursos y las decisiones se encuentran centralizados, la aplicabilidad a nivel local se ve limitada, mientras que cuando el poder está en los niveles locales, choca con la escasa capacidad de ejecución de proyectos de gran volumen de recursos que son característicos en el sector.²

Existe además experiencia en la región de entes reguladores especializados en la materia y con cierta autonomía, mientras que la provisión del servicio está a cargo de empresas, mayoritariamente públicas, que responden a las estructuras de los gobiernos nacionales, regionales o locales. Naturalmente, en países más pequeños, la centralización es más frecuente, así como la “integración institucional” de agencias nacionales que son las que diseñan la política, prestan el servicio y se auto-regulan.

La necesidad de la regulación surge de la naturaleza de la tecnología y no de la propiedad de las empresas prestadoras. La condición de monopolios naturales determinados por las grandes inversiones en redes de acueductos, así como el requisito de prestar un servicio de carácter universal que tendrá necesariamente asociado un mecanismo de subsidios en las tarifas, hace necesaria la regulación de las empresas prestadoras. Sin embargo, el desarrollo de los marcos regulatorios para los servicios públicos tuvo su auge a raíz del proceso de privatización de dichos servicios. Por tanto, tienen la visión del Estado regulando a empresas privadas, lo que no responde a la estructura del servicio de distribución de agua potable que, generalmente, está a cargo del propio Estado. Se produce entonces un debate entre, aplicar al propio Estado los principios regulatorios destinados a

² En Rojas Ortuste (2014) se encuentra un completo resumen del marco institucional que rige las relaciones en el sector agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe.

empresas privadas o eliminar dicho marco por cuanto, al tratarse del Estado, no tendría sentido que se regule a sí mismo.³

La realidad muestra que la auto-regulación de una empresa estatal resulta muy complicada por cuanto los incentivos la sesgan hacia una regulación suave. Una empresa pública tendrá menos pocos incentivos para detectar y corregir fallas y mejorar su desempeño, sobre todo porque generalmente tiene asegurado su financiamiento a través de transferencias desde el gobierno central. Por tanto, a pesar de que la empresa sea pública, resulta recomendable que se instituya una autoridad regulatoria con autonomía presupuestaria, idoneidad técnica y fuerza para imponer sus resoluciones (incluyendo aplicar sanciones y requerir cambios en las acciones de las empresas). Como destacan expertos en la materia, una agencia reguladora puede aportar criterios objetivos, basados en estudios técnicos, para dirimir cuestiones controversiales y ejercer como mediador imparcial frente a los habituales enfrentamientos entre las posiciones de ministerios a cargo de la política sectorial, gerencias de las empresas prestadoras que procurarán mostrar una gestión eficiente, consumidores disgustados por las tarifas o la calidad del servicio, entre otros grupos de interés. Y finalmente, tienen la capacidad de generar, procesar, analizar y difundir información relevante sobre el servicio, sin las suspicacias sobre su veracidad que podrían generarse cuando los indicadores de desempeño financiero y técnico o sobre la calidad del servicio los produce la propia prestadora.⁴

En cuanto al desempeño del sector en la región, si bien la cobertura de los sistemas que permiten el acceso a agua mejorada ha avanzado significativamente en América Latina, diversos autores destacan que los promedios esconden limitaciones severas en la calidad del agua y en el acceso a ella para determinadas regiones dentro de cada país y para los hogares de escasos recursos. Una serie de trabajos realizados por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud para 11 países de América Latina en el año 2001 muestran sistemáticamente la desigualdad en el acceso al agua en detrimento de los estratos de bajos ingresos y rurales.⁵ Un estudio realizado por el BID en base a encuestas de hogares para los países de América Latina indica que de los 50 millones de habitantes sin acceso a agua potable en el año 2004, el 70% corresponde a los dos quintiles más bajos de ingresos.⁶

Las limitaciones incluyen además los racionamientos en la provisión por los acueductos que obliga a invertir en cisternas o tinacos instalados en los domicilios para acumular agua. La mala calidad de las redes deriva en pérdidas de agua por filtraciones o averías, lo que implica un despilfarro del recurso. Esas filtraciones así como la falta de condiciones adecuadas de construcción y/o higiene de los sistemas de depósitos implican también la pérdida de calidad del agua por contaminación. Desde el punto de vista comercial, la subfacturación por agua perdida en las redes, o por la falta de medición del consumo, implica que buena parte del agua distribuida no llegue a cobrarse.⁷

2.2. Las tarifas y subsidios

Los principios básicos del esquema tarifario de un servicio público radican en promover eficiencia y equidad, garantizando sostenibilidad. Naturalmente entre los tres conceptos se plantean conflictos, lo que hace más interesante y compleja la tarea del regulador. La

³ La discusión sobre la regulación de empresas públicas puede seguirse en Berg (2013)

⁴ En Lentini y Ferro (2014) se presenta una discusión del papel de los reguladores en servicios provistos por agencias estatales.

⁵ OMS y OPS, (2001)

⁶ BID (2007)

⁷ En Rojas Ortuste (2014) se discute el tema en detalle.

sostenibilidad exige que, cualquiera sea el esquema de precios, la empresa prestadora tenga los ingresos suficientes para afrontar los costos asociados a su actividad.

Para incentivar la eficiencia en la asignación y en la producción, las tarifas deberían estar tan próximas a los costos marginales de largo plazo como sea posible. De esta forma transmitirán a los usuarios la señal correcta para que hagan un uso óptimo del recurso al internalizar el costo de proveerlo. Además, la mirada hacia adelante y de largo plazo, implicará que solo se reconozcan los mínimos costos inevitables incorporando las mejores prácticas y tecnologías disponibles.

La equidad apunta a que, dada la vital importancia del acceso y uso del agua potable, debe garantizarse a toda la población en condiciones aceptables de calidad y cantidad, sin que su localización o capacidad de pago sea una razón para quedar excluido del servicio.

Ahora bien, extender la cobertura de las redes para brindar acceso universal al servicio bajo estándares adecuados de calidad, requiere importantes inversiones. Si esto se combina con la obligación de hacerlo asequible a toda la población, resulta evidente que se requieren subsidios que garanticen que los hogares en condiciones geográficas y socioeconómicas más adversas no se vean excluidos del acceso al agua por no poder pagar la correspondiente tarifa. Adicionalmente, la sostenibilidad implica que, o bien lo subsidiado a esos hogares se recupera de las tarifas aplicadas a los demás bajo un esquema de subsidios cruzados, o bien se le proveen de otra fuente los recursos a las empresas prestadoras del servicio. De acuerdo a la solución tomada sobre los subsidios, será el impacto mayor o menor en los desvíos respecto al criterio de la eficiencia en la asignación de recursos y el impacto en las finanzas públicas en caso de que el subsidio provenga del Estado.

Sin poner en tela de juicios la necesidad de un mecanismo de subsidios, lo que se intenta argumentar es que, dado que implican generalmente costos de implementación, sacrificios fiscales y distorsiones en el consumo del agua, surge el desafío de diseñar el sistema que cumpla con sus objetivos pero minimizando estos costos.

En este sentido, se utilizan para determinar la eficiencia de un mecanismo de subsidios, la magnitud absoluta y relativa de los errores de inclusión y de exclusión. En el primer caso se trata del subsidio otorgado a un hogar que no es parte de la población objetivo, lo que constituye un desvío de recursos que pudieron utilizarse para otros fines. El segundo caso, el error de exclusión, consiste en el subsidio no otorgado a los hogares que sí son parte de la población objetivo pero que, por distintos motivos, no lo recibieron. Naturalmente, el mecanismo óptimo es el que no incurre o minimiza los errores de inclusión y exclusión de forma de garantizar la universalidad del servicio pero con la menor distorsión y/o carga fiscal posible.⁸

La relevancia de los errores de inclusión y de exclusión es mayor cuando se considera a los hogares que no tienen acceso al servicio. Como, en general, los que carecen de conexión a las redes son los hogares de menores ingresos, el mecanismo se vuelve altamente regresivo en tanto el subsidio a los no-pobres-conectados esté impidiendo que la cobertura crezca y manteniendo a los pobres-no-conectados excluidos del servicio. Por ello, particularmente en el caso del agua potable, es relevante separar el análisis de los subsidios al acceso y al uso del agua.

La estructura de costos en la industria del agua potable está fuertemente determinada por las inversiones de largo plazo en los activos que forman las plantas potabilizadoras, acueductos y redes de distribución. El subsidio al acceso al agua potable es entonces el

⁸ En Komives y otros (2005) se hace un detallado análisis de los múltiples mecanismos de subsidios posibles y sus implicaciones.

más relevante, dados que todos estos costos están asociados a la posibilidad de conectar a la red a cada hogar y brindarle así acceso al servicio. Es muy probable que hogares de bajos ingresos no puedan enfrentar, en un pago único al momento de conectarse a la red, los costos asociados. El subsidio podría consistir en financiar ese costo y permitir un pago diferido en el tiempo a través de un cargo adicional en la factura mensual por el consumo. Aunque también podría haber casos en que los hogares tampoco puedan enfrentar este cargo. Por ello, es muy generalizada la existencia de subsidios al acceso mediante la absorción de parte de los gastos de inversión por parte del propio Estado sin transferirlo a los hogares.⁹

Una vez resuelta la conexión, debe tarificarse el consumo del agua y considerarse los subsidios al mismo. El agua potable presenta ciertas características que complican su gestión comercial si se la compara con los demás servicios públicos. En primer lugar porque el agua puede almacenarse a nivel domiciliario algo que la diferencia de la electricidad o el gas natural, por ejemplo. Mediante el almacenamiento, el consumo efectivo del agua puede producirse en momentos diferentes al suministro permitiendo cierto arbitraje por parte de los usuarios ante eventuales cambios de precios como las tarifas en bloques crecientes. Por lo demás, en tanto los clientes tengan agua almacenada, el suministro puede sufrir interrupciones sin que, desde la perspectiva de los clientes, se produzca una disminución en la calidad del suministro. Este reduce la efectividad de los cortes por no pago. De hecho experiencias muestran que un sistema de cortes en el suministro de agua por la demora en el pago de las facturas, resulta poco eficaz y muy costoso. Por otra parte, los equipos de medición del consumo son costosos en relación al valor del consumo, mientras que la medición tiende a ser menos precisa que la que puede hacer un contador de consumo de electricidad o de gas natural. Por ello, existe una tendencia a no medir el consumo lo que hace el proceso de facturación menos eficiente. Y un último elemento que pertenece a la psicología social, y obstaculiza la gestión comercial del servicio, radica en la noción de que el agua es un bien fundamental para la supervivencia, tiene el carácter de público y los Estados tienen la obligación de proveerla de forma gratuita.¹⁰

Por todo lo anterior, la experiencia en el diseño de tarifas y subsidios por el consumo del agua es muy variada. Desde cargos fijos uniformes para todos los clientes o cargos fijos pero con discriminación por grupos de clientes, que pueden responder a grupos institucionales (residenciales versus comerciales, por ejemplo) pero también por áreas geográficas. Tarifas por unidad de consumo (m^3 típicamente), uniformes o en bloques crecientes, y basadas en consumos medidos o imputados.

Naturalmente, los cargos fijos aplicados a consumos no medidos tienen un subsidio cruzado implícito desde los que consumen menos a los que consumen más. Las tarifas diferenciadas por tipo de cliente, por su localización o por el volumen de consumo (tarifas en bloques crecientes) contienen también un mecanismo de subsidios cruzados, aunque de forma explícita. En general, la vía de subsidios más empleada, por simplicidad, a pesar de su escasa eficiencia y eficacia, es una tarifa lineal que no refleja los costos del agua. También hay experiencias de subsidios directos mediante transferencias monetarias a favor de hogares preseleccionados por sus condiciones socioeconómicas.

La evaluación de los mecanismos de subsidio empleados en la región no es muy alentadora. En un documento que sirvió al Banco Interamericano del Desarrollo (BID) para establecer su estrategia en el sector se destaca que los subsidios son de uso generalizado en el sector agua potable en la región bajo diferentes mecanismos y formas. A pesar de tener como objetivo proteger a los hogares menos favorecidos, el 60% de los subsidios se desvía a hogares que no son parte de la población objetivo. Si esto se combina con el dato

⁹ En Ferro y Lentini (2012) se puede seguir la experiencia en materia de tarifas y subsidios al agua potable en América Latina.

¹⁰ Ferro y Lentini (2012)

mencionado sobre la exclusión del acceso al servicio que aplica mayoritariamente a hogares pobres, se tiene una nefasta combinación de pobres excluidos y subsidios a los no-pobres.¹¹

Por su parte, un estudio del Banco Mundial sobre subsidios al agua potable a nivel internacional concluye que, en América Latina, los subsidios al agua son escasamente eficaces y que los importantes errores de exclusión e inclusión los vuelven altamente regresivos. El estudio recomienda abandonar los mecanismos de subsidios a un consumo de subsistencia, los basados en umbrales de consumo, en tarifas en bloques crecientes, o en criterios geográficos e implementar los que realizan una selección administrativa de los beneficiarios mediante la verificación previa de las condiciones de vida. Entre otras razones, se argumenta que, salvo para el estrato más alto de la población, el consumo de agua no varía significativamente entre los hogares por lo que aplicar subsidios en base al consumo es ineficaz. De hecho, el estudio sitúa el consumo promedio por hogar entre los 20 y 30 m³ mensuales para la mayoría de países de la región.¹²

En un reciente estudio a cargo de la CEPAL que abarcó 15 prestadoras con cobertura conjunta de 20 millones de clientes (83% de los cuales tienen consumos medidos) en 10 países de América Latina, se analizaron los esquemas tarifarios, los subsidios aplicados y las implicaciones de unos y otros.¹³ Se proveen en promedio 22m³ mensuales por cliente, con una factura media de US\$28.

Una diversidad de esquemas tarifarios fue reportada. En Chile se aplican tarifas en dos partes con diferenciación estacional y un subsidio focalizado en base a condiciones de vida. En Argentina, se utiliza una fórmula basada en la dimensión terreno en el que se encuentra la vivienda para clientes sin medición del consumo (que constituyen la mayor parte del total), y subsidios directos y cruzados. En Uruguay, existen tarifas en bloques crecientes según rangos de consumo que generan un sistema de subsidios cruzados. Y en Colombia una tarificación diferenciada según zonas geográficas que responden a estratos socioeconómicos, de manera de crear un sistema de subsidios cruzados. Más allá de los subsidios aplicados, los resultados muestran que, con excepción de las prestadoras en Argentina, las demás cubren con la recaudación sus costos operativos.

Los autores encuentran relaciones que son muy ilustrativas para el caso dominicano. En primer lugar, que consumos más bajos están relacionados con tarifas más altas, mostrando una elasticidad de la demanda negativa, aunque baja. Esto es importante porque muestra que los clientes responden a las señales de precios y puede incentivarse al ahorro a través del esquema tarifario. También observaron consumos más bajos para clientes medidos, corroborando que la micro-medición contribuye también a controlar el consumo. Por otra parte, se halló que mayor cobertura de costos se relaciona mayor porcentaje de población servida. Es decir que, más allá de contar con otras fuentes de recursos, la posibilidad de recuperar los costos directamente de la recaudación a los clientes incrementa la posibilidad de realizar inversiones para extender el acceso.

3. El caso dominicano

3.1. Marco institucional

Para poner en contexto histórico al sector debe retrocederse hasta la década de los años 60 del siglo pasado. Aunque pueden buscarse antecedentes, el sistema de provisión de agua potable tal como funciona en la actualidad en la República Dominicana tiene su origen en el

¹¹ BID (2007)

¹² Komives y Otros (2005)

¹³ Lentini y Ferro (2014)

año 1962 cuando se creó el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA) mediante la Ley 5994, modificada en 1965 por la Ley 24. En aquella Ley se establece al INAPA como la institución que concentraría todas las responsabilidades en materia de distribución de agua potable y la disposición de las aguas residuales y pluviales. Esto incluye la planificación de los sistemas, el desarrollo de todas las obras para ejecutar dichos planes y la provisión de los servicios aplicando tarifas definidas por el propio INAPA.

Acorde a los estándares de aquella época, se concentraron entonces todas las funciones de política, regulación y prestación del servicio en una única institución dependiente del poder ejecutivo nacional. Se mantuvo para el propio Presidente de la Nación la facultad de designar al Director Ejecutivo del INAPA, mientras que el Consejo de Administración sería integrado por representantes de los ministerios de Salud Pública y de Obras Públicas, de la Oficina Nacional de Planificación y del Banco Central.

En el mismo año 1965, mediante la Ley 6 se creó el Instituto Nacional de Recursos Hídricos (INDRHI) como máxima autoridad en el control y aprovechamiento del agua. Esto lo instituyó como ente rector en materia de manejo de cuencas, regulación y encauzamiento de cursos de agua, obras para riego y generación hidroeléctrica. Quedó entonces el INAPA condicionado a administrar todo lo relacionado a la potabilización y distribución del agua potable que se haya destinado para tales fines según los lineamientos del INDRHI. En todo caso, en la propia normativa del INDRHI se dejó establecido que el consumo humano siempre tiene prioridad frente a cualquier uso alternativo del agua, como el riego, la generación de electricidad u otro.

Además del papel que jugaría entonces el INDRHI en la determinación del volumen de agua disponible para el consumo humano, en el Reglamento de la Ley 5994-62 se hace referencia a la regulación de la calidad y las tarifas del agua por agencias diferentes al propio INAPA. Se establece que queda a cargo del Ministerio de Salud Pública realizar el control de la calidad del agua suministrada, el estado sanitario de los cursos de agua y las necesidades de nuevos servicios en los centros poblados del país. En materia tarifaria, el Reglamento de la Ley indica que el Consejo de Administración del INAPA enviará al Poder Ejecutivo, para su aprobación final y publicación, las tarifas y cargos contenidos en su presupuesto de cada año. Lo cierto es que, más allá de estas referencias no resulta evidente la forma en que la regulación de la calidad y las tarifas se llevaron o llevan a la práctica. Por el contrario, el INAPA gozó históricamente de autonomía para la fijación de las tarifas. Como se comentará más adelante, incluso al momento de elaborar este estudio resultó difícil conocer las tarifas vigentes, a pesar de que deberían ser de público conocimiento al igual que los principios y métodos de cálculo que las sustentan.

Originalmente, el ámbito de acción del INAPA era toda la geografía dominicana. Sin embargo, en la década de los 70 del siglo XX se crearon dos nuevas instituciones, dependientes también del gobierno nacional pero con ámbito de cobertura en el Distrito Nacional y la Provincia de Santo Domingo y la Provincia de Santiago, respectivamente. Se trata de la Corporación de Acueductos y Alcantarillados de Santo Domingo (CAASD), creada en 1973 por la Ley 498, y la Corporación de Acueductos y Alcantarillado de Santiago (CORAASAN), creada en 1977 mediante la Ley 582.

Dos décadas más tarde, iniciativas similares para otras provincias implicaron la creación de 3 nuevas instituciones. En 1997, mediante la Ley 89, se creó la Corporación de Acueductos y Alcantarillado de Moca (CORAAMOCA) y, mediante la Ley 142, se creó la Corporación de Acueductos y Alcantarillado de Puerto Plata (CORAAPLATA), que abastecen a las provincias de Espaillat y Puerto Plata, respectivamente. En 1998, mediante la Ley 395, se creó la Corporación de Acueductos y Alcantarillado de La Romana (CORAAROM), que abastece a la provincia de La Romana.

Más recientemente, en el año 2005, mediante la Ley 512, se creó la Corporación de Acueductos y Alcantarillado de La Vega (CORAAVEGA) que abastece a la provincia del mismo nombre y, en el año 2006, mediante la Ley 428, la Corporación de Acueductos y Alcantarillado de Boca Chica (CORAABO) que abastece al municipio de Boca Chica que pertenece a la provincia de Santo Domingo.

Todas estas corporaciones surgieron de leyes similares y tienen una naturaleza y características muy semejantes entre sí. Recibieron los activos que el INAPA poseía en las áreas bajo las cuales se extendería su cobertura y asumieron las responsabilidades en materia de servicios de agua potable y alcantarillado en dichas áreas. En todos los casos, las máximas autoridades ejecutivas (Directores Generales) son nombradas por el Presidente de la República mientras que los Consejos de Administración están integrados por los alcaldes de las ciudades capitales y de otros municipios de las provincias correspondientes, un representante del INAPA y representantes de la sociedad civil.

Bajo esta configuración, la CAASD, CORAABO, CORAASAN, CORAAPLATA, CORAAVEGA, CORAAROMA y CORAAMOCA tienen la responsabilidad de todo lo relativo al abastecimiento de agua potable en el Distrito Nacional y las provincias de Santo Domingo, Santiago, Puerto Plata, La Vega, La Romana y Espaillat, mientras que en las restantes 26 provincias la responsabilidad recae en el INAPA. Aunque también debe mencionarse que se produjo un proceso de descentralización de los acueductos rurales a través su traspaso de desde el INAPA hacia Asociaciones Comunitarias de Agua Rural (ACAR). El proceso ha avanzado y existe más de 80 asociaciones de este tipo. Adicionalmente, sistemas privados suministran agua potable y servicios de saneamiento a establecimientos hoteleros en la región este del país.

No resulta explícito que las corporaciones estén sujetas a regulación alguna, pero por ser “herederas” y continuadoras de las acciones del INAPA en las provincias que operan, se entiende que dicha institución ejerce un papel de rectoría y se extienden a las nuevas empresas los mismos principios y responsabilidades que a aquella. De hecho, la presencia de un representante del INAPA en los Consejos de Administración pone de manifiesto el papel tutelar del INAPA sobre las demás corporaciones.

En términos relativos, la importancia del INAPA sigue siendo mayoritaria ya que su área de cobertura contiene al 42% de la población y el 80% del territorio del país. En segundo orden aparece la CAASD que, si bien cubre una proporción muy menor de territorio (3% del total), al abastecer al área Metropolitana, tiene una incidencia en el 35% de la población del país. CORAASAN tiene un área de cobertura geográfica equivalente al 6% del territorio nacional y la población en ella representa al 10% del total. Las demás corporaciones cubren proporciones menores al 5% tanto de territorio como de población.¹⁴

Es evidente que la creación de las corporaciones encargadas de abastecer a las principales ciudades del país y las zonas rurales de las provincias a las que pertenecen dichas ciudades, constituyó un descreme del mercado en detrimento del INAPA. Esto es, se separó el segmento más rentable y fácilmente operable del mercado y quedó bajo la responsabilidad del INAPA la dispersa y económicamente menos favorecida población rural y de los centros urbanos más pequeños. Por lo demás supuso la creación de corporaciones con una reducida cartera de clientes. No resulta claro a qué resultado conduciría continuar con este proceso avanzando en provincias cada vez más pequeñas y con mercados menos rentables. Si bien es cierto que la descentralización es recomendable para muchos países de la región, dada la dimensión del mercado dominicano, no es tan evidente la optimalidad del proceso por cuanto pudieran dilapidarse las economías de escala que caracterizarían a una provisión centralizada en una sola corporación de alcance nacional.

¹⁴ Cálculos en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010.

Volviendo al plano institucional, eventos ocurridos en la primera década del siglo XXI deben mencionarse por cuanto implicaron ciertos cambios para el sector. Se trata de la creación de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales, hoy Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Mimarena), creado por la Ley 64 del año 2000 y la promulgación de la Ley General de Salud (Ley 42-01).

La intervención del Mimarena en la industria del agua potable supuso cambios relativamente menores. El ministerio fue instituido como ente rector en materia de manejo de recursos naturales y protección del medio ambiente y, en ese contexto, máxima autoridad en materia de recursos hídricos. Quedó entonces el INDRHI como una institución adscrita al ministerio y se modificó la Ley 6-65 en lo necesario para reflejar esta nueva realidad.

Por su parte, la Ley General de Salud 42-01, en su Artículo 42 señala la autoridad del Ministerio de Salud Pública para exigir el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales en materia de calidad sanitaria y contenido de micronutrientes del agua para el consumo humano, así como las normas que deben cumplir las instalaciones destinadas a su manejo. Pareciera entonces que se ratifica el papel Ministerio de Salud como regulador de la actividad de las corporaciones de acueductos. Sin embargo, el Artículo 43 de la Ley pone de manifiesto que el objetivo del anterior es regular a las empresas privadas que expenden agua potable. De hecho, el artículo señala que quienes suministren agua deberán cumplir con las normas elaboradas por el Minsal, el Ministerio de Industria y Comercio y las instituciones del agua potable del Estado. Es decir que, lejos de ser regulados, se convierten en reguladoras de la actividad de agentes privados. Por lo demás, se menciona que los agentes deben cumplir las normas, pero no resulta evidente que las mismas vayan a ser elaboradas por el Ministerio de Salud.

Es decir que, a pesar de algún cambio de actores y del marco normativo, estas leyes no representaron cambios sustanciales en la institucionalidad del sector. Por el contrario, más allá de aquella ley mediante la cual se creó el INAPA hace más de 50 años, no existe una ley general para regir el sector de agua potable, aunque alusiones se encuentran en las correspondientes a diversas áreas de las políticas públicas. Como consecuencia, la política en materia de aguas compete, al menos parcialmente, al Ministerio de Salud Pública, de Medio Ambiente y Recursos Renovables, y al Instituto Dominicano de Recursos Hídricos (INDRHI). A pesar de ello existe un vacío por cuanto no puede identificarse ni un ente rector para el sector, ni resulta posible determinar que las funciones de regulación del servicio se encuentren asignadas a un ente en particular.

La ausencia de una ley marco, un ente rector y un regulador del sector, permite inferir lo complejo de la gobernanza de la materia. Esto incluye tanto las habituales limitaciones en la coordinación de acciones, como los vacíos y superposiciones de atribuciones, responsabilidades y funciones. Estudios conducidos por organismos multilaterales como la Organización Panamericana de la Salud, el Banco Mundial, el Banco Interamericano del Desarrollo, la CEPAL, así como los ministerios de Medio Ambiente, de Salud y de Economía, entre otras instituciones locales, han señalado la fragmentación de las funciones normativas y de políticas y la falta de una autoridad rectora que lidere la planificación del sector y un ente de regulación y fiscalización de los servicios. Asimismo, se ha reconocido la necesidad de contar con un marco normativo y regulatorio sólido que permita definir políticas y estrategias de largo plazo.¹⁵

Se reconoce que, entre todos los participantes en el sector, no existe uno que ejerza el liderazgo o dirección lo que dificulta la coordinación para aspectos básicos de la política

¹⁵ Abreu (1999), Abt (2002), Cattafesta (2003), Banco Mundial (2004), BID (2009), MEPyD (2012), Rojas Ortuste (2014).

sectorial como la planificación de largo plazo. Aunque las leyes han otorgado algunas facultades en materia de control y regulación a diversas instituciones, la falta de observancia de dichas normativas, así como los vacíos y contradicciones que contienen, han desembocado en la ausencia total de control. Las carencias en la definición y ejecución de políticas y en la regulación de las actividades derivaron en ineficiencias en la prestación del servicio. Según los diferentes análisis, el vacío en materia regulatoria debería llenarse asignando a un ente responsable de la determinación de la metodología para la fijación de tarifas basadas en criterios de eficiencia y sostenibilidad, así como de la focalización de los subsidios. De igual modo, se sostiene que deberían regularse las relaciones entre las prestadoras del servicio y los usuarios. En cuanto a la regulación de la calidad del servicio, si bien le compete al Ministerio de Salud la responsabilidad del control de la potabilidad del agua, esa entidad no contaría con recursos para llevarla a cabo de manera eficaz.

En vistas de estas limitaciones, la Ley 1 del año 2012 que puso en vigencia la “Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030” (END) indica que se deberá desarrollar el marco legal e institucional para el sector agua potable y saneamiento. En este sentido, se encuentra en el Congreso de la Nación el Proyecto de Ley General de Agua Potable y Saneamiento, que tiene más de 15 años de antigüedad y puede decirse que está fuera de la agenda legislativa al menos en el corto plazo.

El Proyecto describe el marco institucional para la industria del agua potable y saneamiento tal como rige en la mayor parte de los países de la región luego de las reformas de finales del siglo pasado. Se basa en el principio de la separación de función, crea un ente rector con las responsabilidades en materia de política sectorial (que desplazaría al INDRHI y al INAPA en las funciones que actualmente pudieran desempeñar en ese aspecto) y un ente regulador con las habituales funciones relacionadas con garantizar condiciones adecuadas del servicio tanto en materia de calidad, tarifas, información a los clientes, resolución de controversias, entre otras. El proyecto abre la posibilidad de la privatización de la prestación de los servicios y determina la extinción del INAPA y su desmembramiento en corporaciones de alcance provincial.

Sin embargo, el hecho de que dicho proyecto no termine de convertirse en ley debe llevar a la reflexión. Iniciativas legales de este tipo, que suponen una transformación total de las estructuras vigentes, encuentran oposición en todos los frentes. Los funcionarios de las instituciones incumbentes se oponen porque ven peligrar la existencia misma de dichas instituciones, así como el papel de liderazgo histórico que han tenido tanto las propias instituciones como ellos mismos a nivel personal. Los empleados de las instituciones y empresas temen por la conservación de sus fuentes de trabajo. Los políticos en los partidos de oposición al que ejerce el gobierno ven en la creación de nuevos entes una excusa para aumentar el empleo público y asignarlo a adherentes al partido del gobierno. La opinión pública identifica la reforma con la privatización de los servicios que, en otros sectores y experiencias internacionales, no han sido satisfactorias. Los medios de comunicación se hacen eco de la opinión pública. Los líderes políticos se muestran tímidos en apoyar el proceso porque no quieren cargar con la responsabilidad de conducir o siquiera apoyar una reforma altamente impopular. La ambigüedad del mensaje sobre el papel que le tocaría al sector privado, mantiene a potenciales inversionistas o socios privados reticentes a participar y apoyar los proyectos.

Todo lo anterior, parece indicar que es recomendable un proceso de cambio que se limite a atacar las debilidades más evidentes y brinde un punto de partida para que cada actor incumbente tenga la posibilidad de asumir su papel eficientemente. Es cierto que debe crearse un ente regulador y apartar a las actuales prestadoras de toda función regulatoria. Bajo la regulación de un ente con idoneidad técnica y autonomía para realizar una efectiva supervisión de las actividades de las prestadoras del servicio, las actuales corporaciones y el INAPA pueden encauzar sus acciones y prestar un servicio acorde a los estándares de la industria. Sin embargo, no parece imprescindible crear un nuevo ente rector en sustitución

del existente. Al contrario, posiblemente concite más apoyo un proyecto tendente a fortalecer el papel de rectoría que le cabe al Ministerio de Medio Ambiente a través del INDRHI.

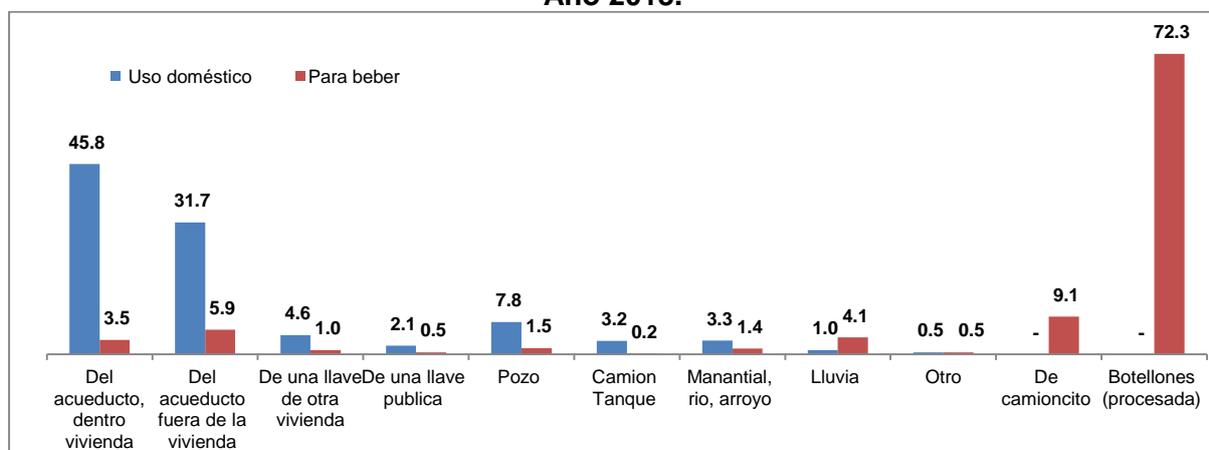
3.2. Desempeño del sector agua potable

Un marco institucional tan complejo tiene repercusiones en la eficiencia en la prestación del servicio y en su calidad. Aspectos clave en este sentido son: la cobertura a nivel de población o viviendas (y por tanto el acceso que se tenga al servicio); la continuidad en el suministro (o visto de otra forma, la incidencia de los racionamientos); la potabilidad del agua propiamente tal (que surge de sus características físicas, químicas y biológicas); y la eficiencia en la gestión comercial a cargo de las prestadoras. Por ello en los siguientes párrafos se repasa brevemente los hallazgos sobre estos tópicos a fin de caracterizar al servicio.

Como ocurre en otros países de la región, los datos a nivel general muestran que una elevada proporción de los hogares acceden al agua de las redes, aunque por diversas vías. Se consideran con acceso a los servicios de las corporaciones de agua a los hogares que acceden al agua de las redes a través de tuberías en el interior de su vivienda; en el exterior de su vivienda pero dentro de su terreno; en otras viviendas; de grifos públicos; o mediante la explotación de pozos. Mientras que se mantienen sin acceso al servicio: los hogares que utilizan agua de lluvia o cursos naturales como vertientes, arroyos o ríos; o bien recurren a la provisión por parte de camiones tanque (o camiones cisterna).

De acuerdo a la encuesta de hogares más reciente de la Oficina Nacional de Estadística, la ENHOGAR 2013, el 92.0% de los hogares dominicanos tienen acceso a los servicios de las corporaciones ya sea por usar agua de las redes de distribución o mediante explotación de pozos. Sin embargo, solo el 45.8% disponen de tuberías en el interior de sus viviendas, mientras que otro 31.7% acceden al agua a través de acueductos dentro de su terreno pero en el exterior de su vivienda, 4.6% en otra vivienda, 2.1% mediante una llave pública cercana a su vivienda y 7.8% a través de pozos.¹⁶

**Gráfico 1: República Dominicana.
Distribución de hogares según la fuente del agua que consumen. (% del total)
Año 2013.**



Fuente: ENHOGAR 2013

¹⁶ ONE (2014)

Esta desagregación es relevante, por cuanto los hogares que acceden al agua a través de grifos públicos, pozos o la obtienen de otras viviendas, también deberían ser objeto de intervención en tanto se trata de un deficiente condición de acceso al servicio. En la mayor parte de los casos esto está relacionado con las limitaciones en las redes de distribución y la necesidad de inversiones en ellas. Adicionalmente, y tal como ocurre en el caso de los hogares con tuberías en su terreno pero fuera de la vivienda, esta realidad también está indicando la necesidad de inversiones en la infraestructura de las propias viviendas. Por lo demás, tal como se comentó para otros países de la región y se examinará en detalle en la siguiente sección del documento, cuando el acceso se analiza según zonas y estratos socioeconómicos, las conclusiones son diferentes.

El volumen y la continuidad en el suministro están ligados a la disposición de los recursos hídricos. De acuerdo a la más reciente versión del Plan Hidrológico Nacional elaborado por el INDRHI, las 6 regiones hidrológicas que se forman en el territorio del país aportan más de 20,000 millones de metros cúbicos por año, mientras que la demanda estimada es inferior a los 10,000 millones lo que arroja una tasa de escasez inferior al 50%. Esto no indica que la situación es grave en cuanto a la disponibilidad del agua pero si exige un uso eficiente de la misma. Particularmente porque, más allá de estos promedios, tanto demanda como oferta tienen fuertes componentes estacionales y desigualdades a nivel regional que pueden implicar situaciones de escasez transitoria en ciertos puntos del país. Como en otros países, el riego, el uso industrial y la generación hidroeléctrica son los componentes más fuertes de la demanda. Por el contrario, para el consumo humano el INDRHI proyecta una demanda cercana a los 1,000 millones de metros cúbicos por año durante las primeras décadas del siglo XXI. Esto implicaría que, en principio (y en promedio), hay suficiente agua para consumo humano como para que no se presenten problemas de escasez.¹⁷

Sin embargo, las interrupciones en el suministro así como la falta de adecuada presión de agua en las redes son muy frecuentes. Las limitaciones se derivan de escaseces estacionales provocadas por fenómenos climáticos, así como la falta de capacidad de potabilización, transporte y distribución del agua, tanto por falta de plantas y redes como por las malas condiciones o la inoperabilidad de unas y otras. El suministro de agua potable es intermitente, con racionamientos que se mantienen por varios días en algunas zonas. Es masiva la construcción de cisternas y otros métodos de almacenamiento temporales a nivel residencial, aunque son insuficientes cuando los cortes se prolongan. El 65% de los sistemas que tienen en operación el INAPA proveen agua de forma intermitente por los frecuentes racionamientos que no siempre es posible sectorizar por falta de elementos en las redes necesarios para hacerlo.¹⁸

La propia CAASD declara en su “Plan Estratégico Institucional 2010-2015”, que el crecimiento vertical y horizontal de las edificaciones y la población en ciudad de Santo Domingo, combinado con instalaciones obsoletas por el tiempo que tienen en servicio, han desbordado sus sistemas de suministro ocasionando dificultades en el abastecimiento. La empresa identifica entre los problemas más graves: la obsolescencia de las líneas de distribución; la existencia de válvulas inservibles por sobreutilización; la falta de empalmes; la masiva presencia de fugas en las redes; la ausencia de redes en zonas suburbanas; y el deterioro de infraestructuras físicas como tanques, tomas, campos de pozo, sistemas eléctricos y en las edificaciones de las gerencias operacionales.¹⁹

De hecho, el 3.2% de hogares cuya fuente de agua son los camiones tanque (tipo cisterna), esconde sin dudas un importante número de hogares que, aunque no tengan a los camiones como la principal fuente del agua, recurren a ellos de manera complementaria del agua provista por las redes. Es decir que, aunque están conectados a la red y declaran que esa

¹⁷ INDRHI (2012)

¹⁸ Cattafesta (2003), BID (2009), MEPyD (2012)

¹⁹ CAASD (2010)

es la principal fuente de agua potable, esporádicamente se proveen de agua en camiones. La ocasión y la frecuencia de ese aprovisionamiento dependen, naturalmente, de las condiciones hidrológicas. Por tanto, en verano y especialmente en años de bajas precipitaciones, la proporción de hogares que se abastecen con camiones aumenta significativamente.

Si la continuidad del aprovisionamiento del agua muestra serias deficiencias, más graves son las relacionadas a su potabilidad. Existe consciencia y consenso de que la calidad del agua entregada por las prestadoras no cumple con los valores guía de la OPS y la OMS, ni con las normas nacionales. El deterioro de la calidad del agua se produce en todas las etapas. Existe contaminación de las fuentes por salinidad, pesticidas, metales pesados, desechos sólidos y aguas residuales. Las filtraciones en las redes dañan el agua distribuida. Y, finalmente, la falta de adecuado almacenamiento local provoca nueva contaminación.²⁰

La CAASD reconoce que existen dificultades en el control de calidad del agua porque es limitado el número de puntos de toma de muestras para análisis así como la cobertura en cuanto a la medición de los parámetros establecidos; porque los equipos con que cuentan sus laboratorios están en mal estado por exceso de uso; y porque el personal no está debidamente entrenado en técnicas modernas de análisis. Asimismo reconoce que diversos estudios indican que los campos de pozos, que son la fuente de más del 30% del agua que la CAASD distribuye, están contaminados y que la empresa no tiene la capacidad de potabilización necesaria para garantizar su calidad.²¹

La mejor demostración de la calidad del agua provista por las corporaciones es, sin duda, la composición de las fuentes utilizadas por los hogares para el consumo humano (beber o preparar alimentos). El gráfico anterior muestra las participaciones correspondientes en el total de fuentes específicas de agua para beber. De acuerdo a los datos de la ENHOGAR 2013, el 72.3% de los hogares beben agua en “botellones”, otro 9.1% de hogares utiliza para beber agua provista por “camioncitos”, y 0.2% agua de “camiones-tanque”.²² Es decir que el 84.3% de los hogares recurre a la compra de agua potable para el consumo humano, mientras que solo el 10.9% de los hogares beben agua proveniente de las tuberías en su vivienda o fuera de ella. Esto pone de manifiesto la escasa calidad del agua que la hace, al menos desde el punto de vista de la mayoría de los consumidores, no apta para el consumo humano. Aplica algo similar para el agua de pozos, ya que, aunque son fuente de agua para otros usos para el 7.8% de los hogares, solo el 1.5% la utiliza para beberla.

La situación es menos alentadora en lo relativo a la gestión comercial de las corporaciones. Las tasas de pérdidas de agua superan el 50% en todos los casos. Una parte de este fenómeno está determinado por las deficiencias ya comentadas en las redes que generan fugas significativas, lo que originan pérdidas técnicas de agua. Pero la mayor parte se debe a agua entregada pero no facturada por falta de un catastro actualizado de clientes, falta de medición del consumo y fraude por parte de los usuarios. Respecto de aquella porción del agua entregada que llega a facturarse, las tarifas fijas y desactualizadas, las bajas tasas de cobranzas y frecuentes indultos a clientes por no pago, reducen la capacidad de recaudación de las prestadoras del servicio. Además, la carga laboral de las corporaciones es elevada y, unida a la baja recaudación, genera una compleja situación financiera que no permite contar con recursos para realizar inversiones. Por lo demás, se carece de procesos

²⁰ BID (2009)

²¹ CAASD (2010)

²² Los “camioncitos” son vehículos utilitarios equipados con un tanque de agua de reducida dimensión del que proveen, a domicilio y por galón, agua que tienen calidad similar a la embotellada. El “camión-tanque” es uno de mayor capacidad que se descarga en una cisterna o tinaco ubicado en la vivienda y la calidad del agua es menor, por lo que se le da diversos usos domésticos pero, salvo escasas excepciones, no se la utiliza para el consumo humano.

de planificación estratégica en las instituciones para dirigir los esfuerzos en el mediano plazo.²³

Otro indicador de la deficiencia en la gestión comercial se tiene en la relación entre el número de clientes reales que tienen las prestadoras y los clientes potenciales tomando en cuenta la cantidad de viviendas ocupadas en su área de cobertura. El INAPA reconoce 329,000 clientes activos, lo que representa el 30% de los clientes potenciales en su zona de influencia. Para las demás corporaciones, la relación es siempre inferior al 40%. La CAASD, con 337,000 clientes es la corporación con mayor cartera. CORAASAN aporta 116,000 clientes, CORAAPLATA 34,000 clientes, CORAAROM 25,000, mientras que las restantes corporaciones tienen una cartera muy reducida de clientes.²⁴

La débil situación financiera de las prestadoras repercute en una carga fiscal significativa. De acuerdo a los datos del Sistema Integrado de Gestión Financiera del Estado (SIGEF), durante la última década se dedicaron entre el 0.3% y el 0.5% del PIB cada año a subsidiar a las corporaciones del agua. El INAPA recibió siempre la mayor parte de los recursos (entre el 60% y el 75% del total), mientras que también fue elevada la participación de la CAASD (entre el 20 y el 30% cada año), en cambio, a las demás corporaciones se dedicó, en conjunto, menos del 10% de los recursos.

3.3. Estructura tarifaria y subsidios

El Reglamento de la Ley 5994-62 de creación del INAPA estableció en su Art. 50 que “Para la confección de las tarifas y cargos se tendrán en cuenta las siguientes directivas y prioridades:

- a) Cubrirán todos los gastos que requieran el funcionamiento, la administración, operación y construcción de nuevas obras por parte del INAPA, organismo que deberá ser autofinanciado.
- b) La estructuración de tarifas por servicios de agua y alcantarillado estará sujeta a un estudio detallado, basado en la práctica internacional.
- c) Todos los cargos fijados por nuevas acometidas cubrirán el costo completo de la instalación, excluyendo el costo del medidor.”

Es decir que, al menos en la normativa vigente, el criterio es aplicar tarifas orientadas a costos de manera de garantizar el equilibrio financiero del INAPA con ausencia de cualquier tipo de subsidio.

Contrario a este principio, trabajos anteriores han destacado la presencia de subsidios generalizados, ya que las prestadoras recuperan a través de las tarifas solo el 30% de los costos operativos. Las tarifas no solo que no envían señales correctas sobre los costos reales del servicio incentivando a un consumo en exceso, sino que no permiten cubrir los costos de operación de las empresas, incluyendo la energía eléctrica para los sistemas de bombeo. Esto repercute negativamente en la continuidad del servicio y no permite acumular fondos para dar adecuado mantenimiento de los activos o financiar inversiones para expandir la cobertura o mejorar la calidad del agua. Por el contrario, el financiamiento del sector de agua potable proviene, en su mayor parte, de subsidios del Gobierno Central porque las instituciones del sector operan con déficit comerciales. Por su parte, la población dominicana está acostumbrada a recibir subsidios en los servicios de agua potable y es

²³ BID (2009), MEPyD (2012)

²⁴ Los datos de clientes corresponden al año 2008 y fueron tomados de BID (2009)

renuente a que se abandone esta política, en adición a que existe la percepción casi generalizada de que el agua debería ser gratuita.²⁵

Para realizar la presente investigación se intentó conocer los pliegos tarifarios aplicados por las corporaciones de acueductos. Sin embargo, se encontraron grandes obstáculos para obtener dicha información, por lo que se expone aquí de forma parcial y sin certeza absoluta de que se trata de información actualizada. Las estructuras tarifarias a las que se tuvo acceso responden a los criterios generales de diferenciación de clientes residenciales y no residenciales, con consumos medidos y no medidos. Se aplican cargos por conexión, cargos fijos mensuales y cargos por consumo medido o imputado, bajo el sistema de tarifas en bloques crecientes (cuando el consumo es medido). En el caso de los clientes residenciales se aplican cargos diferenciados según los sectores donde residen los hogares que intentan reflejar los estratos socioeconómicos a los que pertenecen.

Para los clientes residenciales con consumo medido, la CAASD aplica un cargo mínimo equivalente al que se aplica a los clientes con consumo no medido en el sector que reside, y luego, una tarifa en dos bloques crecientes para consumos adicionales (RD\$6.00/m³ para consumos hasta 32m³ y de RD\$8.00/m³). De manera similar, CORAAMOCA aplica cargos fijos diferenciados según estratos (RD\$160.00 para R1; RD\$300 para R2; R\$450 para R3; y RD\$650 para R4) para consumos por debajo de umbrales que varían también según el estrato (15m³ para R1; 15m³ para R2; 20m³ para R3; y 25 m³ para R4) y una tarifa de RD\$15.00 por m³ de consumo adicional. CORAAVEGA combina un cargo fijo de RD\$ 252.90 para los consumos hasta 20m³ y luego tarifas en bloques crecientes para consumos adicionales según se muestra en la siguiente tabla. CORAASAN, por su parte, agrega a ese mismo esquema de bloques crecientes, una diferenciación por estrato socioeconómico, aplicado en base a los sectores donde residen los clientes tal como en las tarifas para consumos no medidos.

Tabla 1: Cargos a clientes residenciales con consumo medido (RD\$)

	CORAASAN			CORAVEGA
	A	B	C	
0-20 m3	352.00	322.00	279.00	252.90
21-45 m3	15.78/m3	14.49/m3	12.56/m3	11.46/m3
46-90 m3	22.59/m3	20.77/m3	17.98/m3	16.41/m3
91-180 m3	27.12/m3	24.91/m3	21.56/m3	19.69/m3
181 o más m3	31.59/m3	29.02/m3	25.13/m3	22.94/m3

Fuente: CORAASAN, CORAAVEGA

Sin embargo, el consumo de la mayor parte de los clientes residenciales de las corporaciones y el INAPA, no es medido, por lo que las empresas les aplican cargos fijos mensuales. Existen para cada empresa 4 o 5 cargos diferentes que están dirigidos a los diferentes grupos socioeconómicos en que pueden estratificarse los hogares. A mayor estrato, mayor el cargo a pagar por el hogar. En el caso de la CAASD, adicionalmente, las condiciones de las viviendas determinan cuál de los dos cargos que corresponden a cada estrato se la aplicará a cada cliente.²⁶ Los valores se muestran en la siguiente tabla.

La diversidad de opciones tarifarias implementadas así como las diferencias en los valores a pagar a las distintas corporaciones evidencia un marcado fenómeno de inequidad regional. Podría argumentarse que parte de las diferencias en tarifas se explican en costos pero, aún

²⁵ Abt (2002) Cattafesta (2003) BID (2009)

²⁶ En realidad, la tarifa unitaria de RD\$6.00 por m³ es la base para el cálculo del cargo fijo por estrato que realiza la CAASD para los clientes sin consumo medido. Lo que se hace es imputar un volumen de consumo para cada estrato lo que multiplicado por la tarifa de RD\$6.00/m³ determina el cargo a pagar.

siendo ese el caso, se tiene otra razón para reflexionar sobre el proceso de descentralización de la prestación del servicio que se está produciendo. En un sistema reducido geográficamente y en términos de clientes potenciales como el dominicano, resulta socialmente cuestionable que se produzcan diferencias tarifarias tan significativas entre provincias. Un sistema consolidado a nivel nacional permitiría homogeneizar costos, unificar tarifas y asignar subsidios exclusivamente en base al criterio de la situación socioeconómica de los hogares.

Tabla 2: Cargos a clientes residenciales con consumo no-medido (RD\$)

Estrato/Categoría ¹	CAASD ²	CORAASAN ³	CORAAVEGA	CORAAMOCA ⁴
R1 (más bajo)	30.00 48.00	140.00	100.00	120.00
R2	60.00 78.00	193.00	111.60	225.00
R3	96.00 132.00	453.00	215.00	335.00
R4	132.00 162.00	704.00	339.30	480.00
R5 (más alto)	192.00		509.40	

Fuente: CAASD, CORAASAN, CORAAVEGA, CORAAMOCA.

Notas:

1. Las categorías y los criterios para determinarlas no son idénticos entre las empresas. Por tanto, no es válida la comparación directa de los cargos de las distintas empresas para un mismo estrato.
2. Las condiciones de las viviendas determinan cuál de los dos cargos que corresponden a cada estrato se le aplica a cada cliente.
3. La estratificación de CORAASAN es en clases A, B y C (indicadas en las filas de R4, R3 y R2 respectivamente en la tabla), mientras que hay una cuarta categoría a la que se le aplica una "Tarifa Social" (indicada en la fila de R1 en la tabla)
4. La estratificación de CORAAMOCA contiene 4 grupos (R1 a R4)

La forma en que se determinan los estratos a los que pertenecen los hogares y, por tanto, el cargo que deben pagar, es en base al sector en el que residen. Para ello, todos los sectores dentro de las áreas de cobertura de las empresas son identificados con alguno de estos estratos y se aplica a todos los residentes en cada sector la tarifa correspondiente al estrato.

La racionalidad detrás de este esquema es que el sector donde reside un hogar implica su pertenencia a un determinado estrato socioeconómico y que el consumo de agua es mayor cuando mejor es la condición socioeconómica del hogar. Alternativa o complementariamente, dado que los estratos más altos pagan una factura mayor, pudiera entenderse que el objetivo es generar algún tipo de subsidio cruzado a favor de los hogares en condiciones socioeconómicas menos favorables.

Sin embargo, el diseño implica un mecanismo de subsidios que resulta complejo de descifrar a priori. En primer lugar, porque sin medición del consumo en la mayoría de los casos, todo hogar que realice un consumo mayor a lo imputado estará recibiendo un subsidio que crecerá como proporción de la tarifa en tanto crezca su consumo. Luego, la existencia y el sentido del subsidio cruzado dependerán exclusivamente de la precisión de la imputación de consumo para los diferentes estratos.

Por lo demás, otro componente no menor para una distorsión en el esquema de subsidios es la asignación en base al sector de residencia de los hogares. Como en otras experiencias internacionales e incluso en la propia República Dominicana para otros servicios públicos, el criterio de selección por área de residencia para la asignación de subsidios implica con elevada probabilidad una fuerte presencia de errores de inclusión y de exclusión. No hay dudas de que en todas las ciudades e incluso en áreas rurales existe una relación entre el

barrio o sector donde se reside y las condiciones económicas de los hogares pero no menos cierto es que son incontables las excepciones a esa regla general.

En este sentido, vale destacar que en la República Dominicana existe un método de selección administrativa de beneficiarios de subsidios en base a las condiciones de vida previamente verificadas. Se trata de la base de datos administrada por el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) que utiliza el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales²⁷ para asignar los subsidios comprendidos en el Programa Solidaridad²⁸ que abarca la mayor parte de los planes asistenciales que conforman la política de protección social ejecutada por el Estado en el país.

De tal forma, sería relativamente poco costoso realizar la asignación de los subsidios al consumo de agua entre los hogares, a través de tarifas diferenciadas para aquellos que califican como población objetivo en el marco del Programa Solidaridad. Esto permitiría darle consistencia al subsidio con la restante política asistencial del Estado y reducir el error de asignación (inclusión y exclusión) que necesariamente surge de un mecanismo de subsidios asignados con base a la localización de los hogares. Como se mencionó antes, esta es precisamente la recomendación que desde el Banco Mundial se realizó luego de analizar la experiencia en la aplicación de subsidios al agua potable.

4. Acceso, uso y gasto en agua potable según estratos socioeconómicos

Para determinar el grado de equidad que surge de esta compleja estructura bajo la cual los hogares dominicanos tienen acceso y consumo del agua potable, se utilizan datos de la última encuesta de ingresos y gastos de los hogares, realizada por la Oficina Nacional de Estadística (ONE) de la República Dominicana. Se trata de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2007 (ENIGH 2007, de aquí en más). Esta encuesta aporta información sobre todas las variables relevantes para describir la condición socioeconómica de los hogares lo que permite construir el Índice de Calidad de Vida para cada hogar, según se explica a continuación. Luego, la encuesta ofrece detallada información sobre la composición del gasto realizado por los hogares desagregado a nivel de más de 2,000 productos. Las preguntas permitieron identificar el gasto de los hogares en facturas de agua de las corporaciones, en compra de botellones y de agua en camiones, entre otras fuentes. Asimismo, se preguntó sobre la disponibilidad de medidores de consumo de agua en el caso de los hogares que declararon tener acceso al agua de las redes de acueductos.

En base a esta información, se pudo entonces analizar las condiciones de acceso al agua potable, la realización de algún gasto en ello y la magnitud de dicho gasto, para los distintos grupos de hogares estratificados según sus condiciones de vida. En última instancia esto permite determinar la presencia de subsidios, su naturaleza y magnitud, así como la importancia de los errores de inclusión y de exclusión.

En este último punto surge la necesidad de inferir cuál es la población objetivo de los subsidios. En el caso del agua potable, la evidencia internacional así como la intención declarada por diversas vías en la República Dominicana, permiten asumir que el objetivo es garantizar el disfrute del servicio a los hogares en peores condiciones de vida. Por ello, se toma como población objetivo a los hogares en condiciones de pobreza, que es además el criterio utilizado en el diseño e implementación de las políticas asistenciales en el país.

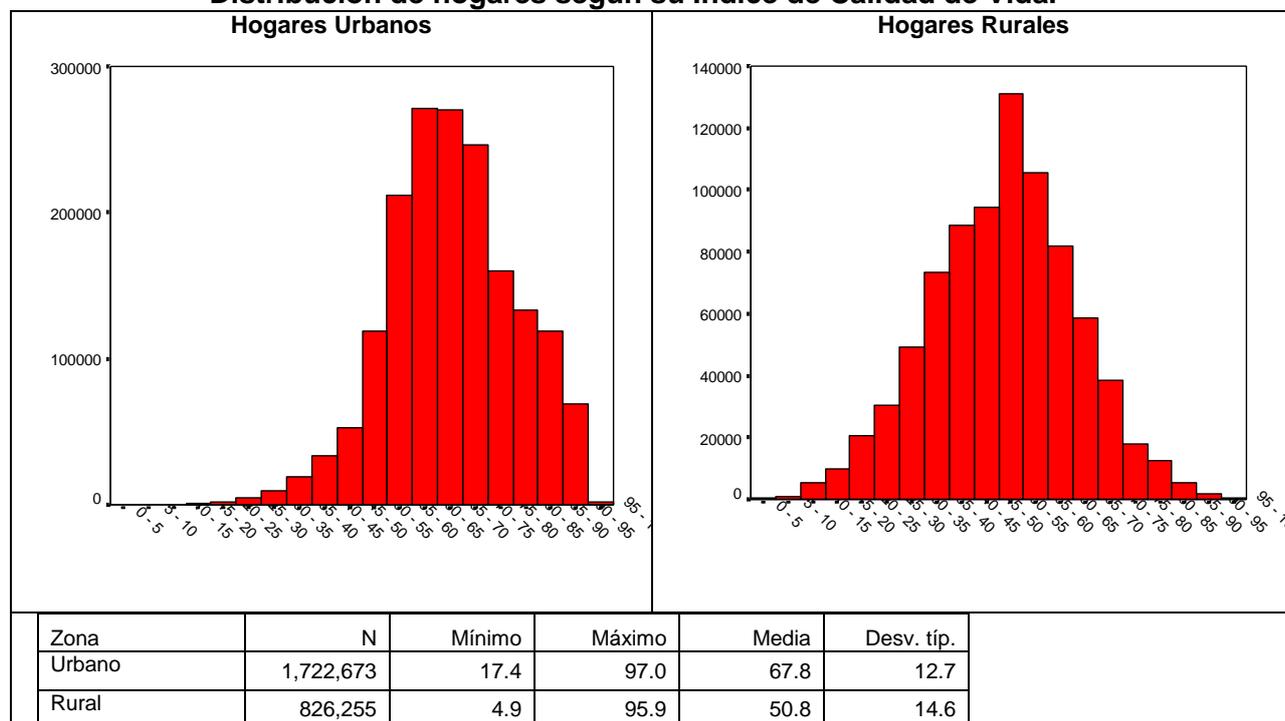
²⁷ Se trata de la institución que dirige la política de protección social y es presidida por la vicepresidente de la república.

²⁸ Solidaridad incluye los programas de transferencias condicionadas: comer es primero, incentivo a la asistencia escolar, bonoluz, bonogas, entre otros.

4.1. Condiciones de Vida de los hogares

Para estratificar a los hogares según sus condiciones socioeconómicas, se utiliza en esta investigación el “Índice de Calidad de Vida” (ICV) propuesto por la Oficina Nacional de Planificación (hoy Viceministerio dependiente del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo). El ICV integra de manera explícita la naturaleza multidimensional del fenómeno al constituirse en una extensión del modelo de “necesidades básicas” que incorpora ponderaciones de la importancia de dichas necesidades, de forma de ofrecer un indicador con valores en una rango continuo de 0 a 100.

Gráfico 2: República Dominicana. Año 2007.
Distribución de hogares según su Índice de Calidad de Vida.



Fuente: Elaborado en base a datos de la ENIGH 2007

Además, el ICV bajo la metodología propuesta por ONAPLAN, es precisamente el indicador utilizado por el Gabinete de Coordinación de Políticas Sociales para la determinación de las condiciones de vida de los hogares, la identificación de los hogares en situación de pobreza y la asignación de los diferentes subsidios y ayudas que componen la política social del Estado dominicano y se integran en el Programa Solidaridad. Dado que el objetivo central de este trabajo es hacer una evaluación de la eficacia con que se asignan los subsidios, resulta entonces oportuno utilizar ese mismo instrumento. Esto asegura la consistencia del análisis, en tanto se estarán midiendo las condiciones de vida de cada hogar e identificando como pobres a los que corresponda según el mismo método y procedimiento con que se lo haría para aplicar una política de subsidios focalizados por selección administrativa. De tal forma, una vez se haya determinado el ICV y la condición de pobreza de los hogares, se tendrán también los elementos para cuantificar el error de inclusión y exclusión.

El ICV se forma como la suma ponderada de 17 índices de las condiciones socioeconómicas de los hogares (características de las viviendas que ocupan, disponibilidad de servicios básicos y equipamiento en el hogar, su nivel educativo y su capacidad de sustento). Cada uno de ellos surge a su vez de transformar los valores correspondientes a

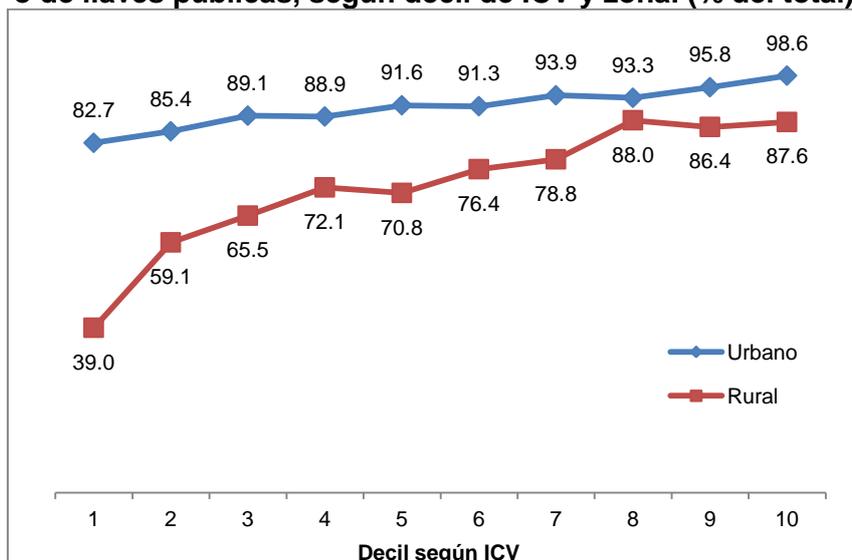
una determinada variable que describe un elemento de la condición socioeconómica del hogar. Las ponderaciones de cada índice son diferentes para los construir el ICV de los hogares urbanos y rurales. De hecho también los son los valores críticos que se utilizan para identificar a los hogares en condición de pobreza. Mientras que se considera en pobreza a un hogar rural cuyo ICV es inferior a 52.5, el valor es 58.5 si el hogar es urbano.²⁹

Como se observa en el gráfico, la distribución de los hogares según su ICV es diferente entre las zonas. En el caso rural, los valores bajos de ICV son más frecuentes, eso hace que la media para esos hogares es de 50.9. Por el contrario, en el ámbito urbano se acumulan más casos en los valores más altos del ICV y, por tanto, la media es considerablemente mayor, 67.8. Esto naturalmente, implica que la incidencia de la pobreza en la zona rural es mayor. Mientras que el 21.7% de los hogares urbanos caen en la categoría de pobres según su ICV, el porcentaje es de 52.8% entre los hogares rurales. Agrupando a los hogares urbanos y rurales en deciles según su ICV, esto significa que la pobreza alcanza básicamente a los dos primeros deciles de los hogares urbanos y los cinco primeros de los rurales.

4.2. Fuentes de agua según condiciones de vida

Agrupando a los hogares con acceso a los servicios de las corporaciones de acueductos, la cobertura alcanza el 91.1% y 72.4% en las zonas urbanas y rurales, respectivamente. En las zonas urbanas las proporciones son elevadas incluso para los estratos más bajos (82.7% para el decil 1, 85.4% para el decil 2 y prácticamente sobre el 90% para los demás). En el ámbito rural en cambio, todavía el acceso es limitado para los estratos más bajos (39.0% para el decil 1, 59.1% para el decil 2 y 65.5% para el decil 3, sobre el 70% a partir del decil 4 y sobre el 85% a partir del decil 8).

Gráfico 3: República Dominicana. Año 2007.
Hogares con acceso al agua de acueductos (dentro o fuera de su vivienda), de pozos o de llaves públicas, según decil de ICV y zona. (% del total).

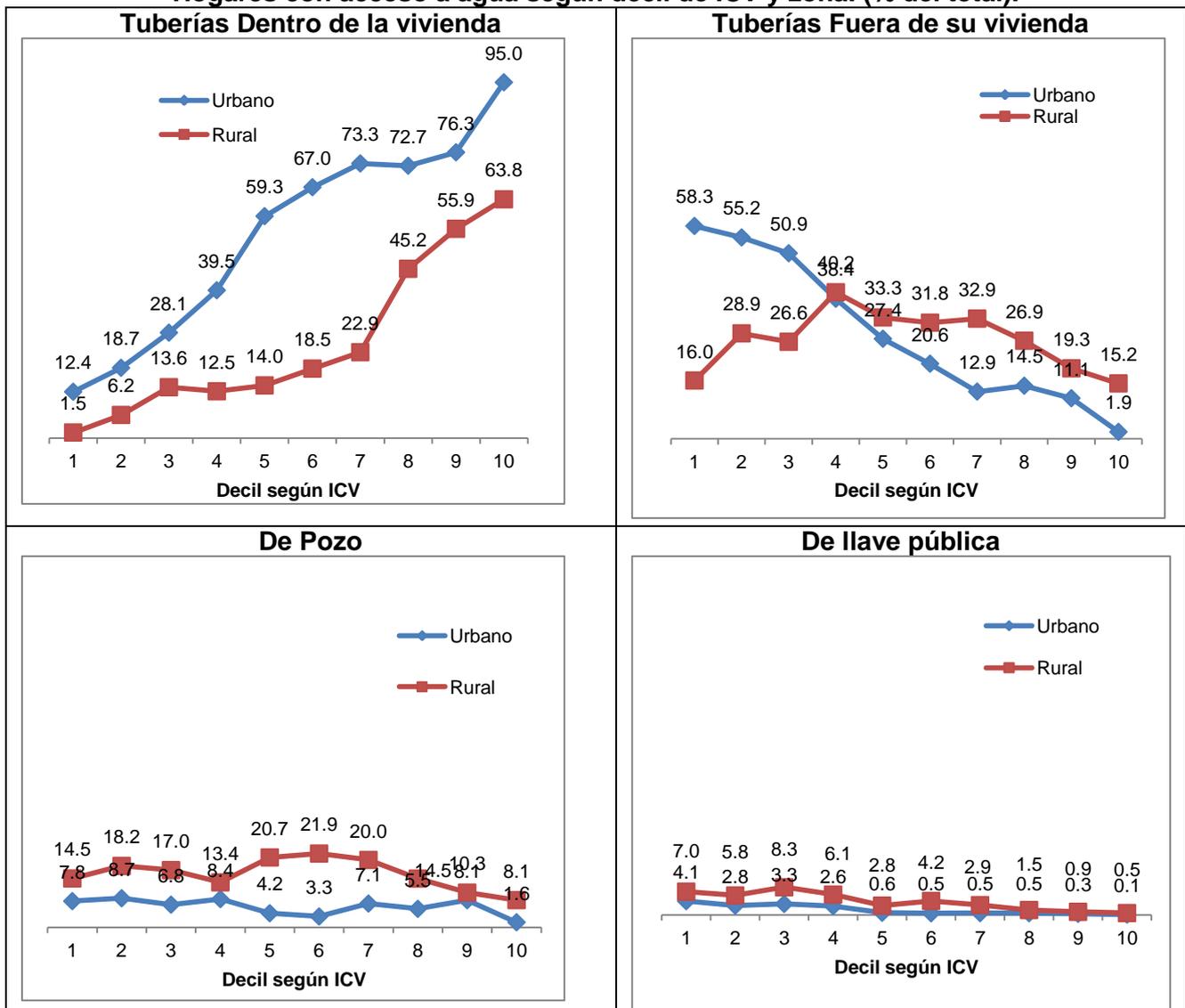


Fuente: Elaborado en base a datos de la ENIGH 2007

²⁹ La metodología de la determinación del valor del ICV para cada hogar, se encuentra en el documento "Focalización de la Pobreza en la República Dominicana 2005" ONAPLAN (2005).

Bajo esta perspectiva, pareciera que el esfuerzo requerido para universalizar el acceso es menor y focalizado en zonas rurales deprimidas. Si bien esto es válido, no debe perderse de vista que la definición de acceso utilizada incluye obtener agua de un grifo público o extraerla de un pozo. Por ello, analizar la composición de este grupo de hogares con acceso al servicio por diversas fuentes arroja conclusiones relevantes. Un criterio más exigente de garantizar el acceso posiblemente se restrinja a considerar las condiciones del primer grupo de hogares, es decir, con tuberías en las viviendas.

Gráfico 4: República Dominicana. Año 2007.
Hogares con acceso a agua según decil de ICV y zona. (% del total).



Fuente: Elaborado en base a datos de la ENIGH 2007

Cuando se restringe la atención a los hogares con tuberías dentro de sus viviendas, los datos de la ENIGH 2007 muestran un fenómeno de exclusión en contra de los hogares rurales y los que pertenecen a los estratos más bajos, tal como ocurre en la mayor parte de

los países de la región.³⁰ El 54.2% de los hogares urbanos disponen del servicio, pero solo el 25.4% de los rurales. Para los dos primeros deciles rurales, la incidencia de los hogares con tuberías en sus viviendas es menor al 10%, esa proporción supera el 20% solo a partir del decil 7 y tiene como máximo el 63.8% en el decil 10. En el ámbito urbano las desigualdades entre estratos son aún más marcadas. Mientras que para el decil 1 la proporción de hogares con acceso al servicio en sus viviendas es del 12%, en el decil 10 alcanza al 95%. Entre esos extremos, los porcentajes son crecientes con las condiciones socioeconómicas de los hogares, aunque relativamente bajos para los primeros 4 deciles, para los que la proporción de hogares se mantiene por debajo del 40%.

En contraste, el acceso al agua de acueductos fuera de la vivienda tiene una fuerte incidencia en las zonas rurales y en los estratos más bajos de las zonas urbanas. De hecho, más de la mitad de los hogares urbanos de los primeros 4 deciles obtienen el agua de esta forma. En cuanto a las zonas rurales, resulta interesante que las incidencias más altas se den para los estratos intermedios, donde los hogares con esta fuente de agua llegan a representar entre el 35% y el 46% de los casos. En cambio en los extremos, las proporciones son menores. Relacionado este dato con el anterior sobre el acceso dentro de la vivienda, se intuye que entre los estratos más bajos el porcentaje es menor porque no existen redes cercanas a donde los hogares puedan conectarse al menos fuera de la vivienda, mientras que en el otro extremo, la razón del menor porcentaje es que los hogares tienen acceso a las redes dentro de sus viviendas.

El acceso a partir de llaves públicas es reducido (menos del 5% en cualquier decil urbano y menos del 10% aún en los deciles de mayor incidencia en el ámbito rural) y acotado a los estratos más bajos (los 3 primeros deciles) tanto en los ámbitos urbanos como rurales. Por su parte, los pozos son fuente de agua para una proporción que va del 5% al 10% para la mayoría de los urbanos y del 10% al 20% en todos los estratos rurales. Es decir, se trata de un aporte no despreciable y que no guarda relación con los estratos sociales. Por la precariedad que supone acceder al agua a través de llaves públicas o pozos, aunque estos grupos se incluyan entre los que tienen acceso, claramente representa un desafío para el sector brindar el servicio a estos hogares a través de tuberías que lleguen hasta su vivienda.

Visto desde otro ángulo, se tiene que el 27.4% de los hogares en condición de pobreza no tienen acceso a los servicios. Esta proporción se reduce al 15.2% entre los urbanos pero se eleva el 37.8% entre los rurales. Cuando la mirada se centra en el acceso a través de tuberías en las viviendas, que sería el estado ideal de las cosas, se tiene que el 86.7% de los hogares pobres está excluido de este servicio, 83.3% de los pobres urbanos y 89.7% de los pobres rurales.

Tanto en el acceso al agua de las redes de acueductos en general, como específicamente en el acceso a través de tuberías en las viviendas, se tienen entonces evidencias de un fuerte fenómeno de exclusión de los hogares en peores condiciones socioeconómicas, ya no solo de un eventual esquema de subsidios, sino del acceso al servicio mismo con las consecuencias que eso conlleva para su calidad de vida. Estos hogares a los que estarían dirigidos los subsidios no se benefician de ellos produciéndose un error de exclusión que alcanza a 3 de cada 10, o bien 9 de cada 10, hogares en pobreza según la definición de acceso que se adopte.

Los resultados delatan la necesidad de mejoras tanto en la infraestructura de redes para hacer llegar agua a los hogares como en las condiciones de las viviendas de estos. Por la composición de los grupos en los ámbitos urbano y rural, pareciera que en zonas urbanas las inversiones para hacer llegar el servicio al interior de las viviendas tienen un mayor componente de mejora en las propias viviendas, mientras que en el ámbito rural sería mayor el esfuerzo en infraestructura de acueductos y redes de distribución de agua. Naturalmente,

³⁰ En OMS/OPS (2001) se muestran evidencias de este fenómeno para 12 países latinoamericanos.

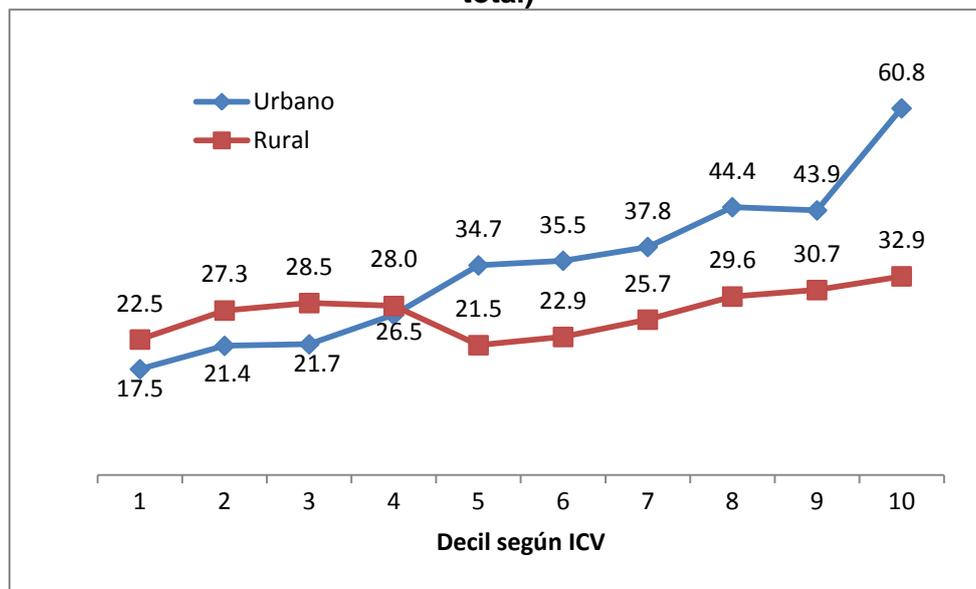
en lo que respecta al sector agua potable, la responsabilidad que le cabe solo se refiere al primero de los enfoques, pero desde una mirada más general, no se puede soslayar la responsabilidad pública en la mejora de las condiciones de las viviendas de los hogares menos favorecidos.

4.3. El pago a las corporaciones de acueductos y el gasto correspondiente

Según la ENIGH 2007, solo el 32.9% de los hogares que declararon tener acceso al agua de los acueductos por tuberías dentro o fuera de sus viviendas, mediante llaves públicas, así como quienes extraen agua de pozos, realizaron un pago a las corporaciones que manejan los acueductos. Entre los hogares urbanos la proporción es de 35.0%, mientras que entre los rurales 27.4%. El siguiente gráfico muestra la proporción que representan los hogares que declararon pagar el servicio en el total que lo dispone, según deciles de ICV. Aunque los datos deben tomarse con prudencia porque existen razones para pensar que muchos hogares no declararan el pago del servicio del agua porque está incluido en otros servicios (como los gastos comunes en caso de edificios o en el alquiler de la vivienda), es evidente que la tasa de cumplimiento de la obligación del pago de las facturas del agua es muy bajo, en consistencia con la descripción realizada sobre el desempeño de la industria en el país.

El resultado general de la baja la tasa de pago es coincidente en ambas zonas, pero hay un patrón diferenciado. En las zonas urbanas las tasas de pago aumentan para los estratos de mejores condiciones de vida. Comienzan con tasas cercanas al 20% en los primeros 4 deciles, pasan a ser próximas al 40% en los siguientes y llegan al 60% en el decil 10. En cambio, en el ámbito rural, las tasas de pago son muy estables y se mantienen entre el 22% y el 33%.

Gráfico 5: República Dominicana. Año 2007.
Hogares que pagan factura a las corporaciones, según decil de ICV y zona. (% del total)



Fuente: Elaborado en base a datos de la ENIGH 2007

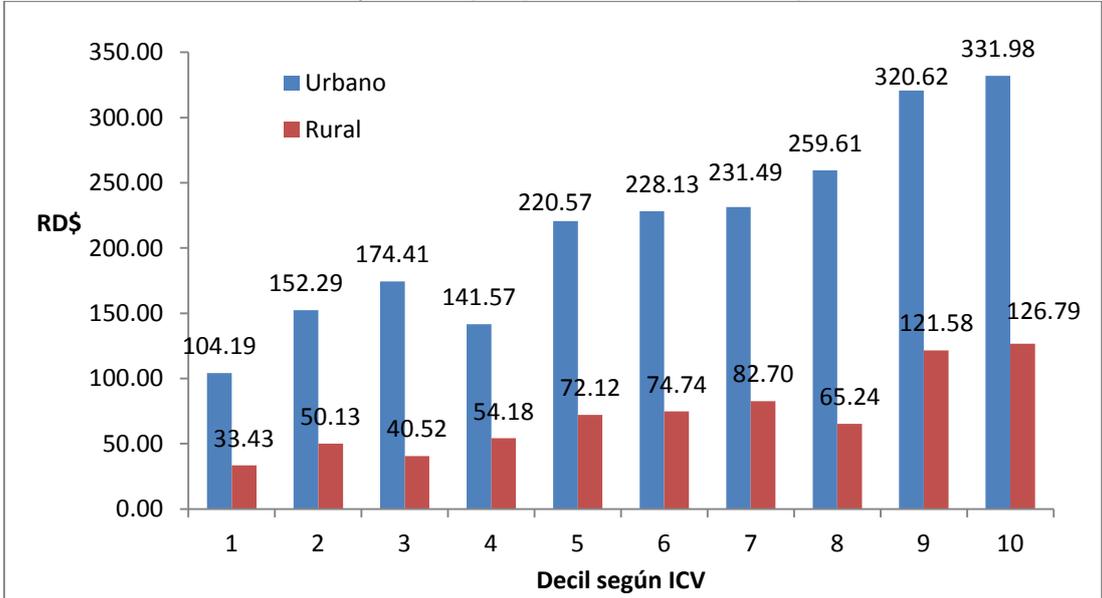
De acuerdo a los datos que se obtienen de la ENIGH 2007, el gasto mensual promedio realizado por los hogares en ese año, en agua provista por las corporaciones, fue de

RD\$205.96 (US\$6.20)³¹. Las diferencias son significativas según la zona de residencia. El gasto promedio fue de RD\$243.89 (US\$7.35) entre los hogares urbanos y de RD\$78.80 (US\$2.38) entre los rurales. Asimismo, a mejores condiciones socioeconómicas, aumenta la factura pagada. El siguiente gráfico muestra la factura media pagada por los hogares según zona de residencia y decil del ICV. En todo caso, resulta evidente que siendo el pago promedio del último decil urbano equivalente a 10 dólares mensuales (RD\$331.98), puede anticiparse que todos los hogares que pagaron sus facturas a las corporaciones, recibieron un subsidio en el consumo del agua. Esto, dado que cualquier estimación conservadora de consumo (en m³) y costo asociado al mismo, ubicaría por encima de los 20 dólares mensuales el valor de la factura correspondiente, según se estimó en los estudios comentados para la región.

Se trata entonces de un mecanismo de subsidio explícito y generalizado a través de tarifas que no reflejan los costos prácticamente en ningún caso. Claro que no todos los hogares se benefician de los subsidios en igual proporción. Menores tarifas implican mayores subsidios pero, además, como las facturas surgen de tarifas planas sin medición de consumo en la inmensa mayoría de los casos, el subsidio es mayor (por m³ consumido) para los hogares que consumen mayor cantidad de agua.

Aun sin la información sobre el volumen de consumo y la estimación precisa de los costos, que son necesarias para la determinación de los subsidios incluidos en las tarifas, puede asegurarse que el subsidio incluyó correctamente a los hogares en condiciones de pobreza que pagaron en promedio tan solo RD\$75.00 (US\$2.25) mensuales. Entre los pobres urbanos RD\$129.22 (US\$3.90) y entre los rurales tan solo RD\$50.47 (US\$1.52).

Gráfico 6: República Dominicana. Año 2007.
Factura mensual promedio pagada a las corporaciones de acueductos, según decil de ICV y zona. (En pesos dominicanos)



Fuente: Elaborado en base a datos de la ENIGH 2007

Por el contrario, el hecho de que entre los hogares no-pobres la factura mensual promedio sea de RD\$232.28 (US\$7.00), siendo de RD\$258.54 (US\$7.80) para los hogares no-pobres

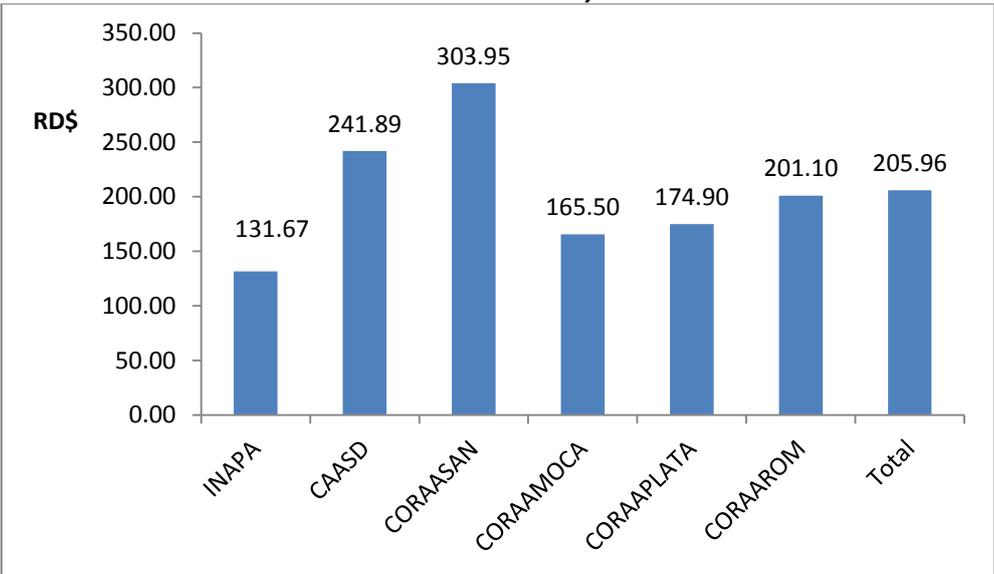
³¹ El tipo de cambio promedio del año 2007 fue de RD\$33.17 por US\$ según datos del Banco Central de la República Dominicana.

urbanos y de RD\$100.11 (US\$3.00) entre los rurales, permite asegurar que la proporción de subsidio que se les aplica en promedio es del orden del 65% del costo de su suministro. Lo que implica un importante error de inclusión ya que, en principio, no son parte de la población objetivo de los subsidios.

En este contexto, un aumento de hasta el 200% en las tarifas a este segundo grupo de hogares significaría quitarles el subsidio erróneamente otorgado. Por lo demás, estos aumentos aún mantendrían las facturas de agua en valores muy reducidos como proporción de los ingresos de los hogares que no están en situación de pobreza.

La recomendación es entonces realizar un ajuste tarifario que permita aproximarse al criterio de la Ley 5994-62 de que las tarifas deben recuperar los costos. Un incremento en las tarifas combinado con un subsidio focalizado a hogares pobres en una base consistente con la del Programa Solidaridad, puede aumentar su eficacia reduciendo errores de inclusión e exclusión, obtener recursos del propio sector para realizar inversiones que permitan extender la cobertura y mejorar la calidad del servicio y alivianar el esfuerzo fiscal que suponen las transferencias al sector.

Gráfico 7: República Dominicana. Año 2007.
Factura mensual promedio pagada a las corporaciones de acueductos. (En pesos dominicanos)



Fuente: Elaborado en base a datos de la ENIGH 2007

Naturalmente que el valor de las facturas depende de la política tarifaria de la prestadora del servicio, por lo que también los datos se analizaron desde esta perspectiva. Como se observa en el siguiente gráfico, las facturas mensuales promedio para cada corporación están en todos los casos por debajo de los 10 dólares, siendo para INAPA el valor mínimo que está por debajo de los 4 dólares y para CORAASAN el máximo, levemente por encima de los 9 dólares.

Pero más significativa es la diferencia entre CORAASAN y el resto en cuanto a la distribución de los valores pagados por sus clientes residenciales. Para todas las demás corporaciones, se produce una concentración de facturas en alguno de los niveles más bajos. Específicamente, el 65.9% de las facturas de INAPA, el 58.5% de CORAAPLATA, el 57.1% de CORAAMOCA y el 43.1% de CORAAROM, estarían concentradas por debajo de los RD\$100 mensuales. Por su parte, el 47.2% de las facturas de la CAASD estarían

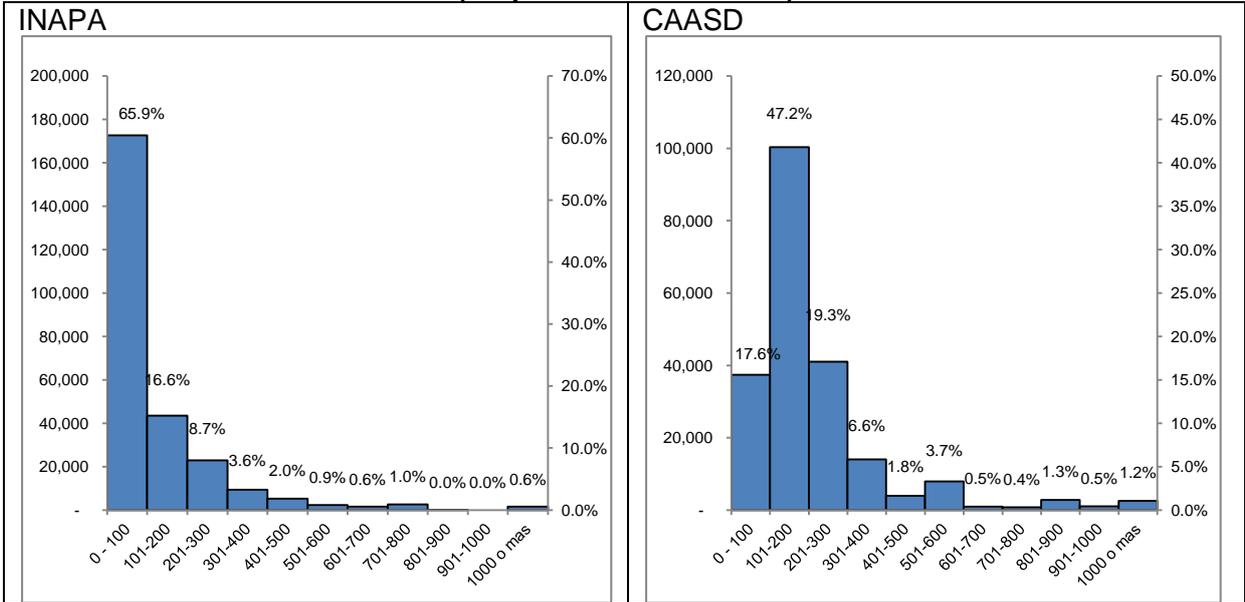
concentradas entre los RD\$100 y RD\$200. Esto muestra dos elementos que caracterizan las tarifas aplicadas por las corporaciones. En primer lugar, que se trata mayoritariamente de tarifas fijas independientes del volumen de consumo. Por otra parte, que llevan incorporados fuertes subsidios al consumo de agua. De hecho, los datos de la ENIGH 2007 permiten establecer que la proporción de facturas por debajo de los 10 dólares mensuales es de 92.1% en el caso del INAPA, 84.9% en la CAASD, 92.3% de CORAAMOCA, 80.0% en CORAAPLATA y 88.3% en CORAAROM.

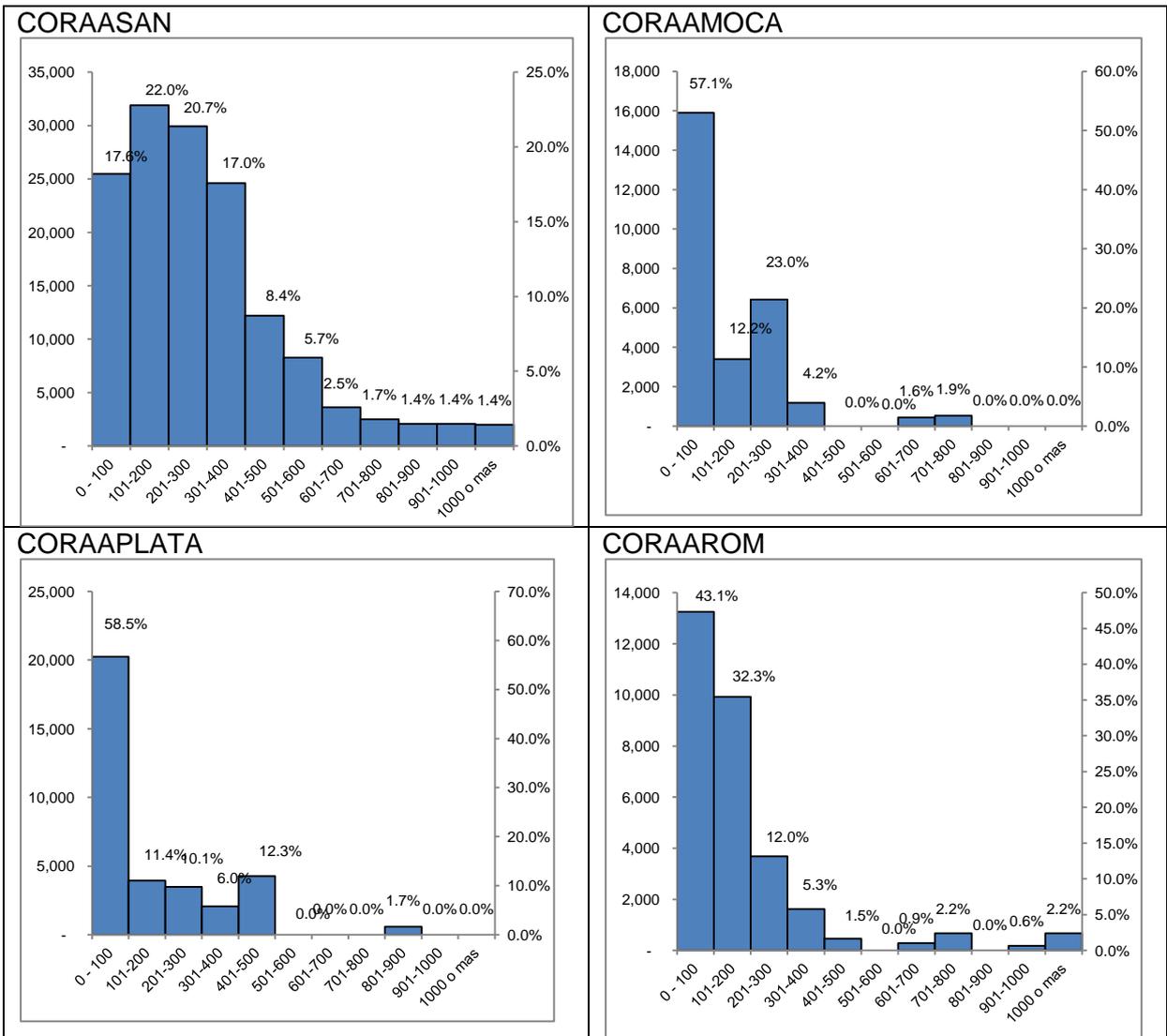
Para CORAASAN, por el contrario, los valores de las facturas declaradas por los hogares están distribuidos de manera más uniforme en el tramo de hasta RD\$400 e incluso tienen mayor participación los rangos de RD\$400 a RD\$1,000. Por ello, el promedio es mayor como ya se mencionó y menor la proporción de facturas por debajo del umbral de los 10 dólares (65.3% de total).

La utilización masiva de medidores por CORAASAN explicaría tanto que la factura promedio sea mayor como que la distribución de los valores de las facturas declaradas por los hogares tenga una estructura claramente diferente a las demás corporaciones. En el caso de CORAASAN cerca de la mitad de los clientes con acceso a las redes de acueductos (47.9%) declararon tener instalado un medidor, mientras que su incidencia es proporcionalmente menor en los casos de CORAAPLATA (25.0%), CAASD (23.8%), CORAAROM (22.5%) y muy menor en los casos de CORAAMOCA (10.4%) y el INAPA (5.9%). A nivel agregado, solo el 19.7% de los hogares con acceso a las redes dentro o fuera de sus hogares disponen de medidor de consumo. Entre los hogares urbanos la proporción llega el 23.5% mientras que entre los rurales tan solo al 7.2%.

Si bien es cierto que los medidores de consumo se presentan como una solución ideal para una correcta facturación, también debe decirse que el costo de un programa de instalación masiva de estos aparatos resultaría muy oneroso en las condiciones actuales de las corporaciones. Siendo tan amplio el espacio para incrementar recaudación sin utilizar medidores, podría pensarse en una implementación gradual de los mismos. Más aún cuando los estudios a nivel regional muestran que, salvo para estratos muy altos, no existe mayor diferencia en el volumen de consumo entre los hogares.

Gráfico 8: República Dominicana. Año 2007.
Distribución de las facturas mensuales pagadas a las corporaciones de acueductos.
(En pesos dominicanos)





Fuente: ENIGH 2007

4.4. Compra y gasto en Agua en Botellones

Finalmente, y dadas las características ya comentadas del uso de agua para beber en el caso dominicano, debe analizarse la utilización de agua embotellada. En cuanto a la compra de agua en botellones también las diferencias por deciles de ICV y zonas de residencia son importantes. Según la ENIGH2007, el 50.9% del total de los hogares realizaron algún gasto adquiriendo agua en botellón. La proporción fue 60.1% entre los urbanos y entre los rurales 31.9%.

Vale decir que solo para el decil más alto, las proporciones son similares en ambos ámbitos. Por el contrario, para los demás estratos socioeconómicos, las distribuciones presentan características diferentes siendo, para igual decil, siempre superior la proporción en las zonas urbanas. Es que en esta zona, la compra de botellones tiene una incidencia en los hogares de proporciones muy similares para todos los estratos, con excepción del decil 1. En efecto, desde el decil 2 y hasta el 10 incluido, la proporción de hogares urbanos que compró botellones estuvo entre el 54% y el 64% del total, mientras que para el decil 1 fue el 41.4%.

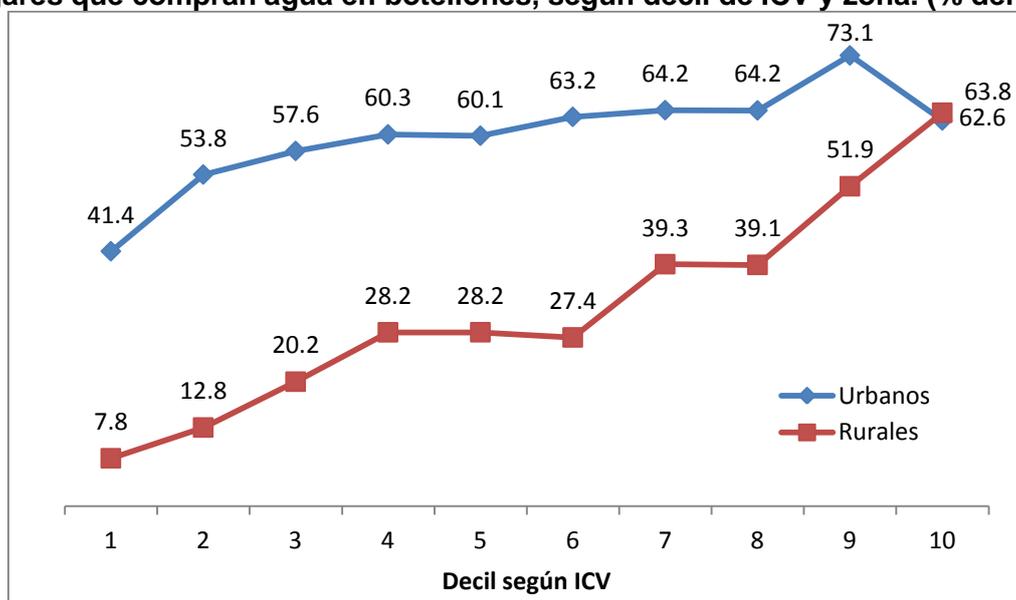
En cambio, en el ámbito rural, las proporciones son significativamente diferentes entre estratos. Para los primeros 2 deciles la proporción ronda el 10%, mientras que para los

deciles 4 a 6 el 30%, para el 7 y 8 el 40% y solo supera el 50% para los últimos dos deciles. Pareciera en este caso que la falta de oferta de botellones en zonas rurales más apartadas juega un papel importante para explicar las diferencias entre estratos socioeconómicos.

Agrupando a los hogares en función de su condición de pobreza se tiene que adquieren agua en botellones el 33.4% de los hogares pobres y el 59.1% de los no-pobres. Esta diferencia se hace aún más marcada en las zonas rurales donde las proporciones son de 20.0% entre los hogares pobres y 45.2% entre los no-pobres. En el ámbito urbano, el 49.1% de los hogares pobres adquieren botellones, mientras que la proporción alcanza al 63.1% entre los no-pobres.

En prácticamente todos los estratos de ambas zonas, es mayor el porcentaje de hogares que pagan agua en botellones que el agua de la redes de acueductos. Esto confirma que se trata de una práctica generalizada que pone de manifiesto la disposición a pagar por agua potable de buena calidad por parte de los hogares.

Gráfico 9: República Dominicana. Año 2007.
Hogares que compran agua en botellones, según decil de ICV y zona. (% del total)



Fuente: Elaborado en base a datos de la ENIGH 2007

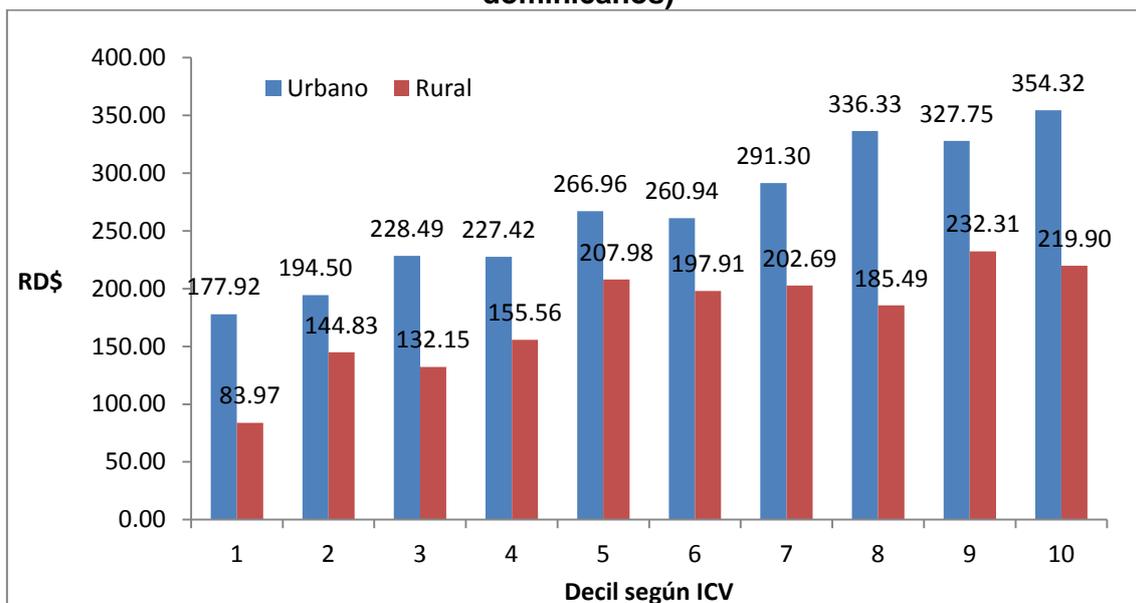
Para complementar el análisis del consumo de agua en botellones, se analiza a continuación el gasto promedio realizado por los hogares. El gasto mensual promedio según se obtiene de lo declarado por los hogares en la ENIGH 2007, fue de RD\$256.84 (US\$7.75) en ese año. Entre los urbanos fue de RD\$272.57 (US\$8.45) y entre los Rurales de RD\$195.03 (US\$5.88). Naturalmente en la determinación del gasto entran en juego tanto la cantidad comprada como el precio. Aunque los precios de los botellones han sido históricamente muy similares entre las distintas marcas y muy estables en el tiempo, existen diferencias importantes según el área en que se trate. En la zona metropolitana y otras ciudades importantes el precio pudo ser hasta un 30% superior al aplicado en poblaciones más pequeñas.

En todo caso, los datos permiten concluir que el consumo, y por tanto el gasto, es mayor a mayor estrato socioeconómico, y mayor en las zonas urbanas que en las rurales. Sin embargo, debe notarse que el gasto promedio aún en estratos bajos tanto urbanos como rurales, no son despreciables. De hecho, se observa que para igual zona y decil

socioeconómico, el gasto promedio en agua de botellones es siempre mayor que el gasto declarado en pago de facturas de agua de las redes de acueductos.

Analizando en particular a los hogares en condición de pobreza que compraron botellones, se tiene que en promedio gastaron mensualmente RD\$180.85 (unos US\$5.45). Entre los pobres urbanos el promedio fue de RD\$190.44 (US\$5.75) y entre los rurales RD\$160.63 (US\$4.85).

Gráfico 10: República Dominicana. Año 2007.
Gasto promedio en botellones de agua, según decil de ICV y zona. (En pesos dominicanos)



Fuente: Elaborado en base a datos de la ENIGH 2007

La lectura de este fenómeno tiene varias aristas. En primer lugar, debe reconocerse como un gasto adicional que se ocasiona a los hogares por la baja cobertura y calidad del agua de los acueductos. En un escenario de cobertura universal y calidad óptima del agua de las redes, ningún hogar compraría botellones de agua. Este fenómeno implica, para los hogares de los estratos más bajos, que el gasto total en agua potable (facturas de las corporaciones y de agua en botellones), represente más del 5% del gasto total, lo que es superior a las referencias que suelen utilizarse a nivel internacional como máximos recomendados para el gasto en agua.

El segundo punto de análisis es la inequidad que se genera por el gasto en una y otra fuente de agua. Una importante proporción de hogares de estratos medios y altos disponen del servicio de agua potable de las redes pero no lo paga, aunque están en condiciones de pagarlo. Sin embargo, esos hogares sí pagan el agua en botellones que adquieren mayoritariamente para asegurarse consumir agua de buena calidad. La falta de pago a las corporaciones junto al subsidio que reciben en las tarifas, en el caso de los que pagan, impide que la cobertura y la calidad del agua de las redes mejore, en detrimento de la posibilidad de dar acceso al servicio a hogares de estratos más bajos que no solo se ven imposibilitados de acceder al agua de las redes, sino que no disponen de recursos para adquirir los botellones.

Una tercera línea de análisis que surge de estos datos se refiere al potencial que tienen las corporaciones de acueductos para aprovechar esa disposición a pagar por agua potable de

buena calidad que muestran de manera generalizada los hogares dominicanos. Se trata de aumentar la calidad y absorber la demanda que tienen los botellones y otras fuentes. A cambio, podrían incrementar las tarifas no solo porque existe la disposición a pagar, sino porque las mayores tarifas y un esquema de subsidios focalizados, no pone en riesgo la asequibilidad del servicio para ningún hogar.

Vale mencionar que otro 4.5% de los hogares declaró en la ENIGH 2007 adquirir agua en camiones y gastar en ello RD\$496.70 pesos al mes en promedio (cerca de US\$15.00). Se trata de un gasto adicional que los hogares deben hacer para complementar las limitaciones en el suministro desde los acueductos. Aunque, por su baja frecuencia, los resultados no son robustos para análisis estadístico más detallado, se trata de un fenómeno relevante ya que, como se indicó antes, en épocas de escasez de agua es mayoritario el porcentaje de hogares que deben recurrir a esta fuente alternativa de agua potable.

5. Síntesis de las principales ideas y recomendaciones

En este documento se analizaron el marco normativo e institucional y la organización industrial del servicio de distribución de agua potable en la República Dominicana. Quedó plasmado que existe una escasa y dispersa normativa que segmenta las responsabilidades en distintas instituciones públicas sin que se identifiquen con claridad cuáles son las responsables de las funciones en materia de política y regulación del sector. Se trata de un sistema donde corporaciones estatales prestan servicio bajo un esquema de auto-regulación.

Luego, se comentaron los principales hallazgos de estudios anteriores e informaciones recientes publicadas por las propias empresas prestadoras del servicio de distribución de agua potable por acueductos que confirman las fuertes deficiencias en materia de calidad del agua potable distribuida, la continuidad del suministro y la gestión comercial que se realiza del servicio. La descripción realizada de las características del servicio en el país evidencian las severas limitaciones ya reportadas por numerosos estudios previos y reconocidos por las propias empresas.

Se mostró también que el impacto fiscal del desempeño del sector agua potable, si bien no es dramático, no es despreciable. Cada año se transfieren a las prestadoras del servicio lo equivalente medio punto porcentual del producto interno bruto. La mayor parte para financiar proyectos de inversión, pero también para cubrir gastos operativos.

La baja tasa de cobranza del agua distribuida así como la magnitud de los subsidios en las tarifas implica que las prestadoras, ni siquiera puedan recuperar mediante la recaudación de sus clientes residenciales, los gastos corrientes que les ocasionan.

Entre los principales hallazgos de este estudio, se encuentra el hecho de que, al desagregar esos subsidios entre estratos sociales y zonas de residencia, se tiene que los hogares de los estratos más altos son los que más se benefician. Tanto porque no pagan las facturas a las corporaciones, como porque aun pagándolas reciben un subsidio en las tarifas que se hace mayor cuanto mayor es el consumo, ya que las tarifas son mayormente fijas (sin medición del consumo).

En términos de equidad, estos hogares erróneamente incluidos en los subsidios están limitando entonces que tengan acceso al servicio los hogares de los estratos más bajo. Estos no solamente están erróneamente excluidos de los subsidios sino que, más grave aún, esta excluidos de disfrutar de un servicio tan básico como el agua potable. Adicionalmente, estos subsidios tan extensos limitan la posibilidad de que la calidad del servicio mejore al reducir los fondos disponibles para inversiones.

Se presenta en este punto otro fenómeno perverso desde el punto de vista de la equidad entre estratos. Los hogares de los estratos medios y altos consumen de forma generalizada botellones de agua. Gastan en esta fuente de agua de óptima calidad para el consumo humano más de lo que gastan en agua de las redes, si es que la pagan. Para estos hogares el hecho de que la calidad del agua de las redes sea inferior no es tan relevante pues tienen posibilidades de comprar agua embotellada y el gasto representa una fracción ínfima de sus ingresos. No obstante, con el subsidio que reciben por el agua de las redes limitan la posibilidad de que mejore su calidad lo que afecta a los hogares de estratos más bajos que tienen menores posibilidades de comprar agua en botellones.

Todo lo anterior conduce a enfatizar la necesidad de un ajuste tarifario que permita instaurar un sistema de subsidios cruzados que garanticen que sean incluidos los hogares en peores condiciones socioeconómicas pero que recaude de los demás hogares lo suficiente para cubrir los gastos corrientes y, al menos, parte de los de capital. Asumiendo mejoras en las tasas de cobranza y ajustes tarifarios adecuados, la recaudación de las corporaciones podrían multiplicarse por 5 en relación a los niveles actuales.

Un mecanismo de subsidios cruzados como el que se propone, garantiza la sostenibilidad de las empresas, promueve la mejora en la calidad al asegurar fondos para inversiones y libera al Gobierno Central de toda, o buena parte, de la carga que actualmente significan sobre las finanzas públicas. Adicionalmente tiene el efecto positivo de incentivar el ahorro de agua al enfrentar a los hogares a los costos del suministro. Actualmente, se indica que la población dominica despilfarras el agua y se llama a un consumo racional del recurso. Lo cierto es que hasta que no se corrija la distorsión en los precios, que son la mejor señal para los consumidores, es difícil que se autodisciplinen.

Claro que para lograr esa recaudación, además del cambio en las tarifas, será necesaria una gestión comercial más agresiva para elevar las tasas de cobranzas. En este punto aparece la disyuntiva sobre la micro-medición del consumo. Los altos costos para la instalación de medidores y el gran potencial de recaudación sin recurrir a ellos, parecen recomendar que esta medida pueda postergarse. Sin embargo, la experiencia positiva de CORAASAN con el uso masivo de medidores, indica que debe realizarse un análisis de costo-beneficio y proceder a su instalación donde será eficiente hacerlo.

Sobre la identificación de los hogares receptores de subsidios, en el documento se explicó que el principio aplicado actualmente por las prestadoras es el geográfico. Es un criterio de bajo costo y relativa eficacia, pero siempre será preferible la identificación de los receptores mediante la identificación previa de las condiciones de vida. República Dominicana tiene una amplia experiencia en la materia, a través del Programa Solidaridad que constituye el núcleo de los programas asistenciales en el país. A partir de la base de datos creada y administrada por el programa, puede identificarse a la población objetivo. Comunicada esta información a las prestadoras del servicio, es inmediata la aplicación de una tarifa diferenciada para estos hogares que permita poner en práctica el mecanismo de subsidios cruzados.

En realidad, el tema tarifario y el diseño de los subsidios es solo un componente de un cambio más profundo en el funcionamiento del sector relacionado con la necesidad de un ejercicio real de regulación del servicio. En base a los conceptos teóricos, la experiencia regional, y las limitaciones reconocidas por las propias prestadoras del servicio en la República Dominicana, es evidente que el vacío regulatorio en materia de agua potable debería subsanarse. Es imprescindible que se satisfagan aspectos básicos relacionados con la prestación de un servicio bajo un régimen de monopolio y de los derechos que deben garantizarse a los consumidores.

La recomendación, que ya han efectuado otros analistas, va en dirección al establecimiento de una agencia de regulación dotada de independencia e idoneidad técnica. Es necesario

un ente regulador al que las prestadoras sometan sus planes de expansión de capacidad de potabilización, de acueductos, y redes de distribución; que esté encargado de realizar estudios de costos para determinar las tarifas con bases técnicas; que establezca una norma sobre la calidad del servicio, tanto técnico como administrativo; que tenga una oficina de atención al usuario para velar por la satisfacción de los reclamos; que controle e imponga las sanciones correspondientes cuando las prestadoras no verifican el marco regulatorio vigente. La creación de una Superintendencia no resolverá los problemas de manera automática pero creará un marco adecuado para comenzar a revertir la situación.

La postergación de la creación de un ente regulador con estas funciones y características, que cuenta con numerosos antecedentes a nivel regional de donde podrían tomarse las mejores prácticas, puede explicarse por el carácter público de las empresas prestadoras. Sin embargo, argumentos conceptuales como el sesgo natural hacia la auto-regulación complaciente, así como la evidencia internacional, indican que aún en este contexto, la regulación por parte de una agencia independiente de los prestadores del servicio es altamente recomendable.

Ese es el principal aporte que haría la implementación de una ley en línea con el proyecto de Ley de Reforma de Agua potable y Saneamiento. El proyecto introduce la modernización y adaptación institucional del sector agua potable y saneamiento al colocarlo en los estándares internacionales. Sin abrir frentes planteando la disolución de las instituciones vigentes y su reemplazo por otras nuevas, puede avanzarse mediante la creación de una autoridad en materia regulatoria para el sector. Bajo la regulación de un ente con idoneidad técnica y autonomía para realizar una efectiva supervisión de las actividades de las prestadoras del servicio, las actuales corporaciones y el INAPA pueden encauzar sus acciones y prestar un servicio acorde a los estándares de la industria.

Asimismo, parece prudente que el proceso de desmembramiento del INAPA y la creación de corporaciones de alcance provincial sean postergados y analizados por el nuevo ente regulador sobre una base técnica. En primer lugar, porque lo reducido de los mercados potenciales de corporaciones provinciales invita a pensar que se dilapidarían las economías de escala que una corporación de alcance nacional puede explotar. Por lo demás, la experiencia de creación de corporaciones muestra que se generan grandes disparidades tarifarias que atentan contra un criterio básico de equidad entre ciudadanos por pertenecer a jurisdicciones diferentes. Finalmente, porque siempre se requerirá de subsidios cruzados que se hacen más difíciles de implementar si la oferta está fraccionada y se requieren compensaciones entre empresas de provincias más rentables a las menos rentables.

Referencias

- Abreu, Rosa Urania (1999) Evaluación Global de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento 2000. Informe Analítico. República Dominicana. OPS/UNICEF, Santo Domingo, Diciembre.
- Abt Associates Inc. (2002) Diagnóstico Ambiental y Análisis Económico Fiscal para República Dominicana. Santo Domingo, Diciembre.
- Banco Mundial (2004) República Dominicana. Prioridades ambientales y opciones estratégicas.
- Berg, Sanford (2013) Best practices in regulating state-owned and municipal water utilities. CEPAL, Documento de Proyecto. Santiago
- BID (2007), "Iniciativa de Agua Potable y Saneamiento" – Documento del Banco Interamericano de Desarrollo
- BID (2009) Planes estratégicos para agua potable. Síntesis República Dominicana.
- BID (2014) Planes Sectoriales para Agua Potable y Saneamiento.
- CAASD (2010) Plan Estratégico Institucional 2010-2015
- Cattafesta, Catherin (2003) Diagnóstico Preliminar, República Dominicana. Secretaría de estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Proyecto para la Creación de Capacidades y el Perfeccionamiento en la formulación de políticas y de la Capacidad de Negociación en Medio Ambiente. Santo Domingo, Febrero.
- Ferro, Gustavo y Emilio Lentini (2012) "Infraestructura y equidad social: Experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina". CEPAL, Serie Recursos e Infraestructura, núm. 158. Santiago de Chile, Agosto.
- Gaceta Oficial No.8630 del 11 de agosto de 1962. Ley No. 5994-62. Que crea el Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA).
- Gaceta Oficial No.8945 del 9 de Septiembre de 1965. Ley No. 6-65. Que crea el Instituto Nacional de Recursos Hídricos (INDRHI).
- Gaceta Oficial No.8947 del 30 de septiembre de 1965. Ley No. 24-65. Que modifica la Ley 5994-62.
- Gaceta Oficial No.8994 del 30 de junio de 1966. Ley No. 290-66. Orgánica del Ministerio de Industria y Comercio.
- Gaceta Oficial No.9298 del 13 de abril de 1973. Ley No. 483-73. Ley Orgánica de CAASD.
- Gaceta Oficial No.9430 del 4 de abril de 1977. Ley No. 582-77. Ley Orgánica de CORAASAN.
- Gaceta Oficial No.9955 del 16 de mayo de 1997. Ley No. 89-97. Ley Orgánica de CORAAMOCA.
- Gaceta Oficial No.9959 del 1 de julio de 1997. Ley No. 142-97. Ley Orgánica de CORAAPLATA.
- Gaceta Oficial No.9997 del 18 de agosto de 1998. Ley No. 385-98. Ley Orgánica de CORAAROM.
- Gaceta Oficial No.10056 del 18 de agosto de 2000. Ley No. 64-00. Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales,
- Gaceta Oficial No.10075 del 8 de marzo de 2001. Ley No. 42-01. Ley General de Salud.
- Gaceta Oficial No.10345 del 30 de noviembre de 2005. Ley No.512-05. Ley Orgánica de CORAAVEGA.
- Gaceta Oficial No.10394 del 21 de noviembre de 2006. Ley No.428-06. Ley Orgánica de CORAABO.
- Gaceta Oficial No.10607 del 24 de febrero de 2011. Ley 33-11. Que modifica la Ley Orgánica de CORAABO.
- Gaceta Oficial No.10656 del 26 de enero de 2012. Ley 01-12 Estrategia Nacional de Desarrollo.
- INDRHI (2012) Plan Hidrológico Nacional.
- Komives, Kristin; Vivien Foster; Jonathan Halpern y Quentin Wodon (2005) Agua, electricidad y pobreza. Quién se beneficia de los subsidios a los servicios públicos?. Banco Mundial, Bogotá.

Lentini, Emilio y Gustavo Ferro (2014) "Políticas tarifarias y regulatorias en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el derecho humano al agua y el saneamiento". CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, núm. 164, Santiago de Chile. Marzo.

MEPyD (2012) Estudios y documentos de base para la Estrategia Nacional de Desarrollo. Tomo I.

Oficina Nacional de Estadística (2007) Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR) 2006. Informe General. Santo Domingo. Octubre

Oficina Nacional de Estadística (2010) Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2007. Informe General. Santo Domingo. Octubre

Oficina Nacional de Estadística (2014) Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR) 2013. Informe General. Santo Domingo. Octubre

Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) (2005) "Focalización de la Pobreza en la República Dominicana". Santo Domingo

OMS y OPS (2001) Desigualdad en el Acceso, Uso y Gasto en Agua Potable en América Latina y El Caribe. Washington. Febrero.

Proyecto de Ley de Aguas

Proyecto de Ley de Reforma del Sector Agua Potable y Saneamiento

Rojas Ortuste, Franz (2014) "Políticas e institucionalidad en materia de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe". CEPAL, Serie Recursos e Infraestructura, núm. 166. Santiago de Chile, Mayo.

48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba

Título: Reforma Tributaria, un puzzle difícil de resolver.

Autor: *Daniel Hoyos Maldonado*, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, UNICEN.

Dirección Postal: Facultad de Ciencias Económicas, Pinto 399 (7000) Tandil

Correo Electrónico: dhoyos@econ.unicen.edu.ar / dahoyosm@gmail.com

Teléfono: (0249) 438 – 5550/1/2/3 int. 4006 / (011) 15 – 6610 6575

Palabras Clave: Instituciones Fiscales, Reforma Tributaria, Presión Tributaria

Clasificación JEL: H2, H7, H11

48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

1. Introducción

La presión tributaria en Argentina alcanzó, en 2014, su máximo histórico. Para dicho período, la recaudación representó 33.1% del Producto Interno Bruto (PIB), guarismo levemente inferior al exhibido por los países integrantes de la OCDE, acrecentando su incidencia sobre la economía argentina en 11.1 puntos porcentuales del PIB en los últimos 10 años.

En otros términos, por cada peso de valor agregado generado, aproximadamente 33 centavos tuvieron por destino las arcas públicas. De dicho total, el 83.1% fue recaudado, directamente, por el estado nacional. En tanto, la recaudación impositiva provincial sumó un monto equivalente al 5.6% del PIB. Nótese que este crecimiento de la presión tributaria ha sido constante incluso en períodos donde la economía ha mostrado signos de estancamiento.

En el caso nacional, hay cuatro fuentes que explican el crecimiento de los ingresos tributarios. Esto es, la imposición sobre (i) el trabajo personal (51.8%)¹, (ii) los ingresos de las personas físicas² (16.2%), (iii) el valor agregado (21.6%), y (iv) otros hechos (10.4%)³.

Dado este panorama, resulta notable la ausencia de una reforma tributaria profunda durante este período, sólo destacándose la transformación del sistema jubilatorio y, con ello, la reasignación del flujo de aportes personales al financiamiento del gasto público.

Luego, la mejora en los ingresos públicos nacionales, también, tuvo su derrame sobre las finanzas provinciales, vía el mecanismo de coparticipación vigente que fuere reconocido formalmente por la reforma constitucional de 1994.

Precisamente, este nuevo texto estableció ciertas pautas relacionadas con la distribución de potestades fiscales entre Nación y Provincias disponiendo, entre otras, la concurrencia a la hora de imponer contribuciones indirectas. En tal sentido, dispuso ciertos criterios que deberían gobernar su diseño y estableció, a través de su Cláusula Transitoria Sexta, un plazo para su implementación.

Los hechos revelan que, hasta el momento, no se ha podido sancionar una nueva norma que permita compatibilizar tales criterios con la distribución preexistente, a pesar de la expresa disposición constitucional. Esta realidad condujo a que las provincias y la Nación suscribieran distintos convenios que han regulado, parcialmente, la distribución de los recursos tributarios percibidos a nivel federal.

La suscripción de tales pactos no constituyó un dato nuevo en la historia fiscal argentina pero contribuyeron a consolidar la figura de las pre-coparticipaciones con la intención de financiar

¹ La promulgación de la Ley 26.425, en 2008, significó el fin del régimen de capitalización y, con ello, los aportes personales se computan plenamente como recaudación. Luego, la evolución del empleo y de las remuneraciones nominales así como la eliminación de gran parte de las disminuciones en las contribuciones a cargo de los empleadores (tanto en lo relativo a alícuotas aplicables como a la remuneración imponible) permiten explicar gran parte del desempeño de esta variable.

² El incremento registrado en esta categoría está asociado, fundamentalmente, a la ausencia de correcciones (o ajuste parcial) de las deducciones admitidas por el tributo así como los tramos de la escala, en un escenario inflacionario. Estos valores son fijados nominalmente en la ley del tributo y su modificación depende de la iniciativa discrecional del poder ejecutivo.

³ Esencialmente, impuesto a las ganancias de las compañías, y sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias.

48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

ciertas finalidades, entre las que se destacó el sistema de previsión, el cual no tiene un rol menor en este juego.

De esta manera, al momento de analizar el destino de los recursos fiscales no sólo debemos considerar la relación Nación – Provincias sino que, también, no debe omitirse el papel de los organismos de la seguridad social. Nótese que si bien estos últimos integran el sector público nacional, su finalidad difiere de la perspectiva que prima en el resto de las áreas de gobierno.

En definitiva, pensar una reforma tributaria no sólo implica una discusión en torno al diseño que mejore la eficiencia, la productividad y la equidad del sistema recaudatorio sino también en cuanto a la distribución y asignación de tales recursos, y a las implicancias institucionales de este tipo de decisión.

En tal contexto, se podrían formular ciertas preguntas que podrían guiar la investigación respecto de las potenciales guías de una futura reforma tributaria.

En primer término, surge la interrogante respecto a ¿Qué características institucionales conducen a que la estructura tributaria no se modifique sustancialmente?

Una segunda pregunta se vincula con una cuestión de incentivos. En otros términos, se trata de plantear cuál es la incidencia de los grados de discrecionalidad de que dispone el poder administrador al momento de plantear un rediseño de la estructura tributaria nacional.

Por último, debería explorarse sobre el papel de la incertidumbre que plantearía una eventual reforma tributaria sobre las finanzas provinciales, dadas las reglas de coparticipación y si, en definitiva, ¿la estabilidad en las reglas de distribución de fondos reducen las chances de una reforma tributaria?

El trabajo cuenta con 6 secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda se planteará, brevemente, la metodología de abordaje del problema considerado. Luego, se analizará la relación de la presión tributaria argentina y el diseño institucional. La cuarta sección se concentrará en la perspectiva e incentivos del administrador sobre una eventual reforma para, posteriormente, continuar con la visión de las provincias y la particular cuestión de la distribución de los fondos. Por último, se exponen las conclusiones.

2. Metodología

A los efectos del presente trabajo se utilizará la metodología de estudio de caso, en los términos de Yin (1989) “... *una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en su contexto real, donde los límites entre el fenómeno y el contexto no se muestran de forma precisa, y en el que múltiples fuentes de evidencia son usadas...*” La investigación se plantea como exploratoria, descriptiva y explicativa y, a tal efecto, se utilizará una combinación de evidencia cualitativa y cuantitativa con la intención de describir los patrones relevantes del caso.

Desde el punto de vista fáctico, la investigación se planteará para el período transcurrido entre los años 2004 y 2014. La intención es acotar el análisis al lapso temporal iniciado con posterioridad a la salida del régimen de convertibilidad en el entendimiento de mantener la investigación bajo un mismo contexto macroeconómico, dada la metodología adoptada.

Con el fin de dotar de contenido empírico a la investigación, se utilizará información pública tanto en lo referido a datos estadísticos de las distintas jurisdicciones involucradas como de tipo normativo. En este último caso, se recurrirá, fundamentalmente, al Boletín Oficial.

48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

3. Primera Interrogante: la presión tributaria y el diseño institucional

La reforma tributaria es un tema relevante en la agenda pública argentina. No obstante, no es una discusión novedosa. En efecto, se pueden encontrar importantes antecedentes en la materia. Así, se pueden citar los aportes – desde distintas perspectivas – elaborados por FIEL (1998), IERAL (2001), CIPPEC (2002 y 2009) o CPCE (2005). También, distintos investigadores han explorado diferentes alternativas técnicas para abordar la cuestión. Entre otros especialistas, se pueden mencionar a Piffano (1999), Gaggero y Grasso (2006), Gómez Sabaini (2007), Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007 y 2008).

Sin perjuicio de la evolución de este debate, el comportamiento de las cuentas fiscales, en general, y de la recaudación, en particular, evidencia la presencia de cambios significativos en materia tributaria durante los últimos años. Concretamente, según fuentes oficiales, la presión tributaria creció 11.1 puntos porcentuales (pp.) en un lapso de 10 años, alcanzando su máximo histórico en 2014 (33.1% del Producto Interno Bruto). En otras palabras, la recaudación se expandió un 50% en términos reales durante este período.

El nivel de este indicador resulta llamativo por dos aspectos. En primer término, porque se ubicó levemente por debajo al exhibido por los países integrantes de la OCDE. A pesar de la existencia de diferencias evidentes en relación con su estructura económica y respecto al diseño de la estructura tributaria.

En tanto, un segundo punto destacado se relaciona con las características del cambio del citado indicador que se resumen en la siguiente tabla:

Tabla N° 1 – Evolución de la presión tributaria agregada
2004 – 2014

Presión Tributaria	Variación en puntos porcentuales (proporción del cambio)		
	2004/09	2009/14	2004/14
Nacional	3,2 (28,6%)	5,7 (51,5%)	8,9 (80,0%)
Provincial	0,4 (3,4%)	1,8 (16,5%)	2,2 (20,0%)
Total	3,6 (32,0%)	7,6 (68,0%)	11,1 (100,0%)

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la DNIAF – MECON.

Como se puede observar en la Tabla N° 1, el crecimiento de la presión tributaria se explica, fundamentalmente, por el desempeño de los recursos nacionales. En particular, el desempeño consignado presenta una fuerte concentración en el período 2009 – 2014. En efecto, el 80% del cambio se explica por el incremento en la recaudación nacional, atribuyéndose el 64% a este último lapso temporal.

Ahora bien, tal magnitud se puede visualizar de otra manera. En la Tabla N° 2 se presenta la evolución de la presión fiscal nacional, desagregada por tributo. Este ejercicio computa la contribución relativa de cada uno de los recursos tributarios a la variación del indicador.

Así, considerando el comportamiento del indicador, punta a punta, se determinó que la mayor contribución surgieron de (i) los recursos de la seguridad social, (ii) impuesto al valor agregado

48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

(IVA), (iii) impuesto a las ganancias, (iv) impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias, y (iv) tributos sobre el comercio exterior.

Tabla N° 2 – Evolución de la presión tributaria nacional
desagregada por tributo
2004 – 2014

Presión Tributaria	Variación en puntos porcentuales (proporción del cambio)		
	2004/09	2009/14	2004/14
Seguridad Social ⁴	2,9 (32,6%)	1,7 (19,1%)	4,6 (51,7%)
al Valor Agregado	0,4 (4,5%)	1,5 (16,9%)	1,9 (21,3%)
a las Ganancias ⁵	-0,3 (-3,4%)	2,3 (25,8%)	2,0 (22,5%)
Créditos y Débitos	0,0 (0,0%)	0,3 (3,4%)	0,3 (3,4%)
Comercio Exterior ⁶	0,3 (3,4%)	-0,2 (-2,2%)	0,1 (1,1%)
Subtotal	3,3 (37,1%)	5,6 (62,9%)	8,9 (100,0%)
Otros Tributos	-0,2 (-2,2%)	0,2 (2,2%)	0,0 (0,0%)
Total	3,1 (34,8%)	5,8 (65,2%)	8,9 (100,0%)

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la DNIAF – MECON.

Si se observa el período completo, se advertirá que la evolución de los Recursos de la Seguridad Social (RSS) tuvo un rol protagónico en el desempeño del indicador. Así, el 51.7% del crecimiento de la presión tributaria nacional se derivó de este fenómeno. Curiosamente, la mayor proporción del cambio mencionado (2.9 p.p. equivalentes al 63.0% de dicha variación) se produjo durante el lapso 2004/09, lo cual explica la casi totalidad del incremento de la presión tributaria de tal período. Luego, el crecimiento de este indicador resultó mayor en la segunda parte de la década. No obstante, en este caso, la contribución de los impuestos fue superior al aporte proveniente de los RSS.

En efecto, el incremento en la recaudación de los impuestos a las ganancias (IG) y al valor agregado (IVA) superó al desempeño del PIB nominal. De hecho, la contribución de estos tributos a la presión tributaria se multiplicó en comparación con la performance registrada en la primera mitad del período analizado. Por su parte, el impuesto sobre los créditos y débitos a las cuentas bancarias (ICD) tuvo un comportamiento similar pero de una menor magnitud.

Tal crecimiento de la recaudación también tiene otras implicancias de naturaleza institucional. En efecto, el texto constitucional establece ciertas reglas de carácter general que rigen la administración de los recursos fiscales. En particular, asigna potestades y competencias tributarias a la nación y a las provincias. En tanto, la última reforma – que data de 1994 – otorgó rango constitucional al régimen de coparticipación federal de impuestos y, al mismo tiempo, detalló las pautas a las que debería ajustarse tal mecanismo de distribución de fondos. Respecto a este último punto, es necesario remarcar que dicha adecuación debería haberse concretado dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia del nuevo texto pero tal meta no fue

⁴ Resume los aportes y contribuciones correspondientes a los empleados, empleadores y autónomos.

⁵ Incluye el gravamen sobre las rentas obtenidas por personas físicas y por compañías.

⁶ Comprende los derechos aduaneros (exportación e importación), sobre operaciones cambiarias y la tasa de estadística.

48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

concretada. En definitiva, tal distribución de fondos ha respondido al diseño preexistente sólo modificado, en el margen, por determinados acuerdos suscritos por los gobernadores y el poder ejecutivo nacional.

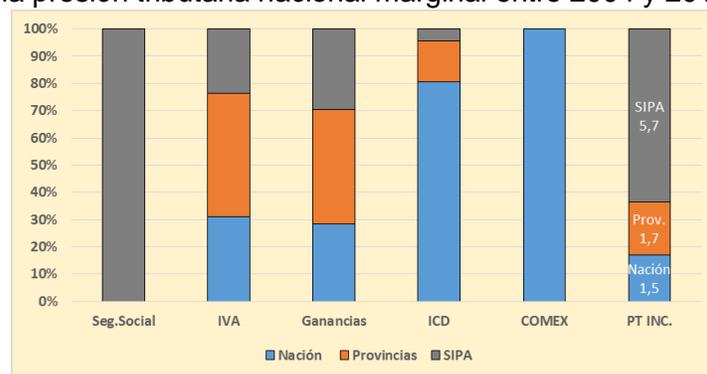
En tal contexto, no se debe olvidar la significativa vinculación entre el régimen de coparticipación y el sistema previsional (SIPA). Si bien este último cuenta – para financiar sus prestaciones y otros gastos – con recursos propios (los RSS), durante los años '90 del pasado siglo se afectaron recursos impositivos con motivo de la implementación del régimen de capitalización de aportes personales. El cambio en el destino de los aportes provocó que, en el corto plazo, el sistema previsional quedara parcialmente desfinanciado. Luego, para cubrir tal déficit el gobierno afectó ingresos impositivos coparticipables que, en otras palabras, significó un incremento de la participación nacional sobre la masa de este tipo de impuestos (el IG, el IVA, entre otros). Es necesario notar que tal decisión quedó plasmada en sucesivos acuerdos suscritos entre la nación y las provincias. Sin embargo, con la posterior restauración del sistema de reparto, no se revirtió tal afectación de recursos tributarios, manteniéndose tal status quo durante el período de la investigación.

En definitiva, el esquema de distribución de fondos reúne a tres protagonistas: la nación, las provincias y el SIPA. Consecuentemente, es apropiado preguntarse sobre cómo se ha difundido el incremento de la presión tributaria, descrito previamente, sobre estas instancias jurisdiccionales.

En la gráfica que se acompaña a continuación se exhibe una estimación⁷ de la distribución jurisdiccional del resultado del incremento de la presión tributaria nacional producido entre 2004 y 2014. De esta manera, el referido aumento en el nivel de presión tributaria (9.8 %) tuvo como principal beneficiario el SIPA (63.5%). En este caso, la mayoría de este incremento (79.0%) corresponde a una recaudación superior de aportes personales y contribuciones patronales.

En tanto, el Tesoro Nacional percibió el 16.9% del crecimiento de los ingresos públicos, mientras que el remanente (19.6%) tuvo por destinatario el conjunto de las provincias.

Gráfico N° 1 – Estimación de la distribución de la presión tributaria nacional marginal entre 2004 y 2014



⁷ A los efectos de realizar esta estimación se tomó en cuenta el régimen de distribución aplicable a cada tributo. En tal contexto, se estimó un coeficiente por impuesto de acuerdo con la normativa vigente. Dado que el análisis se concentra en el incremento de la presión tributaria, se excluyó del cálculo las sumas fijas que se detraen de la base de distribución con destinos específicos. Este criterio se sustenta en el carácter incremental del análisis, asumiendo que dichas sumas se imputan a la base común de recaudación de los períodos comparados.

48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

Luego, excluyendo los recursos de la seguridad social, el crecimiento estricto de la presión impositiva nacional significó 4.3 pp. en el período observado. En el mismo lapso, la recaudación provincial, en términos del PIB, creció 2.2 pp. De esta manera, se estima que los recursos provinciales de naturaleza impositiva crecieron 3.9 pp. superando, claramente, los atribuibles a la nación (1.5 pp.)

No obstante, si se observa con mayor detalle el desempeño del sector Seguridad Social, entre 2004 y 2014, se podrán advertir ciertos cambios que resultan relevantes en materia de ingresos públicos. Concretamente, en 2004 las cuentas arrojaban déficit (0.4 pp.) a pesar de contar con asignaciones de recursos impositivos adicionales a los RSS. En tanto, en 2014, se registró superávit (0.5 pp.) y esta circunstancia significó una liberación de recursos para su aplicación a otros fines⁸ y, consecuentemente, una ampliación fáctica de la participación relativa del estado nacional sobre los fondos impositivos.

En este contexto, resulta evidente que existe una relación entre recaudación y distribución de los fondos impositivos y que esta última dimensión es la relevante para los agentes de decisión públicos. También debe considerarse un aspecto menos notorio: la interacción entre los tributos. Así, desde una perspectiva provincial, por ejemplo, un incremento en los RSS implica una menor recaudación en el impuesto a las ganancias y, con ello, una menor masa coparticipable. Un fenómeno similar ocurriría con un incremento en el ICD que repercutiría negativamente en la participación subnacional en el IVA y el IG.

Este panorama permite apreciar que una modificación de la base de imposición de un tributo implica un grado de complejidad mayor a la dimensión de su recaudación. Este planteamiento es válido aun considerando a las provincias (y a los legisladores de cada jurisdicción) como un bloque de decisión homogéneo que responde a los mismos intereses y fines. Sin embargo, la participación relativa de cada provincia no es idéntica y su eventual modificación debería ajustarse a las pautas establecidas en la Constitución Nacional. Los hechos evidencian que, a pesar del plazo dispuesto por la última reforma, no ha existido un consenso para modificar el status quo a pesar del cambio de distintos gobiernos y protagonistas tanto en el ámbito nacional como provincial. Sobre este último punto volveremos en la Sección 5.

4. Segunda Interrogante: la perspectiva del administrador

Si bien la relación financiera entre la nación y las provincias agrega complejidad a la cuestión, no es el único factor. De los datos precedentes se desprende el rol preponderante que asume la nación en materia fiscal, en general, y en el plano tributario, en particular.

Tal como se ha señalado previamente, las competencias y potestades tributarias son fijadas, en primera instancia, por el texto constitucional. No obstante, recae en el poder legislativo la responsabilidad de regular las facultades del ejecutivo en esta materia o, en otras palabras, establecer limitaciones relevantes sobre el poder fiscal respecto a las bases de imposición así como los tipos o tasas y escalas aplicables en cada tributo. En definitiva, se trata de fortalecer las garantías constitucionales del contribuyente.

⁸ Fundamentalmente, a incrementar el stock de inversión financiera, según se desprende de la información publicada por la Secretaría de Hacienda nacional.

Ver http://www.mec.gov.ar/onp/html/ejectexto/cuenta_nac_dosuno.html?var1=cuentanacdosatorce

48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

No obstante, como señalan Brennan y Buchanan (1987) en el caso que las limitaciones resulten demasiado restrictivas aparecerán *“...las presiones postconstitucionales para evitar las limitaciones por medio de ajustes en torno a las interpretaciones de la constitución, diseñadas para ampliar las bases y para permitir unas estructuras más flexibles de los tipos impositivos, que, en términos amplios, faciliten un desplazamiento desde la especificidad a la generalidad...”*

En el caso argentino, la redacción de las leyes impositivas así como su aplicación recae en el poder ejecutivo o administrador. Consecuentemente, los criterios y grados de libertad del recaudador – administrador para interpretar las limitaciones mencionadas previamente se convierten en relevantes a los efectos del presente análisis.

Autores como los ya mencionados Brennan y Buchanan han planteado que los agentes gubernamentales exhiben una conducta maximizadora en materia fiscal. Esta perspectiva resulta alternativa a las visiones de otros teóricos de la hacienda pública que han postulado que ciertos objetivos, como la equidad o la eficiencia, gobiernan la política fiscal.

En el caso argentino esta discusión, tal vez, pueda visualizarse más gráficamente si se circunscribe a un tributo específico: el impuesto a las ganancias. Tradicionalmente, este tributo ha sido diseñado sobre bases progresivas, asumiendo la premisa que ese procedimiento permite alcanzar una mayor equidad en la distribución del ingreso.

Para alcanzar tal objetivo, el IG incorpora una serie de deducciones personales, fijadas en forma independiente del nivel de renta del contribuyente, y una escala de tipos impositivos crecientes con el nivel de ingreso. De esta manera, a medida que se incrementa la renta, las deducciones pierden relevancia y se aplican tipos más elevados.

Ahora bien, en contextos inflacionarios, el funcionamiento de este mecanismo puede verse distorsionado, si estos conceptos han sido establecidos en forma nominal y no se ha contemplado un procedimiento de ajuste automático de tales magnitudes.

La experiencia argentina es un ejemplo de este fenómeno. Si bien, históricamente, se preveía la actualización de dichos conceptos mediante la utilización de índices de precios, con la vigencia del régimen de convertibilidad monetaria tal práctica se dejó de lado. Luego, una vez abandonado tal régimen, se mantuvo la restricción sobre los mecanismos de indexación automáticos y, consecuentemente, en materia impositiva se requería la intervención tanto del poder ejecutivo como del legislativo para el ajuste de los valores nominales contemplados en la normativa.

En este contexto, debe recordarse que la iniciativa de la modificación de las magnitudes referidas corresponde al ejecutivo y, consecuentemente, éste puede “administrar” la dinámica de este proceso. Al carecer de automaticidad, pues, las decisiones en esta materia – tanto oportunidad como gradación – ingresan en el campo de su discreción. Con la consolidación del proceso inflacionario este fenómeno resultó más gravoso para los contribuyentes, pues, el retraso relativo en el ajuste significó una mayor carga tributaria, lo cual se puede observar en la evolución de la

No obstante, ésta no ha sido la única consecuencia. En efecto, la progresividad, uno de los objetivos centrales que justifican la existencia de este tributo, se ha visto seriamente deteriorada a raíz de la corrección azarosa de la base de imposición. Así, lo han mostrado Hoyos y Othar (2012) a partir de la realización de varios ejercicios con datos oficiales, concluyendo que *“...la omisión de ajuste de los valores nominales contenidos en ella, ha conducido a la consolidación de un escenario con un tributo menos progresivo...”*

48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

Con posterioridad a este último trabajo, se ha promulgado normativa que regula el tributo con modificaciones más radicales que ha implicado otorgar un tratamiento fiscal diferente a contribuyentes en circunstancias análogas, deteriorando, aún más, la dimensión progresividad.

En definitiva, esta situación muestra que el fisco actuará en función de los incentivos que enfrente. Una débil estructura institucional, que habilite una importante dosis de discrecionalidad, favorecerá una conducta maximizadora frente a los contribuyentes. En consecuencia, las probabilidades de una reforma tributaria – que contemple una limitación del grado de discrecionalidad – son bajas en la medida que la iniciativa dependa del propio administrador, pues, en cierta medida acotaría sus grados de libertad para ejecutar las políticas que interprete como convenientes.

De esta manera, sumamos un segundo factor de diseño institucional que afecta las chances para el desarrollo de una reforma tributaria, cualquiera que sea el objetivo perseguido, no alineada con el mantenimiento del estado de situación vigente.

5. Tercera Interrogante: la visión de las provincias

La última reforma constitucional incorporó entre sus innovaciones, el régimen de coparticipación. Si bien este esquema no es novedoso, pues precedía a la reforma, si lo es la explicitación de las pautas a las que debería ajustarse dicho sistema. En los hechos, esto implicaría la sustitución de los actuales coeficientes asignados a cada provincia por un nuevo cuadro de parámetros que surgiría de la ponderación de las variables detalladas en el texto constitucional. Ahora bien, ¿cuáles son los problemas que acarrea tal sustitución?

En primer término, la Constitución establece específicamente “...*La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional...*” De este texto se deriva que es necesario alcanzar el consenso de las distintas jurisdicciones en, al menos, tres decisiones interpretativas. Así, es necesario precisar “las competencias, servicios y funciones”, “los criterios objetivos de reparto” y “grado equivalente”.

Respecto al primer aspecto, tal definición involucra, a su vez, dos dimensiones: (i) ¿cuáles son los servicios computables?, y (ii) ¿cuáles son las características de la prestación? Es razonable pensar que pueden existir diferencias entre las provincias respecto de la oferta de servicios, en su grado de complejidad, y la estructura prestacional de los mismos. Es probable que ello pueda convertirse en un factor controversial al momento de ponderar su incidencia relativa en la distribución de los fondos. Similares comentarios podrían realizarse respecto a la interpretación de los términos “objetivos” y “equivalente”.

A modo de ejemplo, es razonable asumir que la educación primaria es uno de los servicios considerados en este problema. Luego, si dos provincias de características similares tienen estructurado el servicio de forma diferente (por ejemplo, distinto tamaño de cohorte), tendremos costos de operación desiguales y la pregunta será: ¿cuál modelo debe tomarse como referencia? Y si esta diferencia se multiplica con el número de provincias, ¿cómo debería procederse?

En segundo lugar, asumiendo la resolución del primer punto, la redacción del texto constitucional, implícitamente, está marcando que tal definición es dinámica. Esto es, un nuevo acuerdo debería definir instancias de revisión de los criterios de distribución de los fondos impositivos adoptados.

48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

Si bien esto es lógico, también es claro que una cláusula de esta naturaleza podría agregar cierta incertidumbre sobre la evolución futura de las transferencias a recibir.

A modo de ejemplo, asumiendo que otras cuestiones se encuentran resueltas, podemos presumir el siguiente caso. El crecimiento de ciertas actividades en una determinada provincia podría mejorar sus indicadores relativos de desarrollo y, por tanto, repercutir en una menor participación en los ingresos coparticipables, de acuerdo con los criterios mencionados previamente. Por otra parte, es probable que las empresas tributen localmente en forma parcial y que, por tanto, la provincia no logre capturar en su recaudación el efecto pleno del crecimiento mencionado. Consecuentemente, se podría dar un juego de ganancias y pérdidas fiscales que, a priori, no se podría determinar su resultado.

Por último, un cambio en el régimen implica, probablemente, establecer algún proceso de transición o convergencia hacia el nuevo esquema. En este contexto resulta relevante el punto de partida de cada jurisdicción y las diferencias existentes en materia de gestión del sector público.

Abona la hipótesis de la incertidumbre, al menos, dos elementos. El primero es el grado de dependencia de los recursos recaudados nacionalmente. De acuerdo con datos oficiales⁹, referidos a 2012, la participación promedio de estos fondos en el conjunto de los ingresos provinciales rondó el 47,5%. Este porcentaje se ha mantenido relativamente estable desde 2004, pues, el promedio correspondiente a este lapso temporal ascendió a 47,3%. El segundo elemento es la volatilidad de este indicador si se desagrega la participación de los recursos tributarios provinciales coparticipados. En efecto, tomando como referencia 2012, se observa que el indicador presenta una variabilidad del 33.8%, con un piso del 9.8% (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), un máximo del 75.6% (Corrientes) y una mediana de 57.7%, evidenciando a las claras la diferente posición relativa de cada jurisdicción. En definitiva, bastante más de la mitad de las jurisdicciones (18) presenta una alta dependencia de la capacidad recaudatoria federal y, por tanto, del diseño de los impuestos nacionales.

Como se puede advertir las potenciales controversias, a partir de la incertidumbre que genera cada punto considerado, podrían alimentar los incentivos para convalidar el actual estado de situación que responde a un acuerdo ya alcanzado. De hecho, la evidencia indica que el único acuerdo a nivel subnacional respecto al régimen de coparticipación reside en su no modificación.

6. Conclusiones

El análisis planteado ha surgido, en cierta medida, por el surgimiento de algunas paradojas. En primer término, ¿cómo ha sido posible que haya crecido significativamente la presión tributaria sin una reforma de fondo? En segundo lugar, dicho crecimiento se ha visto reflejado, principalmente, en las cuentas nacionales, ¿cómo las provincias no han impulsado un cambio en el régimen de distribución de tales fondos? Por último, el diseño institucional, ¿permite alinear intereses que no alientan una reforma impositiva de fondo?

La principal cuestión es interrogarnos, entonces, respecto a los resultados de la estrategia de recaudación seguida por el fisco desde la óptica de los agentes gubernamentales. Si se adopta una perspectiva de maximización del ingreso fiscal, veremos que se puede calificar de “exitosa”,

⁹ Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

más allá de sus efectos sobre el sector privado y la productividad de la economía. La evidencia muestra que el último año ha mostrado el pico de recaudación histórico, colocando a Argentina en los máximos niveles junto con Brasil.

El crecimiento de la presión tributaria se ha fundado, entre 2004 y 2014, en cinco fuentes principales: (i) los recursos de la seguridad social, (ii) impuesto al valor agregado, (iii) impuesto a las ganancias, (iv) impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias, (iv) tributos sobre el comercio exterior, y (v) los tributos provinciales.

No obstante, el mayor crecimiento de los recursos tuvo por destino las cuentas nacionales, y estuvo fundamentalmente motorizado por los RSS, especialmente luego de la eliminación del régimen de capitalización de aportes personales. Tanto en estos tributos como en los otros listados ha incidido para su crecimiento el fenómeno inflacionario que ha potenciado las bases de imposición. Adicionalmente, el limitado alcance de ciertos instrumentos atenuadores (deducciones, mínimos, escalas, etc.) en virtud de su dependencia del ajuste discrecional del poder administrador, ha mejorado la performance recaudadora.

Este positivo panorama parecería propicio para una modificación del régimen de transferencias. La cuestión radica en que cualquier cambio en dicho sistema debería ajustarse a las pautas establecidas por la última reforma constitucional. Las dificultades en el cálculo del impacto de una innovación de esta naturaleza desalentarían tal proceso. Nótese que la propia incertidumbre asociada al punto de partida relativo de las jurisdicciones y la dinámica futura de los parámetros que se adoptaran a tal efecto, podrían desanimar un cambio del status quo.

Luego, una reforma tributaria integral, más allá de los criterios y objetivos que se persigan, parece poco probable dados los incentivos que enfrentan los agentes gubernamentales en el entorno institucional actual.

48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

7. Referencias bibliográficas

Brennan G. & J.M. Buchanan (1987) *El Poder Fiscal*. Unión Editorial, Madrid

Hoyos Maldonado, D. y Othar, J. A. (2012) *Impuesto a las Ganancias: Las interrelaciones entre progresividad, inflación y técnica legislativa en el caso argentino*. XLII Jornadas Tributarias. Colegio de Graduados en Ciencias Económicas, 14 al 16 de noviembre, Mar del Plata.

Yin, R (1989) *Case Study Research: Design and Methods*. Ed. Sage, Newbury Park, CA.

CARACTERIZACION DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN CONTEXTOS DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL. EL CASO DE LA CREACIÓN DE NUEVOS MUNICIPIOS

48 JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS.
Universidad Nacional de Córdoba, Septiembre 2015

Dra. Natalia Porto, Mg. Walter Rosales y Cr.
David Gulayin*

Depto. de Economía, Facultad de Ciencias
Económicas,
Universidad Nacional de La Plata

Abstract

El objetivo de este trabajo es identificar el comportamiento de las variables fiscales en el caso de la creación de nuevos municipios. En base a los hechos estilizados identificados para países de América Latina, se analiza el caso particular de los municipios de la provincia de Buenos Aires. La creación de nuevos municipios podría implicar gastos per cápita crecientes, y débil capacidad de recaudación, por lo que estos municipios serían transferencias dependientes, lo que implica un apartamiento de un funcionamiento eficiente.

JEL: H7 (H72, H77)

Palabras claves: federalismo fiscal, descentralización fiscal, gobiernos municipales.

*Natalia Porto, Instituto de Investigaciones de la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, Departamento de Economía-UNLP: natalia.porto@econo.unlp.edu.ar.

Walter Rosales, Instituto de Investigaciones de la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales,, Departamento de Economía-UNLP: walter75@yahoo.com

David J. Gulayin, Instituto de Investigaciones y Estudios Contables - UNLP: gulayindavid@hotmail.com

1 Introducción

El objetivo de este trabajo es identificar el comportamiento de las variables fiscales en el caso de la creación de nuevos municipios. En base a los hechos estilizados identificados para países de América Latina, se analizará el caso particular de los municipios de la provincia de Buenos Aires.

Los procesos de descentralización fiscal observados en América Latina no solo se han traducido en mayores responsabilidades de funciones a nivel local sino también en la ampliación de la cantidad de gobiernos locales. La motivación de estos procesos podría obedecer a las ventajas de la descentralización identificados por Oates (1977) pero también a la influencia de determinantes históricos, sociales y políticos más complejos.

Sin embargo, estos fenómenos pueden tener efectos contradictorios en términos del desempeño y funcionamiento de estos nuevos municipios que, en general, son municipios de tamaño relativamente pequeño (en relación al resto de los municipios o al promedio). De acuerdo a la evidencia empírica, se observa que el gasto medio per cápita de municipios relativamente pequeños es más alto que el promedio, son más dependientes de las transferencias provenientes del nivel superior de gobierno, y presentan en general débil capacidad fiscal para financiarse con recursos propios.

BID (2010) presenta una caracterización fiscal de aproximadamente 15 mil municipios de América Latina mostrando una gran heterogeneidad de municipios entre países y al interior de estos. Se identifican algunos hechos estilizados: i) el gasto per cápita de los gobiernos locales tiene forma de U en función del tamaño de la población; ii) los recursos de transferencias de niveles superiores de gobierno son crecientes con el tamaño de la población; iii) los recursos propios de los municipios son crecientes con el tamaño de la población.

En la misma línea Porto, Garriga y Rosales (2010) estudian la relación entre tamaño del grupo-dado por población- y variables fiscales municipales-gastos, recursos propios y correspondencia fiscal para 9.500 municipalidades correspondientes a un conjunto de países de América del Sur y encuentran que la correspondencia fiscal, que depende de las elasticidades gasto-población y recursos propios-población, crece monótonamente con el tamaño del grupo como consecuencia de la intersección entre gastos y recaudación propia. La respuesta de los gastos y de los recursos propios no es homogénea para distintos tamaños de la población.

Siguiendo el planteo conceptual de Litvack y Oates (1970) y la aplicación de Porto, Garriga y Rosales (2010), en este trabajo se estiman las elasticidades-población de las principales variables fiscales (gastos per cápita, recursos propios transferencias per cápita y correspondencia fiscal) para los municipios de la Provincia de Buenos Aires para el año 2013. Los resultados obtenidos permiten aproximar el análisis al impacto fiscal de la creación potencial de nuevos municipios.

El trabajo se organiza de la siguiente forma. En la sección 2 se desarrolla el marco conceptual a través de una revisión de la literatura que analiza la relación del tamaño de las jurisdicciones con las principales variables fiscales. En la sección 3 se presenta un conjunto de hechos estilizados que caracterizan al sector público municipal y la tendencia observada en la creación de nuevos municipios en América Latina y Argentina. También se analiza el caso de la provincia de Buenos Aires y se hace una mención especial al último municipio creado en la provincia de Buenos Aires (Lezama, 2009). En la sección 4 se estiman elasticidades-población correspondientes a las variables fiscales de interés y se infieren, a partir de los resultados, las implicancias fiscales de la creación de nuevos municipios. En la sección 5 se hace referencia a los criterios de creación de municipios adoptados en diferentes casos. Finalmente se presentan los comentarios finales.

2 Marco teórico

2.1 Efectos económicos de la descentralización

En la literatura se identifican beneficios y costos de la descentralización. A partir del Teorema de la Descentralización de Oates (1977), se enfatizan las ganancias de bienestar derivadas de este proceso al permitir, por ejemplo, la posibilidad de ajustar la provisión de bienes públicos a las preferencias de los ciudadanos de cada comunidad. A su vez, se reconocen otros beneficios tales como generar las oportunidades para la innovación y el desarrollo en la provisión de bienes públicos, y el estímulo a la mayor participación ciudadana y control político. En contraposición, también se da cuenta de desventajas de la descentralización, tales como el no aprovechamiento de economías de escala, la posibilidad de que existan ineficiencias en la provisión de bienes públicos locales, la exportación de impuestos, externalidades y comportamientos burocráticos, entre otros efectos.

Es importante destacar que la participación ciudadana se vería motivada con gobiernos locales más pequeños. Esto sería un aspecto que propiciaría una mayor accountability. Hay precisamente una preferencia de los ciudadanos por mayor

accountability, por lo que conforme a la teoría de la segunda generación del federalismo fiscal, uno de los determinantes de la descentralización.

2.2 Tamaño del grupo y variables fiscales

En los modelos de provisión óptima de bienes públicos puros, se asume que los costos marginales de provisión de bienes públicos no varían con el tamaño de población. Pero este supuesto puede levantarse, aportando un análisis más amplio sobre el efecto del tamaño de población sobre las variables fiscales de los gobiernos locales.

Porto (2002) hace una revisión de la literatura y plantea los modelos de provisión óptima de bienes públicos congestionables. En Porto, Garriga y Rosales (2010) se estudia la relación de las principales variables fiscales de los gobiernos locales y su relación con el tamaño de población. Una de las relaciones que se indaga en ese trabajo es la que puede existir entre la correspondencia fiscal media (CFMe) y el tamaño de la población de una municipalidad. La respuesta teórica es que lo que ocurra con la CFMe depende de las elasticidades-población de los gastos ($E_{g,p}$) y de los recursos propios municipales ($E_{r,p}$).

2.2.1 Respecto del gasto público:

En relación al tamaño del gasto público local y la población pueden plantearse distintos escenarios:

- i) **Provisión de bien público municipal “puro”:** estos bienes son aquellos cuyo costo marginal de producción es constante y su provisión no origina costos fijos. El gasto total per cápita que realizan los gobiernos locales depende de la elasticidad-precio de la demanda (Porto, 2002). Al considerar municipalidades con mayor población, el costo unitario del bien público disminuye (y, por consiguiente, también lo hace el precio-impuesto), ya que aumenta el número de consumidores entre los que se divide el costo de provisión del bien. Lo que ocurra con el gasto per cápita dependerá de la elasticidad-precio de la demanda: aumentará (disminuirá-permanecerá constante) si la elasticidad es mayor (menor-igual) que la unidad. Si es inelástica (supuesto razonable para los bienes públicos), el gasto per cápita disminuye con la población.

- ii) **Provisión del bien con costo fijo:** en este caso al efecto precio anterior se agrega el efecto ingreso de la difusión del costo fijo entre un mayor número de habitantes.
- iii) **Provisión de bienes congestionables:** una mayor población puede originar tanto aumento como disminución del precio-impuesto (dependiendo de la elasticidad población del costo de congestión). La razón es que la introducción de un consumidor adicional genera dos efectos opuestos sobre el precio del bien: por un lado, un consumidor adicional carga con una parte del costo de provisión del bien, lo que tiende a reducir el precio pagado por el resto de los individuos. Por otro lado, el consumidor adicional aumenta el costo por congestión.

Si la congestión es alta de modo que el precio-impuesto aumenta con la población, el gasto per cápita aumentará (disminuirá-permanecerá constante) si la demanda es inelástica (elástica-elasticidad unitaria). Por ejemplo, si la elasticidad del costo de congestión es mayor que 1 y la demanda por bienes públicos es inelástica, entonces el gasto per cápita en bienes gestionables será mayor en las jurisdicciones más pobladas.

Si existen varios bienes municipales, aquellas de mayor tamaño proveerán más bienes que las municipalidades más pequeñas y, en ese caso, el gasto per cápita aumentará con el tamaño de la población debido al denominado el “efecto zoológico” (Oates, 1988).

Además de la población existen otras variables que determinan el nivel del gasto, por ejemplo, el ingreso y las transferencias recibidas de los niveles superiores de gobierno. Si los bienes municipales son normales, el gasto per cápita será mayor en las municipalidades con mayor ingreso per cápita y mayor transferencia per cápita –el incremento dependiendo de la elasticidad-ingreso y de la elasticidad-transferencias del gasto.

2.2.2 Respecto de los recursos propios:

Podría plantearse que no hay una relación entre recursos propios de los gobiernos locales y tamaño de la población, dependiendo del sistema de financiamiento municipal.

Si la municipalidad se financia solo con recursos propios, la relación con la población depende del sistema tributario municipal y de su administración. Por ejemplo, si la

administración tributaria es eficiente (no hay evasión) y el sistema municipal está diseñado en forma per cápita (“polltax”), la elasticidad $E_{rp,p}$ será igual a uno: la recaudación de recursos propios per cápita se mantiene constante ante aumentos en la población. Si existe cierto nivel de evasión, y la eficiencia de la administración tributaria depende positivamente del tamaño de la población, la $E_{rp,p}$ será mayor que uno: la recaudación per cápita aumenta con la población. Si el sistema y la administración tributarias se adaptan a la variación del gasto, $E_{rp,p} = E_{g,p}$.

En caso de que el sistema tributario municipal grave las actividades económicas que se realizan en su jurisdicción es de esperar que las municipalidades de mayor tamaño poblacional tengan mayores bases imponibles por habitante ya que, como ocurre con el efecto “zoo” en los bienes municipales, también en este caso existirá una mayor variedad de bienes privados (espectáculos deportivos y artísticos, supermercados, grandes tiendas, etc.).

3 Evidencia empírica

Esta sección presenta un conjunto de datos a nivel mundial, para América Latina y para Argentina que caracterizan a las distintas jurisdicciones, en relación a su tamaño promedio, teniendo en cuenta cantidad de jurisdicciones, población y superficie.

3.1 Evidencia a nivel regional mundial

La Tabla 1 muestra evidencia a nivel mundial sobre la cantidad de unidades del tercer nivel de gobierno, el tamaño de población promedio y superficie promedio. De las regiones presentadas se diferencia América del Sur, donde las jurisdicciones del tercer nivel de gobierno tienen un tamaño de población relativamente grande (7 veces más que Europa) y una extensión promedio 10 veces superior a la de dicha región. Conforme a los datos presentados, habría evidencia de mayor fragmentación en las regiones más desarrolladas como Europa y América del Norte.

Tabla 1. Niveles de fragmentación: cantidad de gobiernos locales (tercer nivel de gobierno), población promedio y superficie promedio.

Región	Cantidad de jurisdicciones nivel 3	Población promedio jurisdicciones nivel 3	Superficie promedio de jurisdicciones nivel 3 (Km ²)
América Central y Caribe	2,082	38,613	354
América del Sur	12,199	31,857	1,429
América del Norte	89,149	5,014	226
Europa	162,681	4,517	143

Fuente: Martínez-Vázquez y Gómez Reino (CAF, 2008)

3.2 Hechos estilizados en América Latina en relación al tamaño

BID (2010) presenta una caracterización fiscal de los más de 15 mil municipios de América Latina que muestra una gran heterogeneidad de municipios entre países y al interior de estos. Se identifican algunos hechos estilizados: (i) el gasto per cápita de los gobiernos locales tiene forma de U en función del tamaño de la población; (ii) los recursos de transferencias de niveles superiores de gobierno son crecientes con el tamaño de la población; (iii) los recursos propios de los municipios son crecientes con el tamaño de la población. La Tabla 2 resume los resultados encontrados:

**Tabla 2. Municipios de América Latina (2010).
Variables fiscales, cantidad de municipios y tamaño de población**

Variables	<5.000	e/5.000 y 10.000	e/10.000 y 50.000	e/50.000 y 100.000	E/100.000 y 500.000	>500.000	Total
Cantidad de gobiernos locales	4,965	3,050	5,991	945	720	116	15,747
% de población	2.4	4.4	25.4	12.8	28.7	26.2	100
Recursos propios per cápita (en U\$)	44	28	33	61	88	153	84
Gastos per cápita (en U\$)	424	302	237	223	240	305	261
Transf. Per cápita (en U\$)	373	268	201	157	152	149	175
Correspondencia fiscal media (en %)	10.4	9.2	13.7	27.6	36.5	50.2	32.0

Fuente: Porto, Garriga y Rosales (BID, 2010)

Algunas regularidades interesantes pueden destacarse. La mitad de los municipios tienen un tamaño de población menor a 10 mil habitantes mientras que menos del 1% corresponde a grandes jurisdicciones de más de 500 mil habitantes. La población se encuentra concentrada en los grandes centros urbanos dado que algo más del 10% de los municipios más grandes (los mayores a 50 mil habitantes) contienen a casi el 70% de la población. Por el lado de los gastos per cápita, es posible concluir que tienen forma de U indicando que en municipios pequeños el gasto per cápita es decreciente debido al efecto de economías de escala¹ y que en municipios de mayor tamaño, el gasto per cápita es creciente debido, por ejemplo, a la mayor variedad de bienes provistos (efecto zoo) o por el efecto congestión. En cuanto a los recursos propios per cápita, son relativamente bajos pero crecientes con el tamaño de la población. Finalmente, las transferencias son decrecientes con el tamaño de la población siendo los municipios más pequeños transferencia-dependientes y entonces con relativamente bajos niveles de correspondencia fiscal. La correspondencia fiscal es creciente con el tamaño de población.

3.3 Evidencia de creación de nuevos municipios

3.3.1 En América Latina

En América Latina se observa una tendencia creciente en el número de municipios. A nivel agregado, los municipios pasaron de ser 14.390 en el año 1994 para llegar a casi los 16.000 en el año 2010, encontrándose una caída en el tamaño promedio de los mismos. Algunos casos particulares merecen especial atención: por ejemplo, Bolivia pasó de tener 29 municipios en 1994 a 337 en 2010, impulsado por la Ley de Participación Popular que profundizaba el proceso de descentralización; Uruguay crea sus municipios a partir de 2010 mediante la Ley 18567; en Brasil la cantidad de municipios pasó de 4.491 (año 1991) a 4.974 (año 1993) para llegar a 5.564 en el 2010; Perú paso de 1.680 distritos en 1981 a 1.793 en 1993 y a más de 2.000 en el 2010, mientras que en Colombia se crearon más de 100 municipios entre el año 1986 y 2010.

¹ Martínez-Vázquez (2008) presenta una interesante revisión de casos donde se detalla la evidencia de la existencia o no de economías de escala en la provisión de bienes públicos, identificando cierta ambigüedad en los resultados. Al mismo tiempo, destaca la escasez de estudios realizados para América Latina.

La Tabla 3 muestra, para un conjunto de países seleccionados de América Latina, la variación porcentual de gobiernos locales y de la población promedio.

Tabla 3. Cantidad de Gobiernos Locales y promedio de población por país seleccionado

País	Cant. Gob. Local- Nivel 3 (1994)	Cant. Gob. Local- Nivel 3 (2010)	Variación %	Población Promedio 1994	Población Promedio 2010	Variación %
Argentina	1.967	2.112	7%	17.805	19.070	7%
Bolivia	24	337	1.304%	295.653	29.267	-90%
Brasil	4.974	5.564	12%	31.795	34.819	10%
Chile	334	345	3%	39.083	49.188	26%
Colombia	1.034	1.102	7%	31.769	41.434	30%
Costa Rica	81	81	0%	43.485	56.531	30%
Ecuador	193	221	15%	59.827	61.652	3%
El Salvador	262	262	0%	21.003	23.523	12%
Guatemala	330	332	1%	27.335	42.250	55%
Honduras	291	298	2%	18.865	25.054	33%
México	2.397	2.440	2%	38.266	44.922	17%
Nicaragua	143	154	8%	32.784	37.292	14%
Panamá	67	75	12%	41.574	46.053	11%
Paraguay	213	238	12%	22.162	26.676	20%
Perú	1.798	2.070	15%	13.081	14.089	8%
Uruguay	0	89	-	0	37.764	-
Venezuela	282	335	19%	74.528	85.322	14%
Total países seleccionados	14.390	16.055	12%	47.589	39.700	-17%

Fuente: Elaboración propia en base a Robert Andrew Nickson (Where is local government going in Latin America? A comparative perspective - 2011).

3.3.2 En Argentina

La Tabla 4 muestra la cantidad de gobiernos locales y promedio de población para las provincias argentinas. En 2001 existían según el Censo Nacional 2.196 municipios, pasando a ser 2.262 en el año 2013 (INDEC). En general, se destaca que los municipios creados pertenecen a provincias pequeñas en términos de población. Los mayores incrementos se dan en las Provincias de Santiago del Estero, Corrientes y San Luis. Por su parte, se observa que el aumento porcentual de los gobiernos locales en el caso argentino es inferior al de los países seleccionados anteriormente y que el promedio de población por gobierno local es inferior al promedio de América del Sur y

Asia y superior al de Europa y América del Norte (Martínez-Vázquez y Gómez Reino, 2008).

Tabla 4. Cantidad de Gobiernos Locales y promedio de población por provincias - Argentina

Provincia	Cant. Gob. Local- Nivel 3 - 2001	Cant. Gob. Local- Nivel 3 - 2013	Variación %	Población Promedio 2001	Población Promedio 2013	Variación %
Buenos Aires	134	135	0,70%	103.188	115.741	12%
Catamarca	36	36	0,00%	9.294	10.217	10%
Chaco	68	68	0,00%	14.477	15.519	7%
Chubut	45	47	4,40%	9.183	10.832	18%
Córdoba	428	427	-0,20%	7.165	7.749	8%
Corrientes	65	71	9,20%	14.323	13.980	-2%
Entre Ríos	266	273	2,60%	4.354	4.527	4%
Formosa	55	55	0,00%	8.847	9.639	9%
Jujuy	59	60	1,70%	10.371	11.222	8%
La Pampa	79	80	1,30%	3.789	3.987	5%
La Rioja	18	18	0,00%	16.110	18.536	15%
Mendoza	18	18	0,00%	87.758	96.607	10%
Misiones	75	75	0,00%	12.874	14.688	14%
Neuquén	57	57	0,00%	8.319	9.671	16%
Rio Negro	75	75	0,00%	7.371	8.515	16%
Salta	59	59	0,00%	18.289	20.584	13%
San Juan	19	19	0,00%	32.633	35.845	10%
San Luis	64	68	6,30%	5.749	6.358	11%
Santa Cruz	27	27	0,00%	7.295	10.147	39%
Santa Fe	363	362	-0,30%	8.266	8.825	7%
Santiago del Estero	71	117	64,80%	11.330	7.470	-34%
Tierra del Fuego	3	3	0,00%	33.693	42.402	26%
Tucumán	112	112	0,00%	11.951	12.930	8%
Total	2.196	2.262	3,00%	15.248	16.458	8%

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial del INDEC.

3.3.3 En Provincia de Buenos Aires

Para el caso de la Provincia de Buenos Aires la cantidad de gobiernos locales se ha incrementado la cantidad de gobiernos locales en un 5.5% en los últimos 30 años (Tabla 5) aunque esto ha sido en menor medida que los datos observados para los países de América Latina y Argentina. El grupo de Municipios que más creció en cantidad es el que se encuentra en el rango de los 100.000 y 500.000 habitantes,

asimismo el aumento de población de la provincia se concentró en los Municipios de más de 100.000 habitantes.

Tabla 5. Cantidad de Municipios, Población y Promedio según Censo 1980, 1991, 2001 y 2010.

Cantidad de Municipios	<5000	e/5000 y 10.000	e/10.000 y 50.000	e/50.000 y 100.000	e/100.000 y 500.00	>500.000	Total
1980	6	12	67	17	19	4	125
1991	5	13	69	14	19	7	127
2001	4	12	69	16	27	6	134
2010	5	10	68	17	28	7	135
Población Total							
1980	17.388	101.677	1.459.427	1.184.092	5.541.782	2.561.042	10.865.408
1991	13.921	106.793	1.618.838	1.046.403	5.230.885	4.578.134	12.594.974
2001	10.894	96.959	1.618.100	1.131.786	6.950.062	4.019.402	13.827.203
2010	16.567	83.854	1.616.344	1.197.455	7.381.117	5.329.747	15.625.084
Población Promedio por Municipio							
1980	2.898	8.473	21.782	69.652	291.673	640.261	86.923
1991	2.784	8.215	23.461	74.743	275.310	654.019	99.173
2001	2.724	8.080	23.451	70.737	257.410	669.900	103.188
2010	2.980	8.385	23.838	70.439	263.611	761.392	116.605

Nota: Si bien el Censo 2010 no incluye al Partido de Lezama, en esta tabla ha sido incluido.

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

3.4 El caso de los municipios de la provincia de Buenos Aires

Los municipios de la provincia de Buenos Aires se encuadran en las regularidades identificadas para América Latina tanto en variables demográficas como fiscales. La Tabla 6 ilustra este punto. En relación al tamaño poblacional, el 50% de los municipios tienen una población entre 10 y 50 mil habitantes; 15 municipios tienen una población menor a 10 mil habitantes; 7 tienen una población mayor a 500 mil habitantes; y el 80% de la población está concentrada en los 35 municipios más grandes (mayores a 100 habitantes). Respecto a las variables fiscales, los gastos per cápita muestran una tendencia decreciente muy marcada y los recursos propios per cápita presentan una tendencia decreciente con el tamaño aunque no muy definida. Dada las limitadas potestades tributarias de los municipios, en general se trata de jurisdicciones transferencias-dependientes. Los montos per cápita recibidos de niveles superiores de gobierno son mayores en los municipios más pequeños. La correspondencia fiscal es del 23% en municipios menores a 5 mil habitantes, y casi el doble en los municipios más grandes.

Tabla 6. Municipios de la provincia de Buenos Aires. Datos fiscales (2013), población (2010) y cantidad de municipios

Municipios	<5.000	e/5.000 y 10.000	e/10.000 y 50.000	e/50.000 y 100.000	E/100.000 y 500.000	>500.000	Total
Cantidad de municipios	5	10	68	17	28	7	135
Part. %	3.7	7.4	50.4	12.6	20.7	5.2	100
Población (en miles)	16.6	83.9	1,616.3	1,197.5	7,381.1	5,329.7	15,625.1
Part. %	0.1	0.5	10.3	7.7	47.2	34.1	100
Recursos propios per cápita (en \$)	2,612	2,174	1,677	1,214	1,355	930	1,238
Gastos per cápita (en \$)	11,071	7,915	5,779	3,448	2,713	2,018	2,886
Transf. Per cápita (en \$)	8,864	5,784	4,218	2,232	1,422	1,175	1,720
Correspondencia fiscal media (en %)	23.6	27.5	29.0	35.2	49.9	46.1	42.9

Fuente: elaboración propia en base a datos del Min. de Economía de la Prov. De Buenos Aires y Dir. De estadística de la provincia.

3.5 Antecedentes de creación de municipios en la provincia de Buenos Aires

Este apartado se ocupa de presentar brevemente los antecedentes de modificación en el número y tamaño de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires. La Tabla 7 resume la evolución de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires que han cedido territorio y población para la creación de nuevos municipios, aquellos que han desaparecido y aquellos que se han creado.

Tabla 7. Evolución de la cantidad, superficie y densidad de población de municipios de la Provincia de Buenos Aires en los Censos 1980, 1991, 2001 y 2010

Partido	1980			1991			2001			2010		
	Población	Superficie en km ²	Densidad hab/km ²	Población	Superficie en km ²	Densidad hab/km ²	Población	Superficie en km ²	Densidad hab/km ²	Población	Superficie en km ²	Densidad hab/km ²
Partidos que ceden territorios para la creación de nuevos partidos												
Cañuelas	25.391	1.152,2	22,0	30.900	1.152,2	26,8	42.575	1.190,1	35,8	51.892	1.190,1	43,6
Esteban Echeverría	188.923	390,9	483,3	275.793	390,9	705,5	243.974	120,2	2.029,4	300.959	120,2	2.503,4
Florencio Varela	173.452	206,0	841,8	254.997	206,0	1.237,6	348.970	189,9	1.837,7	426.005	189,9	2.243,3
General Pinto	18.030	4.350,0	4,1	11.610	2.541,4	4,6	11.129	2.541,4	4,4	11.261	2.541,4	4,4
Magdalena	21.710	3.361,0	6,5	22.409	3.361,0	6,7	16.603	1.785,3	9,3	19.301	1.785,3	10,8
Morón	598.420	129,3	4.626,7	643.553	129,3	4.975,7	309.380	55,7	5.558,4	321.109	55,7	5.769,1
Pilar	84.429	372,4	226,7	130.187	372,4	349,6	232.463	383,0	606,9	299.077	383,0	780,9
San Vicente	55.803	739,9	75,4	74.866	739,9	101,2	44.529	656,3	67,9	59.478	656,3	90,6
Partidos que desaparecen												
General Sarmiento	502.926	206,4	2.436,2	652.969	206,4	3.163,0	///	///	///	///	///	///
Nuevos partidos												
Ezeiza	///	///	///	///	///	///	118.807	236,8	501,7	163.722	236,8	691,4
Florentino Ameghino	///	///	///	7.516	1.808,6	4,2	8.171	1.808,6	4,5	8.869	1.808,6	4,9
Hurlingham	///	///	///	///	///	///	172.245	35,4	4.861,6	181.241	35,4	5.115,5
Ituzaingó	///	///	///	///	///	///	158.121	38,2	4.135,0	167.824	38,2	4.388,7
José C. Paz	///	///	///	///	///	///	230.208	50,2	4.589,5	265.981	50,2	5.302,7
Malvinas Argentinas	///	///	///	///	///	///	290.691	63,1	4.607,6	322.375	63,1	5.109,8
Presidente Perón	///	///	///	///	///	///	60.191	120,7	498,6	81.141	120,7	672,1
Punta Indio	///	///	///	///	///	///	9.362	1.550,7	6,0	9.888	1.550,7	6,4
San Miguel	///	///	///	///	///	///	253.086	82,8	3.056,6	276.190	82,8	3.335,6
Tres Lomas	///	///	///	7.596	1.262,5	6,0	7.439	1.262,5	5,9	8.700	1.262,5	6,9
Promedio total Provincia	172.466,8	4.839,8	621,6	196.796,5	4.764,2	673,3	204.847,5	4.517,1	812,6	231.482,7	4.517,1	879,0

Nota: No se incluye el partido de Lezama (creado en diciembre de 2009) y su población se computa con la del Partido de Chascomús.

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial del Ministerio de Economía de la Pcia. de Bs. As.

Conforme a lo observado, la división de municipios ha tenido impacto fiscal. En el estudio de la UNLP (2009) se describen antecedentes en la Provincia de Buenos Aires. En la Tabla 8 se presenta evidencia de dos casos de creación de Municipios en la Provincia de Buenos Aires del año 1995. En ambos casos el impacto fiscal neto se tradujo en mayores erogaciones a nivel consolidado. Por ejemplo, en 1996 se crea el municipio de Punta Indio a partir del de Magdalena. En dicho año el gasto total de Magdalena se redujo en un 19,5%, pero la suma de ambos Municipios mostró un aumento del 18,5%. En los 2 años siguientes se destacan los aumentos del 78% y 48% respectivamente en Punta Indio. Algo similar sucedió con Morón del cual se crearon las jurisdicciones de Hurlingham e Ituzaingo. Esto implicó una reducción del 24,6% de las erogaciones de Morón en 1996, pero lejos de reducirse, el gasto consolidado creció un 25% respecto del año anterior.

**Tabla 8. Impacto de la creación de municipios sobre el gasto.
Casos testigos. En miles de pesos corrientes**

Año	Magdalena	P. indio	Consolidado	Var % (Magdalena)	Var % (P.Indio)	Var % (Consolidado)
1995	7,313.9		7,313.9	-18.7		-18.7
1996	5,885.5	2,782.6	8,668.1	-19.5		18.5
1997	5,808.2	4,951.5	10,759.7	-1.3	77.9	24.1
1998	6,860.9	7,331.9	14,192.8	18.1	48.1	31.9

Año	Morón	Hurlingham + Ituzaingo	Consolidado	Var % (Morón)	Var % (Hurlingham + Ituzaingo)	Var % (Consolidado)
1995	109,880.6		109,880.6	-17.1		-17.1
1996	82,830.7	54,486.3	137,317.0	-24.6		25.0
1997	70,771.0	61,168.5	131,939.5	-14.6	12.3	-3.9
1998	82,896.1	65,501.2	148,397.3	17.1	7.1	12.5

Fuente: UNLP (2009) en base a datos del Min. De Economía de la prov. De Bs. As.

A su vez, se observa que el crecimiento de gastos ha sido financiado principalmente con mayores recursos de jurisdicción provincial, tal como se ilustra en la Tabla 10.

Tabla 10. Variación de los recursos propios municipales y de jurisdicción provincial. Casos testigos (en %)

Año	Morón		Huringam + Ituzaingo	
	Recursos propios	Recursos de Otra Jurisdicción	Recursos propios	Recursos de Otra Jurisdicción
1995	-15.8	-10.2		
1996	-24.9	-28.4		
1997	-0.9	-10.0	7.5	22.0
1998	0.4	7.5	3.3	15.7

Año	Magdalena		Punta Indio	
	Recursos propios	Recursos de Otra Jurisdicción	Recursos propios	Recursos de Otra Jurisdicción
1995	-0.1	-24.9		
1996	-33.3	1.7		
1997	-7.6	6.7	33.8	109.1
1998	6.2	12.4	2.6	66.9

Fuente: UNLP (2009) en base a datos del Min. De Economía de la prov. De Bs. As.

En resumen, se observa un incremento muy fuerte en el gasto luego de la división territorial, principalmente en el caso del Municipio más pequeño como Punta Indio, y un incremento también significativo de los recursos provenientes de otros niveles de gobierno. Esta situación debilita la correspondencia fiscal y aumenta la ilusión fiscal, con los riesgos que ello implica en términos de que los individuos residentes en una localidad perciban que los costos de aumentar el gasto público recaen sobre otras jurisdicciones. Como se vio en la sección II, uno de los potenciales costos de la descentralización con baja correspondencia fiscal es fomentar la ilusión fiscal de los Municipios. Estos dos casos parecen confirmar las predicciones teóricas.

3.6 El caso Chascomús-Lezama

La creación del municipio de Lezama, separándose de Chascomús, representa la más reciente división en la provincia de Buenos Aires. En base al estudio de la UNLP (2009) pueden destacarse algunos aspectos:

- **Tamaño:** El Municipio de Lezama es uno de los más pequeños de la Provincia de Buenos Aires (alrededor de 5 mil habitantes).
- **Demandas:** a diferencia de Lezama, el Municipio de Chascomús quedó con una población con condiciones de vida más precarias, menor cobertura de los

servicios públicos y por lo tanto mayores demandas tanto de programas sociales como de infraestructura.

- **Capacidad contributiva:** Con respecto a esta cuestión el Partido de Chascomús disminuyó relativamente su producto bruto per cápita y su capacidad contributiva “permanente” en función del valor de la tierra per cápita.
- **Impacto fiscal:** En lo que respectaba a las finanzas públicas del potencial nuevo Municipio de Lezama, las estimaciones de recursos y gastos preveían una baja correspondencia fiscal.

A la fecha, se dispone de información fiscal de Lezama para el ejercicio 2013, de la cual se destacan algunos aspectos:

- Si bien resultado financiero es ligeramente positivo, se encuentra entre los municipios con menor valor del indicador.
- El gasto total per cápita asciende a 8.684 pesos, superior al promedio de todos los municipios de \$2.886.
- La correspondencia fiscal del Partido de Lezama fue del 19,54%. Es decir, que solo financia menos del 20% de sus gastos con recursos propios.
- En Lezama el peso del Gasto en Personal con respecto a las Erogaciones Corrientes fue del 68,22%. Incluso se encuentra entre los municipios con mayor tamaño de planta (291 agentes cada 10 mil habitantes).
- La inversión pública representa alrededor del 5% del gasto total, ocupando el penúltimo lugar en relación al resto de los municipios.

4 Estimación de elasticidades-población

En esta sección se presentan un análisis econométrico. Partiendo del enfoque presentado por Porto, Garriga y Rosales (2010) se pretende determinar las elasticidades de las principales variables fiscales respecto de población. Se plantea el siguiente modelo:

$$\ln(Y) = a_0 + a_1 \ln(\text{Pob}) + a_2 \cdot \ln(\text{PBGpc}) + a_3 \ln(\text{Sup}) + u$$

Donde \ln es el logaritmo natural de cada variable, de modo que los coeficientes estimados se interpretan como elasticidades. Y representa cada una de las variables fiscales: recursos propios per cápita, gasto total per cápita, transferencias per cápita y correspondencia fiscal (recursos propios/ gasto total). Las variables explicativas son población, producto bruto geográfico per cápita y superficie municipal. Todas estas

variables son determinantes de la descentralización, en particular del número de municipios (Porto, Garriga y Rosales, 2012).

De las regresiones realizadas, interesa rescatar la elasticidad población, segmentada por grupo de municipios de distintos tamaños, tal como se muestra en la Tabla 8.

Tabla 8. Estimación elasticidades-población para municipios de la provincia de Buenos Aires. MCO corte transversal para el año 2013.

Municipios	<10.000	e/10.000 y 50.000	e/50.000 y 100.000	>100.000	Total
Recursos propios per cápita	-0.172	0.204*	0.242	-0.075	0.021
Gastos per cápita	-0.279*	-0.225***	-0.653**	-0.093	-0.227***
Transferencias per cápita	-0.310**	-0.471***	-1.032**	-0.083	-0.372***
Correspondencia fiscal	0.107	0.428***	0.895**	0.018	0.248***
Nro de obs.	15	68	17	35	135

* $p < .1$; ** $p < .05$; *** $p < .01$

Los resultados obtenidos dan cuenta de un comportamiento particular de las variables fiscales en función del tamaño de población. El gasto per cápita sería decreciente con el tamaño de población. Sin embargo, no hay evidencia robusta que los recursos propios crezcan con el tamaño de población (las elasticidades estimadas no son estadísticamente distintas de cero, salvo para el grupo de municipios entre 10 y 50 mil habitantes). Por otra parte, las transferencias per cápita recibidas por los municipios serían decrecientes con el tamaño de población (las elasticidades estimadas son negativas).

Una combinación de los resultados obtenidos se sintetiza en el indicador correspondencia fiscal. Las elasticidades estimadas son positivas, sugiriendo que a mayor tamaño de población se espera que los municipios tengan mayor capacidad de financiar sus gastos con recursos propios.

5 ¿Es posible establecer una regla para creación de municipios?

Tanto el número como el tamaño óptimo de las jurisdicciones es una cuestión compleja que responde no sólo a criterios de eficiencia económica sino también a consideraciones históricas, políticas y sociales. Es así como estas cuestiones se trasladan de manera directa a la posibilidad de fijar criterios para la creación de municipios.

En particular, bajo un enfoque de eficiencia económica, CGLU (2010) presenta 4 criterios como guía de política en relación al tamaño mínimo de los gobiernos locales:

- (i) Criterio de producción/ costo eficiencia / población: algunos servicios públicos tales como agua potable o transporte público están afectados por la escala. Para minimizar costos de producción se requiere alcanzar un determinado tamaño mínimo de población.
- (ii) Criterio de representación/ respuesta política/ accountability: en general, gobiernos locales más pequeños tienen a alcanzar mayor control ciudadano. También debe ser considerada la densidad de población. En este sentido, es relevante el tiempo de viaje de las distintas localidades al edificio municipal.
- (iii) Criterio de capacidad fiscal: un nuevo gobierno local debe tener un nivel mínimo de capacidad económica para financiar algunos de los servicios que debe proveer.
- (iv) Criterio de capacidad administrativa: puede medirse de diversas formas. Por ejemplo la disponibilidad de recursos humanos capacitados es necesaria para alcanzar la eficiencia económica.

La evidencia empírica muestra distintos criterios adoptados en los países para creación de municipios. Por regla general, la creación o consolidación de los gobiernos intermedios es la autoridad exclusiva de los parlamentos nacionales. Sin embargo, mientras que la mayoría de los países en vías de desarrollo requieren todavía la aprobación del parlamento de la nación para la creación o consolidación de nuevas jurisdicciones locales, la tendencia en muchos países es conceder mayor autonomía a los gobiernos regionales (o sus equivalentes intermedios, los estados o provincias) en la ordenación del territorio en jurisdicciones (Martínez-Vázquez y Gómez Reino, 2008).

En esta línea, en la mayoría de las provincias argentinas existen criterios definidos por ley para la creación de municipios (Tabla 9). Solamente están basados en indicadores de población, superficie y, en ciertos casos, electores. Destaca el caso de La Pampa que, si bien fija un tamaño de población mínimo relativamente pequeño, agrega un requisito de capacidad financiera con el objeto de ser viable.

Las reglas basadas en tamaño de población no parecen definir un tamaño eficiente en la mayoría de los casos, tratándose en general de tamaños en torno a los 2 mil habitantes. Solo Santa Fe establece una población de 10 mil habitantes. Tucumán, por su parte, no solo establece un mínimo de población de 5 mil habitantes, sino en una superficie relativamente pequeña, lo que implica una densidad de población relativamente alta. Al respecto vale la pena citar a Martínez-Vázquez y Gómez Reino (2008):

“La fundamentación económica de los requerimientos poblaciones para la formación de nuevas jurisdicciones locales quizás debería revisarse a la luz de la evidencia empírica. La promesa de menores costes de producción en la provisión de servicios públicos derivados de economías de escala ha fundamentado los procesos de consolidación y fusión municipal forzados y voluntarios en países alrededor del mundo. Sin embargo, la evidencia existente es que los límites poblacionales impuestos no están suficientemente influenciados por estimaciones rigurosas del tamaño poblacional que se precisa para obtener economías de escala en la producción de servicios públicos locales. Sin una base empírica cuidadosa, cualquier requerimiento mínimo poblacional podría ser defendido. Existen numerosas metodologías disponibles que ofrecen alternativas para evaluar tamaños óptimos en la provisión de servicios públicos.”

La provincia de Buenos Aires carece de una regla, lo cual deja librado a la discrecionalidad política la posibilidad de crear municipios. Existen en la actualidad numerosos proyectos de creación de municipios.

Tabla 9. Criterios para la creación de municipios según provincias

Tipo de requisito y provincia	Requisito
De población mínima	Catamarca y Corrientes (500 hab), Formosa y Santa Cruz (1.000 hab.), Salta y San Luis (1.500 hab.), Córdoba, Río Negro y Tierra del Fuego (2.000 hab.), Jujuy y Misiones (3.000 hab.), Santa Fe (10.000 hab.).
De población y superficie	Neuquén (500 hab. en una superficie de 8.000 ha.), Entre Ríos (1.500 hab. en una superficie de 75 km ² .), Stgo. Del Estero (2.000 hab. en un radio de 5 km a partir del núcleo central urbano de la población).
Otros	Chaco (800 habitantes y 100 electores), Chubut (500 electores), La Pampa (500 habitantes o una población menor que cuente con posibilidades económico-financieras para subsistir y una ley de declaración de municipio), Tucumán (5.000 habitantes en 250 ha. Y más de 300 propietarios privados).

Fuente: Anuario estadístico de INDEC 2013

6 Reflexiones finales

La literatura tradicional del federalismo fiscal identifica los beneficios de la descentralización fiscal. Este enfoque, denominado de “primera generación” aporta los elementos para comprender un proceso que se ha observado tanto en países federales como unitarios. Las ganancias de la descentralización (Oates, 1977) parten de poder proveer bienes públicos acorde a las preferencias locales. Por otra parte, la teoría de segunda generación del federalismo fiscal hace referencia a las preferencias de los ciudadanos por mayor accountability, la cual se propiciaría en gobiernos locales más cercanos de los ciudadanos, es decir, en tamaños de población menores. En este enfoque, la accountability es un determinante de la descentralización.

Los beneficios de la descentralización reconocidos tanto en el enfoque de primera como de segunda generación del federalismo fiscal, permiten entender parte del reclamo de distintas comunidades que pretenden tener un gobierno propio en una localidad determinada.

Sin embargo, debe plantearse cuánto cuesta el proceso de descentralización. Se han identificado relaciones entre el desempeño fiscal de gobiernos locales en función del tamaño de la población.

En primer lugar puede mencionarse que en general los gobiernos locales son transferencia-dependientes tanto en la región latinoamericana como en Argentina. Esta primera observación tiene implicancias fuertes. Un mal diseño de transferencia puede dar lugar a restricción presupuestaria blanda, y comportamientos ineficientes por parte de los gobiernos locales.

En segundo lugar, se observa hechos estilizados en función del tamaño de población de cada municipio. Hay evidencia de correspondencia fiscal creciente con el tamaño de población. En particular, los municipios de tamaño relativamente pequeño presentan gastos per cápita mayores al promedio, y presentan una débil capacidad de financiar sus gastos con recursos propios.

En la práctica, el municipalismo se encuentra en constante evolución. La cantidad de municipios a lo largo de los años va creciendo consistentemente con la profundización de los procesos de descentralización. Así por ejemplo, Bolivia pasó de alrededor de 30 municipios a más de 300 en 1994. Uruguay crea sus municipios a partir de 2010. En igual sentido ha crecido la cantidad de municipios en Brasil, Perú y Colombia.

En Argentina se observa una tendencia similar. En 2001 existían 2196 municipios y alcanzaron los 2250 según el Censo de 2010. Cabe destacar destacar que en promedio los municipios creados tienen un tamaño de población relativamente pequeño.

El caso de la provincia de Buenos Aires es relevante y sigue los hechos estilizados señalados. La correspondencia fiscal es en promedio del 43%, pero muy variante en función del tamaño de los municipios. En aquellos municipios menores a los 5 mil habitantes, la correspondencia fiscal es del 24% mientras que es del doble en los de mayor a los 500 mil habitantes. En este contexto se crea en 2009 el municipio de Lezama con alrededor de 5 mil habitantes, separándose de Chascomús (alrededor de 35 mil habitantes). La evidencia empírica muestra un municipio de Lezama con una correspondencia fiscal menor al 20 %, con gastos per cápita por sobre el promedio de

los municipios de la provincia y con escasa participación de la inversión pública en los gastos totales.

El análisis se complementó estimando las elasticidades población de las principales variables fiscales municipales para la provincia de Buenos Aires. El análisis sugiere que los recursos propios no variarían significativamente en función del tamaño de la población, y los gastos serían decrecientes con el tamaño de la población. Esto puede explicarse por economías de escala en la provisión de bienes públicos. Entonces, municipios pequeños no estarían aprovechando estas economías de escala, traduciéndose en mayores gastos per cápita. Estos municipios no tendrían la capacidad de financiar sus mayores gastos per cápita con sus recursos propios, por lo que serían más dependientes de transferencia de la provincia.

Esta consideración lleva a pensar en reglas prácticas que regulen la creación de municipios. Las normas vigentes en las provincias argentinas muestran distintos criterios adoptados. La mayoría establece niveles mínimos de población. Alguna de ellas se destaca por umbrales relativamente altos (Santa Fe 10 mil habitantes, Misiones y Jujuy con 3 mil habitantes, versus Catamarca y Corrientes que fijan un piso de solo 500 habitantes). Otras provincias fijan niveles mínimos de densidad de población (caso Neuquén, Entre Ríos y Santiago del Estero) de y otras exigen además una capacidad económica mínima para poder financiar el funcionamiento del nuevo municipio (La Pampa).

En contraposición, la provincia de Buenos Aires no tiene una norma que establezca requisitos para crear municipios. Ante este vacío proliferan las demandas de creación de municipios. La lógica de las comunidades locales que promueven estos proyectos se puede explicar en no internalizar los costos. Se espera que estos nuevos municipios sean pequeños, muy dependiente de transferencia, generando condiciones propicias para comportamientos burocráticos o conductas oportunistas, en detrimento del bienestar general a nivel del agregado provincial.

7 Referencias

- Bird, R.M. (2001): "Setting the stage: municipal and intergovernmental finance" en M.E. Freire y R.E. Stern (eds, 2001): *The challenge of urban governance*, World Bank Institute, Washington.
- CGLU (2010): "Local Government Finance: The challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy". Ciudades y gobiernos locales unidos.
- Goodman, C.: "Local Government Fragmentation & the Local Public Sector: A Panel Data Analysis". Faculty of Arts & Sciences - Department of Public Policy & Administration.
- Hendrick, R., Jimenez, B. y Lal, K.(2008): "Does Local Government Fragmentation Cost Less?" Department of Public Administration - University of Illinois at Chicago.
- Litvack J.M. y W.E. Oates (1970): "Group size and the output of public goods: theory and an application to the state-local finance in the United State", *Public Finance*, Vol. 25.
- Martínez Vázquez, J. y Gómez Reino, J. L. (2008): "El tamaño importa: La estructura vertical de gobierno y la gestión del gasto público local". CAF Documento de trabajo N° 2008/05.
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014): "Municipios de la provincia de Buenos Aires: Evolución de la situación económico financiera 2007-2013".
- Nickson , Andrew (2001): "Where is local government going in Latin America? A comparative perspective". Swedish International Center for Local Democracy – Working Paper N° 6.
- Oates, W.E. (1977): "Federalismo Fiscal". Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- Oates, W.E. (1988): "On the measurement of congestion in the provision of local public goods", *Journal of Urban Economics*, Vol, 24.
- Porto, A. (2002): *Microeconomía y Federalismo Fiscal*. Edulp.
- Porto, A., Garriga, M. y Rosales, W. (2010): Taller "Finanzas Subnacionales y Sostenibilidad Fiscal", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.. Publicado en <http://events.iadb.org/calendar/eventdetail.aspx?lang=Es&id=1553>

Porto, A., Garriga, M. y Rosales, W. (2010): "Tamaño de grupo y variables fiscales municipales". Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. UNC.

Porto, A., Garriga, M. y Rosales, W. (2011): "Descentralización fiscal en el nivel subnacional de gobierno". Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. UNC.

Rumi, C., M. Garriga, A. Lódola y W. Rosales (2009): "Impacto fiscal de la división Chascomús- Lezama". FCE- UNLP.

Título: É possível desenvolver políticas keynesianas num estado subnacional? O caso recente da política fiscal do Rio Grande do Sul

Nombre completo del/los autores: Volnei da Conceição Picolotto

Entidad a la que representan: Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Dirección postal: Rua São Luís, nº. 662, Apto. 705, Bairro Santana, ciudad Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, Código Postal 90620-170

Correo electrónico: volneicp@gmail.com

Teléfono: +555132395501

Objetivo: Partindo da perspectiva keynesiana, este artigo procura relacionar as políticas macroeconômicas para um estado subnacional, no caso específico do Rio Grande do Sul, destacando as suas limitações e os seus efeitos sobre a economia regional e analisar a política de administração do gasto público do Rio Grande do Sul, de 1994 a 2014, período pós Plano Real, procurando identificar se o Estado usou os investimentos públicos como política fiscal anticíclica.

Metodología: Neste artigo, será usada a pesquisa bibliográfica e a análise empírica. Além da revisão de literatura sobre o tema, terá uma análise de dados primários sob o aporte teórico keynesiano. Quando necessário, para complementar e aprofundar a discussão, será incluída a perspectiva institucional.

Palabras clave: Políticas macroeconômicas Keynesianas, estado subnacional, política fiscal do Rio Grande do Sul – Brasil.

Clasificación JEL: E12, E62 e H72

Resumen:

A obra do economista inglês John Maynard Keynes, com ênfase para a Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda, publicado em 1936, revolucionou o pensamento econômico e influenciou os rumos da política econômica dos países capitalistas a partir daquele período. Com base nos estudos de Keynes, a necessidade de políticas macroeconômicas resulta de duas premissas: (i) a economia capitalista caracteriza-se como uma economia monetária de produção, com possibilidade de deficiência de demanda efetiva, pois a moeda pode ser preferida aos ativos de capital como meio de acumulação de riqueza; (ii) governos são capazes de avaliar a natureza dessas falhas e combater-las de forma efetiva através da regulação do capitalismo e das políticas macroeconômicas.

De acordo com Keynes, a dinâmica instável de uma economia monetária pode e deve ser estabilizada através de políticas econômicas contracíclicas, qualificadas como monetária, fiscal e cambial. Porém, se utilizadas de forma isoladas, podem não melhorar o ambiente econômico. É preciso que essas políticas sejam coordenadas e que haja complementariedade entre as ações do Estado e do setor privado. A política fiscal é considerada por Keynes a política econômica por excelência e ela centra-se na política tributária e na política de administração dos gastos públicos. Esse último item é completamente diferente da política de incentivo ao déficit público, como vulgarmente desqualificam a política fiscal proposta por Keynes.

Enquanto as políticas macroeconômicas propostas por Keynes podem ser implementadas de forma plena num estado nacional soberano, elas serão condicionadas e terão limitações em estados subnacionais. No caso do Brasil, as políticas monetária e cambial cabem exclusivamente ao governo Federal. Apenas a política fiscal pode ser

compartilhada com os governos subnacionais, mas ela será restrita. Partindo da perspectiva das políticas macroeconômicas keynesianas, este artigo analisa o caso específico da política fiscal do estado subnacional Rio Grande do Sul.

A análise dos dados orçamentários do Estado do RS mostra que as receitas correntes e as despesas correntes empenhadas aumentaram respectivamente 3,2% e 4,2% ao ano de 1994 a 2014, o que já sinaliza um desequilíbrio estrutural corrente. Ainda em relação aos dados correntes, o Rio Grande do Sul foi penalizado pela desoneração tributária das exportações, iniciada pela Lei Kandir, e não obteve a devida compensação. A participação do Estado nas receitas da União fiou praticamente estável no período.

Dos 21 anos estudados, o RS apresenta superávit orçamentário em apenas quatro deles. Porém, esses resultados positivos foram obtidos com o ingresso extraordinário de receitas de privatizações de empresas públicas, aumento de imposto e venda de ações do banco estatal, Banrisul.

Pela análise da variação do PIB, do déficit e dos investimentos públicos do RS de 1994 a 2014, não foi identificada uma política deliberada keynesiana de investimentos públicos no período. Os dados indicam uma relação dos investimentos públicos com o ciclo político do Estado do RS, com esses diminuindo no início e aumentando no final de cada governo do período estudado.

1. Introdução

A obra do economista inglês John Maynard Keynes, com ênfase para a Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda, publicado em 1936, revolucionou o pensamento econômico e influenciou os rumos da política econômica dos países capitalistas a partir daquele período. Com base nos estudos de Keynes, a necessidade de políticas macroeconômicas resulta de duas premissas: (i) a economia capitalista caracteriza-se como uma economia monetária de produção, com possibilidade de deficiência de demanda efetiva, pois a moeda pode ser preferida aos ativos de capital como meio de acumulação de riqueza; (ii) governos são capazes de avaliar a natureza dessas falhas e combatê-las de forma efetiva através da regulação do capitalismo e das políticas macroeconômicas.

Uma economia monetária de produção se caracteriza pelo fato da moeda não ser apenas um meio de troca, mas também um ativo desejável, que preserva o seu valor e possui liquidez máxima. Além disso, ao investirem, os empresários desejam aumentar o seu lucro monetário, representado no estoque de moeda. Numa economia monetária de produção, as decisões sobre gastos em consumo das famílias e, sobretudo, de investimentos por parte dos empresários são tomadas num contexto de expectativas condicionadas pela incerteza acerca dos resultados futuros. Assim, os níveis de emprego e renda da economia dependerão das expectativas de lucro dos empresários. Num cenário de incerteza, aumenta a preferência pela liquidez dos agentes econômicos e a demanda efetiva não se realiza, provocando queda na renda e avanço do desemprego involuntário.

De acordo com Keynes, a dinâmica instável de uma economia monetária pode e deve ser estabilizada através de políticas econômicas contracíclicas, qualificadas como monetária, fiscal e cambial. Porém, se utilizadas de forma isoladas, podem não melhorar o ambiente econômico. É preciso que essas políticas sejam coordenadas e que haja complementariedade entre as ações do Estado e do setor privado.

A questão central da política monetária keynesiana seria que o Banco Central administrasse a taxa básica de juros da economia para alinhar os preços relativos dos ativos passíveis de investimento na economia. Quanto à política cambial, Keynes defende um regime de taxa de câmbio administrada, visando garantir equilíbrio externo, estabilidade dos preços e maior autonomia possível da política monetária. A política fiscal é considerada por Keynes a política econômica por excelência e ela centra-se na política tributária e na política de administração dos gastos públicos. Esse último item é completamente diferente da política de incentivo ao déficit público, como vulgarmente desqualificam a política fiscal proposta por Keynes.

Enquanto as políticas macroeconômicas propostas por Keynes podem ser implementadas de forma plena num estado nacional soberano, elas serão condicionadas e terão limitações constitucionais/legais, políticas, institucionais e geográficas em estados subnacionais. A esses caberão políticas suplementares, cuja extensão do êxito dependerá de determinada coordenação e reciprocidade com as políticas nacionais. No caso do Brasil, as políticas monetária e cambial cabem exclusivamente ao governo Federal. Apenas a política fiscal pode ser compartilhada com os governos subnacionais, sejam estados (províncias) ou municípios. Mesmo assim, estados e municípios terão uma política fiscal restrita.

Partindo da perspectiva das políticas macroeconômicas keynesianas, este artigo analisará o caso específico da política fiscal do estado do Rio Grande do Sul. Depois dessa introdução, na segunda parte, será feita uma breve revisão de literatura sobre as políticas macroeconômicas propostas por Keynes, com ênfase para a política fiscal no contexto nacional e subnacional. Na terceira parte, será analisada a política de administração do gasto público do Rio Grande do Sul, de 1994 a 2014, período pós Plano Real, procurando identificar se o Estado usou os investimentos públicos como medida anticíclica. E na última parte, serão indicadas as considerações finais.

2. Políticas macroeconômicas keynesianas

A obra do economista inglês John Maynard Keynes, com ênfase para a Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda, publicado em 1936, revolucionou o pensamento econômico e influenciou os rumos da política econômica dos países capitalistas a partir daquele período. Além dos textos originais de Keynes, as características que formam o núcleo da teoria keynesiana podem ser encontradas nos autores pós-keynesianos Minsky (1975), Davidson (1994, 2007), Carvalho (1992) e Skidelsky (2009).

De forma não exaustiva, entre as principais premissas da teoria keynesiana enfatizadas por esses autores, destacam-se:

- (i) o caráter revolucionário da teoria;
- (ii) a ruptura com a teoria da economia (neo)clássica;
- (iii) a volta à economia do mundo real;
- (iv) a definição da economia capitalista como uma economia de empreendedores ou uma economia monetária de produção;
- (v) a consideração de que a trajetória da economia capitalista é cíclica, ao contrário da visão do estado estacionário;
- (vi) a aceitação de não neutralidade da moeda, que desempenha um papel crucial na economia por influenciar, sobretudo, as variáveis reais;
- (vii) o uso do conceito de incerteza para avaliar o futuro em colisão com a ótica neoclássica das previsões determinadas por um processo estocástico ergódico; e
- (viii) o reconhecimento da capacidade do Estado de avaliar as falhas do sistema e combatê-las de forma efetiva através da regulação do capitalismo e das políticas macroeconômicas.

Enquanto Minsky (1975) coloca que a Teoria Geral de Keynes redefiniu os problemas da teoria econômica, Davidson (1994) diz que ela buscou produzir um pensamento inovador nas discussões de políticas e Carvalho (1992, p. 3) destaca ela “como o marco de um novo começo da economia”. Davidson (1994, p. 6) explica que “Keynes explicitamente adaptou a exposição do seu livro para mudar as mentes dos seus ‘colegas economistas’, enquanto esperava que ‘ele seria compreensível para os demais’.”

Minsky (1975, p. 7) enfatiza que Keynes forneceu uma alternativa à “teorização estéril” dos ortodoxos e às “visões pessimistas” dos marxistas. Com Keynes, a economia “volta a ter contato com o mundo real”. (SWEETZ, 1964 *apud* MINSKY, 1975).

Por sua vez, Skidelsky (2009, p. ix) ressalta que “[a] importância de Keynes foi fornecer uma ‘teoria geral’ que explica como economias caem em depressões e indicar as políticas e as instituições necessárias para evitá-las.” Esse reconhecimento de que o capitalismo está sujeito a *booms* e crises também é destacado por Minsky (1975, p. 9): “A visão da Teoria Geral é que não existe nenhuma tendência para realizar e então sustentar o pleno emprego; isto é, o caminho básico da economia capitalista é cíclico.” Porém, segundo Minsky (1975, p. 7), “[a] ferramenta política” que a análise de Keynes “legitimou – agora chamada política fiscal – estendeu a promessa de que os ciclos de negócios, embora não evitáveis, podem ser controlados”. Já Kregel (1985, p. 30) destaca que “[o] objetivo das propostas de política originais de Keynes era criar condições nas quais o capitalismo pudesse exibir seu potencial crescimento pleno”.

Carvalho (1992, p. 29) explica que “Keynes entendeu que a chave para desenvolver seu projeto era o papel da moeda na economia moderna”. Percebe-se isso “[na] nitidez crescente desse ponto” na “preparação da revolução keynesiana, que o próprio Keynes identificava como a codificação de uma teoria adequada para analisar o funcionamento de uma economia monetária”. (CARVALHO, 1992, p. 29).

Uma economia monetária, de acordo com Carvalho (1992), consiste numa economia de propriedade privada, onde as decisões de produção e investimentos são executadas por firmas que tem como objetivo único “terminar com mais dinheiro do que se iniciou” (Keynes, 1979, p. 89), ou seja, buscam acumular moeda em vez de bens físicos (*id.*, p. 82). Assim, além de meio de circulação, a moeda representa um ativo desejável, um meio de preservar

riqueza, “o principal atributo do qual a capacidade de liquidar débitos e representar poder de compra na sua forma mais pura” (CARVALHO, 1992, p. 49), ou seja, sua liquidez máxima.

Ao investirem, os empresários desejam aumentar o seu lucro monetário, representado no estoque de moeda. Isso é enfatizado por Keynes (1979, p. 82): “[...] o empresário não está interessado no montante de produto, mas no montante de moeda que lhe será partilhado. Ele expandirá sua produção, pois espera, ao fazê-lo, aumentar seu lucro monetário.”

Partindo da perspectiva de um sistema empreendedor (economia monetária de produção) e da existência de desemprego involuntário, Keynes rejeitou, segundo Davidson (1994, 2007), os três axiomas centrais da economia clássica: neutralidade da moeda, substituição bruta e ergodicidade. “Keynes acreditava que a falha fatal do sistema clássico se estabeleceu [nesses] axiomas especiais, que foram necessários para demonstrar a tendência autocorretora de um sistema econômico sem restrições.” (DAVIDSON, 1994, p. 6).

A rejeição ao axioma da neutralidade da moeda ocorre, como acentua Davidson (2007, p. 29), porque “o princípio organizador para se analisar o nível de emprego e de produção numa economia de mercado passa a implicar”: (1) compreender o papel da moeda como meio para estabelecer obrigações contratuais; e (2) entender o papel essencial que a liquidez desempenha na determinação do fluxo de produção e emprego no sistema econômico. “O mais importante, contudo, é que a moeda não é neutra em relação às posições de longo prazo, por ser uma forma de riqueza em uma economia monetária.” (CARVALHO, 1999, p. 263).

O axioma da substituição bruta significa que um bem ou serviço é um bom substituto de todos os demais bens ou serviços. Isso implica que uma alteração nos preços relativos desse bem ou serviço levará os compradores a comprar mais daquele que se tornou mais barato e menos do que ficou mais caro, dado o mesmo rendimento. Conforme Davidson (2007, p. 31), sem esse axioma, “não se pode demonstrar que o pleno emprego de todos os recursos seja um resultado automático e inevitável de um sistema de mercados livres e competitivos, com flexibilização de salários e de preços”.

O axioma ergódico significa que o resultado em qualquer data no futuro pode ser previsto de forma estatisticamente fiável através dos dados do passado e do presente. “Uma vez que é impossível obter uma amostragem do futuro, o pressuposto de que a economia é determinada por um processo estocástico ergódico permite ao analista afirmar que as amostragens retiradas do passado e do presente são equivalentes a uma amostragem do futuro.” (DAVIDSON, 2007, p. 31).

Conforme Davidson (1984), a perspectiva Keynesiana consistiria em três princípios alternativos em substituição aos três axiomas rejeitados. O primeiro seria a não-neutralidade da moeda, ou seja, a ideia de que ela afeta “motivos e decisões”. O segundo consistiria na irreversibilidade do tempo que gera ambientes não-ergódicos, nos quais inexistente a tendência de equilíbrio de longo prazo dos neoclássicos. E o terceiro corresponderia ao fato de que num mundo não-ergódico, quando a produção leva tempo, as sociedades desenvolvem meios para lidar com a incerteza. Davidson (2007, p. 33) clarifica que “[r]ejeitar o axioma ergódico significa que o futuro é incerto, no sentido em que não pode ser previsto de forma fiável por meio da análise de dados existentes do mercado.”

Como a incerteza não pode ser estimada, o que implica a impossibilidade de emissão de apólices de seguro para resguardar-se dela, Carvalho (1999) ressalta que, para Keynes, reter moeda é a estratégia defensiva mais segura de riqueza. Carvalho (1999, p. 263) explica que Marx antes de Keynes já tinha colocado que a moeda, como reserva de valor, é uma “representação geral da riqueza social em contraste com formas específicas de riqueza representadas por bens específicos”. Por esse motivo, a moeda “acalma a ansiedade” dos detentores de riqueza. (KEYNES, 1971, p. 116). Em comparação, os bens de capital – que estão sujeitos ao mesmo tempo à incerteza e à iliquidez – “têm de oferecer alguma compensação para competir com a moeda, dado que os detentores de riqueza [líquida] demandam alguma forma de pagamento para abrir mão da segurança da riqueza monetária”. (CARVALHO, 1999, p. 263).

Desta forma, numa economia monetária de produção, as decisões sobre gastos em consumo das famílias e, sobretudo, de investimentos por parte dos empresários são tomadas num contexto de expectativas condicionadas pela incerteza acerca dos resultados futuros. Assim, os níveis de emprego e renda da economia dependerão das expectativas de lucro dos empresários. Num cenário de incerteza, aumenta a preferência pela liquidez dos agentes econômicos e a demanda efetiva não se realiza, provocando queda na renda e avanço do desemprego involuntário.

A dinâmica instável de uma economia monetária pode e deve ser estabilizada através da regulação do capitalismo e das políticas macroeconômicas contracíclicas. Além dos textos originais de Keynes, essas políticas – qualificadas como monetária, fiscal e cambial – são destacadas em Kregel (1985), Carvalho (1992, 1999), Ferrari Filho (2006) e Ferrari Filho e Terra (2012).

Alguns anos antes de lançar a Teoria Geral e, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, Keynes elaborou artigos e debateu sobre os instrumentos de política econômica capazes de sustentar o nível de emprego da economia. Partindo desses trabalhos, Carvalho (1999) os relaciona com o modelo de uma economia monetária proposta na Teoria Geral para recuperar a abordagem de política econômica de Keynes. De acordo com o autor:

Não há dúvida de que Keynes era um intervencionista e que as implicações políticas de sua Teoria Geral (e outras obras) são claramente a favor de uma política econômica ativa. É ainda obscuro, porém, que tipo de intervenção é preferida, e em que extensão. (CARVALHO, 1999, p. 261).

Carvalho (1999, p. 261) procura examinar a necessidade, a natureza e os padrões de intervenção inerentes à teoria, “para contrastar com as visões populares da política keynesiana, principalmente aquela que reduz tal política à promoção de déficits públicos”.

Os pós-keynesianos, conforme Carvalho (1992, 1999, identificam no último capítulo da Teoria Geral, dois problemas centrais do capitalismo que possibilitariam a intervenção do estado na economia: (1) o excessivo grau de concentração de renda; e (2) a incapacidade de o sistema sustentar o pleno emprego de trabalhadores e da capacidade produtiva.

Carvalho (1999, p. 265) explica que Keynes considerava o segundo problema mais grave do que o primeiro, uma vez que a desigualdade teria mais meios para redução. O autor coloca que, assim como Schumpeter, Keynes “não tinha na perfeita equidade uma meta”:

Pela minha parte, acredito que há uma justificação social e psicológica para as desigualdades significativas de rendimento e de riqueza, mas não para as disparidades que existem atualmente. Há atividades humanas importantes que requerem a motivação da recompensa monetária e o ambiente de posse de riqueza privada para poderem ser realizadas plenamente. Mais ainda, inclinações humanas perigosas podem ser canalizadas pela existência de oportunidades monetárias para vias relativamente inofensivas [...], que, se não puderem ser satisfeitas de outro modo, encontrarão na crueldade, na procura irresponsável de poder pessoal, de autoridade e de outras formas de autoglorificação. (KEYNES, 1936, p. 374).

A desigualdade poderia ser corrigida principalmente via sistema tributário, com destaque para os impostos sobre a renda e sobre a herança. Esse último inclusive contribuiria para não distorcer o desempenho econômico.

Já a incapacidade de sustentar o pleno emprego é uma dificuldade mais complexa. Carvalho (1999, p. 268) esclarece que o problema keynesiano aqui “consiste em como sustentar os preços dos ativos em face de pressões contracíclicas originadas no crescimento da incerteza dos agentes privados”. O Estado, conforme cita o economista, poderia utilizar três tipos de políticas econômicas para combater esse problema keynesiano: (i) assumir a responsabilidade direta pelas decisões de investimento; (ii) tentar oferecer condições especiais para o investimento privado em certas áreas; ou (iii) buscar atingir todo

o conjunto de investimentos privados, criando um ambiente seguro para estimular os agentes privados.

Carvalho (1999) esclarece que a primeira opção seria descartada por Keynes por contrariar a sua ideia de preservar a livre iniciativa, a segunda poderia ser uma opção para política industriais mais restritivas e a terceira representaria o exemplo de política econômica desenvolvida por Keynes.

Segundo Carvalho (1999, p. 270 e 271), as políticas macroeconômicas “devem consistir em ações concentradas em múltiplas áreas” e deve-se considerar “a natureza abrangente da gestão macroeconômica (...), mais do que o uso de um instrumento de política econômica particular”. Por sua vez, Ferrari Filho e Terra (2012, p. 18) destacam que se deve estar “ciente [...] das relações de causalidade” entre essas políticas e que elas “desarticuladas entre si intensificam as amplitudes potenciais do sistema econômico ao não incitarem nos agentes confiança em demanda efetiva seus produtos”.

Essa coordenação econômica proposta por Keynes (1964) busca “cooperar com a ação de iniciativa privada”. Minsky (1986, p. 296) vai na mesma linha de Keynes, enfatizando essa complementaridade entre Estado e empresários: “[...] uma vez que alcancemos uma estrutura institucional em que explosões expansivas do desemprego são estranguladas tanto quanto os lucros estão estabilizados, então os detalhes da economia podem ser deixados aos processos de mercado”. Carvalho (1999, p. 269) reforça essa ideia: “A política macroeconômica ideal proposta por Keynes inflaria a demanda agregada, expandindo a economia como um balão e deixando a cargo dos agentes privados as decisões de como os recursos disponíveis seriam empregados”.

De forma objetiva, as políticas macroeconômicas citadas acima podem ser especificadas como segue. A política monetária keynesiana tem como característica central a existência de um Banco Central que administra a taxa básica de juros da economia para alinhar os preços relativos dos ativos passíveis de investimento na economia.

Carvalho (1999) e Ferrari Filho e Terra (2012) destacam que a política monetária deve ser caracterizada pela transparência e pela previsibilidade. Em relação à primeira, diferente do que é aceito pelos economistas ortodoxos, Keynes defendeu a abertura, e não o sigilo, como condição para a eficácia da política monetária. E quanto à segunda, considerando a argumentação de Keynes de que “taxas de juros são essencialmente convencionais”, Carvalho (1999, p. 275) coloca que “as pessoas formam uma expectativa da taxa de juros normal e esperam que as taxas atuais gravitem ao seu redor”.

A política cambial proposta por Keynes defende um regime de taxa de câmbio administrada, visando garantir equilíbrio externo, estabilidade dos preços e maior autonomia possível da política monetária. Carvalho (1999, p. 278-279) explica que Keynes elaborou vários programas de reforma internacional, neles “o centro do seu discurso foi a redução das incertezas e a promoção do emprego através da criação de uma oferta elástica de meios de pagamento internacionais”.

A política fiscal é considerada por Keynes a política econômica por excelência e ela centra-se na política tributária e na política de administração dos gastos públicos. Isso é uma “categoria completamente diferente de déficit público”, explicam Ferrari Filho e Terra (2012, p. 26). Já Carvalho (2008, p. 24) destaca que “o ativismo fiscal e monetário de Keynes nada tem de irresponsável”. O autor explica que os memorandos escritos por Keynes ao Tesouro britânico durante a guerra mostram sua insistência no planejamento da política fiscal como um processo, que evitasse o surgimento de desequilíbrios que prejudicassem a operação da economia. “De qualquer forma, a política fiscal proposta por Keynes se desenhava em termos de gastos públicos, não de déficits fiscais.” (Carvalho, 2008, p. 24).

A política tributária proposta por Keynes tinha três objetivos centrais. Primeiro, através da tributação da renda e da herança, ela pode ajudar a melhorar a distribuição de renda. Segundo, ela pode aumentar a capacidade de gastos do governo, o que contribuirá para expandir a demanda agregada da economia. E terceiro, ao cortar ou reduzir tributos sobre consumo, possibilita o aumento da renda disponível, ampliando a demanda efetiva.

Já, a política de administração dos gastos públicos deve considerar a formação de dois orçamentos: o orçamento corrente e o orçamento de capital. Enquanto o primeiro representa a dotação para custeio da máquina pública e para manutenção dos serviços essenciais prestados à população, o segundo relaciona-se aos investimentos produtivos realizados pelo governo para a manutenção da estabilidade econômica ao contribuir para manter as expectativas dos empresários.

Para Keynes (1980), o orçamento corrente deveria estar sempre equilibrado ou com superávits, que seriam usados para financiar os eventuais déficits do orçamento de capital. Em momentos de intensa desaceleração da economia, haveria aumento da participação dos investimentos públicos no investimento total com o objetivo de estabilizar este último e, por consequência, a demanda efetiva. Porém, no longo prazo, o orçamento de capital também estaria equilibrado. Portanto, a questão central da política fiscal proposta está longe de ser simplesmente a geração de déficits públicos para aquecer a economia, como tentam fazer alguns economistas neoclássicos ou nekeynesianos.

Referindo ao orçamento corrente, Keynes (1980, p. 278) coloca que:

É provável que o montante desse superávit flutue de ano a ano para os casos usuais. Mas, eu não devo objetivar alcançar a compensação das flutuações cíclicas do sistema econômico por meio do orçamento corrente. Eu devo deixar esta tarefa ao orçamento de capital.

Em relação ao orçamento de capital, Ferrari Filho e Terra (2012) levantam duas importantes regras. A primeira é destacada por Carvalho (1999) e refere-se ao fato de que os investimentos públicos não devem ser rivais e sim complementares aos investimentos privados. A segunda é apontada por Kregel (1985), que coloca que os investimentos públicos se relacionam às inversões que não seriam executadas se o Estado não as fizesse. Em relação à primeira regra, Carvalho (1999, p. 269) ressalta:

[O] governo deveria, por iniciativa própria, implementar investimentos em projetos que não competissem com os privados, criando, assim, um ambiente favorável à iniciativa privada, regulando o ritmo dos investimentos de acordo com a necessidade de compensar a incapacidade da demanda privada de sustentar um nível estável de demanda agregada ao longo do tempo.

A principal tarefa da política de gastos públicos seria agir como um estabilizador automático, prevenindo largas flutuações através de um programa estável e contínuo de investimentos de longo prazo oriundos do orçamento de capital. Conforme Keynes (1980, p. 322), o Estado deveria manter “um programa de longo prazo que fosse capaz de reduzir a amplitude potencial de flutuações para limites muito mais estreitos”. Carvalho (1999, p. 269) ressalta que essa possibilidade de planejamento do Estado para compensar um eventual hiato de investimentos privados “foi reforçada, na visão de Keynes, pelo fato de o governo não ser apenas mais um a tentar adivinhar as tendências futuras, mas de ser, em grande medida, um construtor do futuro através do poder mobilizador de recursos e influenciador da demanda agregada”.

Porém, como realçam Ferrari Filho e Terra (2012, p. 29), “[n]ão seria função do Estado intervir em picos ou vales de uma trajetória do sistema econômico, mas, sim, evitar que picos ou vales existam”. Segundo os autores, com um programa de investimentos nessas características, as flutuações de curto prazo seriam mais facilmente contornáveis através da antecipação de algumas medidas futuras, “haja vista o surgimento dos primeiros sintomas de insuficiência de demanda efetiva.”

Numa linha semelhante à Keynes, mas sem segregar os orçamentos em corrente e de capital e admitindo a existência de déficit público de curto prazo, Minsky (1986) coloca que a insuficiência de investimentos privados deve ser compensada pela atuação do *Big Government*. Minsky (1986, p. 330) coloca que “[o] *Big Government* é o fator mais importante pelo qual o capitalismo está melhor do que aquele que nos trouxe a Grande Depressão”. Ele explica que:

Com o *Big Government*, um movimento em direção a uma profunda depressão é acompanhado de amplos déficits governamentais que sustentarão ou aumentarão a lucratividade dos negócios. Com os lucros preservados, os níveis de produção e de emprego são garantidos e até aumentados. Se os esquemas tributários e de gastos forem desenhados de maneira apropriada, o *Big Government* poderá servir de barreira à inflação. (MINSKY, 1986, p. 330).

Quanto ao seu tamanho, Minsky (1986, p. 330) esclarece que o “*Big Government* deve ter o tamanho suficiente para assegurar que oscilações no investimento privado levem a um equilíbrio nas ondas de déficit governamental de modo que os lucros sejam estabilizados. Isso significa, de acordo com ele, que *Big Government* deve ser igual ou maior que as variações dos investimentos em relação ao PIB, ou seja, igual ou superior à taxa de formação bruta de capital fixo (FBCF).

Os investimentos públicos, ao induzirem os setores produtivos da economia, contribuem para o aumento da renda e, por consequência, da arrecadação de impostos. No longo prazo, esses investimentos geram poupança pública, capaz de superar os déficits de curto prazo no orçamento de capital. De acordo com Keynes (1980, p. 319-320): “[a]s despesas de capital, pelo menos parcialmente, se não totalmente, pagariam a si próprias.”

Assim, se o orçamento corrente permaneceu pelo menos equilibrado no curto prazo, o governo não incorrerá em déficit fiscal no longo prazo. “Essa possibilidade de equilíbrio do saldo do orçamento de capital no longo prazo torna mais racional e viável o orçamento público em sua totalidade”, explicam Ferrari Filho e Terra (2012, p. 31). Isso, conforme os autores, fortalece a capacidade de intervenção estatal através de medidas contracíclicas.

Kregel (1985, p. 32) explica que Keynes não recomendou déficits governamentais como ferramenta de estabilização política e, quando o fez, foi de forma temporária e apenas para investimentos. Conforme Keynes (1980, p. 352) se “o volume de investimentos planejados falhar em produzir equilíbrio” no orçamento de capital, o mesmo deverá ser compensado através de “desequilíbrio [...] do orçamento corrente”. [Porém], “isso seria um último recurso, apenas para entrar em ação se a maquinaria do orçamento de capital se quebrasse”. Além disso, ele reforça que não se deve “confundir a ideia fundamental do orçamento de capital com [o caso] particular, do expediente um tanto desesperado do financiamento do déficit”. (KEYNES, 1980, p. 353-354).

Enquanto as políticas macroeconômicas propostas por Keynes podem ser implementadas de forma plena num estado nacional soberano, elas serão condicionadas e terão limitações constitucionais/legais, políticas, institucionais e geográficas em estados subnacionais. A esses caberão políticas suplementares, cuja extensão do êxito dependerá de determinada coordenação e reciprocidade com as políticas nacionais.

Como exemplo de política suplementar, Carvalho (1999) coloca que os governos locais [e regionais] deveriam manter reservados projetos de investimentos semelhantes [aos do governo nacional] para serem implementados quando necessário, conforme Keynes já tinha mencionado nos anos 1920. “Funcionariam como o orçamento de capital, possivelmente com vantagens em termos de agilidade e necessidade de prestação de contas.” (Carvalho, 1999, p. 271).

No caso específico do Brasil, entre o período do Plano Real (1994) e o período atual (2014), além da estabilidade monetária, foram adotadas políticas monetárias, cambiais e fiscais que impactaram bastante as economias subnacionais. Entre as políticas destacam-se o Regime de Metas de Inflação com sobrevalorização da taxa básica de juros do Brasil, a política de câmbio flutuante com sobrevalorização do Real, o que prejudicou estados exportadores como o Rio Grande do Sul, a política tributária de desoneração das exportações, através da chamada Lei Kandir, que diminuiu a arrecadação de impostos do Rio Grande do Sul, e a política de controle de gastos públicos através da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, que limitou as despesas com funcionalismo público de todos os entes federados e de endividamento público dos estados subnacionais.

Ainda em relação ao caso brasileiro, as políticas monetária e cambial cabem exclusivamente ao governo Federal. Apenas a política fiscal pode ser compartilhada com os governos subnacionais, sejam estados (províncias) ou municípios. Mesmo assim, estados e municípios terão uma política fiscal restrita.

No próximo item, serão avaliados os dados da política fiscal de administração orçamentária do Estado do Rio Grande do Sul no período de 1994 a 2014, com base nas contribuições de Keynes sobre os orçamentos segregados e de Minsky sobre o *Big Government*.

3. Política fiscal de administração orçamentária do Estado do Rio Grande do Sul

A política fiscal do Estado do Rio Grande do Sul consiste na política tributária e na administração dos gastos públicos. A política tributária, por sua vez, está submetida à Constituição Federal (Art. 155), que autoriza os estados a instituírem o imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCD), o imposto 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 (ICMS) e o imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA).

Dois normais infraconstitucionais também restringem o poder da política tributária dos estados subnacionais: a Lei Complementar Nº. 24/1975, que dispõe sobre convênios para concessão de benefícios fiscais do ICMS; e a Lei Complementar Nº. 87/1996 (conhecida como Lei Kandir), que regulamenta a aplicação do ICMS e estabeleceu a não incidência de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ou de serviços. Essa não incidência foi ampliada com a Emenda Constitucional nº 42/2003, que tornou imune de ICMS todas as operações de mercadorias e as prestações de serviços destinadas ao exterior. Os convênios para concessão ou revogação de benefícios fiscais do ICMS são autorizados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), fórum que reúne os secretários estaduais da Fazenda.

Este trabalho ficará concentrado na análise da execução orçamentária do Rio Grande do Sul de 1994 a 2014, com ênfase no papel dos investimentos públicos como medida anticíclica. Para isso, serão analisadas as receitas orçamentárias arrecadadas e as despesas orçamentárias executadas no período. O aporte teórico keynesiano tem como base as contribuições de Keynes sobre os orçamentos segregados em corrente e de capital e de Minsky sobre o *Big Government*.

A escolha do período analisado não é aleatória. Primeiro, há dados anuais ou mensais padronizados apenas para este período, de 1994 a 2014. Segundo, após o Plano Real (1994), além da estabilidade monetária, o Brasil adotou políticas monetária, cambial e fiscal que impactaram bastante as economias subnacionais. Terceiro, nesse período, o Rio Grande do Sul sentiu os efeitos de crises internacionais e de secas, que abalaram a economia estadual. E quarto, nessas duas décadas, os gaúchos tiveram governos de diferentes matizes ideológicas, com visões diferentes de prioridades do orçamento público.

Antes de iniciar a análise dos dados, é fundamental destacar os conceitos e classificações de receitas e despesas públicas, estabelecidos pela Portaria Interministerial Secretaria de Orçamento Federal (SOF)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº. 163/2001, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento que, estabelece normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa norma estabelece que a classificação da despesa, segundo a sua natureza, compõe-se de:

- i.* categoria econômica;
- ii.* grupo de natureza da despesa;
- iii.* modalidade de aplicação;
- iv.* elemento de despesa;
- v.* desdobramento facultativo dos elementos de despesa (no Rio Grande do Sul, chamado de rubrica).

Por categoria econômica, as despesas são classificadas como corrente ou de capital. A diferença central entre elas é que, enquanto as despesas correntes não colaboram diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, as despesas de capital são aquelas que contribuem diretamente para isso. Os grupos de natureza de despesa agregam itens que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Assim, as despesas correntes são formadas pelos grupos Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes e as despesas de capital, pelos grupos Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida. A classificação modalidade de aplicação representa uma informação gerencial, que indica se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. Ainda de acordo com a Portaria Interministerial SOF/STN nº. 163/2001, a lei orçamentária anual de cada um dos entes federados deve discriminar as despesas, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação.

Neste trabalho, será dada ênfase à análise do comportamento do investimento público em vez da despesa de capital porque nem todos os grupos que fazem parte dessa última representam gastos produtivos. Para a Portaria Interministerial SOF/STN nº. 163, o investimento público é composto pelas despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

As receitas correntes são aquelas que apenas aumentam o patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que se esgotam dentro do período anual, enquanto as receitas de capital alteram o patrimônio duradouro do Estado. Integram as receitas correntes os grupos Receita Tributária, Receita de Contribuições, Receita Patrimonial, Receita Agropecuária, Receita Industrial, Receita de Serviços, Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes e as receitas de capital, os grupos Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos, Transferências de Capital e Outras Receitas de Capital.

Além disso, serão consideradas as despesas empenhadas na análise dos dados. De acordo com a Lei Federal Nº. 4.320/1964, a Lei das Finanças Públicas, que regulamenta o processo orçamentário brasileiro, a execução da despesa orçamentária pública passa por três estágios: empenho, liquidação e pagamento. O empenho, o primeiro estágio da despesa orçamentária, corresponde ao ato emanado de autoridade competente que cria para o estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição e consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico. A liquidação, o segundo estágio da despesa orçamentária, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e visa apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância. O pagamento, o terceiro e último estágio da despesa orçamentária, representa a entrega de numerário ao credor e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa. O pagamento é efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

A regra é que toda a despesa pública, seja corrente ou de capital, tenha o empenho prévio. Por exemplo, antes da assinatura de um contrato de prestação de serviços, de um contrato para fornecimento de bens de consumo ou de um contrato de obra, o órgão público deve ter feito o empenho da despesa previamente. A medida que o serviço é prestado, que os bens de consumo são entregues e que a obra é realizada, o órgão público efetua a liquidação correspondente à proporção executada do contrato. Depois disso, ocorre a última fase, a do pagamento, que pode ser imediata à da liquidação ou depender das condições de caixa da entidade pública.

A legislação vigente estabelece o regime contábil misto para a contabilidade pública no Brasil. De acordo com o Art. 35, da Lei Federal Nº. 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. Já, o

Art. 50, da Lei de Responsabilidade Fiscal, coloca que a despesa pública será registrada segundo o regime de competência e o resultado dos fluxos financeiros (receita pública) pelo regime de caixa. Assim, os relatórios anuais de execução orçamentária do Estado do Rio Grande do Sul, elaborados pela Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE), seguindo a legislação vigente, têm como base as despesas empenhadas e nas receitas arrecadadas de cada exercício financeiro.

É fundamental esclarecer que no período analisado de 1994 a 2014 ocorreram alterações na classificação das receitas e despesas públicas, o que compromete a simples comparação temporal. Até 2002, a receita orçamentária total era formada apenas pela soma das receitas correntes e das receitas de capital. A partir do exercício de 2003, como descreve o Balanço Geral do Estado – BGE (2003, p.15), sob o aspecto contábil, ocorreram duas mudanças significativas em relação aos anos anteriores. A primeira está ligada aos registros dos repasses entre entidades do setor governamental, mais especificamente da administração direta para autarquias e fundações ou vice-versa, que mais tarde foram denominadas de receitas correntes intraorçamentárias e de receitas de capital intraorçamentárias pela Portaria Interministerial SOF/STN Nº. 338/2006¹. O objetivo dessa alteração foi possibilitar a eliminação de dupla contagem no levantamento dos balanços e demais demonstrações contábeis do setor público.

De acordo com o BGE (2003), até o exercício de 2002, as despesas das fundações e autarquias com recursos repassados pelo Tesouro Estadual geravam o empenho nas despesas da administração direta chamado de Transferências a Fundações e Autarquias (TFAs), com todos os efeitos contábeis como se essas transferências tivessem sido orçadas. De 2003 em diante, conforme a Portaria Interministerial SOF/STN Nº. 519/2001, passou a ser obrigatório o disposto no Art. 7º. da Portaria Interministerial SOF/STN Nº. 163/2001, o qual estabeleceu que a alocação dos créditos orçamentários fosse feita diretamente na unidade orçamentária responsável pela execução das ações correspondentes e vetou a consignação de recursos a título de transferência para unidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Desta forma, seguindo a Portaria STN Nº. 339/2001, os registros de recursos do Tesouro do Estado para as entidades da administração indireta, excetuando-se as sociedades de economia mista, passaram a ter natureza extra-orçamentária, processados por meio de documentos financeiros usuais e sem a emissão de novo empenho. Essa portaria também determinou que as transferências financeiras concedidas e recebidas fossem efetuados em contas contábeis específicas de resultado. Os registros dos recursos do Tesouro do Estado para as autarquias e fundações passaram a ser feitos através de uma transação denominada Transferência de Numerário Intragovernamental (TNI). Essas são geradas quando as entidades da administração indireta liquidam as suas despesas. As TNIs são contabilizadas em contas de variações ativas e passivas, denominadas Transferências Financeiras Intragovernamentais (TFIs). É importante esclarecer que esse tipo de transação não constitui transferência propriamente dita, apenas registro contábil.

Isso ocorre com os recursos repassados pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública ao Instituto de Previdência do Estado do RS (IPERGS) para o custeio de assistência médica e pensões, que são segregados no orçamento sob o título de Receitas Correntes Intraorçamentárias e, na despesa, sob a modalidade 91 – Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, criada pela Portaria Interministerial SOF/STN Nº. 688/2005.

¹ De acordo com a Portaria Interministerial SOF/STN nº. 338, de 2006, operações intraorçamentárias – correntes ou de capital – são as que resultam de despesas de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, pagamento de impostos, taxas e contribuições, quando o receptor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade integrante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo.

A segunda mudança está vinculada aos recursos do então Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pelo Governo Federal e com duração de 1998 a 2006. O FUNDEF foi substituído e ampliado pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), em vigência desde 2007 e se estenderá até 2020. Das receitas transferidas pela União aos estados e aos municípios do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) das exportações, na forma da Lei Complementar Nº. 61, e da desoneração do ICMS, nos termos da Lei Complementar Nº. 87, bem como das receitas do ICMS, do IPVA e do ITCD dos estados, 20% são retidos para integrar o FUNDEB desde 2009, o terceiro ano de sua vigência. No primeiro e no segundo anos do FUNDEB, as retenções dessas receitas foram de 16,6% e de 18,3% respectivamente e, na época do FUNDEF, de 15%. Nesse último caso, não faziam parte as receitas do IPVA e do ITCD. Com o FUNDEB, os recursos foram majorados pela ampliação da base de cálculo com a entrada desses dois impostos, pelo aumento da alíquota e pela inserção do Ensino Médio no cálculo da sua distribuição.

No BGE (2003), consta que, até 2002, a contribuição do Estado do RS ao FUNDEF e o seu retorno tinham tratamento extra-orçamentário, registrando-se a diferença entre a contribuição e o valor recebido, a chamada perda do FUNDEF, como despesa orçamentária. Com base na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Portaria da STN Nº. 328/2001 estabeleceu que a contribuição das receitas dos estados e dos municípios ao FUNDEF deveria estar discriminada no título Deduções da Receita Corrente enquanto o retorno do Fundo receberia o tratamento de receita orçamentária, dentro do título Transferências Multigovernamentais, do grupo Transferências Correntes.

Além disso, foram realizadas mais duas alterações na contabilização de despesas públicas. De 2009 a 2011, o gasto com o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) passou a figurar no grupo Outras Despesas Correntes (ODC). Porém, a partir de 2012, a despesa com o RPPS voltou a fazer parte do grupo Pessoal e Encargos Sociais.

Também, a contar do exercício de 2012, a Secretaria da Fazenda do RS adotou a metodologia aplicada pela Secretaria do Tesouro Nacional em relação à dívida do Estado do RS com a União, segregando os serviços da mesma nos grupos Juros e Encargos da Dívida e Amortização da Dívida. Até 2011, a metodologia utilizada apropriava os juros e a amortização dessa dívida unicamente no grupo Amortização da Dívida.

Buscando melhorar a padronização do período de 1994 a 2014, foram feitas alterações nos dados mais antigos de algumas receitas e despesas para permitir a comparação com os números mais recentes. Porém, isso somente ocorreu nos casos em que foi possível decompor as receitas e despesas em níveis de detalhamento mais específicos.

A primeira mudança diz respeito às despesas pertencentes à rubrica “Transferências Intragovernamentais Anteriores a 2003” e às receitas orçamentárias intituladas Transferências Intragovernamentais e que faziam parte dos grupos Transferências Correntes e Transferência de Capital, dependendo da natureza da despesa a que elas eram destinadas. Para eliminar a dupla contagem dessas receitas e dessas despesas dos dados de 1994 a 2002, elas foram consideradas respectivamente como receitas extra-orçamentárias e despesas extra-orçamentárias. As despesas empenhadas da rubrica “Transferências Intragovernamentais Anteriores a 2003” foram suprimidas dos grupos Pessoal e Encargos Sociais, Outras Receitas Correntes e Inversões Financeiras da Administração Direta. Já os valores das receitas Transferências Intragovernamentais foram eliminados dos grupos Transferências Correntes e Transferência de Capital das Autarquias e Fundações Públicas. Nesses dois casos, foram mantidas as transferências ou recebimentos de recursos do setor governamental (Administração Direta, Autarquias e Fundações Públicas) com as empresas públicas, pois essas transações não geram dupla contagem. Porém, para o cálculo do resultado consolidado do setor governamental, as receitas e as despesas intragovernamentais serão mantidas.

A segunda alteração está relacionada aos dados do então FUNDEF de 1998 a 2002. Como havia informação sobre os valores de retorno ao Estado do RS desse período, o

tratamento desse passou ser considerado receita orçamentária em vez de receita extra-orçamentária. Os dados de retorno do FUNDEF de 1998 a 2002 foram incluídos no título Transferências Multigovernamentais, do grupo Transferências Correntes. Já a contribuição do Estado do RS ao FUNDEF e a chamada perda do FUNDEF (integrante do elemento Distribuição de Receitas) de 1998 a 2002 deixaram de ser tratadas respectivamente como despesa extra-orçamentária e despesa orçamentária para, somadas, integrarem o grupo Deduções da Receita Corrente, mais especificamente o título Deduções de Transferências Correntes.

A terceira modificação vincula-se com o mesmo motivo da primeira. Para o cálculo das receitas orçamentárias e das despesas orçamentárias, serão desconsideradas respectivamente as receitas intraorçamentárias e as despesas intraorçamentárias (despesas da modalidade 91). Isso é necessário para evitar a dupla contagem de receitas e despesas, dando a falsa sensação de que ambas são maiores. Aqui, também, para encontrar o resultado consolidado do setor governamental, essas receitas e essas despesas serão conservadas.

A quarta transformação é sobre as despesas com o RPPS do período de 2009 a 2011. Elas foram deduzidas do grupo Outras Despesas Correntes e reincorporadas ao grupo Pessoal e Encargos Sociais, como até 2008 e a partir de 2012.

A quinta mudança é sobre Anulação de Restos a Pagar (ARP), que, apesar de ser considerada receita orçamentária, não representa ingresso financeiro efetivo. De acordo com a Lei Federal Nº. 4320, Art. 38, despesas anuladas após o encerramento do exercício serão consideradas receitas. No orçamento do Estado, o item ARP faz parte do título Receitas Correntes Diversas do grupo Outras Receitas Correntes (ORC). De 1994 a 2014, o item ARP teve um peso médio de 80% na composição do título Receitas Correntes Diversas e de 23% no grupo ORC. Porém, com o início da vigência da LRF, nos exercícios de 2002 e 2003, o item teve um salto, chegando a representar respectivamente 68% e 54% do grupo ORC, o que contribuiu para superestimar as receitas orçamentárias daqueles dois anos. De acordo com o Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governador do Estado – Exercício 2013 (2013, p. 458), emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), para aumentar a transparência dos demonstrativos contábeis, o Tribunal de Contas tem recomendado que o Governo do Estado informe, através de Nota Explicativa ao Balanço Orçamentário, o resultado ajustado das receitas orçamentárias com a exclusão do item ARP. É obrigatória a inclusão dessa explicação no Balanço Orçamentário da edição do sexto bimestre do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, demonstrativo exigido pela LRF. Neste trabalho, serão informados os valores das receitas de ARP, mas, para o cálculo das receitas orçamentárias e dos resultados orçamentários, elas serão excluídas.

Mais uma alteração importante seria separar os serviços da dívida do Estado do RS com a União em juros e amortização para os dados anteriores a 2012. Porém, os dados disponíveis para consulta da Secretaria da Fazenda não chegam a esse nível de detalhamento.

Depois de esclarecidas as questões metodológicas, nos próximos itens, serão avaliadas as receitas orçamentárias, as despesas orçamentárias, os investimentos públicos e os resultados orçamentários do Estado do Rio Grande do Sul de 1994 a 2014.

3.1. Receitas orçamentárias do Estado do Rio Grande do Sul

Antes da análise dos dados das receitas orçamentárias, é relevante explicar como ela é encontrada. Com as alterações citadas acima, desde 2003, a receita orçamentária total passou a ter a fórmula abaixo:

(+) <i>Receitas Correntes Sem Deduções</i>
(-) <i>Deduções de Receitas Correntes</i>
(+) <i>Receitas de Capital</i>
(+) <i>Receitas Intraorçamentárias</i>
(=) <i>Receita Total</i>

As receitas intraorçamentárias dividem-se em:

(+) <i>Receitas Correntes Intraorçamentárias</i>
(+) <i>Receitas de Capital Intraorçamentárias</i>
(=) <i>Receitas Intraorçamentárias</i>

A receita total tem a seguinte composição:

(+) <i>Receitas Correntes Sem Deduções</i>
(-) <i>Deduções de Receitas Correntes</i>
(+) <i>Receitas Correntes Intraorçamentárias</i>
(+) <i>Receitas de Capital</i>
(+) <i>Receitas de Capital Intraorçamentárias</i>
(=) <i>Receita Total</i>

Porém, neste trabalho, para evitar a falsa ideia de receitas maiores, serão excluídas as receitas intraorçamentárias tanto das receitas correntes como da receita total. Isso é necessário, pois as receitas intraorçamentárias duplicam parte das receitas ao serem agregadas. Assim, as receitas correntes e a receita total são simplicidades:

(+) <i>Receitas Correntes Sem Deduções</i>
(-) <i>Deduções de Receitas Correntes</i>
(=) <i>Receitas Correntes</i>
(+) <i>Receitas de Capital</i>
(=) <i>Receita Total</i>

A receita orçamentária total do Estado do Rio Grande do Sul – desconsiderando as receitas intraorçamentárias para evitar duplicidade – passou de R\$ 25.886 milhões em 1994 para R\$ 42.152 milhões em 2014, o que representa um crescimento real médio de 3,7% ao ano, de acordo com os dados do Gráfico 1. A queda real expressiva da receita total de 1998 para 1999 na ordem de -46,8% ocorreu sobretudo porque a receita de capital, depois de atingir o seu maior valor de R\$ 21.457 milhões, despencou para R\$ 811 milhões. Com exceção do período de 1995 a 2004, que apresentou grandes oscilações, e das quedas de 2009 e 2011, a receita total seguiu uma tendência de taxas ascendente de 2005 a 2014.

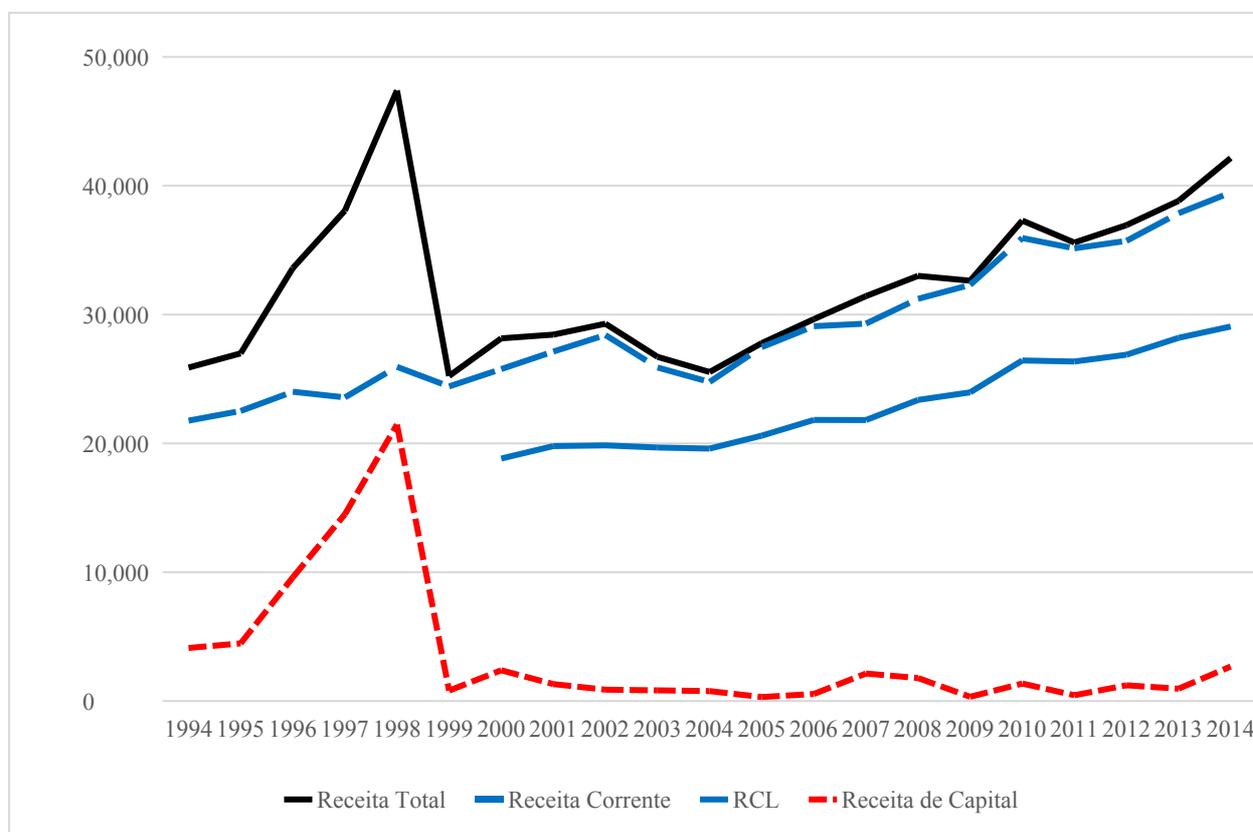


Gráfico 1: Receitas orçamentárias do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014

Para os objetivos deste trabalho, o mais importante é analisar a decomposição da receita total em receitas correntes e de capital. Subtraída as deduções da parte destinada ao FUNDEB (de 1998 a 2006, FUNDEF) e desconsiderando as receitas intraorçamentárias, as receitas correntes aumentaram de R\$ 21.767 milhões em 1994 para R\$ 39.472 milhões em 2014, um acréscimo real médio de 3,16% ao ano. Os aumentos mais significativos das receitas correntes aconteceram em 1998, 2005 e 2010, todos superiores a 10%. Em 1998, apesar da dedução das receitas destinadas ao FUNDEF, sobretudo do ICMS, o crescimento das receitas patrimoniais e das transferências correntes (FUNDEF) ajuda a explicar esse movimento. Em 2005 e 2010, o aumento das receitas tributárias, como será visto abaixo, e das transferências correntes levantaram as receitas correntes. Por outro, as maiores quedas das receitas correntes foram em 1999, devidos aos declínios das receitas patrimoniais e das transferências correntes, e em 2003 e 2004, por causa da depressão das receitas tributárias e das transferências correntes.

Já as receitas de capital – como boa parte delas geram mutação patrimonial, o que as tornam mais suscetíveis ao projeto político de plantão – apresentaram muitas oscilações no período. Elas caíram de R\$ 4.119 milhões em 1994 para R\$ 2.680 milhões em 2014. Neste intervalo, no auge no processo de privatizações no Estado do RS, como será detalhado abaixo, as receitas de capital saltaram para R\$ 9.597 milhões em 1996, R\$ 14.496 milhões em 1997 e R\$ 21.457 milhões em 1998. No período estudado, não foram contabilizadas receitas de capital intraorçamentárias.

A Receita Corrente Líquida (RCL) é um indicador importante, estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), que serve de referência para os limites de gastos públicos. A RCL é calculada da seguinte forma:

² Receitas Correntes da Administração Direta, Autarquias e Fundações antes das deduções do FUNDEF/FUNDEB, excluídas as duplicidades (Receitas Intraorçamentárias).

Receita Corrente Ajustada²
(-) <i>Transferências Constitucionais aos Municípios</i>
(-) <i>Receita de Anulação de Restos a Pagar</i>
(-) <i>Imposto de Renda Retido na Fonte de Servidores</i>
(-) <i>Contribuição Previdenciária dos Servidores</i>
(-) <i>Compensação Financeira entre Regimes de Previdência</i>
(-) <i>Dedução da Receita para a Formação do FUNDEF/FUNDEB</i>
(=) Receita Corrente Líquida

A RCL se elevou de R\$ 18.822 milhões em 2000 para R\$ 29.073 milhões em 2014, uma ampliação real média de 3,20% ao ano. Ela teve três pequenas oscilações negativas de 0,8% em 2003, 0,4% em 2004 e 0,3% em 2011, acompanhando a queda das receitas correntes, sobretudo as tributárias. Abaixo, os gastos com pessoal do Estado do RS serão avaliados em relação à RCL.

O Gráfico 2 traz informações detalhadas sobre as receitas correntes, já abatidas as deduções e desconsideradas as receitas intraorçamentárias. As receitas tributárias são as receitas correntes mais importantes, exibindo tendências muito semelhantes e respondendo por cerca de 69,5% em média dessas no período analisado. Descontadas as deduções, as receitas tributárias passaram de R\$ 16.680 milhões em 1994 para R\$ 27.167 milhões em 2014, o que significou uma variação real de 2,63% ao ano. Sem as deduções, o crescimento real médio das receitas tributárias seria de 3,31% ao ano e elas teriam atingido o valor de R\$ 31.287 em 2014.

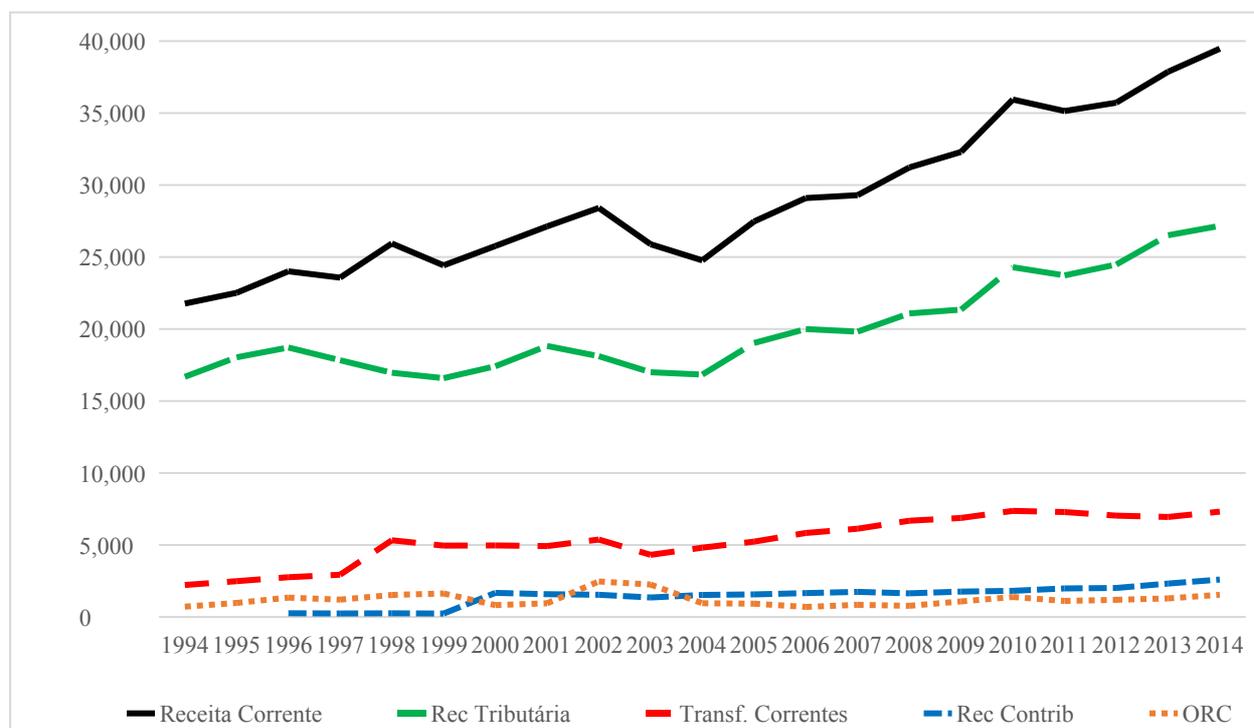


Gráfico 2: Receitas correntes do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014

O Gráfico 3 apresenta as receitas orçamentárias mais significativas, as receitas tributárias, formadas pelos impostos e pelas taxas. Somente os impostos responderam em média por 96,2% das receitas tributárias no período. A receita de impostos do Estado do Rio Grande do Sul expôs um crescimento médio anual em termos reais de 2,43% de 1994 a 2014, passando de R\$ 16.451 milhões para R\$ 25.737 milhões no período, desconto o FUNDEB. O ICMS sozinho representou em média de 86,7% dos impostos e 83,4% da receita tributária e do Estado no período. Tirando a parte destinada ao FUNDEB, o ICMS passou de R\$ 15.250 milhões em 1994 para R\$ 21.768 milhões em 2014, uma elevação real

média de 2,0% ao ano. Sem deduzir o FUNDEB, o ICMS atingiria R\$ 25.609 milhões no final da série analisada, o que representaria um crescimento médio real maior, de 2,7% ao ano, de 1994 a 2014.

A receita de impostos do Estado do Rio Grande do Sul expôs um crescimento médio anual em termos reais de 2,43% de 1994 a 2014, passando de R\$ 16.451 milhões para R\$ 25.737 milhões no período, desconto o FUNDEB. O ICMS sozinho representou em média de 86,7% dos impostos e 83,4% da receita tributária e do Estado no período. Tirando a parte destinada ao FUNDEB, o ICMS passou de R\$ 15.250 milhões em 1994 para R\$ 21.768 milhões em 2014, uma elevação real média de 2,0% ao ano. Sem deduzir o FUNDEB, o ICMS atingiria R\$ 25.609 milhões no final da série analisada, o que representaria um crescimento médio real maior, de 2,7% ao ano, de 1994 a 2014.

Os outros dois impostos próprios do Estado, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre a Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD) – o imposto sobre herança – tiveram elevações médias de 7,1% e 10,7% ao ano respectivamente no período. Descontado o FUNDEB a partir de 2007, o IPVA e o ITCD passaram de R\$ 579 milhões e R\$ 80 milhões em 1994 para R\$ 1.973 milhões e R\$ 261 milhões em 2014 respectivamente.

Esse crescimento considerável da arrecadação do ITCD pode ser explicado pelo fato dele deixar de ser progressivo no RS a partir de janeiro de 2010. A Lei Estadual do RS nº. 8.821/89 estabelecia a progressividade das alíquotas do ITCD, de 1% a 8%. Como o Tribunal de Justiça entendeu inconstitucional a progressividade, em dezembro de 2009, o Estado alterou a Lei, criando alíquotas únicas de 4% sobre transmissão “causa mortis” e 3% sobre doação. Mesmo depois de o STF reconhecer em 2013 a constitucionalidade da progressividade do ITCD, o Estado manteve as alíquotas únicas.

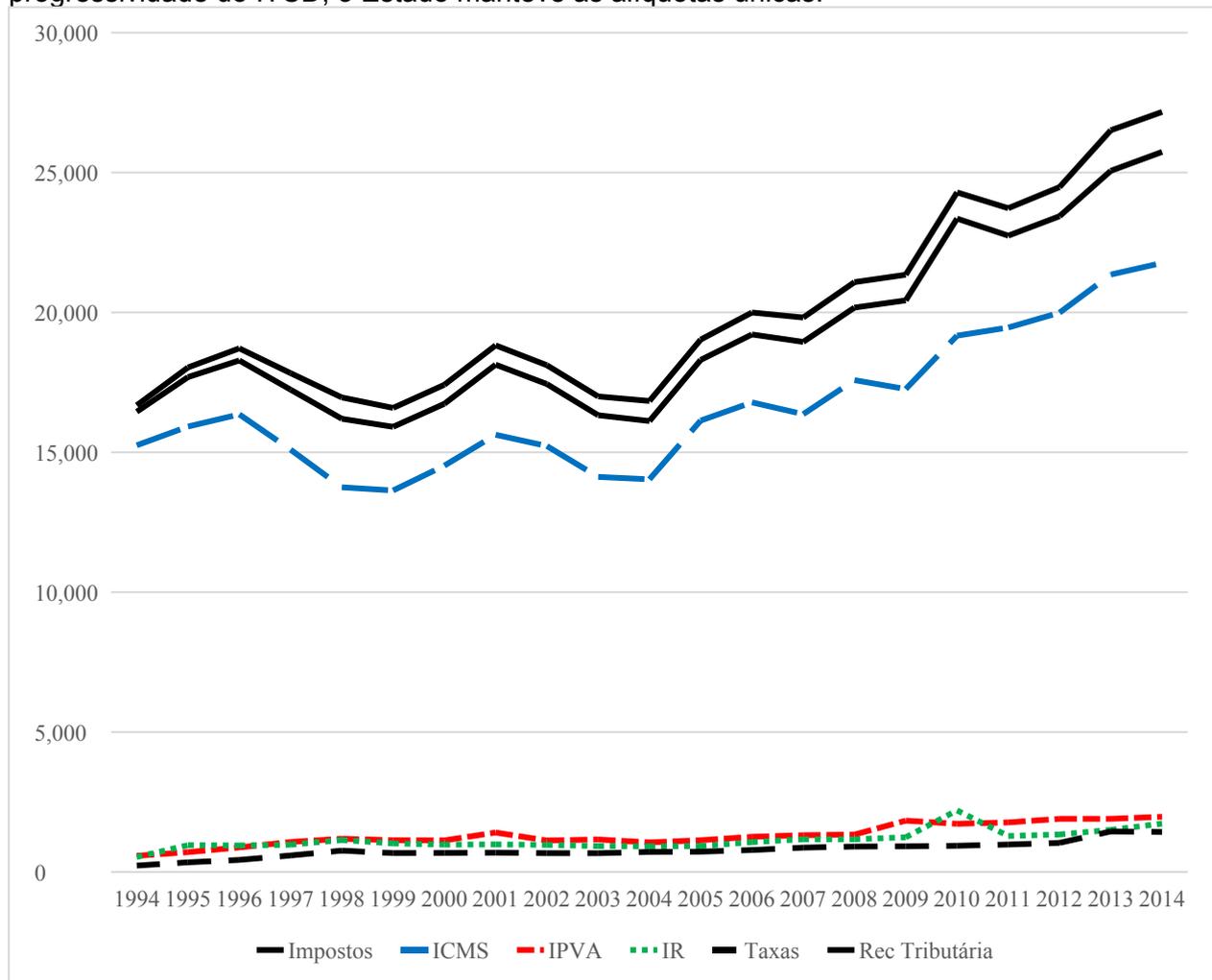


Gráfico 3: Receitas tributárias do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014

Apesar de ser de competência da União, faz parte ainda das receitas de impostos a arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), retido na fonte sobre rendimentos pagos pelos estados, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem. No caso do Rio Grande do Sul, o IR retido na fonte aumentou de R\$ 537 milhões em 1994 para R\$ 1.730 milhões em 2014, um avanço médio real de 8,78% ao ano. Em 2010, este imposto teve uma retenção recorde de R\$ 2.202 milhões, quase R\$ 1 bilhão a mais do que no ano anterior. Conforme o Balanço Geral do Estado (2010, p. 50), “[esse] significativo aumento” ocorreu porque o Estado do RS pagou um valor considerável de passivos de exercícios anteriores do Instituto de Previdência do Estado (IPE), referentes a vencimentos de pensionistas e a prestadores de serviço de saúde. Já o Imposto sobre a Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis (ITBI), apesar de ser de competência dos municípios, para os fatos geradores ocorridos antes de 6 de outubro de 1988, a arrecadação cabe aos estados.

O ICMS – por incidir sobre a comercialização de mercadorias, energia elétrica, combustíveis e a prestação de serviços de comunicação e de transporte interestadual e intermunicipal – é o imposto estadual que mais sente os efeitos da atividade econômica. Porém, para período analisado, a simples comparação do aumento médio anual do ICMS com o crescimento médio anual do PIB é insuficiente, pois ocorreram alterações na política tributária no período, com variações de alíquotas em determinados anos, mudanças nos incentivos fiscais e vigência da imunidade sobre as operações de exportação.

Sobre esse último item, cabe destacar que a Lei Kandir desonerou de ICMS as mercadorias destinadas ao exterior, incluindo inclusive produtos primários e produtos industrializados semielaborados. Além disso, essa lei garantiu aos exportadores o aproveitamento integral dos créditos do ICMS relativos aos insumos utilizados nas mercadorias exportadas. Depois, a Emenda Constitucional nº 42/2003 tornou imune de ICMS toda e qualquer operação de exportação e garantiu ao exportador o aproveitamento do crédito tributário. Assim, a Lei Kandir e, posteriormente, a Emenda Constitucional nº 42/2003 geraram uma significativa redução da base de cálculo do ICMS para os estados exportadores como é o caso do Rio Grande do Sul.

Conforme informações do Regulamento do ICMS do Estado do Rio Grande do Sul (Decreto Estadual nº. 37.699, de 1997), de janeiro a dezembro de 1998, houve um aumento linear de um ponto percentual das alíquotas do ICMS. A partir de janeiro de 1999, as alíquotas voltaram aos valores de 1997. De 1º de abril a 31 de dezembro de 2005 e de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2006, as alíquotas dos serviços de telecomunicações, da energia elétrica (residencial e comercial), do álcool e da gasolina subiram de 25% para 29% e 28% respectivamente. A partir de 1º de janeiro de 2007, essas alíquotas voltaram a ser de 25%.

A Tabela 1 mostra as taxas anuais de crescimento real do ICMS (sem deduzir a parte destinada ao FUNDEB) e do PIB gaúchos de 1995 a 2014, bem como os índices reais do PIB agropecuário, industrial e de serviços. Pela análise dos dados, percebe-se que, dos anos que ocorreram queda do PIB gaúcho, apenas 2009 teve um decréscimo da arrecadação de ICMS proporcional. Nos anos de 1995, 1996, 1998, 2005 e 2012, apesar do PIB cair, a arrecadação de ICMS aumentou. Nos anos de 1998 e 2005, o aumento das alíquotas ajudam a explicar esse descompasso.

Tabela 1 - Variação real do PIB e do ICMS do Estado do RS - 1994 a 2014

Ano	PIB	Agropecuária	Indústria	Serviços	ICMS
1995	-5,0	1,7	-12,7	0,9	4,4
1996	-0,2	-5,8	-1,6	1,1	2,7
1997	5,9	4,6	9,7	3,4	-7,7
1998	-0,9	2,2	-5,6	1,4	2,3
1999	1,4	9,6	0,3	1,2	-1,0

2000	4,3	-3,7	7,2	3,4	6,7
2001	2,0	13,1	0,4	1,5	7,6
2002	1,7	-3,5	3,2	2,4	-2,7
2003	1,6	16,4	0,9	-0,2	-2,7
2004	3,3	-10,6	7,1	4,2	-0,6
2005	-2,8	-17,4	-4,1	0,2	10,1
2006	4,7	50,1	-2,0	3,0	4,1
2007	6,5	12,7	4,7	6,0	-1,2
2008	2,7	-5,4	3,0	3,3	9,0
2009	-0,4	2,9	-7,4	2,0	-0,4
2010	6,7	7,9	9,3	5,0	11,1
2011 ⁽¹⁾	5,1	18,7	2,8	4,4	1,5
2012 ⁽¹⁾	-1,5	-28,1	-2,1	2,4	2,7
2013 ⁽¹⁾	6,7	40,1	4,5	3,5	6,8
2014 ⁽¹⁾	0,0	0,6	-3,2	1,2	1,9

Fontes: FEE (PIB e PIB Agropecuário, Industrial e de Serviços) e SEFAZ/RS (ICMS).

(1) Estimativas para o PIB e o PIB Agropecuário, Industrial e de Serviços.

Nos anos em que o Estado apresentou crescimento econômico expressivo acima de 5%, apenas em 2011 e 2013 o ICMS também aumentou de forma significativa. Em 1997 e 2006, mesmo com os crescimentos do PIB de 5,9% e 6,5%, o ICMS despencou 7,7% e caiu 1,2% respectivamente. A queda da arrecadação do ICMS de 1997 pode ser esclarecida pela entrada em vigor da Lei Kandir e a de 2006 pelo fim da majoração das alíquotas do imposto sobre telecomunicações, energia elétrica, álcool e gasolina.

Depois das receitas tributárias, as transferências correntes aparecem em segundo lugar em grau de importância, com um peso médio de 18% nas receitas correntes de 1994 a 2014. Subtraídas as deduções, as transferências correntes saltaram de R\$ 2.220 milhões em 1994 para R\$ 7.314 milhões em 2014, uma elevação real média de 7,4% ao ano. Para evitar a duplicidade de receitas, no período de 1994 a 2002, foram excluídos os valores das Transferências Intragovernamentais – consideradas receitas orçamentárias naquele período e, a partir de 2003, receitas extra-orçamentárias.

Entre as principais fontes que formam as transferências correntes, destacam-se: (1) participação do Estado nas receitas da União através das cotas-partes do FPE, do IPI incidente sobre as exportações e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) – Combustíveis; (2) compensação financeira pelas perdas de ICMS provocadas pela Lei Kandir; (3) transferências de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); (3) transferências do FUNDEB; (4) cotas-partes dos fundos Compensação Financeira de Recursos Hídricos (CFRH), Compensação Financeira de Recursos Minerais (CFRM) e Fundo Especial do Petróleo (FEP); e (5) convênios sobretudo com a União.

A compensação do Estado pela Lei Kandir, depois de subir de cerca de R\$ 200 milhões em 1997 para R\$ 950 milhões em 1998, passou a ter uma trajetória decrescente contínua, atingindo R\$ 119 milhões em 2014. A partir de 1998, a queda anual média desse ressarcimento foi de 11,5%. Nesses 18 anos de compensação, o RS recebeu em valores reais R\$ 6.574 milhões da União.

Por outro lado, segundo uma Nota Técnica (2014) da Divisão de Estudos Econômicos da Receita Estadual do RS, o Estado deixou de arrecadar com ICMS potencial sobre as exportações gaúchas R\$ 4.644 milhões em 2012 e R\$ 5.651 milhões em 2013, o que representa uma média de 40% de toda a desoneração desse imposto nesses dois anos. De 2003 a 2013, a perda do ICMS potencial sobre as exportações seria de R\$ 58,5 bilhões, uma média de R\$ 5.322 milhões por ano. Sem desmerecer o papel dessa legislação para as exportações e geração de divisas, isso comprova que o Rio Grande do Sul foi penalizado

pela Lei Kandir e não obteve a devida compensação. Um exercício simples mostra que, a cada R\$ 1 milhão de desoneração do ICMS potencial, o RS foi ressarcido em apenas R\$ 95,7 mil em 2003, R\$ 67,0 mil em 2005, R\$ 34,4 mil em 2007, R\$ 33,8 mil em 2009, R\$ 27,7 mil em 2011 e R\$ 22,3 mil em 2013.

E a participação do Estado nas receitas da União teve uma leve alta de cerca de 0,8% ao ano de 1994 a 2014. Ela passou de uma média anual de R\$ 1.766 milhões de 1994 a 2002, para R\$ 1.694 milhões de 2003 a 2010 e para R\$ 1.802 milhões de 2011 a 2014. O FPE cresceu cerca de 4,4% ao ano de 1994 a 2014, aumentando de uma média anual de R\$ 849 milhões de 1994 a 2002, para R\$ 1.073 de 2003 a 2010 e para R\$ 1.355 de 2011 a 2014. Ao contrário do FPE, as receitas do IPI-Exportações caíram no período 3,7% ao ano. A média recebida pelo Estado por exercício decresceu de R\$ 913 milhões de 1994 a 2002, para R\$ 494 milhões de 2003 a 2010 e para R\$ 391 milhões de 2011 a 2014. No último triênio, a queda dos repasses do IPI-Exportações reflete a política de desonerações tributárias do Governo Federal. A cota-parte da CIDE-Combustíveis teve dois movimentos contrários. De 1998 a 2007, apresentou um crescimento expressivo, ao passar de cerca de R\$ 4,0 milhões para R\$ 174 milhões. De 2008 a 2011, caiu para uma média anual de R\$ 120 milhões, como resultado da política de desoneração do Governo Federal. E, de 2012 a 2014, com a intensificação da desoneração, despencou de R\$ 71,5 milhões para apenas R\$ 6,6 milhões.

O Gráfico 4 indica que, de 1995 a 1998, houve um crescimento expressivo das receitas de capital do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse período, ocorreram as privatizações das empresas estatais de energia elétrica e de telecomunicações. Assim, as receitas com alienações de bens alcançaram R\$ 3.518 milhões em 1996, R\$ 7.016 milhões em 1997 e R\$ 6.963 milhões em 1998. Em 2000, as receitas de alienação de bens foram de R\$ 1.273 milhões, sobretudo pela venda da carteira imobiliária da extinta Caixa Econômica do Estado do Rio Grande do Sul (CEE) e pelo recebimento de títulos de crédito da União e, em 2007, alcançaram R\$ 2.032 milhões, principalmente pela comercialização de ações preferenciais do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul).

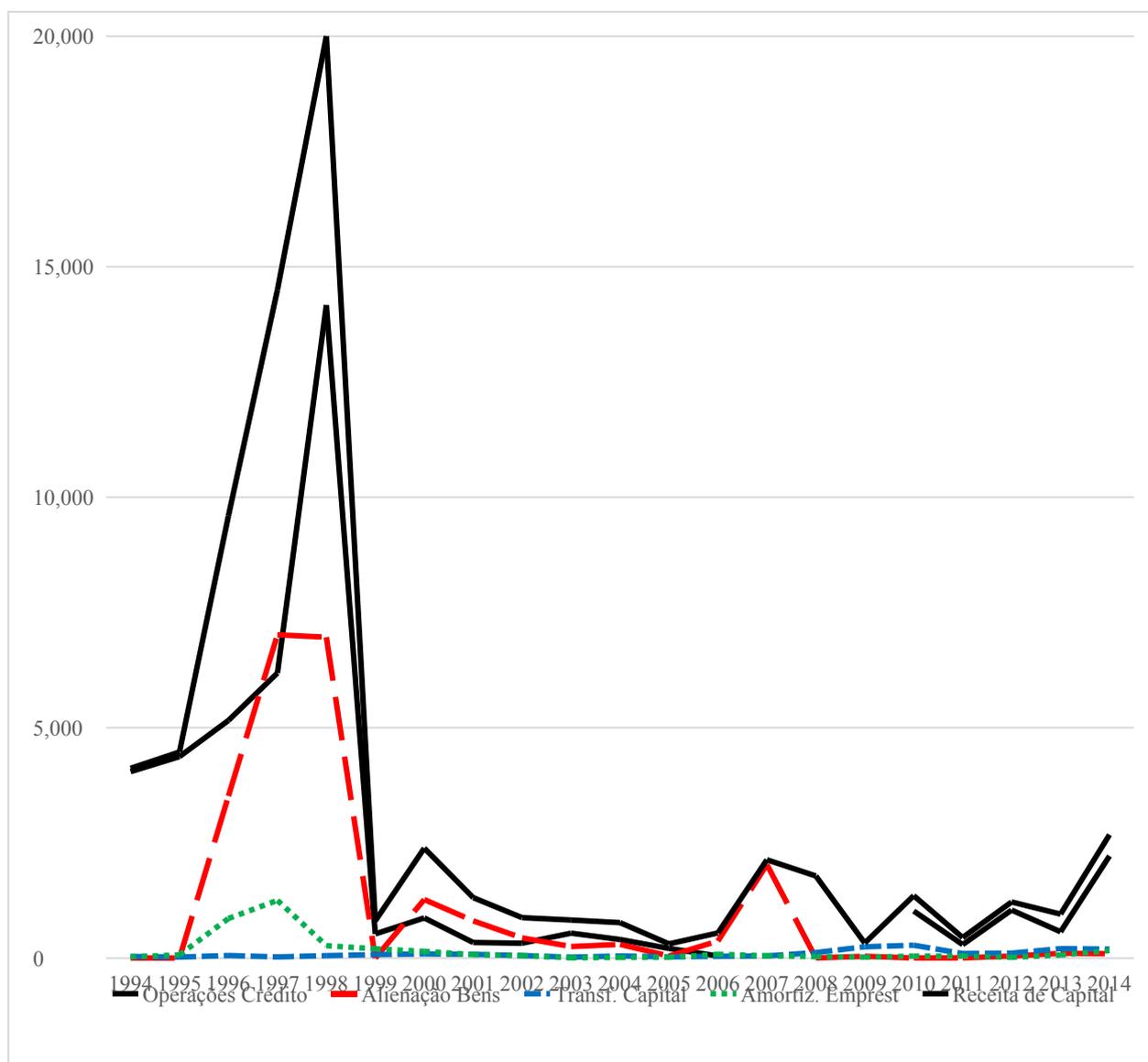


Gráfico 4: Receitas de capital do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014

As operações de crédito apresentaram valores significativos de R\$ 4.047 milhões em 1994, R\$ 4.373 milhões em 1995, R\$ 5.158 milhões em 1996, R\$ 6.186 milhões em 1997 e R\$ 14.166 milhões em 1998. Conforme os Balanços Gerais do Estado, foram usados 96,25% em 1994, 96,30% em 1995, 71,30% em 1996 e 82,1% em 1997 das receitas de operações de crédito apenas para a rolagem dos títulos da dívida pública estadual. Já em 1998, segundo o Balanço Geral do Estado daquele ano, 63% do montante das operações de crédito estavam relacionadas ao Programa de Estímulo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) e 32,5% à rolagem dos títulos da dívida pública estadual. O contrato do PROES do Estado do RS com a União tinha como finalidade sanear o Banrisul e transformar a CEE em agência de fomento.

De 2008 a 2014, novas operações de crédito com valores mais expressivos foram realizadas. Desta vez, as maiores foram operações de crédito externas junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) destinadas à reestruturação de parte da dívida extralimite do Estado do RS. A primeira parcela do BIRD foi liberada em 2007 no valor de R\$ 1,66 bilhão e a segunda em 2010 no valor de R\$ 1,04 bilhão.

Entre 2011 e 2014, foram captados cerca de R\$ 2 bilhões em operações de crédito internas junto ao BNDES do Programa de Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais (PMAE), do Programa Emergencial de Financiamento (PEF), do Programa de Apoio ao Investimento

(PROINVESTE) e do Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento (PROREDES). Esses dois últimos eram destinados a despesas com investimento público e integraram as medidas anticíclicas do Governo Federal para combater a crise financeira internacional de 2009. Ainda de 2011 a 2014, foram realizadas operações de crédito externas no valor de R\$ 2,19 bilhões junto ao BIRD e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) do PROREDES, do Programa de Modernização Fiscal (PROFISCO) e do Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal (PROCONFIS).

Depois de consideradas as receitas orçamentárias, no próximo item, serão analisadas as despesas orçamentárias do Estado do RS de 1994 a 2014.

3.2. Despesas orçamentárias do Estado do Rio Grande do Sul

A contabilização das despesas orçamentárias sofreu alterações a partir de 2007, que precisam ser elucidadas antes do exame dos dados. A despesa orçamentária tem a expressão abaixo:

(+) <i>Despesas Correntes</i>
(+) <i>Despesas de Capital</i>
(=) <i>Despesa Total</i>

De forma mais detalhada, considerando os grupos de despesa, pode ser reescrita como segue:

(+) <i>Pessoal e Encargos Sociais + Juros e Encargos da Dívida + ODC</i>
(+) <i>Investimentos + Inversões Financeiras + Amortização da Dívida</i>
(=) <i>Despesa Total</i>

As despesas com os grupos *Pessoal e Encargos Sociais* e *Outras Despesas Correntes (ODC)*, por sua vez, são decompostos da seguinte forma:

(+) <i>Pessoal e Encargos Sociais Orçamentárias</i>
(+) <i>Pessoal e Encargos Sociais Intraorçamentárias (Modalidade 91)</i>
(=) <i>Pessoal e Encargos Sociais</i>
(+) <i>Juros e Encargos da Dívida</i>
(+) <i>ODC Orçamentárias</i>
(+) <i>ODC Intraorçamentárias (Modalidade 91)</i>
(=) <i>ODC</i>
(=) <i>Despesas Correntes</i>

Neste trabalho, para impedir a duplicidade de parte dos gastos, serão excluídas as despesas intraorçamentárias dos grupos *Pessoal e Encargos Sociais* e *ODC*. Desta forma, a relação acima passa a ter a seguinte composição:

(+) <i>Pessoal e Encargos Sociais Orçamentárias</i>
(=) <i>Pessoal e Encargos Sociais</i>
(+) <i>Juros e Encargos da Dívida</i>
(+) <i>ODC Orçamentárias</i>
(=) <i>ODC</i>
(=) <i>Despesas Correntes</i>

Os dispêndios de capital não têm despesas intraorçamentárias no RS.

As despesas totais empenhadas do Estado do Rio Grande do Sul subiram de R\$ 24.912 milhões em 1994 para R\$ 43.378 milhões em 2014, apresentando um crescimento médio anual de 3,4%. Para as despesas totais, tão importante quanto medir o seu crescimento anual, é avaliar sua composição e sua participação no PIB gaúcho no período. As despesas correntes e as de capital empenhadas corresponderam respectivamente a

84,7% e 15,3% em média da despesa total empenhada de 1994 a 2014. Porém, esses percentuais mudaram de forma significativa a partir da renegociação da dívida pública do Estado do RS em 1998. De uma participação de 26,6% nas despesas totais empenhadas em 1994, as despesas de capital empenhadas atingiram a marca de 35,5% em 1998, ano da renegociação da dívida. Depois disso, elas caíram para um percentual médio de 12,4 % até 2011 e de 7,6% de 2012 a 2014.

Conforme os dados da Tabela 2, as despesas totais empenhadas representaram em média 12,18% do PIB gaúcho de 1994 a 2014, sendo 10,25% e 1,93% as respectivas participações médias das despesas correntes e das de capital. De 1995 a 1998, no governo Britto, houve um crescimento dos gastos públicos em relação ao PIB, provocado pela maior participação das despesas de capital pelo motivo explicado no parágrafo anterior. Nesse período, as médias anuais de gastos em relação ao PIB foram 13,70% das totais, 9,84% das correntes e 3,86 das de capital.

Tabela 2 - Participação das despesas estaduais no PIB do RS - 1994 a 2014

Ano	PIB RS	DT Emp/PIB	DC Emp/PIB	DK Emp/PIB	Inv Liq/PIB
1994	31.129.234.456,59	11,59%	8,27%	3,32%	0,56%
1995	49.879.354.698,01	12,23%	9,36%	2,87%	0,31%
1996	58.807.374.755,30	13,12%	10,23%	2,89%	0,50%
1997	64.991.308.693,49	13,73%	9,62%	4,11%	0,65%
1998	67.673.124.643,30	15,70%	10,13%	5,57%	1,30%
1999	74.015.781.625,96	11,23%	9,81%	1,42%	0,36%
2000	81.814.713.665,26	12,63%	10,85%	1,77%	0,47%
2001	92.310.078.327,84	12,50%	11,04%	1,46%	0,42%
2002	105.486.816.447,58	12,08%	10,76%	1,32%	0,45%
2003	124.551.267.193,73	11,59%	10,04%	1,55%	0,46%
2004	137.830.682.459,05	11,31%	9,98%	1,33%	0,38%
2005	144.218.198.067,25	12,32%	10,91%	1,41%	0,38%
2006	156.826.932.243,33	12,25%	10,88%	1,37%	0,38%
2007	176.615.073.129,53	11,05%	9,94%	1,11%	0,18%
2008	199.494.245.974,97	11,61%	9,81%	1,79%	0,20%
2009	215.863.879.430,99	10,97%	9,78%	1,19%	0,30%
2010	252.482.596.813,38	11,40%	9,53%	1,87%	0,68%
2011	263.633.397.840,46	11,42%	10,10%	1,32%	0,30%
2012	277.657.665.658,25	11,97%	11,10%	0,87%	0,30%
2013	310.605.968.529,88	12,15%	11,25%	0,90%	0,37%
2014	331.507.711.985,67	12,89%	11,84%	1,05%	0,38%
Média no período		12,18%	10,25%	1,93%	0,44%

Fontes: FEE (PIB) e SEFAZ/RS (despesas).

Obs.1: As despesas liquidadas em relação ao PIB foram medidas pelos valores nominais de cada ano.

Obs.2: DT = despesa total; DC = despesas correntes; DK = despesas de capital; Inv = investimentos.

De 1999 a 2002, na administração Olívio, as despesas totais caíram para uma média de 12,11%, as correntes subiram para 10,62% e as de capital decresceram para 1,49%. Sob a liderança de Rigotto, de 2003 a 2006, todas as médias de despesas caíram, com as totais ficando em 11,87% ao ano, as correntes 10,45% e as de capital 1,42%. Na gestão Yeda, de 2007 a 2010, as médias anuais das despesas totais e das correntes oscilaram negativamente para 11,26% e 9,83% respectivamente e das de capital positivamente para 1,49%. Na administração Tarso, de 2011 a 2014, as médias anuais das despesas totais e

das correntes elevaram-se para 12,11% e 11,07% respectivamente e as de capital caíram para 1,04%.

A ampliação das despesas correntes empenhadas de R\$ 18.284 milhões em 1994 para R\$ 39.841 milhões em 2014 representou um acréscimo de 4,2% ao ano no período, conforme dados do Gráfico 5. De 1994 a 2008, houve oscilações da taxa com uma média de 3,2% ao ano. Porém, de 2009 a 2014, ocorreu uma trajetória ascendente com média expressiva de crescimento das despesas correntes de 6,4% ao ano. De 1994 a 2014, 57,5% do aumento médio das despesas correntes foi gerado por ampliações nas despesas do grupo Pessoal e Encargos Sociais, 39,8% por ODC e apenas 2,7% por Juros e Encargos da Dívida.

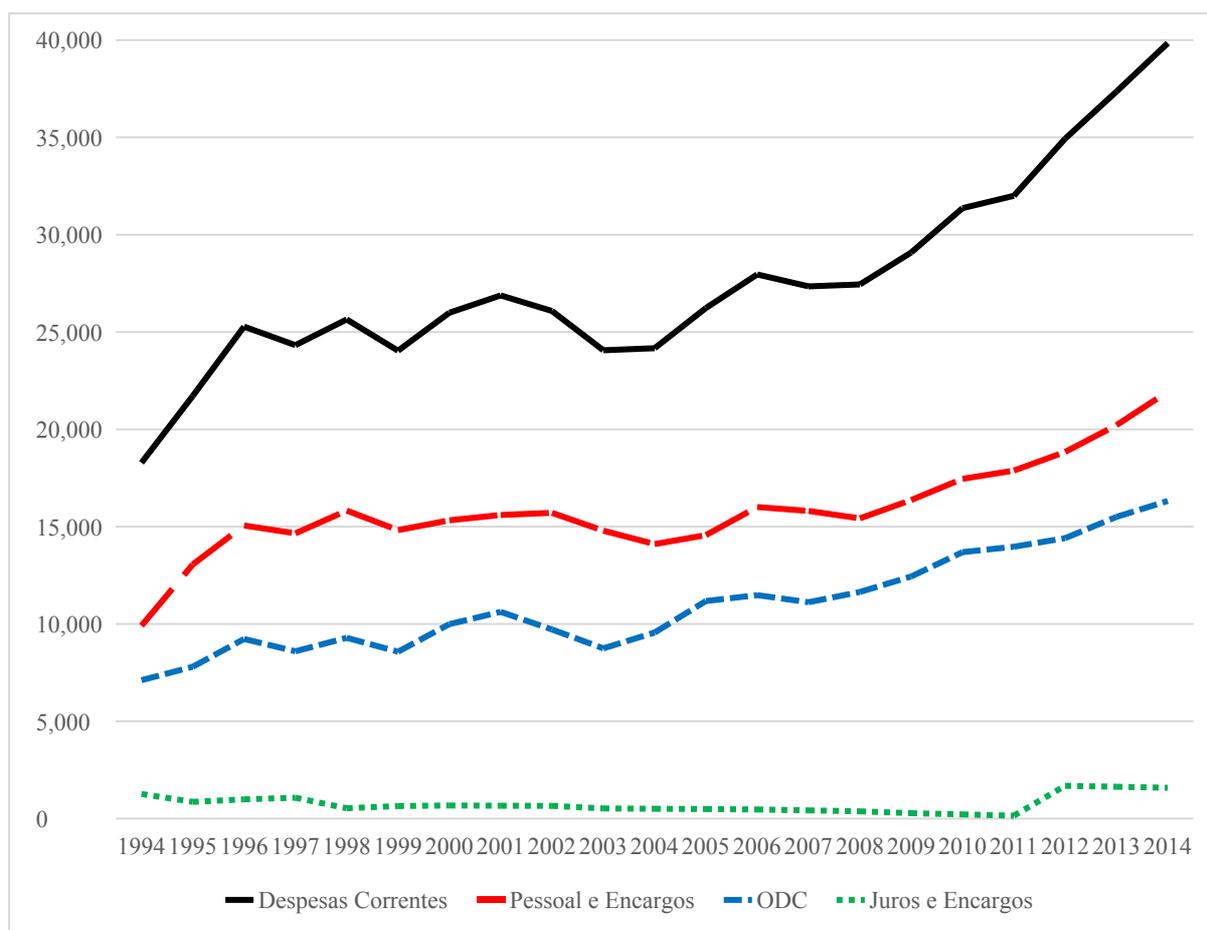


Gráfico 5: Despesas correntes empenhadas do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014

As despesas empenhadas do grupo Pessoal e Encargos Sociais subiu de R\$ 9.911 milhões em 1994 para 21.937 milhões em 2014, uma variação média de 4,4% ao ano. Esse gasto também teve oscilações de 1994 a 2008, com média de crescimento de 3,6% ao ano. De 2009 a 2014, a taxa sobe para 6,1% ao ano. De acordo com o BGE (2009, p. 29), esse incremento significativo a partir de 2009 foi resultado da implantação do RPPS/RS, estabelecido pela Lei Estadual N°. 12.909/2008, e da incorporação no orçamento desse das despesas com servidores inativos do Poder Executivo. Pela Lei, o IPERGS é considerado o gestor único do RPPS/RS, respondendo, entre outros, pela arrecadação dos recursos e das contribuições necessárias ao custeio do regime e pelo pagamento dos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão.

Como foi explicado anteriormente, a contabilização do RPPS de 2009 a 2011 foi excluída do grupo Outras Despesas Correntes e incluída no grupo Pessoal e Encargos Sociais para padronizar os dados e permitir a comparação com o período de 2012 a 2014. De 2012 a 2014, os aumentos salariais concedidos pelo Estado do RS aos servidores da

área da Segurança Pública, da Procuradoria Geral do Estado e do Quadro Geral agravaram as despesas com Pessoal e Encargos Sociais, como aponta o BGE (2014). Nesse último triênio, o crescimento dos gastos desse grupo foi de 7,1% em média ao ano.

As despesas empenhadas com Juros e Encargos da Dívida despencaram de R\$ 1.263 milhões em 1994 para cerca de R\$ 150 milhões em 2011, um declínio médio de 9,8% ao ano no período. Como será visto abaixo, isso está relacionado ao fim do processo constante de rolagem da dívida do Estado do RS e à renegociação dessa em 1998. A partir de 2012, como destacado acima, com a incorporação da parte dos serviços correspondentes aos juros da dívida do Estado do RS com a União ao grupo Juros e Encargos da Dívida, esse último teve um salto extraordinário. As despesas com Juros e Encargos pularam para R\$ 1.685 milhões em 2012. Como será mostrado em seguida, esse disparo foi compensado pela grande queda dos dispêndios com Amortizações da Dívida. De 2012 a 2014, os gastos do grupo com Juros e Encargos voltaram a cair, desta vez, 3% em média por ano.

A queda das despesas de capital empenhadas de R\$ 6.628 milhões em 1994 para R\$ 3.537 milhões em 2014 foi acompanhada de três períodos distintos, de acordo com as informações do Gráfico 6. De 1994 a 1999 e de 2008 a 2014, elas oscilaram bastante, com avanço médio de 2,8% ao ano e 9,9% ao ano respectivamente nesses intervalos. E de 2000 a 2007, as despesas de capital tiveram certa estabilidade, com decréscimo médio de - 0,4% ao ano. De 1994 a 2014, 59,9% do aumento médio das despesas de capital foi determinado por acréscimos nas despesas do grupo Amortização da Dívida, 26,1% por Investimentos e 13,9% por Inversões Financeiras. Ao longo desse período, a trajetória da participação de cada grupo na composição das despesas de capital foi diferente, com Amortização da Dívida oscilando, Investimentos crescendo e Inversões Financeiras caindo.

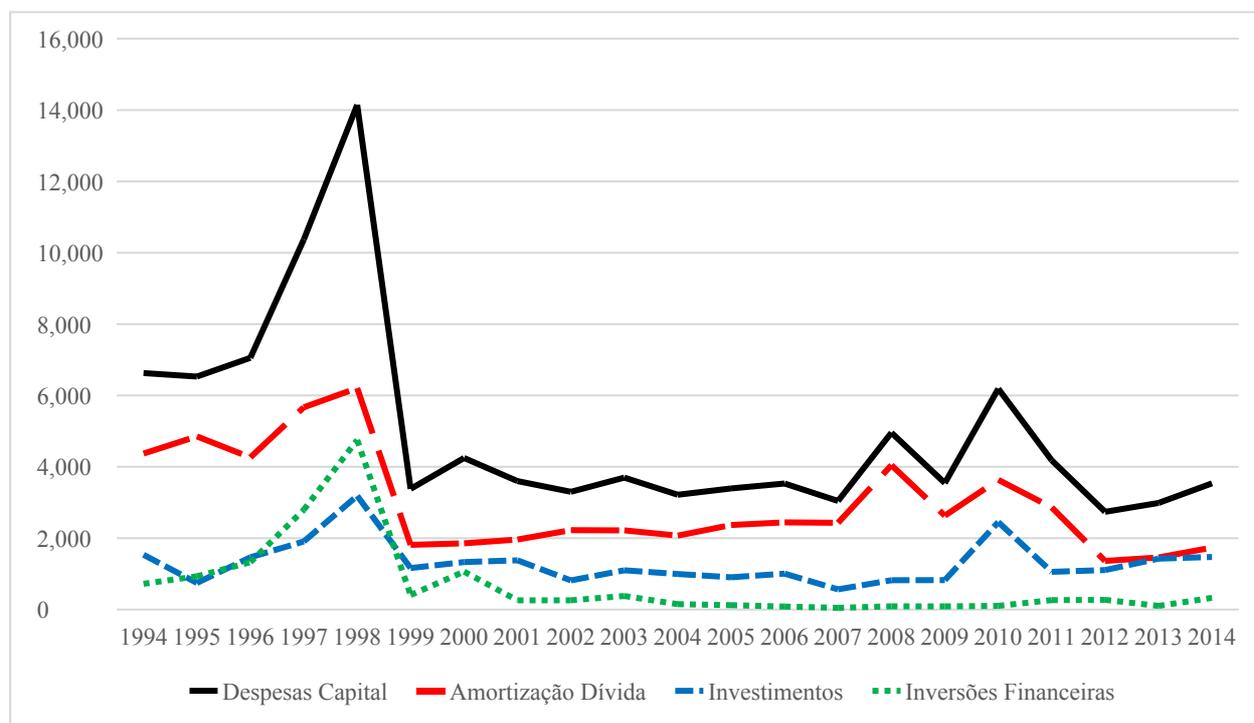


Gráfico 6: Despesas de capital empenhadas do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014

As despesas empenhadas com Amortização da Dívida aumentavam cerca de 10,3% ao ano de 1994 a 1998, quando houve a renegociação da dívida do Estado com a União. Naqueles cinco anos, o RS empenhou em valores atuais cerca de R\$ 25,4 bilhões com amortizações de dívidas. Boa parte desses valores tiveram como fonte operações de crédito, como foi exposto anteriormente. De 1999 a 2011, a Amortização da Dívida cresceu em média apenas 0,7% ao ano e, em 2012, com a segregação dos serviços da dívida do Estado com a União, caiu 52,4%. Com a inclusão dos recursos da operação de crédito junto

ao BIRD, citada acima, foram empenhados os maiores valores de amortizações desde a renegociação da dívida do Estado com a União, R\$ 4.045 milhões em 2008 e R\$ 3.636 milhões em 2010.

Os gastos com Inversões Financeiras foram crescentes de 1995 a 1998, momento das maiores reformas neoliberais do Estado. Naqueles quatro anos, elas atingiram o montante de R\$ 9.805 milhões. Nesse período, ocorreu o processo de privatização da Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT) e de parte da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE). Segundo o BGE (1996, p. 74), o resultado da venda dessas empresas seria “passível de utilização no Programa de Reforma do Estado”. De 1995 a 1998, ocorreram transferências significativas de valores para investimentos e outras despesas de capital das autarquias e empresas públicas, que posteriormente passaram a ser classificadas no grupo Inversões Financeiras. Somente em 1998, de acordo com o BGE (1998, p. 79), o Estado do RS, “investiu” (na verdade, hoje as despesas são classificadas como Inversões Financeiras) com os recursos do PROES (referido acima), em valores nominais daquele ano, R\$ 2,34 bilhões para aquisição (R\$ 1,33 bilhão) e cobertura do déficit (R\$ 296 milhões) da CEE e aumento do capital do Banrisul (R\$ 704 milhões). Essas operações tinham como objetivo reestruturar o Sistema Financeiro Público Estadual.

Em 2000, como resultado da capitalização da CEE – Agência de Fomento e das transferências de recursos para despesas de capital de autarquias e empresas públicas, as despesas com Inversões Financeiras subiram novamente, desta vez para R\$ 1.063 milhões. Depois, somente entre 2011 e 2014, os gastos com Inversões Financeiras voltaram a crescer devido às transferências de recursos do Estado para aumentar o capital e a sua participação nas empresas Companhia Rio-grandense de Saneamento (CORSAN), BADESUL Desenvolvimento – Agência de Fomento/RS, Companhia Estadual de Silos e Armazéns (CESA), Companhia de Processamento de Dados do Estado do RS (PROCERGS) e Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR). Nesses últimos quatro anos, houve gastos médios por exercício de cerca de R\$ 241 milhões em Inversões Financeiras, sendo cerca de 40% financiados por recursos do Tesouro do Estado ou de Fundos Públicos Estaduais, 36% por operações de crédito e 24% por convênios, sobretudo com a União.

No próximo item, serão examinados os investimentos públicos do Estado do Rio Grande do Sul de 1994 a 2014.

3.3. Investimentos públicos do Estado do Rio Grande do Sul

Neste trabalho, o objetivo central é analisar se os investimentos públicos do Estado serviram de instrumento de política fiscal anticíclica. Do ponto de vista econômico, o mais apropriado é usar os investimentos liquidados, pois esses indicam a parcela da despesa realizada e já concluída, pelo menos, parcialmente. Para cada ano analisado, foram somados os investimentos liquidados de despesas empenhadas no mesmo exercício bem como os investimentos liquidados de restos a pagar não processados (despesas empenhadas em exercícios anteriores e ainda não prescritas).

A média anual de investimentos públicos liquidados do Estado do Rio Grande do Sul foi de R\$ 1.181 milhões de 1994 a 2014, segundo os dados do Gráfico 7. Porém, os valores oscilaram bastante no período. Houve tendência de queda dos investimentos nos primeiros anos e aumento nos últimos anos de cada uma das cinco últimas administrações dos governadores do período. O maior montante de investimentos liquidados da série analisada ocorreu no governo Antônio Britto, de 1995 a 1998, com uma média anual de R\$ 1.729 milhões, chegando ao nível de 17,6% das despesas de capital liquidadas e 4,9% das despesas totais liquidadas. Esse índice foi influenciado sobretudo com o valor recorde de R\$ 3.314 milhões em 1998.

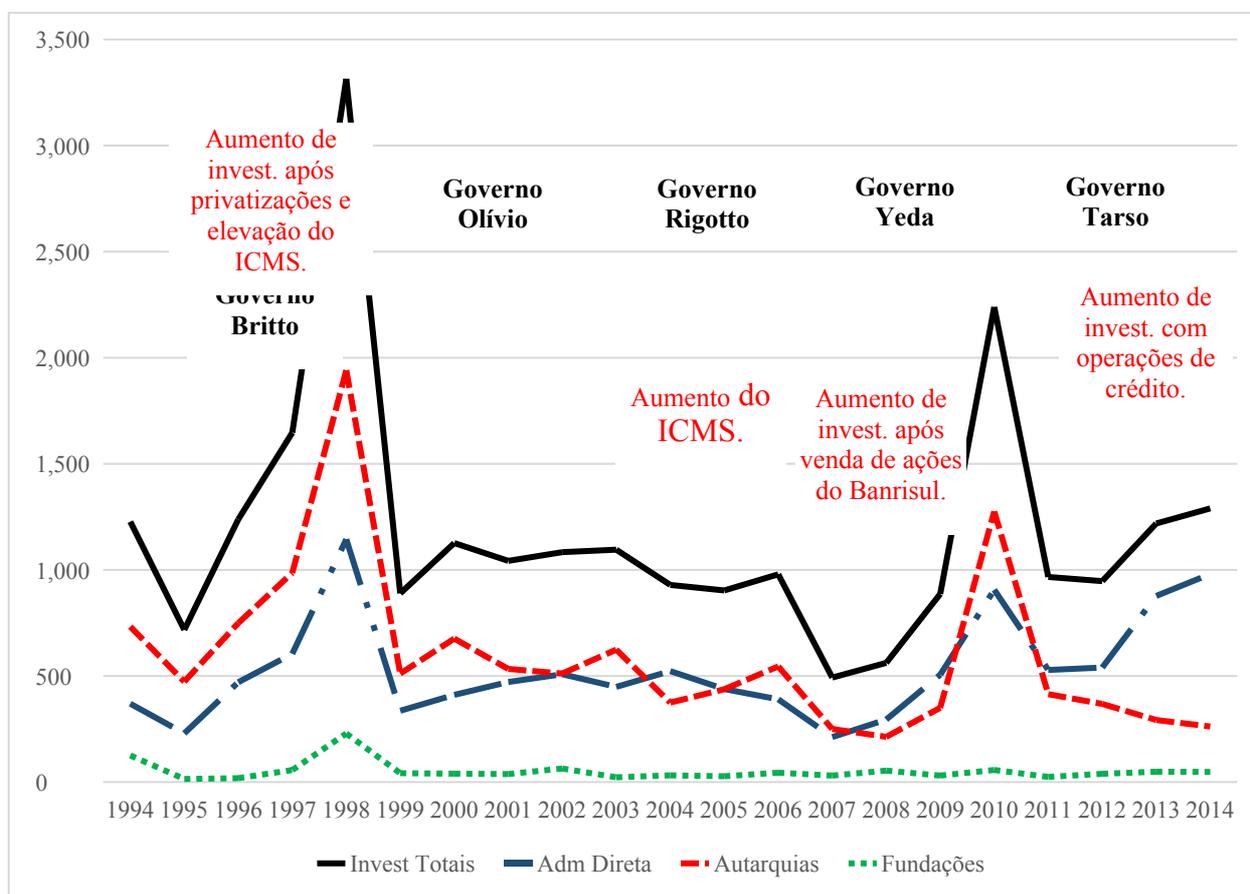


Gráfico 7: Investimentos liquidados do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014

Nas gestões seguintes, apesar de em valores absolutos os investimentos oscilarem, eles ganharam espaço nas despesas de capital, mas perderam participação nas despesas totais. No governo Olívio, a média de investimentos foi de R\$ 1.035 milhões por ano, representando 30,1% dos gastos de capital e 3,6% dos totais; no governo Rigotto, R\$ 977 milhões por ano, o menor valor absoluto da série estudada, o que significava 28,4% das despesas de capital e 3,4% das totais; no governo Yeda, R\$ 1.045 milhões por ano, constituindo 22,6% dos dispêndios de capital e 3,0% dos totais; e no governo Tarso, R\$ 1.106 milhões por ano, o segundo maior volume absoluto avaliado, compoendo 35,7% dos gastos de capital e 2,8% dos gastos totais, a menor participação da série analisada. Cabe destacar que, na administração Yeda, do total investido, 53,6% foi no último ano de gestão, o que influenciou a média dos quatro anos.

O volume expressivo de investimentos do governo Britto só foi alcançado com o ingresso extraordinário de recursos das privatizações da CEEE e CRT. Dos valores investidos nos dois últimos exercícios da gestão Britto, cerca de 45% tiveram como fonte o chamado Fundo de Reforma do Estado (FRE)³. Com a ajuda desse fundo, esse quadriênio teve em média 83% dos valores investidos financiados com recursos próprios do Estado. Além disso, como foi destacado acima, durante todo o exercício de 1998, o Estado contou

³ A Lei Estadual nº. 10.607, de 1995, instituiu o Programa de Reforma do Estado (PRE), que tinha como objetivos fundamentais: reestruturar a exploração pelo Estado da atividade econômica; reduzir a dívida pública do Estado; permitir a retomada dos investimentos nas atividades desestatizadas; concentrar os esforços do Estado nas atividades que assegurassem o bem-estar social. A principal medida do PRE foi a privatização de empresas públicas. A Lei também criou o Fundo de Reforma do Estado (FRE), que teria como uma das suas fontes os recursos das privatizações, e poderia ser usado para financiar investimentos necessários à implantação de empreendimentos estratégicos privados, para redução da dívida mobiliária e para formar o Fundo de Promoção da Cidadania.

com o aumento linear de um ponto percentual das alíquotas do ICMS. De 1995 a 1998, o restante dos investimentos 9% teve como fonte recursos de origem Federal⁴, 5%, convênios⁵ e 2%, operações de crédito.

Na administração Olívio, cerca de 64% dos investimentos tiveram como fonte recursos do Tesouro do Estado, 17%, operações de crédito, 13%, recursos de origem federal e 6%, convênios; no governo Rigotto, aproximadamente 60%, recursos do Estado, 26%, operações de crédito, 10%, recursos federais e 5%, convênios; na gestão Yeda, próximo de 82%, recursos do Estado, 11%, recursos federais, 7%, convênios e um percentual inexpressivo de 0,26%, operações de crédito; e na administração Tarso, perto de 55%, recursos do Estado, 28%, operações de crédito, 11%, recursos federais e 7%, convênios. Como foi citado anteriormente, de abril de 2005 a dezembro de 2006, durante o governo Rigotto, os cofres do Estado contaram com o ingresso extra de ICMS gerado pelo aumento das alíquotas sobre os serviços de telecomunicações, energia elétrica, álcool e gasolina.

É importante destacar que os investimentos consideráveis no último ano do governo Yeda, na ordem de R\$ 2.239 milhões, apenas foram atingidos com o uso de recursos extraordinários decorrentes da venda de ações preferenciais do Banrisul⁶. Cerca de 40% dos investimentos de 2010 tiveram como fonte essas receitas extraordinárias. Na administração Tarso, sem recursos extraordinários, os investimentos só aumentaram porque tiveram um aporte de R\$ 1.292 milhões de operações de crédito. Desse montante, R\$ 1.170 milhões foram de operações internas (PROINVESTE e PROREDES do BNDES) e R\$ 154 milhões de operações externas (PROREDES do BID).

No próximo item, serão avaliados os resultados orçamentários do Estado do Rio Grande do Sul de 1994 a 2014.

3.4. Resultados orçamentários do Estado do Rio Grande do Sul

Depois de considerados os dados sobre a execução do orçamento do Rio Grande do Sul de 1994 a 2014, neste item, partindo da perspectiva dos orçamentos segregados sugeridos por Keynes (1980), serão avaliados os resultados consolidados das contas públicas do Estado.

O resultado do orçamento corrente, que Keynes chamou de orçamento ordinário, é a diferença entre as receitas correntes e as despesas correntes. Os orçamentos da União, estados e municípios brasileiros, ao calcular as receitas correntes, devem somar as despesas e as receitas intraorçamentárias e subtrair as deduções de receitas correntes, de acordo com a Portaria Interministerial SOF/STN nº. 338/2006. Assim, o resultado do orçamento corrente tem a seguinte fórmula:

⁴ Entre os principais recursos de origem Federal, destacam-se: participação nas receitas da União através das cotas-partes do FPE, do IPI e da CIDE, repasses das cotas-partes do CFRH, CFRM e FEP e transferências do SUS e do PNDE.

⁵ No período de 1994 a 2014, praticamente todas as fontes de recursos de convênios foram do Governo Federal. O restante veio de convênios com organismos internacionais, prefeituras ou instituições sem fins lucrativos.

⁶ A Lei Estadual nº. 12.763, de 16 de agosto de 2007 – que dispõe sobre o custeio público dos encargos decorrentes do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do RS – criou o Fundo de Equilíbrio Previdenciário (FE-Prev) e estabeleceu que entre os recursos que o formariam estaria uma parcela de 90% do produto líquido da alienação das ações preferenciais do Banrisul. Já a Lei Estadual nº. 12.763, também de 16 de agosto de 2007, instituiu o Fundo de Garantia da Previdência Pública Estadual (FG-Prev) e determinou que ele receberia a parcela restante de 10% do produto líquido da alienação das ações preferenciais do Banrisul. Porém, a Lei Estadual nº. 13.328, de 29 de dezembro 2009, autorizou o Poder Executivo a utilizar, do percentual do saldo disponível do FE-Prev, 70% exclusivamente na construção e na recuperação da malha rodoviária estadual.

O resultado do orçamento de capital, que Keynes denominou de orçamento discricionário, representa a diferença entre as receitas de capital e as despesas de capital. Porém, o conceito de orçamento de capital usado pelos órgãos públicos no Brasil é mais abrangente. Enquanto Keynes sugeriu que o orçamento discricionário cobriria os gastos com investimentos, além desses, as despesas do orçamento de capital das contas públicas brasileiras incluem os grupos Amortização de Dívida e Inversões Financeiras. O orçamento de capital apresenta a fórmula abaixo:

Em relação às receitas de capital, são necessários alguns esclarecimentos. Como citado anteriormente, Keynes (1980) disse que as despesas de capital (na verdade, apenas investimentos) poderiam, pelo menos parcialmente, gerar retornos capazes de as financiar no longo prazo. No caso das contas públicas, esses ganhos viriam da indução da atividade produtiva, que geraria mais renda e, conseqüentemente, maior arrecadação de tributos. Porém, isso melhoraria as receitas correntes e, por conseguinte, o resultado corrente.

O Brasil – o que se estende aos estados subnacionais como o Rio Grande do Sul – tem deficiências consideráveis nos investimentos públicos em pesquisa tecnológica, na infraestrutura – seja de portos, aeroportos, hidrovias, rodoviárias e ferrovias – e nos equipamentos públicos, principalmente nas áreas de educação, saúde e saneamento. Pelo ritmo recente, seria necessário um volume bem maior de investimentos públicos para que os retornos desses setores viessem no médio e longo prazo. Com o montante atual de investimentos públicos ou com a elevação desses, a tendência seria no curto e médio prazo respectivamente a manutenção ou até o aumento do déficit do orçamento de capital. Se os investimentos tiverem como fonte empréstimos, as Operações de Crédito, no momento do ingresso dessas receitas, o resultado de capital melhora, mas depois, com a amortização das parcelas, ele se agrava.

Por sua vez, o resultado orçamentário tem a seguinte fórmula:

Para o Brasil e o para Rio Grande do Sul, com potencial grande para investimentos públicos, no curto e no médio prazos, faria mais sentido a busca de resultados correntes superavitários e resultados orçamentários pelo menos equilibrados. Como sugerido por Minsky (1986), poder-se-ia admitir déficit orçamentário no curto prazo, desde que esse fosse gerado pela atuação do *Big Government* através de investimentos públicos necessários para compensar a insuficiência dos investimentos privados numa conjuntura de crise econômica. Somente num cenário futuro, depois de saturadas as necessidades de investimentos públicos, o resultado do orçamento de capital passaria a ser uma preocupação.

Neste item do trabalho, serão mostrados os resultados dos orçamentos corrente e de capital, mas a preocupação central é com o resultado orçamentário consolidado e com o investimento público. De 21 anos analisados, o Rio Grande do Sul teve superávit orçamentário em apenas quatro deles, conforme dados da Tabela 3 abaixo. Porém, esses resultados positivos de R\$ 1.640 milhões em 1997 e de R\$ 4.401 milhões em 1998 foram obtidos com o ingresso extraordinário de receitas de privatizações de empresas públicas e de aumento de imposto nesse último exercício. Já os resultados de R\$ 794 milhões em

2007 e de R\$ 539 milhões em 2008 ocorreram com a entrada das receitas extraordinárias da venda de ações do Bannisul.

Tabela 3: Resultado orçamentário consolidado do Estado do RS - 1994 a 2014

Ano	Res. Orçamento Corrente	Res. Orçamento Capital	Res. Orçamentário
1994	1.633.762.887,40	-2.974.610.328,24	-1.340.847.440,84
1995	-244.909.676,34	-2.153.622.925,34	-2.398.532.601,68
1996	-2.412.317.193,39	1.787.697.710,46	-624.619.482,94
1997	-1.250.657.485,81	2.891.121.602,73	1.640.464.116,91
1998	1.057.419.677,44	3.343.153.513,10	4.400.573.190,54
1999	169.681.860,61	-2.123.626.029,14	-1.953.944.168,53
2000	740.290.064,97	-1.406.679.860,35	-666.389.795,37
2001	1.125.646.758,17	-1.925.433.262,75	-799.786.504,57
2002	1.411.616.545,40	-2.014.317.962,72	-602.701.417,32
2003	814.257.563,74	-2.876.648.407,84	-2.062.390.844,11
2004	684.118.026,29	-2.455.194.146,49	-1.771.076.120,20
2005	1.449.907.274,63	-3.083.971.653,76	-1.634.064.379,13
2006	1.322.847.389,63	-2.981.998.450,79	-1.659.151.061,16
2007	1.706.503.915,47	-912.693.461,76	793.810.453,72
2008	3.713.617.413,60	-3.174.441.558,07	539.175.855,53
2009	2.946.615.127,79	-3.214.473.992,03	-267.858.864,25
2010	4.368.368.426,49	-4.824.219.454,18	-455.851.027,70
2011	2.947.707.627,31	-3.734.263.199,64	-786.555.572,33
2012	590.604.974,47	-1.517.946.686,79	-927.341.712,32
2013	285.619.498,75	-2.029.997.482,78	-1.744.377.984,03
2014	-868.936.708,31	-855.095.229,35	-1.724.031.937,66

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SEFAZ/RS.

Obs. 1: Foram usadas as despesas empenhadas e as receitas arrecadadas.

Obs. 2: As receitas arrecadadas desconsideram as receitas com Anulação de Restos a Pagar.

* Valores reais atualizados pelo IGPD-i em dezembro de 2014.

Para o cálculo dos resultados, foram usadas as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas, sem incluir as receitas de ARP. O governo Britto, com as receitas extraordinárias, passou de dois anos de déficit para dois de superávit, com um saldo positivo de R\$ 3.018 milhões no quadriênio. O resultado orçamentário mudou de um déficit de – R\$ 2.399 milhões em 1995 para um superávit de R\$ 4.401 milhões em 1998. Na administração Olívio, houve déficit em todos os exercícios, com saldo negativo de – R\$ 4.023 milhões no período. Depois do resultado atingir um déficit de – R\$ 1.954 milhões em 1999 ele caiu para – R\$ 603 milhões em 2002.

A gestão Rigotto, mesmo com aumento de impostos nos dois últimos anos, acumulou o maior saldo deficitário do período analisado, com um resultado de – R\$ 7.127 milhões. O déficit caiu de – R\$ 2.062 milhões em 2003 para – R\$ 1.659 milhões em 2006. Sob o comando de Yeda, com as receitas extraordinárias da venda de ações do Bannisul, o saldo do resultado orçamentário foi positivo em R\$ 609 milhões. Porém, ao longo de seu mandato, o resultado piorou. Depois de alcançar um superávit de R\$ 794 milhões em 2007, o resultado se agravou para um déficit de – R\$ 456 milhões em 2010. O governo Tarso apresentou o segundo pior resultado no período analisado, com um saldo de – R\$ 5.182 milhões. O déficit se deteriorou de – R\$ 787 milhões em 2011 para – R\$ 1.724 milhões em 2014.

Em relação ao resultado do orçamento corrente⁷, houve déficit em 1995, 1996 e 1997 e 2014. Nos três primeiros anos, na gestão Britto, o aumento anual médio de 10,5% dos gastos correntes, sobretudo com Pessoal e Encargos Sociais e ODC, foi bem acima da média anual de 2,7% das receitas correntes. Em 2014, na administração Tarso, reajustes salariais para várias categorias contribuíram para o crescimento dos gastos correntes. Esses tiveram elevação de 6,7% em 2014, acima dos 4,0% das receitas correntes. Os maiores superávits correntes ocorreram nos três últimos anos do governo Yeda, de 2008 a 2010, e no primeiro de Tarso, em 2011. Nesse período, as receitas correntes, sobretudo a tributária, cresceram 5,4% em média por ano, acima da média de 4,0% das despesas correntes.

O resultado de capital foi superavitário somente de 1996 a 1998, durante o processo de privatizações da administração Britto. Nesse triênio, enquanto as receitas de capital cresceram cerca de 70% ao ano, com destaque para alienação de bens, as despesas de capital, 30,5% ao ano. A gestão Yeda acumulou o maior déficit de capital no período estudado, – R\$ 12.126 milhões de 2007 a 2010. Os valores expressivos de gastos com amortização da dívida, na ordem de R\$ 12.743 milhões nesse quadriênio, bem acima da média dos demais administrações após a renegociação de 1998, foi decisivo para esse resultado negativo. Como destacado acima, nesse período, o Estado captou operações de crédito junto ao BIRD para reestruturar parte da sua dívida extralimite.

Para identificar se o Rio Grande do Sul utilizou uma estratégia keynesiana, o resultado orçamentário e os investimentos públicos de cada ano serão confrontados com a variação do PIB no período de 1994 a 2014. Se o aumento do déficit público foi explicado pela elevação dos investimentos públicos em ano de recessão ou desaceleração econômica, pode-se dizer que o RS atuou como o *Big Government*, sugerido por Minsky.

Conforme os dados das Tabelas 1 e 2 acima e do Gráfico 8 abaixo, na administração governador Antônio Britto, identificado com políticas neoliberais, a variação do PIB foi negativa nos anos de 1995, 1996 e 1998 e positiva em 1997. Nesses quatro anos, houve aumento consecutivo dos investimentos públicos, de 0,31% em 1995 para 1,30% do PIB em 1998, e melhora do resultado orçamentário, que passou de um déficit de –1,03% em 1995 para um superávit de 1,73% em 1998. Essa melhora do resultado orçamentário e do aumento dos investimentos públicos foi explicada pelo ingresso de receitas extraordinárias de privatização de empresas públicas, não por uma estratégia keynesiana.

No governo Olívio Dutra, de um partido socialista, de 1999 a 2002, a variação do PIB foi positiva nos quatro anos, mas teve taxas crescentes nos dois primeiros e decrescentes nos dois últimos. Nos anos de 1999 e 2000, com taxas crescentes do produto, o déficit público despencou de –0,79% para –0,28% do PIB e os investimentos públicos aumentaram de 0,36% para 0,46% do PIB. Nos anos de 2001 e 2002, com taxas decrescentes do produto, o déficit caiu de –0,32% para –0,24% do PIB e os investimentos públicos praticamente ficaram estáveis de 0,42% para 0,43% do PIB. Assim, também não foi identificada uma estratégia keynesiana de financiar o aumento dos investimentos públicos com a elevação do déficit.

Na gestão de centro de Germano Rigotto, a variação do PIB desacelerou em 2003 e foi negativa em 2005. Em 2003, o déficit aumentou para –0,86% do PIB e os investimentos públicos tiveram uma leve elevação para 0,46% do PIB, o que indicava uma política anticíclica tímida nesse ano. Em 2005, o déficit orçamentário e os investimentos caíram respectivamente para –0,68% e 0,38% do PIB, o que indica uma política pró-cíclica. Nos outros dois anos sob Rigotto, o PIB teve variações positivas com taxas crescentes. O déficit orçamentário e os investimentos públicos baixaram respectivamente para –0,73% e 0,39% em 2004. No ano de 2006, o déficit foi ainda menor, –0,65% do PIB, e os investimentos públicos permaneceram estáveis em 0,38%.

⁷ Para o cálculo do resultado do orçamento corrente, não foram incluídas as receitas de ARP.

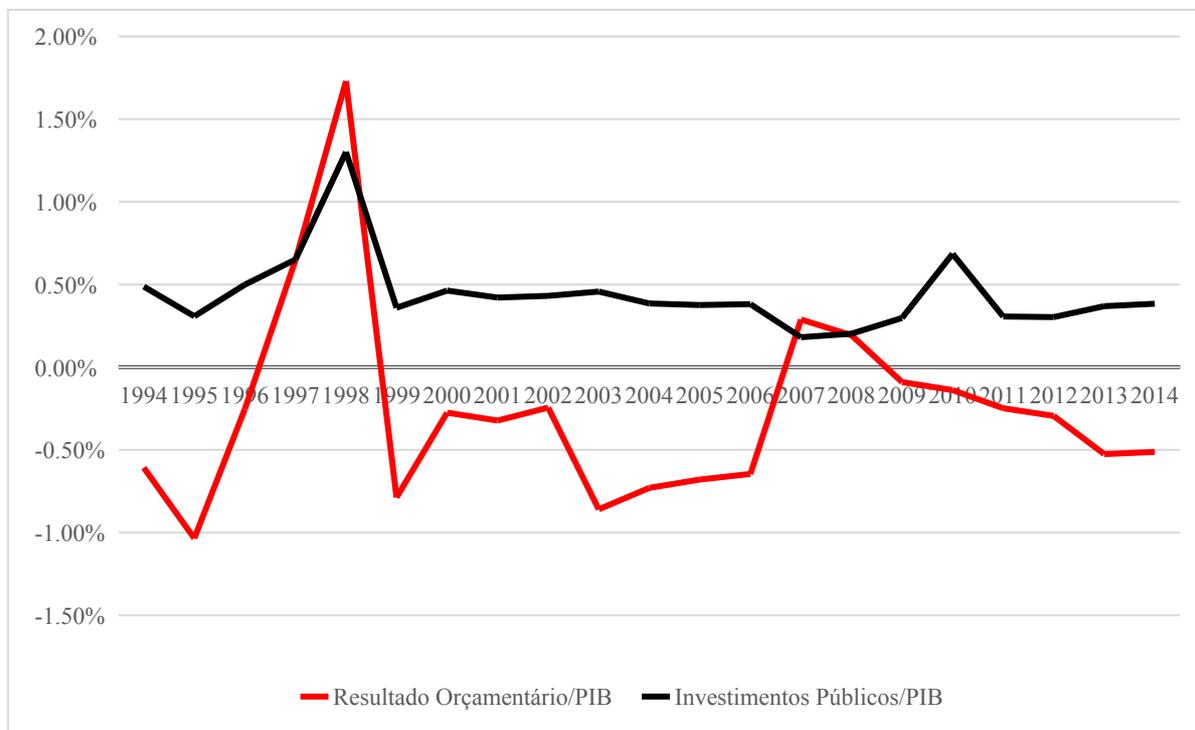


Gráfico 8: Resultado orçamentário e investimentos sob o PIB do RS - 1994 a 2014

Na administração de Yeda Crussius, de 2007 a 2010, ligada a políticas neoliberais, o RS teve três anos de PIB positivo e um negativo. Nos anos de 2008 e 2009, quando o PIB apresentou respectivamente taxa decrescente e negativa, o resultado orçamentário passou de um superávit de 0,19% para um déficit de -0,09% do PIB e os investimentos subiram de 0,20% para 0,30% do PIB. Isso sinaliza uma política anticíclica via investimentos públicos. Nos anos de 2007 e 2010, com taxas elevadas de crescimento econômico, houve movimentos discrepantes. Em 2007, o resultado orçamentário melhorou com um superávit de 0,29% do PIB, resultado da venda de ações do BARRISUL, e os investimentos públicos despencaram para 0,18% do PIB. Já em 2010, o déficit aumentou para -0,14% do PIB e os investimentos públicos saltaram para 0,69% do PIB. Esse aumento considerável dos investimentos ocorreu depois que o Poder Legislativo do RS autorizou o Governo do Estado a utilizar os recursos para venda das ações do BARRISUL para obras em rodovias públicas do RS.

No governo socialista de Tarso Genro, o PIB gaúcho cresceu nos anos de 2011 e 2013, foi negativo em 2012 e ficou estagnado em 2014. Em 2011, houve aumento de déficit público para -0,25% do PIB e queda dos investimentos públicos para 0,31% do PIB e, em 2013, um déficit orçamentário ainda maior de -0,53% do PIB e um aumento dos investimentos públicos para 0,37% do PIB. Em 2012, com uma economia em queda, o déficit teve uma leve elevação para -0,29% do PIB e os investimentos públicos praticamente ficaram estáveis em 0,30% do PIB. Em 2014, com a economia estagnada, o déficit público apresentou leve declínio para -0,51% do PIB e os investimentos pequena oscilação positiva para 0,38% do PIB.

Pela análise da variação do PIB, do déficit e dos investimentos públicos do RS de 1994 a 2014, não foi identificada uma política deliberada keynesiana de investimentos públicos em nenhum desses quatro governos. Em apenas dois anos, em 2003 e em 2009, o aumento dos investimentos públicos com elevação do déficit público sinalizaria uma política anticíclica. Porém, foi isolada em cada um desses dois anos.

O que se verifica nos dados foi que os investimentos públicos decresceram nos dois primeiros anos e aumentaram nos dois últimos anos de mandato de cada um dos governos estudados, indicando um ciclo político. Além disso, os acréscimos mais significativos de

investimentos apenas ocorreram quando o Estado contou com fontes extraordinárias de receitas, como de privatizações, venda de ações ou operações de crédito.

Depois de analisados os resultados orçamentários, no próximo item serão indicadas algumas considerações finais.

4. Considerações finais

Na segunda parte deste trabalho, foi feita uma breve revisão de literatura das políticas macroeconômicas keynesianas, com destaque para a política fiscal. Foi colocado que a economia capitalista se caracteriza como uma economia monetária de produção, com possibilidade de deficiência de demanda efetiva, e que os governos são capazes de avaliar a natureza dessa falha e combatê-la de forma efetiva através da regulação do capitalismo e das políticas macroeconômicas.

Ressaltou-se que a política fiscal é considerada por Keynes a política econômica por excelência e ela centra-se na política tributária e na política de administração dos gastos públicos, item completamente diferente de incentivo ao déficit público, como vulgarmente desqualificam a proposta keynesiana.

Destacou-se que as políticas macroeconômicas propostas por Keynes podem ser implementadas de forma plena num estado nacional soberano, mas condicionadas e limitadas por questões constitucionais/legais, políticas, institucionais e geográficas em estados subnacionais. No caso do Brasil, foi colocado que as políticas monetária e cambial cabem exclusivamente ao governo Federal e apenas a política fiscal pode ser compartilhada com os governos subnacionais, mesmo assim, de forma restrita.

Partindo da perspectiva das políticas macroeconômicas keynesianas, este artigo analisou o caso específico da política fiscal do estado subnacional Rio Grande do Sul.

Na análise dos dados orçamentários do Estado do RS, foi mostrado que as receitas correntes e as despesas correntes empenhadas aumentaram respectivamente 3,2% e 4,2% ao ano de 1994 a 2014, o que já sinaliza um desequilíbrio estrutural corrente. Decompondo as elevações das despesas correntes, 57,5% delas são explicadas por ampliações nas despesas do grupo Pessoal e Encargos Sociais, 39,8% por ODC e apenas 2,7% por Juros e Encargos da Dívida.

Ainda em relação aos dados correntes, advertiu-se que o Estado do Rio Grande do Sul foi penalizado pela desoneração tributária das exportações, iniciada pela Lei Kandir, e não obteve a devida compensação. Sobre a participação do Estado nas receitas da União, indicou-se que ela teve uma leve alta de cerca de 0,8% por ano de 1994 a 2014. Enquanto cresceu a parte do RS no FPE, caiu no IPI-Exportações.

Na avaliação dos saldos, informou-se que o RS teve déficit corrente apenas nos anos de 1995 a 1997 e no ano de 2014. A explicação para isso nos três primeiros anos foi o aumento sobretudo com Pessoal e Encargos Sociais e ODC bem acima da média. Em 2014, reajustes salariais para várias categorias contribuíram para o crescimento dos gastos correntes. Já o superávit de capital foi encontrado apenas no triênio de 1996 a 1998, quando houve um crescimento extraordinário das receitas de capital, geradas pela privatização de empresas públicas.

Dos 21 anos estudados, foi enfatizado que em apenas quatro deles aconteceu superávit orçamentário, em 1997, 1998, 2007 e 2008. Porém, esses resultados positivos de 1997 e 1998 foram obtidos com o ingresso extraordinário de receitas de privatizações de empresas públicas e de aumento de imposto nesse último exercício. Já os resultados superavitários de 2007 e 2008 ocorreram com a entrada das receitas extraordinárias da venda de ações do Banrisul.

Pela análise da variação do PIB, do déficit e dos investimentos públicos do RS de 1994 a 2014, não foi identificada uma política deliberada keynesiana de investimentos públicos em nenhum dos quatro governos avaliados. Em apenas dois anos, em 2003 e em 2009, o aumento dos investimentos públicos com elevação do déficit público teria sinalizado uma política anticíclica. Porém, ela seria isolada em cada um desses dois anos.

O que se verifica nos dados foi que os investimentos públicos decresceram nos dois primeiros anos e aumentaram nos dois últimos anos de mandato de cada um dos governos estudados, indicando um ciclo político. Além disso, os acréscimos mais significativos de investimentos apenas ocorreram quando o Estado contou com fontes extraordinárias de receitas, como de privatizações, venda de ações ou operações de crédito.

Referências Bibliográficas

CARVALHO, F. J. C. **Mr. Keynes and the Post Keynesians**. Cheltenham: Edward Elgar, 1992.

CARVALHO, F. J. C. Políticas econômicas para economias monetárias. In: LIMA, F. T.; SICSÚ, J.; PAULA, L. F. (org). **Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CARVALHO, F. J. C. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 26, n. 50, p. 7-25, 2008.

DAVIDSON, P. **Post Keynesian Macroeconomic Theory**. Cheltenham: Edward Elgar, 1994.

DAVIDSON, P. **John Maynard Keynes**. London: Palgrave Macmillan, 2007.

DAVIDSON, P. **The Keynes solution: the path to global economic prosperity**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Balanço Geral do Estado*. Porto Alegre: Contadoria e Auditoria Geral do Estado/Secretaria da Fazenda, várias edições (1994 a 2014).

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governador do Estado*. Porto Alegre: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, várias edições (1994 a 2014).

FERRARI FILHO, F. A economia de Keynes e as proposições keynesianas de política econômica. In: FERRARI FILHO, F. (org). **Teoria geral setenta anos depois: ensaios sobre Keynes e teoria pós-keynesiana**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2006.

FERRARI FILHO, F. e TERRA, F. H. B.. Keynes e as políticas intervencionista-reformistas: o caso da política fiscal. In: CASAGRANDE, E.E.(org). **Intervenção fiscal e suas dimensões: teoria, política e governança**. Araraquara, SP: Ed. Cultura Acadêmica Editora, 2012.

KEYNES, J. M. **The general theory of employment, interest and money**. New York: HBJ Book, 1964.

KEYNES, J. M. The general theory and after: Part II, defence and development. London: Royal Economic Society, 1971. (The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. XIX).

KEYNES, J. M. The general theory and after: a supplement. London: Royal Economic Society, 1979. (The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. XXIX).

KEYNES, J. M. Activities 1940 – 1946: a shaping the post-war world employment. London: Royal Economic Society, 1980. (The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. XXVII).

KREGEL, J. Budget deficits, stabilization policy and liquidity preference: Keynes's post-war policy proposals. In: VICARELLI, F. (Ed.). **Keynes's relevance today**. Londres: Macmillan, 1985. p.28-50.

MINSKY, H. **John Maynard Keynes**. New York: McGraw-Hill, 1975.

MINSKY, H. **Stabilizing an Unstable Economy**. New York: McGraw-Hill, 1986.

Portaria Interministerial SOF/STN nº. 163, de 4 de maio de 2001 (Última atualização: 23/12/2011).

SKIDELSKY, R. **Keynes: The Return of the Master**. New York: Public Affairs, 2009.

A CONDUÇÃO DA POLÍTICA FISCAL E O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO DE 2002 A 2012 À LUZ DA COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS

Luciane Cristina Carvalho¹
Maria Helena Ambrosio Dias²

RESUMO

Dentro da abordagem de coordenação de políticas macroeconômicas, este estudo analisa a condução da política fiscal e o endividamento público brasileiro no período de 2002 à 2012. O objetivo desta pesquisa consiste em verificar a existência de coordenação entre as políticas fiscal e monetária de forma a atingir as metas do governo de estabilidade e sustentabilidade no longo prazo, tendo em vista que ambas as autoridades fizeram uso dos principais instrumentos de estratégias de meta fiscal, sendo estes, o superávit primário e a meta de inflação, respectivamente, tendo como instrumento a taxa de juros (SELIC), determinada pelo Comitê de Política Monetária – COPOM.

Essa opção de política teve início no Brasil em 1999 com a adesão do regime de metas de inflação. O referido regime requer que as autoridades fiscais e monetárias sejam transparentes, e que suas metas sejam anunciadas para direcionar o mercado, e, sobretudo conquistar a confiança dos agentes.

Assim, os grandes números do setor público são apresentados, a fim de demonstrar o comprometimento do governo em alcançar o superávit primário e, da mesma forma, garantir crescimento econômico sustentado e gerenciamento da dívida pública. Porém, é observado-se que houve esforço do governo em atendimento a meta, mas houve períodos como os de 2009, 2010 e 2012 com meta de 3,8%, 3, 3% e 3, 10% do PIB não foi possível o cumprimento da mesma. Sendo alcançado 2,85%, 2,73% e 2, 52%, no entanto, ressalte que o dispositivo no parágrafo único do art. 2 da LDO-2010 prevê a compensação entre as metas oficiais para o governo central e empresas estatais, sendo realizada a meta.

Segundo Ávila, Lins e Filipini (2004), o governo utiliza o superávit primário para realizar uma política de austeridade fiscal. Porém, destacam que esses números não refletem a realidade das contas públicas, por excluir as despesas da dívida. Além disso, ao seguir a orientação do Fundo Monetário Internacional (FMI), o governo brasileiro prioriza o pagamento da dívida e despreza ações que melhorem o bem-estar da população.

Desse modo, com o passar dos anos, houve uma aparente divergência em relação aos objetivos das autoridades competentes na condução da política econômica e, conseqüentemente uma delas poderia estar subordinada a outra. Além disso, para que se cumprissem as metas, fiscal e monetária, um dos instrumentos poderia exigir maior empenho do outro.

No período do estudo, o governo enfrentou algumas dificuldades em cumprir as metas estabelecidas. Por exemplo, o fraco desempenho das empresas estatais que contribuíram para o fechamento da meta fiscal de forma negativa.

Dessa maneira, o governo passou a utilizar a dívida pública como um instrumento de política, sendo o mesmo o principal gestor da dívida pública federal. Nesse sentido, coube ao Tesouro Nacional financiar o déficit orçamentário do governo federal, incluindo o refinanciamento da própria dívida, além das operações legais definidas em lei.

Assim, mesmo quando havia possibilidade de desequilíbrio nas contas governamentais, novos impostos foram criados, os impostos existentes foram elevados, com a finalidade de compensar os gastos do governo federal, e a desoneração fiscal concedida em razão de crise *subprime*.

¹Pós-doutoranda em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Bolsista Capes. E-mail: lucrislho@gmail.com

²Doutora pela University of South Carolina. Professora Titular do Departamento de Economia da UEM. E-mail: mhadias@uem.br

Historicamente, o Brasil apresentou dificuldades na gestão da dívida pública, porém, muitos foram os esforços para contornar essa situação. Diversas mudanças foram implementadas para obter um resultado positivo. Uma das mudanças observadas ocorreu na composição da dívida líquida do Setor Público (DLSP) que passou de externa que era de para interna. A Dívida externa em 2000 era de 9% do PIB e em 2008 foi reduzida para -13,4%, enquanto a dívida interna líquida era de 36,5% para 47,8% do PIB.

Conforme Alves e Silva (2009), as alterações estavam alinhadas à construção de capacidade no planejamento estratégico e de adequação do gerenciamento de risco.

Dessa forma, o estudo foi motivado pelo conflito que pode estar implícito entre os instrumentos utilizados na condução da política econômica, tendo como principal as políticas fiscal e monetária.

A metodologia aplicada em nosso estudo verifica os efeitos das políticas fiscal e monetária na determinação da taxa de juros para a economia brasileira, realizada por meio de modelos auto-regressivos estruturais (SVAR). Este modelo testa uma variável nova para capturar a eficiência das autoridades fiscais com relação ao cumprimento da meta fiscal. Essa medida é uma adaptação da metodologia utilizada em Cukierman, Webb e Neyapti (1992), que atribui valor ao cumprimento da meta estabelecida classificado conforme uma escala predefinida.

O objetivo desta análise empírica é verificar se fatores institucionais referentes à atuação da política fiscal pode interferir no comportamento da taxa de juros básica da economia ao longo do tempo. A relevância de incluir variáveis institucionais na função de reação do Banco Central vem sendo levantada na literatura, como em Dias *et al.* (2013).

Os resultados indicam que, desde 1999, a economia brasileira vem sofrendo diversas intervenções de políticas macroeconômicas, tanto fiscais como monetárias. Eventos internos, como eleições, e externos, como crise Argentina, crise imobiliária, vem contribuindo para mudanças e dificuldades no atendimento das próprias metas anunciadas e no comprometimento em honrá-las.

Entre outros efeitos sobre a condução da política ocorreu no âmbito fiscal, percebeu-se a prioridade do governo no pagamento da dívida pública. Em consequência, algumas questões na economia ficaram em segundo plano, como o crescimento econômico, os investimentos em programas de infra-estrutura. Ademais, houve no período razoável resgate de títulos públicos, bem como novas emissões de títulos do Tesouro Nacional. Dessa forma, o perfil da dívida pública foi alterado, antes era principalmente externa e no momento, passou a ser gerada em moeda doméstica, porém com credores, em sua maior parte, estrangeiros.

E por último, o resultado do modelo econométrico indica que a variável que mede a eficiência da autoridade fiscal (EFIC) com relação à condução da política alcançou resultado de 4,4%, com coeficiente igual a 0,0439. Este resultado indica que no longo prazo, o compromisso da autoridade fiscal no cumprimento da meta de superávit primário afeta positivamente a taxa de crescimento da DLSELIC, implicando maior flexibilidade da Selic e menos rigidez. Outro resultado do segundo modelo indica a subordinação da política monetária em relação à política fiscal, se o tamanho dos coeficientes for levado em conta.

Palavras-chave: Coordenação; Política Macroeconômica; Economia Brasileira

INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a condução da política fiscal e o endividamento público brasileiro de 2002 a 2013 à luz da coordenação de políticas. Dentro do debate da literatura sobre a necessidade ou não de coordenação de políticas se destaca a estabilidade de preços e o bem-estar social para o longo prazo. No entanto, alguns estudos indicam que os ganhos potenciais da coordenação são pequenos, face aos riscos dos erros que poderão advir das decisões do governo, resultando numa piora na economia.

Dessa forma, este estudo apresenta conceitos de coordenação econômica, bem como as formas e estruturas que podem ser utilizadas como ferramentas para a finalidade de coordenar políticas. Além disso, a coordenação monetária é abordada tendo como

principal instrumento de transmissão a taxa de juros, determinada pelo Comitê de política monetária – COPOM no Brasil, e a política fiscal tendo como meta o superávit primário. Em princípio, ambas as políticas são propostas como coordenadas para atingir o objetivo de manter a inflação em patamares estáveis.

Assim, o estudo propõe a apresentar os fundamentos teóricos da coordenação macroeconômica, e inserir uma discussão da literatura econômica, bem como analisar a experiência brasileira e a condução das políticas monetárias e fiscais para atingir objetivos comuns durante o período de 2000 a 2012, sendo apresentado nas considerações finais.

2. A Coordenação Macroeconômica

A coordenação é vista como meio para atingir os objetivos propostos pelo governo, assim como, instrumento que ameniza as externalidades. Ainda não há um consenso sobre a definição da coordenação, dessa forma assume-se que coordenação refere-se aos efeitos de transmissão entre os instrumentos de políticas utilizados pelas autoridades governamentais. Conceitualmente, a coordenação nos remete a uma ordem ou arranjo para a realização de algo, ou seja, arranjos baseados em objetivos, metas e instrumentos de políticas capazes de satisfazer a questão econômica de uma nação com vista ao longo prazo.

Dentro deste contexto, a coordenação é um processo, ou seja, não acontece de forma rápida. Isso ocorre em razão da subordinação de acordos entre as autoridades que participarão por este processo. Todavia, alguns autores levam em conta que há situações em que os objetivos são distintos e um acordo pode levar à renúncia de uma autoridade em razão da outra.

Assim, de acordo com Mendonça (2001), a coordenação entre as políticas, em especial, monetária e fiscal, ameniza a possibilidade de conflitos de interesses entre os responsáveis pela política econômica, da mesma forma que reduz a incerteza dos agentes econômicos em relação à tomada de decisões. Então, há um ganho potencial a partir da coordenação de políticas, pois a política monetária através da taxa de juro pode compensar uma contração fiscal. Porém, destaca que há diferenças de impacto das políticas monetária e fiscal sobre a inflação, o desemprego e a taxa de crescimento do produto.

Pires (2006), em seu estudo sobre transmissão da política fiscal e monetária, teve como principal objetivo analisar os arranjos da política monetária e fiscal, bem como o papel da dívida pública na estabilidade da economia. Assim, chegou ao resultado de que a coordenação de menor perda social ocorre quando as políticas são implementadas de forma simultânea e não cooperativa, ou seja, cada instituição minimiza sua própria função de perda.

De acordo com Laurens e La Piedras (1998), o principal objetivo de uma política macroeconômica é alcançar, num contexto de estabilidade de preços, o crescimento econômico e a viabilidade das contas externas. E para isso, deve-se alcançar níveis de coordenação entre as políticas fiscal e monetária, pois sem essa coordenação seria possível ocorrer instabilidade financeira causada pelas altas da taxa de juros, pressões no câmbio, descontrole inflacionário e impactos negativos no crescimento econômico.

A coordenação de políticas é uma tarefa árdua, visto que, separadamente cada política possui objetivos, metas e instrumentos diferentes. Assim, uma decisão em uma determinada política pode afetar a outra. Para Meyer *et al.* (2002), a política monetária é tida como principal quando se busca estabilidade de preços. Isso acontece devido sua flexibilidade e rápida resposta dos agentes econômicos. Por isso, a política monetária é considerada sempre a melhor escolha. Já a política fiscal não é tão flexível e os agentes necessitam de algum tempo para reagir decisões tomadas. Além disso, a política fiscal é considerada uma política mais lenta do ponto de vista prático para sua implementação, pois esbarra em leis que direcionam o orçamento do governo.

Pekarski (2007) afirma que as políticas fiscais e monetárias devem ser coordenadas, sendo essa ação requisito para a estabilidade da economia. No entanto, Pekarski (2007) ressalta que é importante não apenas adotar a coordenação, mas também adequá-las e

implementá-las de maneira correta, ou seja, respeitar a sequência e sincronismo das políticas. Mas por outro lado, salienta que há situações na economia que mesmo sendo coordenada a política fiscal e monetária, estas não seriam capazes de evitar crise de dívida ou hiperinflação.

Para Freitas (2006), a não-coordenação de políticas pode ser uma fonte potencial de conflito. Mendonça (2003) e Freitas (2006) argumentam que a não coordenação pode causar conflitos entre as autoridades fiscais e monetárias, mas ressalta que esse conflito implica em custos sociais. Mas, em contrapartida, a coordenação permite melhor planejamento dos objetivos macroeconômicos.

Note ainda que não há consenso sobre o efeito da coordenação de políticas. Há argumentos a favor e contra, no entanto os estudiosos salientam que os resultados dependem da situação econômica de cada país. Assim, pode-se entender que a coordenação pode trazer benefícios a um país e não apresentar o mesmo resultado em outro. Todavia, esses resultados são decorrentes de como as autoridades conduzem suas políticas e a situação particular na qual está inserida tal economia. Mas, há consenso de que a coordenação pode ocorrer a custas de perdas em algumas variáveis econômicas como, a falta de investimento, o aumento da dívida pública e perda do bem-estar. Cabe verificar se esses custos são menores que na situação da falta de coordenação.

Sendo assim, a seção seguinte verifica as formas e a estruturas de coordenação, bem como os modelos alternativos de coordenação em que as autoridades podem se utilizar.

2.1. Formas e Estrutura de Coordenação

Coordenar políticas requer cautela e objetivos claramente definidos para que se possa utilizar os instrumentos corretos e alcançar o desejado. Isso difere de país para país, pois cada um possui uma realidade econômica.

Uma forma descrita por Kenen (1990) retrata a coordenação como resultado de negociação sobre pacotes de políticas específicas ou por barganhas sobre regras ou orientações sobre as políticas.³ Dessa forma, o Fundo Monetário Internacional (FMI) passou a requerer condições políticas específicas para o uso de seus recursos financeiros. Assim, conforme Kenen (1990), a coordenação, como modelo adotado pelo FMI, passou a assemelhar-se a regras, porém esse sistema de coordenação era visto por alguns estudiosos como não simétricos, sendo melhor definido e aceito em países deficitários do que em países superavitários.

Dadas as formas de coordenação, Blinder (1983) destaca que há modelos alternativos para alcançar a coordenação fiscal–monetária em que cada nação poderia se utilizar de uma das sugestões seguintes:

1. **Modelo de autoridade unificada:** modelo em que apenas uma autoridade, seja fiscal ou monetária, tenha controle sobre todos os instrumentos relevantes de política. Assim, se seguir essa sugestão de modelo de coordenação as autoridades fiscais poderiam usar o controle sobre as compras governamentais, a taxa de imposto sobre o rendimento pessoal e da mesma forma, os incentivos aos investimentos.
2. **Modelo com duas autoridades independentes:** Nesse modelo há duas autoridades, uma monetária e outra fiscal, porém não há domínio de uma sobre a outra. Nesse caso, a coordenação é entendida como um jogo de soma zero em que resulta num equilíbrio de Nash.

³O autor cita alguns exemplos de Acordos como o da Cúpula de Bon de 1978, que não se limitava a assuntos macroeconômicos como o exemplo em que se previa acordo entre a Alemanha e o Japão com promessas sobre as políticas fiscais e os Estados Unidos sobre sua política energética, da mesma forma, o acordo de Bretton Woods de 1944, conhecido por barganha de regras. Mas ressalta que para a coordenação econômica esse último foi bastante vago para atender as necessidades das nações.

3. **Arranjos líder-seguidor (Jogo de Stackelberg):** Modelo intermediário baseado em um líder-seguidor, em que um *policymaker* A toma ação primeiro e depois o outro *policymaker* decide o que fazer tendo em vista a ação tomada por A. Nesse modelo o seguidor comanda, apesar das restrições impostas a ele por decisões do líder.
4. **Seguidor de uma regra não-reativa:** Esse modelo é baseado na adoção de uma regra de política não-reativa, conhecida como regra K por cento da política do líder a fim de evitar a manipulação do seguidor. Assim, se a autoridade monetária é o seguidor e sabe que a autoridade fiscal segue uma regra de corte de gastos toda vez que há aumentos da taxa de juros, ou seja, há indução de uma sob a outra, mas se o governo segue uma regra não-reativa isso não aconteceria.

Outra forma de coordenar, abordada por Kenen (1990), é baseada num processo de otimização de políticas. Nessa abordagem, cada governo tem uma função de bem-estar definida em objetivos políticos, assim como a definição dos instrumentos de política para maximizar essa função. As decisões de uma autoridade afeta a decisões do outro, mas essa possibilidade não é considerada. Essa abordagem é considerada sub-ótima, ou não cooperativa ou equilíbrio de Nash. Mas as autoridades podem deixar a negligência da interdependência entre as políticas e se acordarem de maneira cooperativa ou em um ótimo de Pareto. Para isso, é necessário alterar os instrumentos de política acordadas mutuamente, resultando em melhor aproximação de suas metas e atingir o bem-estar. Então, quando ocorre o acordo para alcançar o equilíbrio de Pareto a coordenação serve para internalizar o efeito da interdependência econômica. A otimização é defendida por Kenen (1990) que afirma a inexistência de conflitos, pois o modelo fornece estrutura para medir os custos da negligência de políticas.

Assim, com o fenômeno da integração da economia mundial, sob o ponto de vista da interdependência, a coordenação tornou-se uma necessidade independente do nível de desenvolvimento da economia da nação. Os negócios se tornaram globalizados e para fazer frente a essa nova necessidade, os governos optam pela coordenação e cooperação para garantir a estabilidade econômica.

Diante disso, Laurens e La Piedra (1998) afirmam que o nível de desenvolvimento não impede a coordenação dentro de cada país, porém, ela irá assumir diferentes formas em situações específicas de cada país. Como por exemplo, Laurens e La Piedra (1998) citam que em mercados financeiros em estágios iniciais de desenvolvimento, o Banco Central tende a financiar quase todos os déficits orçamentários. Nessa situação há necessidade de regras formais para restringir o financiamento pelo Banco Central. Quando os mercados financeiros começam a se desenvolver há flexibilidade na determinação da taxa de juros, além de apresentar maior liquidez em níveis gerais. E, por fim, quando os mercados financeiros são desenvolvidos as taxas de juros são totalmente flexíveis, o mercado garante a liquidez da dívida pública.

Para Sargent e Wallace (1981), há duas formas de coordenação, sendo uma situação caracterizada pelo domínio da política monetária sobre a política fiscal. Dessa forma, a autoridade monetária define suas ações de forma independente, acarretando restrições à política fiscal. Essa restrição faz com que a autoridade fiscal defina seu orçamento de acordo com a capacidade deste ser financiado pela combinação da senhoriagem e venda de títulos. Dentro desse quadro de coordenação, a autoridade monetária é capaz de controlar a inflação devido à liberdade de escolher o caminho para a base monetária. Mas, por outro lado, Sargent e Wallace (1981) salienta que outra forma de coordenar remonta no domínio da política fiscal sob a política monetária. A autoridade fiscal define, então, seus orçamentos de maneira independente e determina a quantidade de receita e senhoriagem que deve ser percebidos. Nesse caso, a restrição de ações recai sobre a política monetária, não sendo capaz de controlar a inflação permanentemente.

Assim, há diversas formas para a coordenação de políticas macroeconômicas, que devem ser adaptadas a cada economia. Todavia, a escolha da forma de coordenação não tem que ser a mesma para todos os países visto que há problemas econômicos distintos,

dada a realidade de cada um. A coordenação é uma forma de conduzir a economia de maneira a minimizar os aspectos negativos, porém a coordenação não está isenta de erros, obstáculos ou falhas. A seção seguinte destaca as principais falhas apontadas por estudiosos a respeito da coordenação.

2.2. Falhas de Coordenação

Quando há coordenação de políticas, é possível verificar se há falhas desse processo ou mesmo dificuldades em manter a coordenação. Tais falhas resultam em custo de fracasso dos governos, ocasionando perda do bem-estar.

Conforme destacado por Blinder (1983), algumas políticas, em especial a monetária e a fiscal, muitas vezes não são coordenadas de forma correta, então entende-se que a falta de coordenação ou as dificuldades em realizar o processo têm causas em algumas das concepções a seguir ou mesmo na interação das mesmas, sendo: i) as autoridades fiscais e monetárias possuem objetivos diferentes; ii) ambas as autoridades possuem visões distintas em relação ao efeitos de ações que podem ser realizadas sobre a economia. Isso ocorre, devido a adesão da autoridade monetária e fiscal em diferentes teorias econômicas; e iii) ambas autoridades fazerem previsões distintas da situação provável da economia.

Cooper e John (1988) em seu estudo intitulado como “coordenando as falhas de coordenação” utilizaram modelos explorados por outros autores para explicar e avaliar as falhas de coordenação. Os autores partiram de uma abordagem keynesiana em que destaca duas características em seu trabalho sendo os *spillovers* (transbordamento) e a complementaridade. O primeiro refere-se à interação dos agentes e o nível de retornos e surge no momento em que um aumento na estratégia de um jogador afeta os retornos do outro. Enquanto a complementaridade consiste na interação do nível de estratégia e surge no momento em que um aumento na estratégia de um jogador aumenta a estratégia do outro. Assim, destaca que os *spillovers* resultam numa situação ineficiente na qual pode-se classificar como Pareto. E nesse sentido percebe-se que há falha da coordenação, pois os ganhos mútuos de uma alteração na estratégia não pode ser realizada visto que, nenhum jogador possui uma estratégia natural.

Alguns estudos tratam de falhas de coordenação e outros de dificuldade em coordenar para se obter ganhos pequenos frente aos diversos obstáculos que existem para que se alcance a coordenação. Por isso nos estudos de Kenen (1990) e Blinder (1983) em que há circunstâncias em que é melhor ter políticas descoordenadas.

Em seu estudo Kenen (1990) afirma que, há ganhos referentes à otimização de políticas comparativamente à coordenação de políticas, porém argumenta que os governos não exploram esses ganhos e justifica essa comparação através de quatro pontos de vista sendo estes:

i) Repúdio e confiabilidade: situação em que os governos apresentam comportamento em renegar suas ações políticas e a sociedade e os agentes privados passam a desconfiar de suas tomadas de decisões. Essa atitude faz com que sociedade e os agentes privados tomem suas próprias decisões referentes ao preço e aos salários.

ii) Divergências sobre o comportamento econômico: situação em que os governos discordam do comportamento e do funcionamento da economia mundial. Ou também as divergências sobre o comportamento econômico entre as autoridades fiscais e monetárias.

iii) Divergências sobre os objetivos de políticas: ponto este caracterizado como uma forte razão de falta de coordenação. Essa situação apresenta a discordância e justificativa dos governos em não aderirem à coordenação, pois seus objetivos são distintos. Porém, Kenen (1999) afirma que mesmo com essa distinção de objetivos os governos poderão ser beneficiados.

iv) Restrição de políticas institucionais: consiste nos obstáculos políticos e constitucionais que prejudicam a negociação das políticas tanto no âmbito internacional como nacional. Pois, algumas políticas, como a fiscal, esbarram em determinações de lei, a qual torna um empecilho para o bom desenvolvimento da coordenação de políticas.

Assim como Kenen (1999), Niemann e Hagen (2008) concordam que aspectos institucionais, fundamentados em lei, refletem no desempenho da coordenação. Niemann e Hagen (2008) acrescentam que, em decorrência desses obstáculos há uma função de perda tanto para a autoridade monetária quanto à fiscal. Em relação à política fiscal, ressalta que essa perda refere-se à incerteza no governo e à incapacidade de elaborar políticas de longo prazo. Em contrapartida, a perda da autoridade monetária reflete o Banco Central como conservador no que tange aos aspectos inflacionários.

A coordenação de políticas, conforme Laurens e La Piedra (1998), exige suporte aos arranjos institucionais e operacionais das duas autoridades, fiscal e monetária. Como forma eficaz de coordenação, tanto com Laurens e La Piedra (1998) quanto Mendonça (2003) concordam na independência do banco central. Considerando que, dada a atribuição da autoridade monetária, quando torna-se independente, esta isola suas decisões das pressões políticas. Sendo assim eficiente para planejar ações de longo prazo, bem como a suportar as pressões dos preços e negociá-las.

A independência do Banco Central não indica independência absoluta, mas sim, que o Banco Central possui determinado grau de autonomia, pois qualquer ação irá refletir em outras políticas e também em aspectos sociais.

Para Pekarski (2007), a coordenação não é simples, pois há restrições de viabilidade na interação entre as políticas fiscal e monetária. Destaca que mesmo levando em conta o comportamento passado dos agentes, duas restrições principais que podem ser enfatizadas:

Em primeiro lugar, a limitação do instrumento de política fiscal, referindo-se ao déficit orçamentário primário. E aponta que em contrapartida, a política monetária pode assumir qualquer valor. Dessa forma, salienta que o volume de gastos do governo não pode ter receitas fiscais negativas, definida pela curva Lafer. No entanto, na prática, o governo não se preocupa em diminuir os gastos. Portanto nesse caso, mesmo o governo sendo capaz de gerar superávit, sua magnitude será pouco superior que a natural. Assim, o governo não será capaz de parar o crescimento da dívida. Em segundo lugar, a política monetária nem sempre é capaz de levar a economia para um estado estacionário, agindo de forma independente. Dessa forma, obteve como resultado que a interação das autoridades fiscal e monetária possui condição de limitação e ressalta que suas políticas devem evitar deixar a economia numa situação de crise da dívida pública.

Apesar dos erros, restrições, obstáculos e mesmo as falhas para implementação da coordenação, ainda essa ação tem sido o principal instrumento de estabilização econômica. Tem sido utilizada tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento. No entanto, algumas distinções são destacadas por Pekarski (2007), que considera dois problemas em ambos os níveis de desenvolvimento dos países, quais sejam: o viés inflacionário e o viés deficitário. Este último caracterizado é pelos países em desenvolvimento, as quais financiam significativamente o déficit orçamental por meio da prática de senhoriagem.

A seção seguinte será apresentada as políticas fiscal e monetária e por fim a coordenação das referidas políticas no Brasil.

3. CONDUÇÃO DA POLÍTICA FISCAL BRASILEIRA

Desde a década de 90, o governo brasileiro tem perseguido a estabilidade de preços, o gerenciamento da dívida pública, bem como fortalecer a credibilidade na economia nacional. Para atingir esses objetivos, conta com a utilização dos principais políticas capazes de suportar tal carga. Nesse sentido, a política fiscal torna-se importante para direcionar as ações governamentais e os avanços na economia. Apesar de sua importância, a política fiscal não é independente e interage com a política monetária e cambial. No entanto, a política fiscal é um instrumento essencial para alcançar os objetivos macroeconômicos, cujo papel recebe diversas mudanças ao longo do tempo.

De acordo com Belchior (2006) e Giambiagi (2007), o Brasil vem apresentando desequilíbrios fiscais desde a década de 70, passando pelos anos 80 num processo de hiperinflação. E as políticas de estabilização ocasionaram desequilíbrios na dívida interna e/ou externa.

Considerando que a política fiscal assume papel essencial para a estabilidade de preços, espera-se que seus efeitos na economia sejam positivos, a ponto de minimizar os problemas econômicos internos. Dessa forma, Carvalho Junior. (2001, p. 8) confirma a definição e a expectativa em relação à política fiscal relaciona-se com um “conjunto de operações relacionadas aos dispêndios do Estado e aos recursos que este obtém para o financiamento desses dispêndios, bem como, e principalmente, à influência que tais gastos e receitas exercem sobre a contração ou sobre a expansão da atividade econômica”.

A preocupação em ajustar a política fiscal tem acompanhado os governos que por diversas situações alteram o cenário de tal política. De acordo com Giambiagi (2007), a década de 90 foi marcada por um processo de deterioração da situação fiscal. Na década de 2000, a economia passou a conviver com elevados superávits primários, aliado inicialmente por taxa de juros alta, e posteriormente com viés de baixa, caminhando nesse sentido para uma situação de equilíbrio fiscal.

Em 1999, o governo lança um Programa de Estabilidade Macroeconômica com vistas a reverter o quadro de desequilíbrio fiscal, anunciado no ano anterior pelo então presidente, Fernando Henrique Cardoso, Ministro da Fazenda, Pedro Sampaio Malan e presidente do Banco Central Gustavo H. B. Franco. A base fundamental do Programa foi: 1) aprofundar o programa de consolidação fiscal; 2) adotar o regime de metas de inflação como suporte da política monetária; e, 3) realizar progressos adicionais à transformação da economia brasileira. De acordo com o BCB (1999), o último visava: avançar na aprovação da “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF); ampliar no programa de privatização; consolidar a legislação relacionada com a implantação da reforma da previdência e dos fundos privados de pensão; e aprovar da reforma tributária com vistas ao aprimoramento do ineficiente sistema de tributação indireta.

Segundo Giambiagi (2007), entre as mudanças no cenário macroeconômico interno e externo, esse ajuste fiscal coincidiu com o aumento da dívida pública até o ano de 2003, mas se percebeu uma redução da relação dívida/PIB a partir de 2004. Em determinados casos, a existência de desequilíbrios fiscais agudos não representa caráter estéril das mudanças, mas que as regras e instituições podem ser insuficientes para alcançar os resultados fiscais, se as forças políticas dominantes do país não atuarem na mesma direção. Para Giambiagi (2007), é possível observar as mudanças no âmbito fiscal na década de 90 e nos anos entre 2000 e 2007 de acordo com as seguintes fases:

ANO E GOVERNO	RESULTADO FISCAL	EFEITO
1990-1994 Collor/Itamar	Déficit reprimido	Melhora do resultado primário e redução das despesas com juros reais em proporção ao PIB.
1995-1998 Fernando Henrique Cardoso	Déficit aberto	Déficit de 2% do PIB somado as despesas de juros de 6,0 PIB, ocasionando déficit nominal. E a dívida líquida do setor público (DLSP) era cerca de 30% do PIB.
1999-2002 Fernando Henrique Cardoso	Ajustamento com endividamento	Forte ajuste primário, menor despesa com juros reais e a redução da necessidade do financiamento do setor público (NFSP). Aumento da dívida pública em torno de 51% do PIB, decorrente da taxa de câmbio.
2003 – 2007 Luis Inácio Lula da Silva	Controle do endividamento	Redução da importância relativa do endividamento público.

Quadro 1: Resultado Primário das Mudanças no Âmbito Fiscal: 2000-2007

Fonte: Giambiagi (2007).

De acordo com relatório do BCB (1999), as mudanças implementadas nesse período, entre as esferas dos três níveis de governo tinha o caráter imediato de obter superávits primários em 2,6% do PIB passando a aumentar em 0,2% nos anos seguintes. Para o governo central a meta de superávits primários deveria alcançar 1,8% do PIB em 1999, 2% em 2000 e 2,3% em 2001. Obter esses resultados exigia que o governo executasse um esforço fiscal aliado ao corte de despesas, em contrapartida, houve aumento das receitas.

De acordo com Silva e Pires (2006), a implementação do ajuste fiscal adicionado à expansão das despesas correntes do governo federal colocou em debate as finanças públicas, dada a preocupação com o baixo crescimento econômico. No entanto, um obstáculo ao crescimento é sinalizado pelo baixo investimento público. Mas, os autores colocam que tal obstáculo pode ser contornado com a implementação de poupança em conta corrente como meta fiscal.

Segundo Relatório do BCB (1999), as ações do programa de estabilidade fiscal foram divididas em quatro grupos:

1) Medidas de natureza estrutural, contemplando a reforma da previdência social, regulamentação da reforma administrativa, na qual estabeleceu as normas gerais para a perda do cargo público por excesso de despesa e prorrogação do fundo de estabilidade fiscal, além da aprovação da lei que disciplina o regime de emprego público;

2) Redução das despesas correntes e de capital em torno de 20% das despesas passíveis no orçamento geral da União;

3) Alteração do cálculo para a concessão do benefício previdenciário ao setor privado;

4) Aumento das receitas, por das seguintes ações, a) elevação do alíquota da contribuição para financiamento da seguridade social (COFINS) que era de 2% e subiu para 3%, aumento da incidência às instituições financeiras e aumento da alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) nas operações de seguro para 25% conforme Lei nº 9.718 de 27/11/1998; b) restauração da cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação de Natureza Financeira (CPMF) que era de 0,20% e aumentou para 0,38% nos primeiros doze meses e para 0,30% nos 24 meses restantes (EC nº 21, de 18.3.1999); incorporação dos depósitos judiciais e extrajudiciais administrados pela secretaria da receita federal e pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) à receita tributária da União.⁴

Além disso, como medidas de ganhos de receitas foram implementadas as seguintes ações:

a) Alteração na forma de aplicação do IOF;

b) Suspensão do crédito presumido do imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) como a CONFINS e da Contribuição para o Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor público (PIS/PASEP) incidentes sobre a exportação;

c) Aumento no preço dos combustíveis.

Em contrapartida, o governo por meio das autoridades fiscais elaborou medidas de corte das despesas, conforme as seguintes ações:

a) Redução de gastos com pessoal, através da suspensão de concursos públicos e extinção por adicional por tempo de serviço, além do programa de demissões voluntárias;

b) Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelece normas de finanças públicas.

De acordo com Pinheiro (2006), a economia brasileira foi marcada por essa transição de programa de estabilidade consolidada e pela criação das condições que favoreçam o crescimento sustentado. Uma das condições para a forte estruturação são os superávits primários significativos, porém acrescenta que há problemas no programa de ajuste fiscal, no que tange as despesas. Durante um longo período, houve crescimento das despesas

⁴ Como ocorreu atraso na aprovação dos ajustes fiscais, o governo elaborou como medidas compensatórias o IOF de 0,38% com validade até o reinício da cobrança da CPMF e a redução da Contribuição Social do Lucro Líquido (CSLL) a cargo das instituições financeiras. Este era de 18% e passou para 8%, pessoa jurídica, com validade até 30/4/1999. A partir de 1º de maio, passou a vigorar uma alíquota de 12%, vigente para todas as pessoas jurídicas.

correntes não-financeiras do governo, despesas estas não estão sujeitas a cortes ou restrições.

O aumento contínuo das despesas obrigatórias reflete o grau de rigidez da estrutura orçamentária, dada a contrapartida das receitas vinculadas, resultando num reduzido grau de liberdade para corte nos gastos públicos. Essa situação ocasiona um caminho estreito nas despesas discricionárias na qual o governo poderia ter margem para manobra, no entanto, essas são comprimidas pelas despesas obrigatórias e superávits primários. Dessa forma, a rigidez orçamentária pode promover o crescimento da dívida pública em relação ao PIB.

Conforme Silva e Pires (2006b), a sustentabilidade da dívida pública brasileira apresenta preocupação por parte de economistas e uma insatisfação com a política fiscal de superávits primários obtidos por meio da redução do investimento, tornando-se um obstáculo ao crescimento econômico. Por isso, sugerem a substituição do superávit primário por uma meta baseada em conta corrente do governo.

Para essa troca de política, Silva e Pires (2006b) avaliaram tal estratégia sobre a ótica da sustentabilidade fiscal, com vistas à alteração do curso da dívida caso fosse alterada a meta fiscal. Como resultado obteve confirmação de que investimentos públicos favorecem o crescimento econômico. Em seu trabalho, simulou cenários com meta de superávit primário de 4,25% do PIB e como alvo de poupança do governo em conta corrente de 7,65% do PIB. E como referência, a taxa de juros de 12%, 11% e 10%.

Segundo suas simulações, os resultados mostraram que a mudança de meta fiscal com a adoção da poupança corrente do governo não altera substancialmente o curso da razão dívida/PIB. Porém, uma vez que o investimento público é estimulado impulsiona a taxa de crescimento da economia e, conseqüentemente, resulta no aumento do bem-estar social.

Essa alteração de instrumento de política estaria voltada para a aplicação de recursos, no entanto, pode não haver transparência clara entre despesas correntes e despesas que podem ser rotuladas como investimento. Então, indica que se deve utilizar da LRF e da inclusão de penalidades fiscais para o gestor que intencionalmente indicar despesas correntes como investimento. Além disso, se deve incluir monitoramento e controle na execução da poupança corrente do governo, fazendo uso das recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU). Assim, os autores concluem que não há obstáculos para a alteração do instrumento de política e não sugerem o relaxamento da austeridade fiscal, e ainda, a economia receberia os ganhos de crescimento econômico.

Para Silva e Pires (2006a) ocorreu uma expansão das despesas correntes do governo desde a transição do ajuste fiscal, o que preocupou no que tange à piora do crescimento econômico e conseqüentemente uma piora no bem-estar social. Porém, destacam que não há evidências de que quando ocorre o crescimento, há diminuição da desigualdade de renda. No entanto, no Brasil houve uma intensificação das políticas redistributivas que contribuiu para reduzir a desigualdade da renda. E, entre 1997 e 2007, houve um aumento substancial na soma de despesas de assistência social, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a renda mensal ao longo da vida (RMV).

Outro ponto destacado por Silva e Pires (2006a) é o aumento de gasto com benefício previdenciário e transferência para os estados e municípios. Porém, tais comprometimentos não reduzem a desigualdade de renda. No entanto, são realizados por meio de acordos políticos no pacto federativo entre as esferas do governo. E mais uma vez, sugere a substituição do superávit primário para a adoção da poupança corrente do governo.

Pinheiro (2006) destaca que houve aumento nas despesas não financeiras do governo. Afirma que no momento da implantação do ajuste fiscal de 1999, a referida política era relativamente frouxa. Por isso, tal mecanismo serviu para perseguir o aumento de receita. Justifica que parte dessas receitas era oriunda das contribuições acumuladas, distorcendo as decisões dos agentes econômicos e desestimulando a produtividade e competitividade da economia.

Porém, Pinheiro (2006) concorda com o trabalho de Silva e Pires (2006a) no que se refere ao crescente gasto com benefício previdenciário. Em seu estudo demonstra que é

perceptível o crescimento com gastos do governo referente a tal benefício. Porém, destaca que é preciso conter os excessos com a utilização de um instrumento de controle. Sendo assim, realizou simulações quantitativas para verificar o efeito da rigidez orçamentária sobre a estrutura das despesas públicas no período de 2006 a 2008. Como hipótese utilizou o excedente do superávit primário e as receitas não financeiras (constantes). Considerou que as despesas obrigatórias implicavam numa redução de investimentos. E como resultado obteve a presença de tendência de redução do investimento público ao longo do tempo, dado que as despesas rígidas se elevam mais que as despesas não rígidas.

Numa situação de carga tributária elevada e de necessidade de manter o superávit primário, aliado com crescimento das despesas, os investimentos públicos terão sua participação reduzida no total do PIB. Assim, seria preciso criar instrumentos de flexibilidade orçamentária capaz de restringir o crescimento das despesas não financeiras do governo. A adoção de um instrumento baseado em regra fiscal capaz de aumentar a flexibilidade fiscal favoreceria as expectativas de mercado, além de contribuir para a queda da taxa de juros e da dívida pública. Ressalte que a meta fiscal deveria contemplar simultaneamente as políticas sociais, a estabilidade econômica e as metas de crescimento econômico. No entanto, essa flexibilidade é uma tarefa difícil, pois *“Fiscal rigidity and the historical drop of public investments are indicators or reflections of this conflict. It is impossible to maintain fiscal sustainability without increasing the flexibility of expenditure; it is impossible to increase the flexibility of expenditure without social costs”* (PINHEIRO, p. 28, 2006).⁵

3.1 Os Números Agregados do Setor Público

Nesta seção, os grandes números do setor público são apresentados, pois demonstram o comprometimento do governo para alcançar o superávit primário e, da mesma forma, garantir crescimento econômico sustentado e gerenciamento da dívida. Tal compromisso foi assumido a partir do ajuste fiscal em 1999 e persiste com a programação de metas fiscais até o momento.

Conceitualmente o setor público consolidado representa o setor público não financeiro mais o Banco Central. Assim, o setor público é dividido em três partes: i) governo central, que engloba o Tesouro Nacional, o BCB e o Sistema de Previdência Pública; ii) governos regionais, que envolve o governo estadual e municipal; e iii) as empresas estatais, que incluem as três esferas do governo (passando a excluir o grupo Petrobras a partir de maio de 2009).

O setor público está restrito ao orçamento, então para manter o equilíbrio é necessário que o fluxo das receitas se iguale aos dispêndios. Caso contrário, poderia ocorrer um superávit que poderá gerar poupança ou emprestar recursos para o setor privado, ou gerar déficit, situação em que o governo gasta mais do que arrecada. Nesse sentido, geraria necessidade do financiamento do setor público (NFSP) que poderia ocorrer junto ao setor privado ou BCB (GIAMBIAGI; ALÉM, 1999).

Na tabela 1, o resultado primário do setor público consolidado entre 1999 a 2012 é apresentado, sendo possível verificar o esforço do governo para alcançar tal objetivo.

⁵ “Rigidez fiscal e da queda histórica de investimentos públicos são indicadores ou reflexos deste conflito. É impossível manter a sustentabilidade fiscal sem aumentar a flexibilidade da despesa, é impossível aumentar a flexibilidade das despesas, sem custos sociais.” (Tradução da autora)

TABELA 1. Resultado Primário do Setor Público Consolidado (em %PIB)

Composição	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Governo														
Central	2,13	1,73	1,69	2,16	2,28	2,70	2,60	2,17	2,23	2,35	1,31	2,09	2,25	1,96
Estados/														
Municípios	0,20	0,51	0,80	0,72	0,81	0,90	0,99	0,83	1,12	1,01	0,65	0,55	0,80	0,49
Estados	0,15	0,39	0,55	0,58	0,70	0,83	0,80	0,69	0,98	0,86	0,55	0,45	0,72	0,43
Municípios	0,05	0,12	0,25	0,14	0,11	0,07	0,19	0,14	0,15	0,15	0,09	0,10	0,08	0,06
Empresas														
Estatuais	0,63	0,99	0,72	0,34	0,29	0,12	0,20	0,26	0,07	0,08	0,14	0,10	0,07	0,07
Federais	0,60	0,86	0,44	0,10	0,06	0,00	0,04	0,03	0,06	0,01	0,05	0,02	0,01	0,02
Estaduais	0,01	0,13	0,27	0,24	0,22	0,12	0,15	0,23	0,01	0,07	0,08	0,07	0,04	0,04
Municipais	0,02	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01
Total	2,96	3,24	3,21	3,22	3,39	3,72	3,79	3,26	3,43	3,44	2,10	2,73	3,11	2,52

Fonte: Giambiagi (2007) e atualizado pelo autor com dados extraídos do STN e IPEADATA.

O Brasil aderiu à orientação do Fundo Monetário Internacional (FMI)⁶, utilizando o instrumento numérico de política fiscal, uma meta fiscal que representa o resultado primário. Esse resultado não considera a apropriação de juros sobre a dívida existente. Essa recomendação garante ao país o pagamento da dívida, ou seja, é um indicador de solvência financeira, além de ter o comprometimento de incentivar o crescimento econômico sustentado e o bem-estar da sociedade.

De acordo com as prioridades do governo desde os anos 90, é possível perceber os esforços na geração do resultado primário. No entanto, nesse mesmo período, havia alta inflação como fator negativo corroendo os gastos do governo. Porém, após 1999, em que se instituiu o ajuste fiscal, houve alteração do comportamento do resultado primário.

Em 1999, o resultado primário ainda representava pequena relevância, mas nos anos seguintes é visível a melhora do indicador fiscal. Exceto os anos de 1999, 2009, 2010 e 2012, o resultado primário alcançou média de 3,4% do PIB. Este resultado primário é considerado robusto, pois cumpre o objetivo numérico do governo baseado em 3,1% do PIB. No entanto, ressalte que o dispositivo no parágrafo único do art. 2 da LDO-2010 prevê a compensação entre as metas oficiais para o governo central e empresas estatais.

Em 2009, o governo não cumpriu a meta fiscal oficial de 3,8% do PIB. Porém, conforme o relatório de avaliação do BCB, o esforço do governo foi de 2,85% do PIB. Nesse sentido, o governo limitou as despesas discricionárias em R\$ 21,6 bilhões para tornar possível atingir a meta.⁷ Outra ação foi a redução da meta oficial de 3,8% para 2,5% do PIB para o setor público consolidado. Ressalte que a redução da meta foi permitida após a exclusão do grupo da Petrobrás no resultado fiscal primário do setor público⁸.

⁶ Acordo conhecido como Consenso de Washington, é um conjunto de medidas - que se compõe de dez regras básicas - formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em [Washington D.C.](#) e que se tornou a política oficial do [Fundo Monetário Internacional](#) em 1990, quando passou a ser "receitado" para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades.

⁷ Essas despesas são definidas como as que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução são efetivamente as que concorrem para a produção de bens e serviços.

⁸ Justificativa para exclusão da Petrobrás "Este conjunto de características conquadro-se como elemento distintivo da empresa quanto à delimitação da abrangência do setor público brasileiro. Ademais, a manutenção das restrições fiscais ao grupo Petrobrás provoca distorções nas decisões gerenciais da empresa, em particular quanto à limitação das possibilidades de conduzir investimentos em projetos economicamente viáveis, comprometendo, assim, sua capacidade competitiva no setor em que atua".

Anexo IV: Metas Fiscais.

http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Leis/090812_lei_12017_AnexoIV1.pdf

Os principais desvios do resultado primário observados no período referentes às despesas não-discriminatórias de custeio e capital foram de 5,3% do PIB, enquanto as despesas discriminatórias foram de 11,8% do PIB. O desvio com o regime geral da previdência social (RGPS) foi de 0,1% nas arrecadações e de 0,7% do pagamento de benefícios.

Em 2010, o governo não alcançou o objetivo de cumprimento da meta fiscal de 3,3% do PIB, de fato apresentando 2,73% do PIB. Nesse sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010 possibilitou a redução das despesas realizadas pelo Programa de Aceleração Econômica (PAC). Assim, o governo reconheceu o excesso de meta fiscal e promoveu ações de modo a alterar a meta para os anos seguintes, passando a ser 3,10%. As justificativas pelos desvios se pautaram na zeragem do superávit das empresas estatais, sendo estas deficitárias em R\$ 623,6 milhões.

Conforme relatório de avaliação da meta fiscal do BCB (2010) tornou explícita a recomendação de limitar as despesas discriminatórias com a finalidade de garantir o cumprimento da meta anual de superávit primário. As despesas não-discriminatórias alcançaram um desvio de 5,31%, enquanto as despesas discriminatórias de todos os poderes obtiveram um desvio de 11,14% do PIB, ou seja, R\$ 158,1 bilhões. Despesa esta abaixo do esperado, de R\$ 19,8 bilhões.

O mesmo ocorreu em 2012, a meta fiscal oficial estabelecida era de 3,10% do PIB. No entanto, os esforços do governo alcançaram 2,52%. Os desvios do resultado primário resultante do RGPS foram de 3,28% do PIB em relação às arrecadações e de 0,26% nas despesas com benefícios previdenciários. Novamente, a recomendação de limitar as despesas discriminatórias que estavam em torno de R\$368,6 bilhões, com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta, atingiu R\$35,4 bilhões. Assim, para cumprir a meta fiscal do setor público, o governo federal se utiliza da prerrogativa de abater parte dos gastos com investimentos do PAC.

Segundo Filipini, Lins e Avila (2004), o governo utiliza o superávit primário para a realização de uma política de austeridade fiscal. Porém, destacam que esses números não refletem a realidade das contas públicas, por excluir as despesas da dívida. Além disso, ao seguir a orientação do FMI, o governo brasileiro prioriza o pagamento da dívida e despreza ações que melhorem o bem-estar da população.

De acordo com Pires (2006), o superávit primário é mantido elevado em razão da política monetária, porém ressalta que essa atitude representa restrição à condução da política fiscal. Uma restrição refere-se ao fato das empresas estatais terem que arcar com a maior parte dos custos desse ajuste e outra restrição refere-se à política de gastos do governo no que tange à produtividade, incluindo os investimentos públicos. O autor afirma que, a prioridade de gastos do governo é imposta pela política monetária, a qual considera uma inversão de prioridades, gerando péfua *performance* macroeconômica do Brasil.

Dessa forma, a meta fiscal estabelecida cumpre a função de honrar os compromissos da dívida, porém não prioriza o crescimento sustentado e o bem-estar da economia. O governo esforça-se para cumprir a meta, mesmo cortando os investimentos que poderiam estimular o crescimento econômico.

Além do resultado primário, destacado na análise, ainda há o resultado fiscal nominal e operacional do setor público. Estes são apurados de duas maneiras: uma é conhecida como acima da linha, correspondendo à diferença entre as receitas e as despesas do setor público; e a outra forma de apuração corresponde à variação da dívida líquida total. Esta última destaca a Necessidade de Financiamento do Setor público (NFSP), que representa uma medida do fluxo de recursos necessários para o setor público fazer frente aos gastos num determinado período.

O gráfico 1 apresenta o resultado fiscal do setor público, explicitando o resultado nominal que é considerado um conceito fiscal amplo, representando o fluxo agregado de receitas totais e despesas totais num determinado período de tempo. E o resultado operacional que se caracteriza pelo resultado nominal menos a parcela da atualização monetária da dívida líquida.

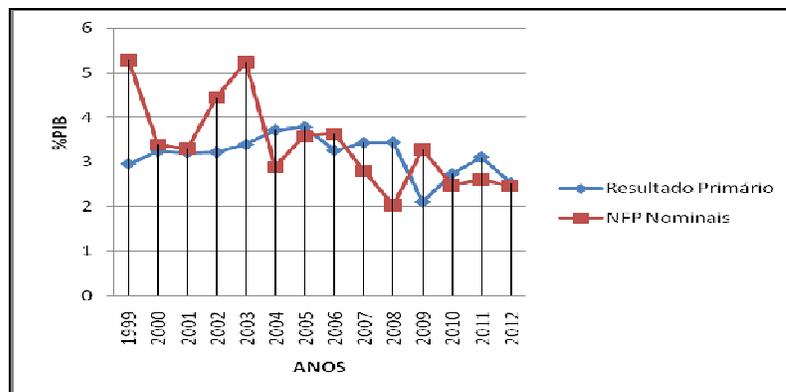


Gráfico 1: Resultado Fiscal do Setor Público Consolidado
Fonte: SGC- BCB.

Destaque o esforço do governo para cumprir o compromisso da dívida que era maior que a meta oficial para o governo central. As dificuldades para o cumprimento da meta era o contratempo das empresas estatais que, por vezes apresentou comportamento de déficit nulo.

3.2. As Contas do Governo Central

Esta seção apresenta o resultado primário do governo central, pois, o objetivo da meta oficial é distinto da meta fiscal do setor público. Para Silva (2012), o governo central é uma entidade grande e diversificada, porém alguns segmentos possuem capacidade de gerar superávits melhor que outros. Por isso, foi permitida a compensação dos superávits dos governos regionais pelo governo federal o que contribuiu para cumprir o resultado primário.

A tabela 2 apresenta o resultado fiscal do governo central e o bom desempenho das entidades representativas que superaram a meta fiscal garantindo assim, o cumprimento da meta do setor público consolidado. A receita total passa de 19,7% em 1999 para 24,1% do PIB em 2012, representando um aumento de 22%. O mesmo aconteceu com as despesas que totalizaram um aumento de 26% do PIB, o que gerou uma diferença em torno de 4%. No entanto, as despesas cresceram mais que as receitas, todavia as receitas ainda foram compatíveis com os gastos fazendo frente a essas obrigações.

Pelo lado das receitas, a previdência social foi a principal responsável pelo bom desempenho, alcançando variação de receita de 36% do PIB de 1999 para 2012. Em seguida ficou o Tesouro Nacional com 18% do PIB de 1999 para 2012. Note que a previdência pública está inclusa no tesouro. Por último, o BCB representou 1% de participação.

Porém, no lado da despesa a previdência social também apresentou maior índice em relação ao PIB, alcançando 30,8%, seguido do Tesouro, responsável por 23,5% do PIB e, por fim, o BCB com uma despesa de 3,10% do PIB. Comparativamente, o governo central apresentou bom desempenho, principalmente em relação à previdência em que suas receitas superaram suas despesas, indicando que operacionalmente se mantém.

De acordo com Silva (2012), a situação da previdência é complexa, pois há dois regimes previdenciários no país. Ressalta que do ponto de vista previdenciário há um déficit. Porém, sob a ótica operacional esse déficit não existe, pois foram criadas e/ou alteradas diversas contribuições para financiar a seguridade. No longo prazo, essa discrepância irá se dissipar, então deve se pensar no que ocorrerá com as contribuições que foram criadas para suportar o sistema previdenciário.

TABELA 2. Resultado Primário do Governo Central 1999 – 2012 (% do PIB)

COMPOSIÇÃO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. RECEITA TOTAL	19,7	19,9	20,8	21,7	21	21,6	22,7	22,9	23,3	23,6	22,8	24,4	23,9	24,1
<i>Receitas do Tesouro Nacional</i>	15	15,2	15,9	16,8	16,2	16,7	17,6	17,7	17,9	18,2	17,1	18,7	17,9	17,8
<i>Receitas da Previdência Social</i>	4,6	4,7	4,8	4,8	4,7	4,8	5	5,2	5,3	5,4	5,6	5,6	5,9	6,3
<i>Receitas do Banco Central</i>	0	0	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	3,3	3,4	3,5	3,8	3,5	3,5	3,9	3,9	4	4,4	3,9	3,7	4,2	4,1
3. RECEITA LÍQUIDA TOTAL^a	16,4	16,5	17,2	17,9	17,4	18,1	18,8	19	19,3	19,2	18,9	20,7	19,7	20
4. DESPESA TOTAL	14,5	14,7	15,6	15,7	15,1	15,6	16,4	17	17,1	16,4	17,7	18,6	17,5	18,3
<i>Despesas do Tesouro Nacional</i>	8,9	9,1	9,7	9,7	8,8	9	9,5	9,9	10,1	9,8	10,6	11,7	10,6	11
<i>Benefícios Previdenciários</i>	5,5	5,6	5,8	6	6,3	6,5	6,8	7	7	6,6	6,9	6,8	6,8	7,2
<i>Despesas do Banco Central</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
5. FUNDO SOBERANO DO BRASIL - FSB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6. RESULTADO PRIMÁRIO^b	1,9	1,8	1,7	2,1	2,3	2,5	2,5	2,1	2,2	2,4	1,2	2,1	2,3	2
<i>Tesouro Nacional</i>	2,9	2,7	2,7	3,3	3,9	4,2	4,2	3,8	3,9	3,6	2,6	3,2	3,1	2,9
<i>Previdência Social (RGPS)</i>	-0,9	-0,9	-1	-1,2	-1,6	-1,6	-1,7	-1,8	-1,7	-1,2	-1,3	-1,1	-0,9	-0,9
<i>Banco Central</i>	-0,1	0	-0,1	-0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7. AJUSTE METODOLÓGICO	0	0	0	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0	0	0	0
8. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	0,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	-0,1
9. RESULTADO PRIMÁRIO^c	2,1	1,7	1,7	2,2	2,3	2,7	2,6	2,2	2,2	2,4	1,3	2,1	2,2	2
10. JUROS NOMINAIS	-4,6	-3,9	-3,6	-2,8	-5,9	-4,1	-6	-5,3	-4,5	-3,2	-4,6	-3,3	-4,4	-3,3
11. RESULTADO NOMINAL^d	-2,5	-2,1	-1,9	-0,7	-3,7	-1,4	-3,4	-3,1	-2,2	-0,8	-3,3	-1,2	-2,1	-1,4

Fonte: STN

A: Receita líquida total (RLT) = Receita total (RT) – Transferência a estados e municípios.

B: Resultado primário do governo central (RPGC) = Receita líquida total (RLT) - despesas totais (DT) + Fundo soberano do Brasil (FSB).

C: Resultado primário do governo central (RPGC) = RPGC + ajuste + discrepância e

D: Resultado nominal do governo central = RPGC + Juros.

No que se refere ao resultado fiscal do Tesouro Nacional, este diverge do resultado da previdência social, apresentando gastos maiores que as receitas em 5,5% e da mesma forma, isso ocorre com o BCB, que apresentou 2,10% do PIB a mais nas despesas. Apesar dos gastos desses segmentos serem maiores que as receitas, o governo central superou a meta fiscal no período.

A partir da tabela 2, note os resultados fiscais do governo central, com um aumento da receita, fato este desencadeado pela tendência resultante do aumento da carga tributária. Assim, apresentamos na tabela 5 informações da receita desagregada do governo federal. Ressalte as diferenças nas informações devido ao critério contábil utilizado para elaboração dos dados.

De acordo com a tabela 3, sobre a carga tributária bruta, vários tributos apresentaram oscilações de 1999 a 2011. Alguns se justificam pela renúncia fiscal do governo em prol do estímulo do crescimento econômico, manutenção do emprego e estabilidade econômica. Essa ação ocorreu em alguns setores da economia como o setor automotivo, linha branca de eletrodomésticos e setor moveleiro, a partir de 2007 e se manteve até 2013, com aumentos graduais. O período também foi marcado por aumento do crédito e redução na taxa de juros, com vistas a incentivar o consumo.

Porém, ressalte que as vantagens na concessão da renúncia fiscal devem ser superiores às desvantagens e os custos menores que os benefícios. Destaque ainda que, a renúncia fiscal só entrará em vigor a partir do momento em que for compensada por aumento em receita como elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, aumento ou criação de tributo ou contribuição.

Observe no gráfico 2 que, apesar da renúncia fiscal e considerando outras compensações de receitas, a política não interferiu no comportamento das arrecadações. Assim, a carga tributária total possui tendência de alta ao longo do tempo.

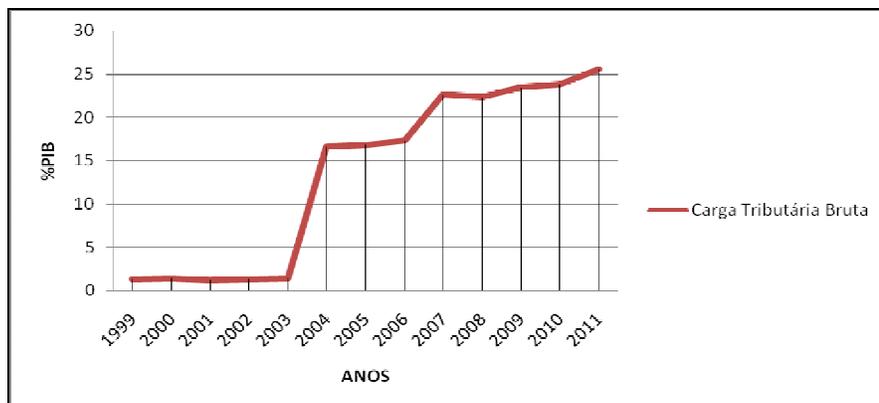


Gráfico 2: Carga tributária bruta de 1999-2012 (% PIB)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Giambiagi (2007) e BCB.

A composição da carga tributária está apresentada na tabela 3. O comportamento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a Contribuição para a Seguridade Social (COFINS) são exemplos de desoneração fiscal por parte do governo federal.

TABELA 3. Carga Tributária Bruta de 1999 - 2011(% do PIB)

Composição	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Imposto de importação	0,74	0,72	0,7	0,54	0,48	0,47	0,42	0,43	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6
Imposto de Renda	4,84	4,78	4,98	5,81	5,47	5,3	5,8	5,91	6	6,4	8,1	8,2	8,8
IPI	1,55	1,6	1,49	1,34	1,16	1,18	1,23	1,21	1,2	1,2	0,9	1	1
CPMF	0,75	1,23	1,32	1,38	1,36	1,36	1,36	1,38	1,4	-	-	-	-
IOF	0,46	0,27	0,28	0,27	0,26	0,27	0,28	0,29	0,3	0,7	0,6	0,7	0,8
COFINS	3,02	3,38	3,56	3,54	3,5	4,08	4,08	3,98	3,8	3,9	3,6	3,7	4
CSLL	0,92	0,85	0,88	0,87	1,02	1,03	1,02	1,05	1,2	1,4	1,3	1,2	1,4
CIDE	0,69	0,79	0,72	0,9	0,99	1,05	1,22	1,21	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Contribuição prev. Soc.	0	0	0	0,49	0,44	0,4	0,36	0,34	5,3	5,4	5,6	5,6	5,9
Outras receitas	-	-	-	-	-	1,47	1,02	1,1	2,6	2,5	2,6	2,6	2,8
Total	1,26	1,37	1,18	1,3	1,4	16,6	16,8	17,3	22,6	22,3	23,4	23,8	25,5

Fonte: Versão modificada de Giambiagi (2007) e BCB.

A tabela 3 mostra ainda a desagregação das contas da receita federal, indicando que, além do aumento da receita, houve também aumento na carga tributária. De acordo com a tabela 5, a receita em 1999 era de 1,26% do PIB e passou em 2011 para 25,5% do PIB, representando crescimento de 24,24% em 13 anos.

O IPI no período em estudo alcançou redução relativa em cerca de 50% do PIB. De acordo com Giambiagi (2007), isso representa o desinteresse do governo federal em renunciar essa receita, pois a maior parcela desse imposto é direcionada para o Fundo de Participação de Estados e Municípios. Alguns setores que foram beneficiados por essa redução foi o setor de informática, linha branca, automóveis e móveis de madeira.

Além disso, é notório o aumento do imposto de renda que saltou de 4,84% do PIB para 8,8% em 2012, acrescentando 3,96% do PIB em arrecadação. No entanto, este aumento representou 81% de variação no imposto de renda em termos nominais em 13 anos. Também contribuiu com esse desempenho o imposto de renda sobre aplicações financeiras.

A mesma tendência de alta é observada no comportamento de outros tributos. Para Giambiagi (2007), o fortalecimento das contribuições que são isentas de partilha com estados e municípios como a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) apresentou variação de 0,65% do PIB no período de 1999 a 2007. Após esse último

ano foi extinta, sendo compensada pelo aumento do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), além das parcelas dos lucros das empresas estatais repassadas ao Tesouro Nacional.

Conforme Patu (2011), o IOF é o principal responsável pelo caixa do governo federal, dado que o mesmo não possui função de arrecadação. Porém, cumpre a função de regulador, estimulando ou restringindo o crédito. Após a extinção do CPMF, a receita oriunda do IOF mais que dobrou, tabela 5, com salto de 0,3% para 0,7% do PIB. Posteriormente, uma das justificativas foi deter o ingresso de capital estrangeiro no Brasil e a valorização do real.

Da mesma forma, a CSLL que saltou de 1,20 para 1,40% do PIB. Esta contribuição se assemelha ao imposto de renda de pessoas jurídicas, porém não é compartilhado entre os estados e municípios. O COFINS também apresentou tendência de alta no período em estudo, representando em 1999 3,02% do PIB, e em 2011, 4,0% do PIB. Aliado a esses aumentos, ainda houve a criação da Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) a partir de 2002. Essa contribuição apresentou aumentos até 2007 e, posteriormente, se manteve em 0,20% do PIB até 2011. Note que o CIDE está sujeito a uma pequena partilha.

Ainda, houve sucessivos aumentos na contribuição da previdência social, o mesmo ocorreu com outras receitas do governo federal que saltou de 1,26% em 1999 para 2,80% do PIB em 2012. Além disso, o governo federal passou a cobrar volumes crescentes de dividendos de empresas controladas pelo Tesouro.

Enfim, as receitas do governo federal apresentam comportamento ascendente e têm compensado as despesas no período em análise. Mesmo quando havia possibilidade de desequilíbrio nas contas governamentais, impostos novos eram criados ou se elevava os já existentes para compensar os gastos e a desoneração fiscal.

3.3 A POLÍTICA FISCAL E O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

Esta seção aborda o endividamento público brasileiro e a evolução da dívida pós-Plano Real. Pois, a partir da implantação do plano de estabilização de 1994 a 1999, o governo passou a utilizar a dívida pública como instrumento de política. Fato este que permanece até o momento, o principal compromisso do gestor público tem sido a manutenção do superávit primário para garantir os compromissos assumidos com as obrigações da dívida.

Conceitualmente, a dívida pública federal pode ser entendida como a dívida adquirida pelo Tesouro Nacional com a finalidade de financiar o déficit orçamentário do governo federal, incluindo o refinanciamento da própria dívida, além das operações legais definidas em lei. Assim, o Ministério do Planejamento classifica a dívida em duas formas distintas:

1) Quanto à forma utilizada para o endividamento, o que pode ocorrer por emissão de títulos públicos (a chamada dívida mobiliária) ou assinatura de contratos (conhecida como contratual). Os títulos públicos são instrumentos financeiros de renda fixa, nas quais são emitidos pelo governo federal via oferta pública (leilão) ou diretamente ao detentor, enquanto os contratos são firmados com organismos multilaterais, com agências governamentais e bancos privados.

2) Quanto à moeda, na qual ocorrem os fluxos financeiros da dívida, podendo ser classificada como interna ou externa.

Atualmente, a dívida pública federal no Brasil é administrada em moeda corrente nacional e sua captação ocorre por meio da emissão dos títulos públicos, sendo então definida como Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi). Por outro lado, a dívida pública no mercado internacional é paga em outras moedas e sua captação é feita tanto por meio de títulos públicos quanto por contratos e é definida por Dívida Pública Mobiliária Federal Externa (DPMFe).

Conforme Cavalcanti e Silva (2001), a dívida pode ser utilizada como instrumento de política para atingir os objetivos propostos pelo governo. Quando utilizada juntamente com

outras políticas, não só essa poderia minimizar o custo dos juros da dívida, como também, atender aos objetivos de estabilização. Assim, na formulação de políticas o Tesouro Nacional e o Banco Central devem utilizar os instrumentos e o grau de restrição. A política pode atender de maneira regulatória quando se utiliza de reservas e limites para as taxas de juros ou de uma política de mercado em que há acordo entre governos e investidores em relação aos títulos.

Santos (2004) aponta que a gestão da dívida pública no Brasil é realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Banco Central. Estas instituições são responsáveis pela emissão primária de títulos públicos federais, porém cabe ao BCB utilizá-los como instrumento de política monetária e ao Tesouro como instrumento de política fiscal, exceto os títulos que são custodiados pela SELIC. Tais papéis são retidos em boa parte pelo sistema bancário.

Segundo Pedras (2009), a existência da dívida é justificável por objetivos como: i) financiar o déficit público; ii) possibilitar a adequação dos instrumentos para a formulação de política monetária; iii) criar referência de longo prazo para o setor privado; e iv) proporcionar alocação de recursos à geração futura.

Em seguida, são apresentados os aspectos relacionados à dívida pública brasileira e sua evolução ao longo do tempo, e a necessidade de financiamento do setor público e a sustentabilidade da dívida pública, são destacados o perfil da dívida e a maturação da mesma.

3.3.1 Gestão da Dívida Pública Federal (DPF)

A gestão da dívida pública federal, conforme Controladoria Geral da União (2010), busca minimizar os custos de financiamento de longo prazo assim como contribuir para o bom funcionamento do mercado de títulos públicos. Para isso, conta com o Plano Anual de Financiamento (PAF) que determina os objetivos e as diretrizes, respeitando as condições no mercado de títulos públicos. Dessa forma, o PAF apresenta a estratégia do TN para a condução da política de financiamento interno e externo adicionado a um conjunto de metas para os indicadores da dívida pública federal (DPF).

De acordo com o STN, as diretrizes para a gestão da DPF são:

- I. Gradualmente substituir os títulos remunerados por taxas de juros flutuantes por títulos com rentabilidade prefixada ou vinculada a índices de preços;
- II. Suavizar a estrutura de vencimentos, especialmente a dívida no curto prazo;
- III. Aumentar o prazo médio do estoque;
- IV. Desenvolvimento da estrutura a termo das taxas de juros no mercado interno e externo;
- V. Aumentar a liquidez dos títulos públicos federais no mercado secundário;
- VI. Ampliar a base de investidores; e
- VII. Melhorar o perfil da dívida pública federal externa (DPFe), mediante a emissão de títulos com prazos de referência (*benchmarks*), do programa de resgate antecipado e de operações estruturadas.

Para Rocha (2009), o gerenciamento da dívida pública deve passar pela estratégia de explicitar a estrutura de prazos para a definição da composição ótima da dívida consolidada pelo PAF. Dessa forma, permite aos gestores identificar e administrar *trade-offs* entre custo e risco. Lembre que, nos últimos anos, o Tesouro Nacional buscou aprimorar a gestão de riscos da dívida pública adequando-a às práticas internacionais.

De acordo com Alves e Silva (2009), com a finalidade de gerenciar a dívida pública, o TN adotou uma organização por funções, compreendendo: I) *Back-office*, em que cabe a responsabilidade pelo registro, controle, pagamentos e monitoramento dos orçamentos para a dívida interna e externa; II) *Front-Office*, responsável pelo desenvolvimento das estratégias de curto prazo e a relação com a emissão de títulos nos mercados, além dos leilões; III) *Middle-Offices*, responsável pelo desenvolvimento de estratégias de prazos, pesquisas, gerenciamento de riscos monitoramento macroeconômicos e relacionamento com investidores internos e externos. Além disso, os autores destacam a interdependência

entre essas funções, explicitando que o processo de tomada de decisão deve articular conforme o arcabouço institucional.

As funções descritas acima foram implementadas pelo TN em 1999 como um novo modelo de gestão baseado em *Debt Management Office* (DMO). As três funções mencionadas estão incluídas nas três coordenadorias gerais, sendo: i) a Coordenação Geral de Controle da Dívida Pública (CODIV) como *Back-office*; ii) a Coordenação Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública (COGEP) como *Middle-Offices*; e iii) Coordenação Geral de Operações da Dívida Pública (CODIP) como *Front-Office*.

Alves e Silva (2009) argumentam que cabe ao planejamento estratégico da dívida pública o *benchmark*, este por sua vez representa a estrutura da dívida ótima de longo prazo, orientando o tomador de decisão em definições para estratégias de financiamento. Em situação de estado estacionário, o *benchmark* indica soluções possíveis que serão eficientes no que tange ao custo esperado e risco. Para tanto, o *benchmark* requer selecionar o máximo de risco ou custo que o governo é capaz de suportar e assim, o correspondente ao perfil da dívida, os prazos, os instrumentos a serem emitidos, o perfil de maturação global da dívida.

A escolha do *benchmark* é justificada pelo TN como busca de um portfólio de referência para a dívida pública de longo prazo. Essa estratégia já havia sido utilizada por diversos países como Suécia, Irlanda, África do Sul, Portugal e outros. Além disso, o *benchmark* é uma recomendação dos organismos internacionais como o Banco Mundial e FMI para os gestores de dívida soberana, para que adotem o modelo como ferramenta de gerenciar o risco e o planejamento estratégico da dívida, independente de sua estrutura.

O modelo de *benchmark* se baseia num conjunto de simulações permitindo assim, a avaliação do comportamento de portfólios da DPF. Desse modo, é determinado o custo de financiamento da dívida, bem como os custos e risco que satisfazem a condição em diferentes níveis denominados de fronteira eficiente. Sendo assim, o gestor da política fiscal será o responsável por escolher o nível aceitável de risco e o custo financeiro desejado pelo governo. Estão inseridas nesse modelo as questões relacionadas à sustentabilidade da dívida.

Esse cenário em adotar o modelo de *benchmark* trouxe outras modificações à economia brasileira ocasionando mudanças na composição da dívida pública em que se permite maior equilíbrio entre custos e riscos. As principais mudanças são destacadas na seção seguinte que traça uma linha temporal para os ajustes fiscais desde 1999 até 2012.

3.3.2 Alterações no Perfil da Dívida Pública

Historicamente o Brasil apresentou dificuldades na gestão da dívida pública, porém muitos são os esforços para contornar essa situação. Diversas mudanças foram implementadas para obter um resultado positivo, aliado ao crescimento econômico e à estabilidade. Assim, esta seção destaca as mudanças realizadas a partir de 1999 até o ano de 2012, período do objeto de estudo. Porém, ressalte que os esforços do governo provavelmente ultrapassam as limitações desta pesquisa.

Conforme Giambiagi (2007), a década de 80 pode ser considerada como um marco, pois foi nesse período que passou a ser apurada a dívida líquida do setor público (DLSP) pelo Brasil, como conceito conhecido atualmente. E passou a alcançar valores acima de 50% do PIB desde a alteração. Além disso, a dívida era predominantemente externa. No entanto, a partir da sub-indexação da dívida foi possível amenizar seu peso, estratégia intensificada na década de 90, período este em que o déficit operacional era nulo com a senhoriagem elevada. Porém, após os anos 90, a dívida voltou a subir alcançando cerca de 60% do PIB.

Para Pedras (2009), o ponto forte que deve ser destacado foi o avanço da estabilidade econômica e os efeitos sobre a dívida em termos de composição. Pois, de fato não houve efeito, mas em contrapartida, as emissões diretas aliadas às altas taxas de juros contribuíram para a crescente dívida pública. Assim, tornou-se necessário o alongamento do prazo médio da dívida, a fim de evitar o risco de refinanciamento e rolagem da mesma.

Então, a partir de 1999, o governo voltou a emitir títulos com o objetivo de reforçar esse alongamento de prazo, assim como obter melhoria no perfil da dívida federal interna.

As mudanças observadas no perfil da dívida, conforme Alves e Silva (2009), estão alinhadas à construção de capacidade no planejamento estratégico e de adequação do gerenciamento de risco. Para a condução de políticas de dívida é fundamental destacar os objetivos definidos para a administração da dívida e a execução eficiente na estrutura institucional e de tomada de decisão.

Para Lopreato (2008), o risco era um problema até o momento do fim do regime da âncora cambial e com o advento da estabilidade sobre as expectativas do câmbio, juros e os preços, foram reduzindo o risco sem abrir mão da liquidez. Porém, em razão da perda de atratividade dos títulos SELIC, houve incentivos de soluções alternativas que se desvinculavam do ganho fácil na rolagem dos títulos públicos no mercado de curto prazo. O mesmo aconteceu com o câmbio, mas em contrapartida ganhou expressão os títulos prefixados e indexados aos índices de preços.

Dessa forma, afirma Lopreato (2008), a composição da dívida entre 2003 e 2005 manteve-se atrelada ao movimento do câmbio e dos juros. Porém, após o câmbio atingir seu máximo, o mesmo proporcionou a troca de papéis cambiais por Letras Financeiras do Tesouro (LFT) e títulos prefixados, levando o setor público a responder por custos de oscilações cambiais. Ao contrário, os títulos prefixados aumentaram sua participação, com predominância quase total de maturidade de até doze meses, o que representa maior giro que no mercado, indicando a opção de liquidez.

Para Lopreato (2008), uma das maiores alterações no perfil da dívida ocorreu a partir de 2005. Porém, destaca que foi insuficiente o alongamento da dívida com a parcela a vencer em 12 meses, compreendendo 33,8% e o peso dos títulos indexados a SELIC correspondia a 40% do total, mostrando assim a estrutura da dívida pública. Para melhor compreensão sobre as alterações do perfil da dívida e sua composição, alguns argumentos sobre a composição são especificados e apresentados na tabela 6.

Composição da Dívida Pública

De acordo com o BCB, a composição da dívida pública atual encontra-se discriminada na Tabela 5, bem como sua representatividade no PIB. Note as transformações pelas quais a dívida passou nos últimos anos e que serão destacadas no gráfico 3.

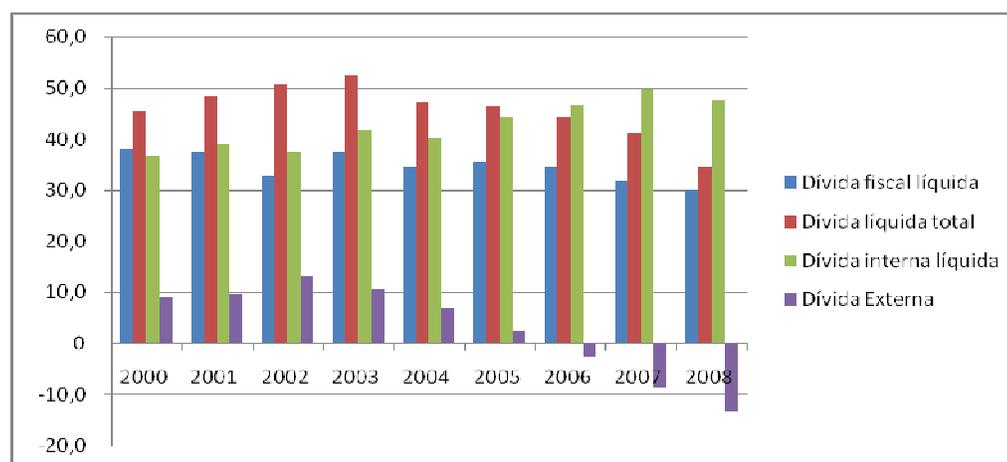


Gráfico 3: Composição da Dívida Líquida do Setor Público Consolidado com Eletrobrás e Petrobrás.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Giambiagi (2007) e BCB.

A tabela 4 nos indica que houve mudança em relação à composição da dívida do setor público consolidado, apresentando assim detalhes sobre a composição desta, com a inclusão da Eletrobrás e Petrobrás.

Conforme Fonseca (2008), a mudança na composição da dívida ocorreu em razão, inicialmente, do aumento da participação dos títulos prefixados e pelo aumento da participação atrelada ao câmbio. Assim, no início de 2003, 2/3 do total da dívida eram de títulos pós-fixado, representados por Letras Financeiras do Tesouro (LFT), que são corrigidos diariamente pela SELIC, enquanto que a quantidade de títulos prefixados era inferior. No entanto, houve queda nos títulos pós-fixados a partir de 2006, contrapondo ao aumento do prefixado e os indexados ao índice de preço. Em 2007, esses mesmos títulos representavam 2/3 do total da dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi). Outra mudança observada foi a inversão dos títulos pós-fixados indexados à SELIC, além dos títulos que são recomendados a compor a dívida pública.

TABELA 4. Composição da Dívida Líquida do Setor Público com Eletrobrás e Petrobrás

Discriminação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dívida fiscal líq.	37,9	37,5	32,8	37,4	34,4	35,4	34,4	31,8	30
Ajuste s/dívida interna	4,5	5,5	8,7	7,4	6,2	5,6	4,9	4,2	3,8
Dívida fiscal líq. c/ câmbio	42,5	43	41,6	44,8	40,6	41	39,3	36	33,9
Ajuste s/dívida externa	3	4,1	7,3	5,8	4,7	3,7	3,3	3,9	-0,6
Ajuste Pat.	4,8	5,7	5,3	5,3	4,9	4,8	4,2	3,6	3,3
Ajuste de priv.	-4,8	-4,4	-3,7	-3,7	-3,2	-3	-2,8	-2,5	-2,2
Dívida líq. total	45,5	48,4	50,5	52,4	47	46,5	44	41	34,3
Dívida int. líq.	36,5	38,8	37,5	41,7	40,2	44,1	46,7	49,7	47,8
Gov. Central	20,9	22,6	20,9	24	23,5	28,5	33	38,3	
Base monetária	3,9	3,9	4,2	4,2	4,4	4,7	5	5,2	4,7
Dívida mob.	39	44,3	34,4	40,6	38,4	44,5	45	45,6	50,3
Renegociação (Lei 9.496/1997 e Proes)	-12,5	-12,8	-12,5	-13,9	-13,7	-13,4	-12,7	-11,7	-11,9
FAT	-4,1	-4,5	-4,3	-5	-5	-5,4	-5,4	-4,9	-4,9
Demais dívidas	-4,6	-8,3	-0,8	-1,9	-0,6	-1,9	1,3	5,7	
Est. e Munic.	14,1	15,9	15,6	17	16,3	15,6	14,7	13,6	12,7
Renegociação: Estado e Municípios	12,5	12,8	12,5	13,9	13,7	13,4	12,7	11,7	11,9
Outras	1,6	3,1	3,1	3,1	2,7	2,2	1,8	1,2	
E. E.	0,8	0,4	1,1	0,6	0,5	0	-0,1	0	0,2
Dívida Externa	9	9,6	13	10,7	6,8	2,3	-2,6	-8,7	-13,4

Fonte: Giambiagi (2007) e BCB.

Conforme tabela 4, a composição da dívida pública sofreu alterações, basicamente na transformação da dívida externa para a dívida interna. Fato este observado em 2000, pois a dívida externa representava cerca de 9,0% do PIB nacional. A partir de 2003, a dívida muda sua trajetória indicando tendência de queda.

Em contrapartida, a dívida interna apresentou trajetória diferente, ou seja, em 2000 representava 36,5% do PIB e em 2008 alcançou 47,8%, do PIB, um aumento de 11,3% do PIB. O mesmo aconteceu com a dívida mobiliária federal que também apresentou crescimento em 11% no período em estudo.

Conforme Relatório Anual da Dívida Pública (2003), os títulos prefixados foram responsáveis pelo aumento da participação relativa no volume total da DMFi, crescendo cerca de 460% do PIB em relação ao ano anterior. E o crescimento da DPF foi de 520% do PIB em relação ao mesmo período do ano 2002.

Por outro lado, os títulos remunerados pela taxa SELIC ultrapassou os limites estabelecidos pelo Plano Anual de Financiamento (PAF) de 2003 nos dois casos, sendo que

a DPMFi que alcançou 61,4% do PIB e 1,4% pontos percentuais acima do limite e DPF alcançou 46,5% do PIB, com 2,5 pontos percentuais acima do estabelecido.

Com relação aos títulos remunerados por índices de preços, o retorno foi considerado positivo, visto que possui como diretriz aumentar sua participação de forma a reduzir a participação dos títulos remunerados pela taxa SELIC ou câmbio. Esses títulos estavam dentro do previsto e incorporaram as Notas do Tesouro Nacional-série B (NTN-B) e aumentaram sua emissão.

Para Giambiagi (2007), entender a dívida pública é uma questão crucial, pois a mesma continuou aumentando depois do ajuste fiscal em 1999. Assim, a dívida interna merece cuidados e alerta, pois já não está impedida uma crise fiscal. Além disso, há outros dois elementos que merecem os mesmos cuidados.

O primeiro refere-se à redução da dívida interna indexada ao câmbio e à SELIC, que juntos representavam 75% da dívida em 2002. Porém, em 2003 aumentaram a parcela de títulos prefixados e indexados a índices de preço alcançando em 2002 55% da dívida mobiliária.

E o segundo elemento é o aumento da parcela de títulos prefixados longos na parcela dos prefixados, que é conhecido como Notas do Tesouro Nacional-Série F (NTNs-F). Esses títulos possuem prazo de 10 anos, no então estão sendo lançados na mesma proporção que os títulos prefixados de curto prazo Letras do Tesouro Nacional (LTN).

Com o crescimento da dívida interna federal, a dívida total também indica alta de 11% do PIB. Porém, a dívida fiscal líquida que significa o resultado da diferença apurada entre a dívida pública e o ativo financeiro atualizado, mais as receitas das privatizações apresentou tendência de queda de 11,2% do PIB. Outro fator importante que representa crédito para o governo é a evolução da dívida renegociada com os estados e municípios apresentando comportamento de queda.

Segundo Relatório Anual de Financiamento (2012), por categoria de detentor, as instituições financeiras detêm 55,9% em títulos prefixados, 23,4% de títulos pós-fixados e 19,1% de títulos remunerados por índices de preço. Essa categoria é formada por bancos comerciais nacionais e estrangeiros, bancos de investimento nacionais e estrangeiros e corretoras e distribuidoras. Também inclui os bancos estatais e o BNDES. As aplicações das instituições financeiras em fundos de investimento também estão vinculadas a esta categoria.

A categoria fundos representa as aplicações em títulos públicos feitos a partir da modalidade Fundos de Investimento, excetuando-se aquelas mantidas pelos demais detentores, ou com participação destes, que são classificadas de acordo com suas respectivas categorias. Em 2012, a categoria de fundos participava com 21,3% de títulos prefixados, 48,7% de títulos pós-fixados e 30% de títulos remunerados por índices de preço.

Em contrapartida, a categoria de fundos de previdência e seguradora possui em sua maior parte a detenção de títulos remunerados por índice de preço correspondendo a 72,7%, enquanto os títulos prefixados correspondem a 19,4% e pós-fixados em 7,9%. Fazem parte desse grupo os investimentos das entidades que atuam nos seguimentos de previdência e seguros incluindo Previdência Aberta, Fechada e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), seguradoras e resseguradoras.

A categoria não-residentes tem maior participação em títulos prefixados com 73,3%, 3,9% em títulos pós-fixados e 21,7% em títulos remunerados por índice de preços. Faz parte desse grupo de detentores de pessoas físicas ou jurídicas, dos fundos ou de outras entidades de investimento coletivo, com residência, sede ou domicílio no exterior, reguladas por meio da Carta-Circular nº 3.278, de 18/6/2007. Estão incluídos os títulos detidos por não residentes por meio de fundos de investimento.

A categoria do governo representa fundos e recursos administrados pela União, sendo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço (FGTS), Fundos Extramercado, Fundo Soberano e Fundos Garantidor. O governo detém 57,3% em títulos remunerados por índices de preços e 42,3% em títulos prefixado, como pode ser observado no gráfico 4.

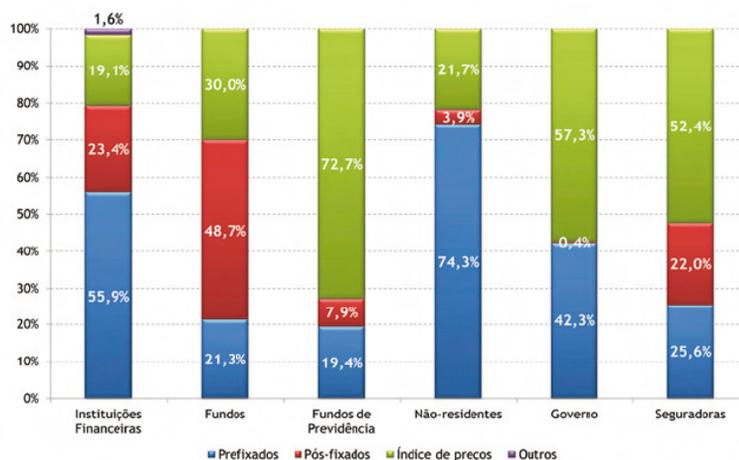


Gráfico 4: Composição da Carteira de Títulos por Detentor em 2012

Fonte: RAD (2012).

Para Santos (2004), tanto o TN como o BCB podem emitir dívida nova e ainda recomprar a dívida antiga antes do seu vencimento. Isso ocorre devido sua flexibilidade, garantindo aos administradores maior liberdade de ajustar a composição da dívida, embora não considera eficaz a alteração na composição da dívida antes do vencimento, prática não usual.

4. METODOLOGIA ECONÔMETRICA DE SÉRIES TEMPORAIS

Nesta subseção será abordada a metodologia e os procedimentos para séries temporais, sendo raiz unitária, VAR, SVAR, bem como a fonte de dados. Foram realizados todos os testes recomendados pela literatura.

Os dados referentes ao trabalho são obtidos por meio das publicações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Banco Central do Brasil (BCB), Tesouro Nacional (TN), principalmente. As séries englobam o período de julho de 2001 a dezembro de 2012, num total de 138 observações, em termos mensais.

Modelo empírico e definição das variáveis

O modelo a ser estimado é de auto-regressão vetorial (VAR) em que todas as variáveis são consideradas como endógenas com defasagens próprias, e VAR estrutural (SVAR). O referido modelo é apropriado, pois as equações estimadas são mutuamente afetadas pelos valores correntes e passados de outra variável.

$$DLSELIC = C + \beta_1 \sum_{j=1}^k DLSELIC_{t-j} + \beta_2 \sum_{j=1}^k DLEXPINF_{t-j} + \beta_3 \sum_{j=1}^k LDESINF_{t-j} + \beta_4 \sum_{j=1}^k HIATO_{t-1} + \beta_5 \sum_{j=1}^k EFIC_{t-1} + u_{1t}$$

Em que:

$DLSELIC$ = a diferença da taxa de juros over Selic determinada pelo BCB no tempo;
 $DLEXPINF$ = diferença da expectativa da inflação do mercado sobre o IPCA, taxa acumulada para doze meses (%a.a.), publicada pelo Relatório Focus, conforme BCB;
 $LDESINF$ = desvio da inflação efetiva medida pelo IPCA em relação à meta COPOM;
 $HIATO$ = o hiato do produto, ou seja, desvio do produto real em relação ao PIB potencial. O PIB potencial é uma variável não observada indicando que essa variável deve ser construída a partir de uma teoria. O produto potencial indica o nível de produção possível e devem-se ajustar os fatores de produção pelo nível de utilização não-inflacionado. Dessa

maneira, utiliza-se o filtro Hodrick-Prescott para construir a variável baseada no índice de produção industrial.

Eficiência (EFIC): Esta variável representa a diferença entre o valor anunciado conforme a Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o realizado pelo governo central. Essa variável mede o compromisso da autoridade fiscal em honrar com o anunciado.

Todas as variáveis estão em termos logarítmicos por uniformidade da apresentação da equação. Elas foram coletadas a partir de informações disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil. Foram analisadas separadamente para conhecer o comportamento de cada uma e aplicar os procedimentos estatísticos. Verificou-se, também, a discussão da economia na literatura que indicou algumas mudanças de cálculo em relação às contas do governo.

Este modelo testa uma variável nova de eficiência das autoridades fiscais com relação ao cumprimento da meta fiscal. Essa medida é uma adaptação da metodologia utilizada em Cukierman, Webb e Neyapty (1992), que atribui valor ao cumprimento da meta estabelecida classificando conforme uma escala predefinida conforme a tabela

Tabela 5: Critério Índice de Eficiência do Cumprimento da Meta Fiscal

Superávit Primário Governo Central	Índice
Cumpriu a meta	1
Não cumpriu, mas ficou próximo	0,75
Não cumpriu, apenas parte da meta	0,50
Não cumpriu, distanciou da meta	0,25

Fonte: Adaptada pela autora a partir de Cukierman, Webb e Neyapty (1992).

O objetivo desta análise é verificar se fatores institucionais referentes à atuação da política fiscal pode interferir no comportamento da taxa de juros básica da economia ao longo do tempo. A relevância de incluir variáveis institucionais na função de reação do Banco Central vem sendo levantada na literatura, como em Dias *et al.* (2013), Santos *et al.* (2013). Além disso, a construção de indicadores de política fiscal tem sido realizada para o Brasil com o intuito de computar os efeitos da política fiscal, como em Mendonça e Pessanha (2014). Outros autores apontaram a relevância do tratamento institucional da atuação das autoridades fiscais com interação com a política monetária, de forma teórica ou empírica, Mendonça (2012), Barros e Afonso (2013), Marques Junior e Correia (2012), Jesus e Correia (2012), Santos (2004), Niemann e Hagen (2008), entre outros.

4.1 Análise dos Resultados

Conforme especificado na metodologia, o modelo apresenta uma variável nova que representa a atuação das autoridades fiscais que identificamos como a eficiência da autoridade fiscal no cumprimento das metas para o superávit primário previamente anunciado. Assim, os modelos VAR e SVAR são aplicados para uma função de reação do Banco Central do Brasil para a taxa de juros no período de 2002 a 2013. Os testes de robustez do SVAR são os mesmos encontrados para o VAR simples.

De acordo com o resultado obtido pelo SVAR para o modelo, há uma relação de longo prazo significativa entre as variáveis do sistema e a taxa de crescimento da taxa de juros na economia brasileira. Novamente, foi confirmada uma relação de inércia na variação da Selic no longo prazo, com coeficiente significativo a 1% de 0,047.

A variável DLEXPINF que representa a expectativa da inflação apresentou influência na taxa de variação na DLSELIC teve coeficiente positivo de 0,0089. No modelo atual, o efeito dessa variável é cerca 0,51%. Outra variável de utilização da política monetária, a LDESINF_SA, o desvio da inflação é afetava pela DLSELIC em 0,027. O hiato do produto representado pela variável do HIATO afeta a taxa de crescimento da selic com coeficiente de 0,05.

E, por último, a variável que mede a eficiência da autoridade fiscal (EFIC) com relação à condução da política alcançou resultado de 4,4%, com coeficiente igual a 0,0439. Este resultado indica que no longo prazo, o compromisso da autoridade fiscal no cumprimento da meta de superávit primário afeta positivamente a taxa de crescimento da DLSELIC, implicando maior flexibilidade da selic e menos rigidez. No entanto, a taxa básica de juros da economia brasileira se torna ainda mais suscetível à condução de política monetária, pois reage mais às suas ações.

É possível verificar que o modelo sugere uma relação de subordinação da política monetária em relação à política fiscal, se o tamanho dos coeficientes for levado em conta. No entanto, ambas as autoridades afetam com coeficiente positivo a taxa de juros Selic no longo prazo.

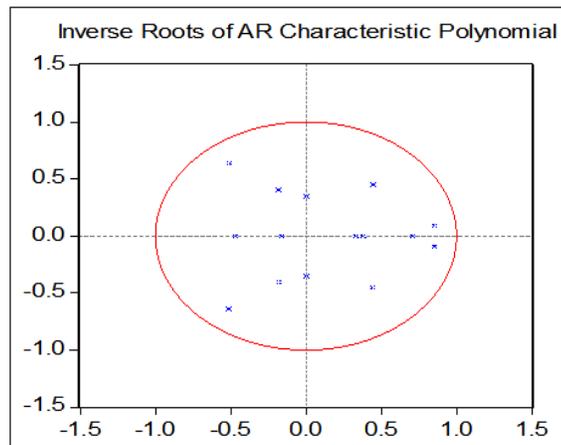
$$\begin{aligned}
 Y_t = \begin{bmatrix} EFIC \\ HIATO \\ LDESINF_SA \\ DLEXPINF \\ DLSELIC \end{bmatrix}; C = \begin{bmatrix} C_{15} & 0 & 0 & 0 & 0 \\ C_{14} & C_{10} & 0 & 0 & 0 \\ C_{13} & C_9 & C_6 & 0 & 0 \\ C_{12} & C_8 & C_5 & C_3 & 0 \\ C_{11} & C_7 & C_4 & C_2 & C_1 \end{bmatrix}; e_t = \begin{bmatrix} D \\ H \\ \Pi \\ \pi \\ S \end{bmatrix} \\
 \\
 Y_t = \begin{bmatrix} EFIC \\ HIATO \\ LDESINF_SA \\ DLEXPINF \\ DLSELIC \end{bmatrix}; C = \begin{bmatrix} 1.0115 & 0 & 0 & 0 & 0 \\ (0.0000) & & & & \\ 0.0411 & 0.0399 & 0 & 0 & 0 \\ (0.0000) & (0.0000) & & & \\ 1.0807 & 0.0919 & 1.2356 & 0 & 0 \\ (0.0000) & (0.8583) & (0.0000) & & \\ 0.0081 & 0.0374 & 0.0758 & 0.0756 & 0 \\ (0.4093) & (0.0001) & (0.0000) & (0.0000) & \\ 0.0439 & 0.0503 & 0.0272 & 0.0089 & 0.0474 \\ (0.0000) & (0.0000) & (0.0000) & (0.0315) & (0.0000) \end{bmatrix}; e_t = \begin{bmatrix} D \\ H \\ \Pi \\ \pi \\ S \end{bmatrix}
 \end{aligned}$$

Quadro 2: Coeficientes do VAR Estrutural - Relação de Longo Prazo .

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados estatísticos.

*Os números ente parênteses representam a probabilidade de o respectivo coeficiente ser igual a zero.

Posteriormente à estimação do modelo são apresentados os testes necessários de robustez como o teste de estabilidade dos resíduos. Dessa forma, a quadro 3 mostra o gráfico para as raízes características VAR ou SVAR, com posicionamento dentro do círculo unitário, o que indica a condição de estacionariedade dos resíduos satisfeita.



Quadro 3: Teste de Estabilidade do VAR

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados estatísticos.

Conforme o quadro 4, ou seja, análise impulso resposta, o choque advindo da própria taxa de juros demonstra um componente inercial para sua taxa de variação, indicando que dado um choque único na variável DLSELIC provoca uma reação na própria taxa de juros que permanece para os dez meses considerados, diminuindo com o tempo.

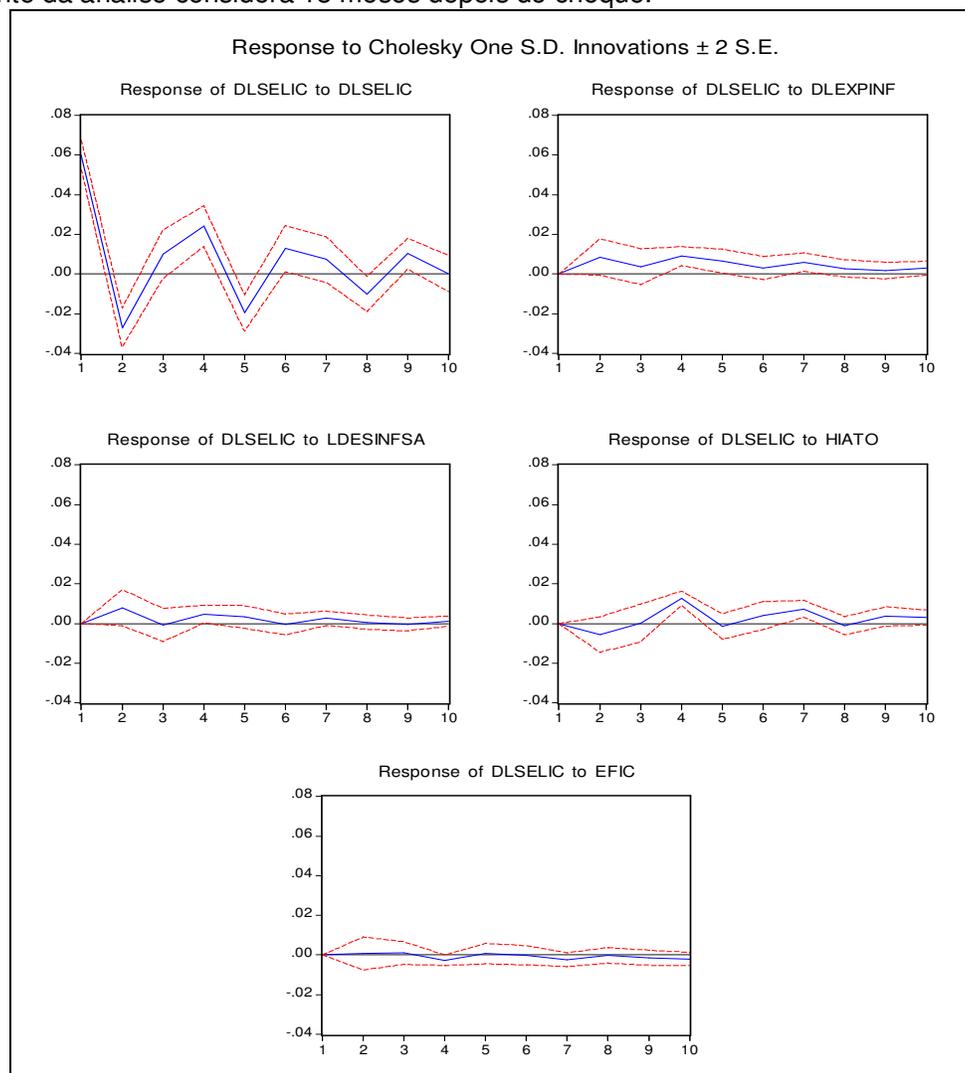
As oscilações observadas na taxa de crescimento da selic, apresentam variações negativas para o segundo (-0,027036), quinto (-0,019539) e sexto (-0,010082) meses.

A variável DLEXPINF, mostrou um efeito positivo sobre a taxa de crescimento da Selic em todos os períodos, acelerando esta taxa. Novamente um impulso único na variável LDESINFSA causa oscilações positivas na taxa de crescimento da Selic, no entanto, são relativamente pequenas.

A variável hiato do produto apresentou oscilações negativa inicialmente sobre a taxa Selic, restringindo sua variação e, em geral, positivas nos períodos subsequentes, esse dissipando com o tempo.

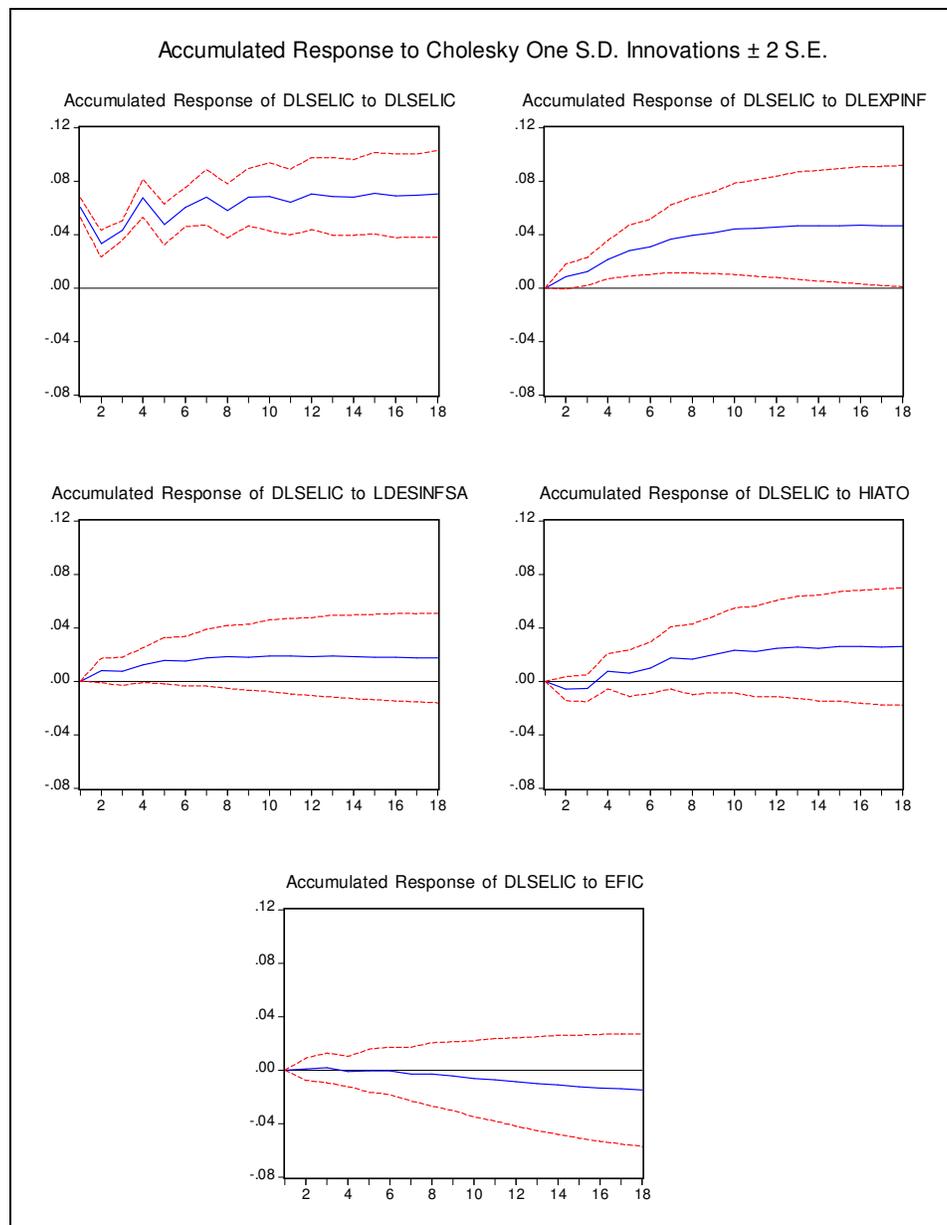
Quanto à variável EFIC, que representa a eficiência da autoridade fiscal, a resposta da variável Selic é praticamente nula. Apenas se consideramos os cenários das margens de erros de +2 ou -2 desvios-padrão, um único choque na EFIC causaria efeitos na DLSELIC para o curto prazo.

Além disso, considere os resultados para os choques acumulados nas variáveis do sistema sobre a taxa de crescimento da Selic, representando neste estudo choques de longo prazo ou mudança de conduta da política econômica ou da estrutura da economia. O horizonte da análise considera 18 meses depois do choque.



Quadro 4: Funções Impulso-Resposta - DLSELIC – Choque Único
 Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados estatísticos.

Verificamos a função impulso resposta para choque acumulados e percebeu-se pelo representação mostrada no quadro 5 que os choques acumulados advindos da variável que representa a eficiência da autoridade fiscal em atingir suas metas de superávit causam respostas da taxa de crescimento da Selic a partir do sexto mês, implicando em restrição da taxa de crescimento da Selic. Isto provavelmente ocorre devido ao efeito calendário já apontado para a política monetária.⁹ A queda ao invés de aumento da taxa de variação da Selic pode representar uma resposta à mudança de conduta para a política fiscal, causando mais rigidez para a Selic.



Quadro 5: Funções de Impulso-Resposta - DLSELIC - Choques Acumulados
 Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados estatísticos

⁹ Veja Dias; Teixeira e Dias (2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou abordar a condução da política fiscal e o endividamento público brasileiro à luz da coordenação de políticas, bem como, expor seus principais instrumentos utilizados pela autoridade fiscal como meio de atingir os objetivos propostos governo.

Dessa forma, os aspectos teóricos que contemplaram os principais argumentos sobre a coordenação suas formas e mesmos as falhas que são obstáculos a condução da política, porém, visto pela literatura que a coordenação é necessária em determinadas situações. Além disso, há consenso na literatura econômica nacional e internacional de que os *polycymakers* devem considerar as consequências da tomada de decisão para o longo prazo e não apenas para o curto prazo.

Desde 1999, o regime de metas de inflação é praticado no Brasil com o apoio de compromissos fiscais. A economia brasileira no período de 2001 a 2012 sofreu diversas intervenções de políticas macroeconômicas, tanto fiscais como monetárias. Eventos internos, como eleições, e externos, crise argentina, crise imobiliária, contribuíram para mudanças e dificuldades no atendimento das próprias metas anunciadas e no comprometimento em honrá-las. No entanto, a transparência do modelo adotado, regime de metas de inflação, buscou inicialmente garantir a credibilidade para o mercado. Porém, a credibilidade vem sendo cada vez mais objeto de testes do modelo adotado no Brasil, em função dessas mudanças observadas na atuação da política.

Outros efeitos sobre a condução da política ocorreu no âmbito fiscal, se percebeu a prioridade do governo no pagamento da dívida pública. Em consequência, algumas questões na economia ficaram em segundo plano, como o crescimento econômico, os investimentos em programas de infra-estrutura. Ademais, houve no período razoável resgate de títulos públicos, bem como novas emissões de títulos do Tesouro Nacional. Dessa forma, o perfil da dívida pública alterou-se, antes era principalmente externa e no momento, passou a ser gerada em moeda doméstica, porém com credores em sua maior parte estrangeiros.

O modelo empírico de vetores auto-regressivos estruturais confirmou os resultados apontados na discussão da literatura, com efeitos de longo prazo para variáveis fiscais, considerando receita relativa a gastos governamentais correntes, e para variáveis tradicionalmente utilizadas em funções de reação. Alguns autores argumentam sobre a subordinação das políticas, e no presente estudo se percebeu que a política monetária está subordinada à política fiscal, considerando as estimativas dos coeficientes. Sendo assim, quando o governo aumenta seus gastos relativos às suas receitas correntes torna mais lenta a queda da taxa de juros. Isso sugere que a política monetária tem sido um suporte para o cumprimento da meta fiscal e não vice-versa.

Contudo, este estudo inova com a criação de um indicador de eficiência da condução da política fiscal, com significância para o longo prazo deste sobre a taxa de crescimento da taxa juros. Em geral, fica clara a necessidade de novos indicadores para tratar a participação da conduta de política ao comportamento dos agregados econômicos na economia brasileira.

REFERÊNCIAS

- BLINDER, A. S. *Issues in the coordination of monetary and fiscal policy*. Cambridge, MA.: **National Bureau of Economic Research**, 1983. (Working Paper, 0982)
- CARVALHO JUNIOR, A. C. C. Política Fiscal e Dívida Pública. **Tesouro Nacional**, 2011.
- CARVALHO, L. O.; MORAIS, J. F. M. Mercado primário da Dívida Pública Federal. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Parte 3, cap. 4. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009
- COSTA, C. E. E. L. Sustentabilidade da dívida pública. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Parte 1, cap. 3. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009

- COOPER, R.; JOHN, A. *Coordinating Coordination Failures in Keynesian*. **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 103, No. 3, pp. 441-463. Oxford University, 1998.
- CUKIERMAN, A.; WEBB, S. B.; NEYAPTY, B. *Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes*. **World Bank Econ Rev**, 6, 353-398, 1992.
- DIAS, M.H.A.; DIAS, J. *Choques de políticas econômicas e efeitos de repercussão entre economias da América Latina e EUA*, **Series Working Paper BNDES /ANPEC**, no. 12, 2010.
- DIAS, M. H. A.; TEIXEIRA, A. M.; DIAS, J. Novo consenso macroeconômico e regras de conduta: o papel da rotatividade dos diretores do comitê de política monetária. In: **XXXVII Encontro Nacional da ANPEC, 2009**, Foz do Iguaçu. Anais do XXXVII Encontro Nacional da ANPEC, 2009. v. 1. p. 1-20.
- ÁVILA, R.; LINS, R.; FILIPINI, F. Superávit primário. **Caderno de Discussão**. Fórum Brasil do Orçamento. 2004.
- FONSECA, M. W. Dívida pública: composição, transformações recentes e impacto na economia. **Economia & Tecnologia** - Ano 04, Vol. 13 – Abril/Junho de 2008.
- FONSECA NETO, F. de A.; TEIXEIRA, J. R. Sustentabilidade da dívida pública no Brasil. **Revista Economia, ANPEC**. Vol. 7. N. 1 Pg. 101-132.
- FREITAS, M. C. P. Banco Central Independente e coordenação das políticas macroeconômicas: lições para o Brasil. **Revista Economia e Sociedade, Campinas**, v. 15, n. 2 (27), p. 269-293, ago. 2006.
- FREITAS, U. R. P. A análise do coeficiente dívida pública/PIB: uma reflexão para o caso do Brasil 1999-2004. **Revista Conjuntura e Planejamento**, Salvador: SEI, n. 135, Agosto, 2005
- GIAMBIAGI, F. A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: Qual é o limite para o aumento do gasto público. **Planejamento e políticas públicas**. n. 27. 2004
- GIAMBIAGI, F. Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007. **Texto para Discussão**. N. 1309, IPEA. Rio de Janeiro, 2007.
- GUJARATI, D. N. **Econometria Básica**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2000.
- KENEN, P. B. *The Coordination of Macroeconomic Policies*. **International Policy Coordination and exchange Rate Fluctuations**. p. 63 – 108, Chicago, 1990.
- LAURENS, B.; LA PIDERA, E. G. *Coordination of monetary and fiscal policies*. International Monetary Fund. **Work Papers** 25, 1998.
- LOPREATO, F. L. A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento. Texto para Discussão. **IE/UNICAMP** n. 131 ago. 2007. ISSN 0103-9466.
- _____. Problemas de gestão da dívida pública brasileira. **Texto para Discussão**. IE/Unicamp. N. 139. 2008.
- MENDONÇA, H. F. Coordenação de Políticas Macroeconômicas: Implicações Para o Caso Brasileiro. Brasília : ESAF, 2000. 85 p. **Monografia vencedora em 3º lugar no V Prêmio Tesouro Nacional, Ajuste Fiscal e dívida Pública, Miguel Pereira - RJ, 2000**.
- _____. Mecanismos de transmissão monetária e a determinação da taxa de juros: uma aplicação da regra de Taylor ao caso brasileiro. **Economia e Sociedade**, Campinas, (16): 65-81, jun. 2001.
- _____. Independência do Banco Central e Coordenação de políticas: vantagens e desvantagens de duas estruturas para estabilização. **Revista de Economia Política**, vol. 23, n. 1 (89). Jan-Mar, 2003.
- PEDRAS, G. B. V. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Parte 1, cap. 2. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009
- PEKARSKI, S. *Fiscal and monetary policy- interaction and the sustainability of public debit*. **Tese de doutorado**, 2007, Moscou.
- PEREIRA, J. M. Gestão da política fiscal e monetária no Brasil: Inconsistências e Equívocos. **Revista acadêmica de economia**, ISSN 1696-8352, 2007

PINHEIRO, F. A. F. S. Renúncia Fiscal e Lei de responsabilidade fiscal: o caso de minas gerais. **Monografia**. Programa de pós-graduação *latu-sensu*. Escola de governo da fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2003.

PINHEIRO, M. M. S. *Budgetary rigidity and rules for increasing fiscal flexibility*. **Fiscal Development Bulletin**. p. 24-28. IPEA, 2006.

PIPER, D. Taxa básica de juros da economia brasileira e o regime de metas de inflação: Comportamento e determinantes. **Dissertação de mestrado**. Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, Área de Concentração em Teoria Econômica, da Universidade Estadual de Maringá - UEM, PR, 2013,

PIRES, M. C. de C. Política Fiscal e Dívida Pública: A Dívida Pública e a Eficácia da Política Monetária no Brasil. **Finanças Públicas – Xiii Prêmio Tesouro Nacional – 2006**, Brasília, p.6-41, 2006.

_____. **Interação entre política monetária e fiscal no Brasil em modelos robustos a pequenas amostras**. 2008.

ROCHA, F.; SILVA, E. P. Teoria fiscal do nível de preços: um teste para a Economia brasileira no período 1966-2000. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. v.34 n.3. dez 2004.

ROCHA, K. de L. Estrutura institucional e eventos recentes na administração da Dívida Pública Federal. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Parte 2, cap. 1. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009

ROMER, D. **Advanced macroeconomics**. McGraw-Hill. 2012, 4ª ed. USA.

SANTOS, Marcello da Cunha. Dívida pública e coordenação de políticas econômicas no Brasil. **Dissertação de mestrado**. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Faculdade de Ciências Econômicas – UFMG. 2004, Belo Horizonte, MG.

SANTOS, A. S. dos *et al.* *Monetary programming, turnover of the directors of central bank and interest rate determination: reaction function applications for brazil*. In: **41º Encontro Nacional de Economistas - ANPEC, 2013**, Foz do Iguaçu, PR.

SARGENT, T. WALLACE, N. *Some Unpleasant Monetarist Arithmetic*. District Conditions (p.18) **Federal Reserve Bank of Minneapolis**. Quarterly Review vol. 5, no 3.

SILVA, A. C.; CARVALHO, L.O.; MEDEIROS, O.L. de. **Dívida Pública: A experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.; *Grandes Números e Grandes Desafios. Análise de Conjuntura*, FIPE, 2012.

SILVA, A.M.A.; PIRES, M.C de C. *Fiscal adjustment, stability and growth*. **Fiscal Development Bulletin**. p. 18-20. IPEA, 2006.

_____. *Government current account saving: a new fiscal policy proposal*. **Fiscal Development Bulletin**. p. 21-23. IPEA, 2006.

SILVA, R. **Âncora Nominal e transparência na gestão da política monetária**. FEA/USP.Ribeirão Preto, 2006.

SILVA, V. M. Finanças Públicas: Resultados Fiscais, grandes números e grandes desafios. **Análise de Conjuntura**, FIPE, 2012.

SOUZA, N. A. **Economia brasileira contemporânea: de Getúlio a Lula**. 2ª Ed.São Paulo: Altas,2008

Título: “La relación deuda y calidad de vida: un análisis empírico y econométrico”.

Autores: José María Rinaldi y Juan Martín Rinaldi

Entidad a la que representan: Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Córdoba.

Dirección postal: Av. Amengual 639, Barrio Las Tejas del Sur. 5016, Córdoba.

Correos electrónicos: jmrinaldi@arnetbiz.com.ar y juanmrinaldi1729@gmail.com

Fax y teléfonos: 0351-4252024 y 351-6751289.

Objetivos:

- Encontrar evidencia de una relación entre el endeudamiento externo argentino e indicadores de bienestar social en Argentina.
- Analizar el impacto del endeudamiento externo en el bienestar social en Argentina.
- Medir la sensibilidad de los indicadores de bienestar social ante cambios en el endeudamiento externo en Argentina.

Metodología:

Se abordará la temática explorando sucintamente el marco teórico de la misma. Se recorrerán autores que avalan la hipótesis que sostiene que el endeudamiento del Estado tiene un impacto intergeneracional sobre el bienestar, como así también aquellas que consideran que la política de endeudamiento de un país tiene un efecto neutro sobre el bienestar social.

Se tomarán las series históricas del período 1989-2013 de la base de datos pública del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) para las variables deuda externa, tasa de desocupación, pobreza e indigencia. Se construirá con ellas un modelo de regresión lineal con mínimos cuadrados ordinarios (MCO).

Ello nos permitirá evaluar la existencia o no de una relación entre el endeudamiento externo y los indicadores de bienestar social escogidos (tasa de indigencia, de pobreza y de desocupación). Encontrada la relación, se explorarán causas detrás de la misma. En ausencia de ella, se procurará encontrar los motivos que la ocasionan o presentar un modelo alternativo.

Resumen:

El endeudamiento externo argentino ha tenido un crecimiento exponencial desde mediados de la década del '70 del siglo XX. En forma paralela, es factible observar un deterioro en ciertos indicadores de bienestar social en dicho país.

No fue sino hasta el 14 de enero de 2005, con el primer canje de la deuda en *default*, que la deuda externa argentina comenzó a ceder. Anteriormente a ello, indicadores de bienestar social como los índices de pobreza, marginalidad y desocupación ya habían manifestado signos de recuperación y sostuvieron dicha tendencia a posteriori del mencionado canje.

Intuitivamente, es posible conjeturar que el endeudamiento externo compromete los recursos con los que cuenta la sociedad no sólo en un punto específico del tiempo sino a través de las generaciones, afectando así su potencial desarrollo. Esto podría eventualmente explicar un deterioro intertemporal en los indicadores sociales, como consecuencia de un progresivo y sostenido endeudamiento por parte del Estado.

En el presente trabajo, pretendemos evaluar la existencia o no de una relación fáctica entre el endeudamiento externo de la República Argentina y algunos indicadores de bienestar social como las tasas de desocupación, pobreza e indigencia.

Consideramos que Argentina es una unidad de análisis de gran interés para dicho fin, ya que ha atravesado por un largo período de fuerte endeudamiento externo y también ha conseguido recientemente reducir los niveles del mismo. Esto nos permitirá evaluar el impacto que han tenido dichas políticas contrapuestas sobre indicadores de bienestar social.

La relación entre el nivel de endeudamiento externo de un país e indicadores de la calidad de vida de sus ciudadanos es un tópico de importancia capital. Las decisiones que toman los gobernantes en esta materia podrían tener un efecto potencial inconmensurable sobre la población. Contar con herramientas que permitan desentrañar los entresijos del impacto del endeudamiento externo sobre el bienestar, podría resultar de gran interés para gobernantes y ciudadanos.

Palabras clave: DEUDA, BIENESTAR, ECONOMETRÍA.

Clasificación JEL: H 63.

Introducción

Existen posiciones divergentes respecto al efecto que tiene el endeudamiento de un país sobre su población. Buchanan (1958) concluyó que la carga de la deuda pública era al menos en gran parte transferida a una generación futura respecto a la existente al momento de la emisión de la misma, mientras que otros autores como Modigliani (1961) agregan que la elección entre financiar al Estado a través del endeudamiento en lugar de la tributación afecta profundamente la tasa de formación de capital.

En cuanto a cuándo deben financiarse actividades estatales con endeudamiento público, Musgrave (1981) argumenta que queda claramente diferenciado de acuerdo al destino que se le den a los fondos que se obtengan a través de dicho canal. De acuerdo al autor, si se trata de un gasto en bienes de capital la vida útil del gasto puede ser superior a la generación actual y, consecuentemente, los beneficiarios del programa comprenden tanto a ésta como a las generaciones futuras. En un caso así, lo pertinente es financiar el gasto con deuda e impuestos, como forma de distribuir la carga entre las diferentes generaciones. Si se trata de un gasto de consumo, los únicos beneficiarios están en la actual generación, por lo tanto correspondería que fuese financiado únicamente con impuestos.

Dornbusch & Draghi (1990), mencionan que cuando el Estado se endeuda actúa como un auténtico intermediario intergeneracional. Efectúa un *trade off* entre un mayor consumo e inversión presente por menor en el futuro o viceversa, entre dos generaciones que no pueden comerciar entre sí, lo que produce una solución diferente a la óptima desde el punto de vista de cada generación en cada momento del tiempo.

Más recientemente, Kumar et al (2015) hallaron que una elevada deuda pública inicial se encontró significativamente asociada con un menor crecimiento económico subsiguiente. Este efecto adverso refleja, de acuerdo a los autores, en gran medida una desaceleración del crecimiento de la productividad laboral debido principalmente a una más lenta acumulación de capital.

Más allá de la falta de conciliación entre las ideas presentadas por numerosos autores en materia de la carga de la deuda pública, es indiscutible que la política de endeudamiento de un Estado cualquiera induce efectos deseados y no deseados sobre el mercado. Muchos de ellos son directamente observables, como inversiones en infraestructura financiadas con endeudamiento y otros quedan implícitos y resultan de dificultosa medición. Es de éstos últimos que pretende ocuparse el presente trabajo, aportando una posible manera de identificar una relación de largo plazo en Argentina entre indicadores de bienestar social y el endeudamiento público.

Breve historia del endeudamiento externo argentino

En 1824, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Martín Rodríguez, fue el responsable de pactar el que fuera el primer crédito internacional del que se tiene registro con la entonces poderosa firma inglesa Baring Brothers. Los fondos tenían un destino asignado: obras de desarrollo, sin embargo no fue ese su fin último sino el financiamiento de la guerra con Brasil que se extendió desde 1826 a 1828. Fue en ese último año en el que la Provincia de Buenos Aires, en aquel entonces representante de la Argentina, declaró su *primer default*.

Una nueva oleada de endeudamiento se dio a partir de la reorganización nacional de 1853, aplicándose los fondos a extraordinarias obras principalmente relacionadas a la educación y al transporte. A partir de allí, Argentina tuvo un crecimiento promedio anual del 6% hasta nada menos que la década del '30 del siglo XX. Más allá de los efectos benéficos de la correcta utilización de los recursos obtenidos por la vía del endeudamiento, Argentina vio severamente comprometida su capacidad de pago de sus obligaciones con el exterior en 1874

y en 1890, pero tanto Avellaneda en el primer caso como Pellegrini en el segundo, se negaron a incumplir inclusive si haciéndolo ponían en riesgo el bienestar de los ciudadanos.

Observemos las siguientes palabras: *"La Constitución acaba de hacerme Presidente, pero la ruina que amenaza al país me prohibiría aceptar el puesto si no fuera capaz de evitarla, en cuyo caso el patriotismo me aconsejaría dejar lugar a otros que pudieran salvar la situación."..... "Necesitamos de ocho a diez millones de pesos para pagar en Londres el 15 del corriente, es decir de aquí a nueve días, el servicio de la deuda externa y la garantía de los ferrocarriles: en el Banco Nacional no tenemos nada, si no pagamos, seremos inscriptos en el libro negro de las naciones insolventes. ¡Reclamo de ustedes esa ayuda en nombre de la patria!"* (Rapoport, 1988). Esta es la forma en que se dirigía Carlos Pellegrini a las personalidades, hombres de negocios y banqueros que lo rodeaban, en agosto de 1890, condicionando su aceptación al cargo presidencial. Valga aclarar que el dinero se consiguió, aunque la recuperación del país fue lenta y dolorosa, lo que hacía preanunciar que el largo camino de nuestra historia estaría acompañado de "buitres".

En la década del '70 del siglo pasado, con la intempestiva suba de los precios del petróleo en el mundo y el sistema financiero global siendo inundado por los denominados "petrodólares" provenientes de países productores, la accesibilidad a créditos exorbitantes por parte de gobiernos de todo el mundo se incrementó notablemente. En este contexto, hacia 1976 una Argentina gobernada por integrantes de las Fuerzas Armadas provocó un salto exponencial en el endeudamiento externo del país pasando de apenas 8 mil millones de dólares a 45 mil millones de dólares en unos pocos años. El destino de dicho endeudamiento masivo no fue para pagar la nueva factura del petróleo, ni para reconvertir el sistema productivo que llevaba la nueva impronta de la crisis del petróleo, sino para vaciarse y fugar sus capitales, lo que el Banco Mundial denominó "La receta para el desastre" (Banco Mundial, 1985), no presentando ninguno de ellos retornos de capital apreciables.

Una vez vuelta la democracia, Argentina pronuncia el segundo *default* sobre su deuda externa en 1988, siendo el encargado de oficializarlo el ex Presidente Raúl Alfonsín. Comenzada la década del '90, nuevamente en un entorno internacional de formación de "burbujas" financieras que mostraron abundancia de capitales globales, y una política económica cuyo eje central estaba basado en la apertura y el desmantelamiento material y simbólico del Estado, la deuda externa argentina tuvo un nuevo crecimiento de importancia pasando de 65 mil millones de dólares en 1991 a 113 mil millones de dólares en 1999. Si bien durante los primeros años de la convertibilidad, Argentina exhibió tasas de crecimiento (en torno al 6% anual), sobre su desenlace las inequidades distributivas y los persistentes *déficits* presupuestarios y externos en medio de una economía global atestada por numerosas crisis financieras, llevaron al país a la peor crisis de la que se tiene registro.

En 2001, el que fuera presidente de la República, Adolfo Rodríguez Saá, declaró el tercer *default* de la historia moderna argentina cuando el país debía a sus acreedores internacionales ya 122 mil millones de dólares. De esta manera, a los ya deteriorados indicadores de calidad de vida, los años siguientes mostraron que los indicadores de pobreza, marginalidad y desocupación sufrieron un explosivo deterioro. En 2004, el Plan Fénix (Facultad de Ciencias Económicas. UBA) sistematiza su propuesta, que desde el año 2000 venía trabajando en sus comisiones, en la publicación "Sociedad y Deuda Externa. Dimensiones sociales, políticas y Jurídicas", luego recogida por el entonces Ministro de Economía Roberto Lavagna dentro de la administración del presidente Néstor Kirchner proponiendo una quita del 75% del valor de la deuda con los tenedores de bonos argentinos. No fue sino hasta 2005 en que una propuesta de corte similar logró una aceptación tal que permitió renegociar el 76,15% del monto adeudado en bonos argentinos *defaulteados*. En 2006, Argentina salda su deuda con el FMI y en 2007 reestructura su deuda con España.

Hacia 2009, el que fuera Ministro de Economía de la administración de Cristina Fernández de Kirchner, Amado Boudou, anunció el canje de 20 mil millones de dólares para los

holdouts, es decir, aquellos acreedores que no habían aceptado la propuesta de reestructuración de 2005. El nuevo canje fue lanzado en 2010, con una quita que promediaba el 60% de la deuda entre inversores institucionales y no institucionales. También en 2010, se creó el Fondo del Bicentenario para el Desendeudamiento que disponía el uso de recursos del Banco Central para pagar deuda externa. En 2014, Argentina consigue un acuerdo histórico con el Club de París para saldar la deuda con el mismo en 5 años. En el mismo año, el conflicto con los mencionados *holdouts* llegó a un punto límite que ocasionó el cuarto *default* de las obligaciones argentinas con el exterior y esta vez de tipo técnico, por incumplimiento de una de las cláusulas en el prospecto de emisión de la deuda canjeada: el lugar de pago.

Fue en este último período en que Argentina experimentó el mayor proceso de desendeudamiento de su historia y fue el país con mayor nivel de desendeudamiento en el mundo, con una caída total del 73% de su deuda pública respecto a su PBI de acuerdo a estimaciones del propio FMI. También coincide este período con una notoria recuperación de los indicadores de bienestar social de pobreza, marginalidad y desempleo.

El endeudamiento externo argentino e indicadores de bienestar social: pobreza, marginalidad y desempleo

Limitaciones metodológicas

En principio, el hecho de utilizar series de tiempo extensas hizo necesario desechar indicadores que podrían ser más representativos de la calidad de vida como lo es el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el que se ponderan tres parámetros como son: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno, en virtud de que la información está disponible desde la década de los '90. También se descartó el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas ya que sólo se dispone de información del mismo en censos poblacionales, teniendo entonces saltos de una década.

Otra limitación fue uniformar los datos de deuda externa bruta del sector público no financiero y Banco Central desde la década de los '60 hasta la actualidad, ya que los mismos se encuentran estandarizados por el INDEC en sus "estimaciones trimestrales del balance de pagos y de activos y pasivos externos de la República Argentina" disponible desde la década de los '90. Para reconstruir la serie para años anteriores se utilizó abundante bibliografía de autores reconocidos en el estudio de la política económica argentina como Basualdo (1987), Galasso (2002), Ferreres (2010), Rodríguez (1986), y Treber (1977 y 1987).

En lo que se refiere a los indicadores de bienestar social, se utilizó la base de datos de INDEC de tasa de desocupación. Para el caso de las tasas de pobreza e indigencia las series de INDEC comienzan a partir del año 1988 (recordemos que hasta esa década la pobreza e indigencia no eran un problema económico de relevancia y magnitud) con dos limitaciones: se calculaban para el gran Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires y los Partidos del Conurbano y eran puntuales para los meses de mayo y octubre de cada año, luego a partir del año 2001 se hizo para 28 aglomerados urbanos (en la actualidad son 31) y a partir de la segunda mitad del año 2003 la serie es continua por trimestre o semestres.

Es por ello que en el presente trabajo se han tomado las tasas de pobreza e indigencia para personas, ya que también se publican para hogares, para el mes de octubre del gran Buenos Aires hasta el año 2002 y a partir del año 2003 la serie es continua para el segundo semestre del total de aglomerados urbanos.

Una posible relación de largo plazo entre el endeudamiento externo argentino e indicadores de pobreza, indigencia y desocupación

En general, puede decirse que una serie es estacionaria si su valor medio es estable. Por el contrario, es no estacionaria cuando sistemáticamente crece o disminuye en el tiempo (Granados, 2013). Formalmente, x es una serie temporal estacionaria si:

$$\begin{aligned} E(x_t) &= cte \quad \forall t \\ Var(x_t) &= cte \quad \forall t \\ Cov(x_t, x_{t-k}) &= cte \quad \forall t \quad \forall k \end{aligned}$$

Las relaciones entre variables no estacionarias pueden estar sesgadas y aún así tener errores estándar muy bajos y ajuste (R^2) muy altos. Una regresión entre dos variables con estas características puede arrojar resultados significativos y un buen ajuste y a pesar de ellos la relación entre ambas no ser directa, en cuyo caso estaríamos frente a una regresión espuria (Granger Newbold, 1974). En otros casos, podemos no conocer si dos variables no estacionarias tienen alguna relación o en qué grado la relación que tienen es correcta o espuria.

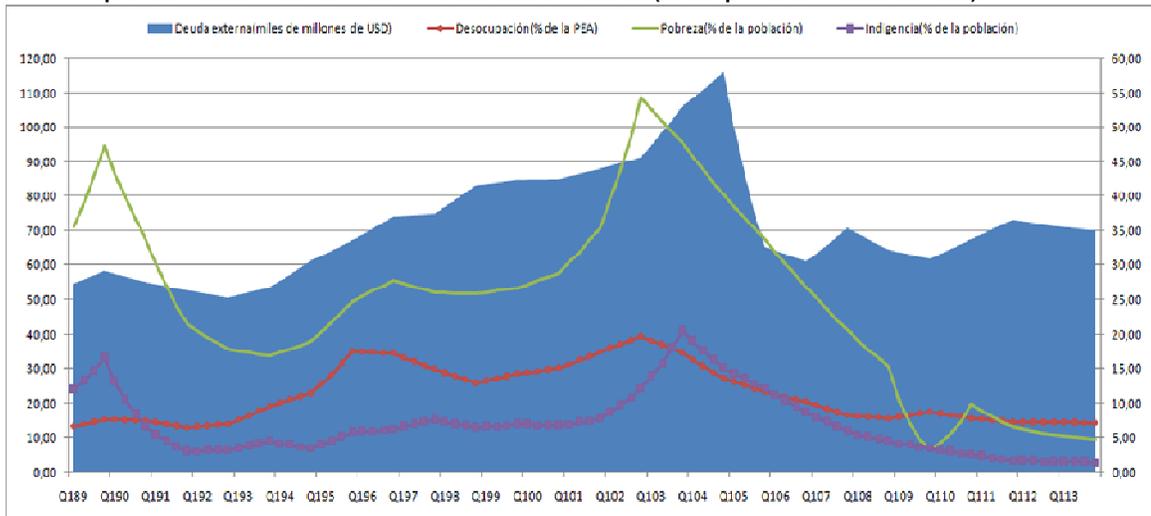
Se dice que dos o más series están cointegradas si las mismas se mueven conjuntamente a lo largo del tiempo y las diferencias entre ellas son estables (estacionarias), aún cuando cada serie en particular contenga una tendencia estocástica y sea por lo tanto no estacionaria. Así, la cointegración refleja la presencia de un equilibrio a largo plazo hacia el cual convergen las diferencias entre las series.

Formalmente, dos o más series de tiempo que son no estacionarias de orden $I(1)$ están cointegradas si existe una combinación lineal de esas series que sea estacionaria o de orden $I(0)$. El vector de coeficientes que crean esta serie estacionaria es el vector cointegrante. La mayoría de las series económicas son no estacionarias por cuanto comparten tendencias estocásticas comunes (Mata, 2004).

En la figura 1 se pueden observar las series de tiempo para las variables índice de pobreza, indigencia y desempleo, así como la deuda externa de Argentina para el período 1989-2013. Ninguna de las series exhibe un valor medio estable, siendo entonces no estacionarias.

A simple vista, las series muestran una relación positiva entre el incremento de la deuda y el deterioro de la calidad de vida de la población, por vía de un aumento en las tasas de desocupación, pobreza e indigencia. Sin embargo, bien se podría estar frente a una regresión espuria tal como se mencionó *ut supra*. En este apartado se explorarán e interpretarán las características de esta relación y en el siguiente se procederá a poner a prueba la cointegración de las series a los fines de validar la relación encontrada.

FIGURA 1: Evolución de deuda y variables sociales. Eje derecho: pobreza, desocupación e indigencia. Eje izquierdo: Deuda Externa Bruta. En abscisas: trimestres (Q189=primer trimestre de 1989).



Fuente: INDEC.

Del análisis exploratorio de la figura 1 surge claramente que cuando el país comienza a incrementar sus niveles de deuda externa pública a partir de la segunda mitad de la década de los '70, se produce un crecimiento de la desocupación, pobreza e indigencia con picos muy acentuados en las crisis hiperinflacionaria del año 1989 y la del año 2001-2002 (salida de la convertibilidad). En cambio, en el proceso de desendeudamiento que se lleva adelante desde el año 2005 comenzando con la reestructuración de la deuda, los indicadores mencionados exhiben una disminución, mejorando la ocupación y disminuyendo la pobreza e indigencia.

Podría pensarse que niveles mayores de endeudamiento deberían producir mayor bienestar en la generación beneficiaria del uso de los fondos. El apalancamiento, esto es tomar deuda para efectuar inversiones en la búsqueda de un rendimiento, parece a todas luces no existir en términos de bienestar social. El proceso de endeudamiento sin destinos que reprodujeran rendimientos de capital parece haber tenido un efecto negativo en los indicadores de bienestar social seleccionados.

Cuanto mayor es el endeudamiento externo, las series sugieren que más elevado es el deterioro de las variables sociales aumentando la desocupación, pobreza e indigencia. Así, a priori existiría una relación positiva entre deuda externa pública e indicadores sociales de desempleo y deterioro del poder adquisitivo. Lo mismo ocurre en el proceso de desendeudamiento, la relación continúa siendo positiva.

Ello obliga a una profundización del análisis utilizando herramientas econométricas que permitan confirmar lo que, a simple vista, parece contra intuitivo.

Formulación del modelo

En la búsqueda de un modelo que explore la existencia o no de una relación lineal significativa entre el endeudamiento externo y ciertos indicadores de bienestar social, se explorará primero la relación entre la deuda externa y la desocupación.

Del análisis exploratorio de los datos, resulta llamativo que la deuda externa en millones de dólares presente una correlación elevada (0,78) con la tasa de desocupación medida en porcentaje de la PEA.

Ante la sospecha de una potencial relación, se corrió una regresión lineal con MCO empleando como variable predictora a la Deuda Externa Pública Bruta medida en miles de

dólares y con variable respuesta a la tasa de desocupación expresada en porcentaje de la Población Económicamente Activa para el lapso 1964-2013.

FIGURA 2: resultados de la regresión lineal con variable predictora Deuda Externa Pública Bruta (miles de USD) y con variable respuesta tasa de desocupación como % de la PEA. Período 1964-2013, series anuales.

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coefficiente de correlación múltiple	0,79
Coefficiente de determinación R ²	0,62
R ² ajustado	0,61
Error típico	2,79
Observaciones	50

	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>	<i>Inferior 95%</i>	<i>Superior 95%</i>
Intercepción	3,54	0,66	5,38	0,00	2,22	4,87
Variable X 1	0,11	0,01	8,84	0,00	0,08	0,13

Así, los resultados del modelo presentado en la figura 2 pueden resumirse en:

$$u_i = 3,54 + 0,11.DE_i \quad (\text{MODELO 1})$$

Donde:

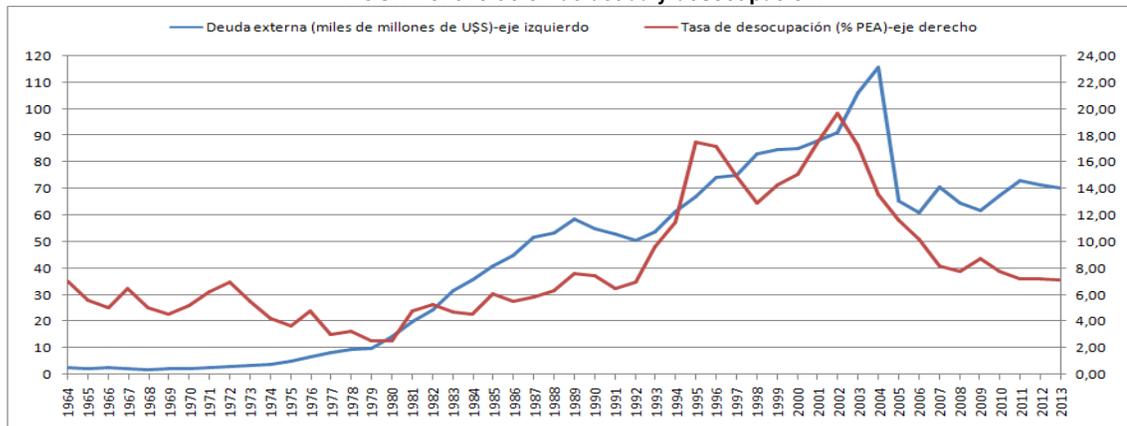
u_i : es la i -ésima observación de la tasa de desempleo expresada en puntos porcentuales de la Población Económicamente Activa.

DE_i : es la i -ésima observación de la Deuda Externa Bruta argentina medida en miles de millones de dólares.

Es decir, ante la ausencia de cambios en la deuda externa la desocupación aumentaría un 3,54% de la PEA por año y ante cada incremento de la deuda externa en 1 (un) mil millones de dólares, la tasa de desocupación aumenta 0,11 puntos porcentuales.

La variable Deuda Externa Bruta es estadísticamente relevante para explicar a la variable respuesta tasa de desempleo ($p\text{-value}=0,0008$), teniendo un poder explicativo considerable (R² ajustado de 62%).

FIGURA 3: evolución de deuda y desocupación.



Fuente: INDEC.

En la figura 3 se puede ver claramente el movimiento en tándem entre la Deuda Externa Bruta argentina y la tasa de desocupación en relación a la PEA. La relación directa se hace más evidente a partir de 1979, año en el que el crecimiento del endeudamiento externo comienza a crecer descontroladamente. Antes de dicho período, es posible observar un leve declive de 4 puntos porcentuales en la tasa de desempleo cuando el nivel de endeudamiento permaneció prácticamente estable con sólo un ligero incremento de 10 mil millones de dólares en un lapso de 15 años.

Explorada la relación entre endeudamiento externo y desempleo, se agregaron al análisis los restantes indicadores de bienestar social seleccionados: pobreza e indigencia. Ahora bien, para hacerlo existió un inconveniente importante: la ausencia de datos. De estos dos indicadores, se cuentan con datos a partir de 1988, por lo que se resolvió de la siguiente manera: dada la tasa de crecimiento de la deuda, la desocupación, la pobreza y la indigencia, se tomó la serie anual y se reconstruyó una trimestral. Ello, bajo el supuesto de que la tasa de crecimiento anual de cada uno de los indicadores fue homogénea a lo largo de cada año y empleando la clásica fórmula de capitalización:

$$(1 + g)^n$$

Siendo:

g: tasa de crecimiento anual de cada variable.

n: factor de escala que transforma la tasa de crecimiento anual a una trimestral equivalente.

Se elaboró un modelo alternativo en el que se consideró a la indigencia como variable dependiente contra las predictoras deuda externa, desocupación y pobreza.

FIGURA 4: resultados de la regresión lineal con variables predictoras Deuda Externa Pública Bruta (miles de USD), tasa de desocupación (% de la PEA) y tasa de pobreza (% de la población) y con variable respuesta la tasa de indigencia (% de la población). Período 1988-2013, series trimestrales.

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
<i>Coefficiente de correlación múltiple</i>	0,93
<i>Coefficiente de determinación R²</i>	0,86
<i>R² ajustado</i>	0,86
<i>Error típico</i>	1,71
<i>Observaciones</i>	100,00

```
. regress INDIGENCIA DEUDAENMILESDMDEUSD DESOCUPACION POBREZA
```

Source	SS	df	MS			
Model	1736.85921	3	578.95307	Number of obs =	100	
Residual	281.969104	96	2.93717816	F(3, 96) =	197.11	
Total	2018.82831	99	20.3922052	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.8603	
				Adj R-squared =	0.8560	
				Root MSE =	1.7138	

INDIGENCIA	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf. Interval]	
DEUDAENMILESDMDEUSD	.1025255	.0160437	6.39	0.000	.070679	.134372
DESOCUPACION	-.3482439	.0658862	-5.29	0.000	-.4790269	-.2174609
POBREZA	.3174906	.0167771	18.92	0.000	.2841882	.3507929
_cons	-4.355687	.8383151	-5.20	0.000	-6.019729	-2.691645

Lo que formaría la ecuación:

$$I_i = -4,36 + 0,10.DE_i - 0,35.U_i + 0,32.P_i \quad (\text{MODELO2})$$

Donde:

I_i : es la i -ésima observación de la tasa de indigencia medida en porcentaje de la población total.
 DE_i : es la i -ésima observación de la Deuda Externa Bruta argentina medida en miles de millones de dólares.

U_i : es la i -ésima observación de la tasa de desempleo expresada en puntos porcentuales de la Población Económicamente Activa.

P_i : es la i -ésima observación de la tasa de pobreza medida en porcentaje de la población total.

Así, la tasa de indigencia caería un 4,36% por trimestre ante ausencia de cambios en las regresoras, aumenta 0,10% por trimestre por cada mil millones de dólares que aumenta la deuda externa, cae un 0,35% por cada punto porcentual trimestral que aumenta la tasa de desocupación y aumenta 0,32% por cada punto porcentual trimestral que aumenta la tasa de pobreza.

Resulta llamativa la relación negativa entre la tasa de indigencia y la tasa de desocupación, hecho que puede explicarse en función del carácter contracíclico que ha tenido el gasto social, particularmente con la impronta de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en el período revisado. La presencia de multicolinealidad entre las regresoras también podría explicar este coeficiente atípico, situación que se descarta ya que los factores inflacionarios de la varianza para las predictoras arrojan un valor < 10 y muy próximo al mínimo de 1 tal como se puede observar en la figura 5.

FIGURA 5: factores inflacionarios de la varianza para las predictoras del modelo 2.

. estat vif

Variable	VIF	1/VIF
DESOCUPACIN	2.44	0.410072
DEUDAENMIL~d	2.03	0.492009
POBREZA	1.60	0.625762
Mean VIF	2.02	

Como puede verse en la figura 1, la pobreza comienza a ceder aún antes de que se dé la caída abrupta en la deuda externa. La primera comienza su declive el segundo trimestre de 2003, coincidente con el cambio de gobierno y en consonancia con el temprano inicio del Plan Jefas y Jefes de Hogar; por su parte, la deuda recién comienza su caída con la reestructuración en el segundo trimestre de 2005. La pobreza inicia su declive al mismo tiempo que la desocupación, pero la indigencia tarda un año más en empezar su ciclo descendente (primer trimestre de 2004). Esto es digno de analizar contra los diferentes tipos de planes destinados a paliar la marginalidad y la pobreza, su fecha de inicio y el efecto que produjeron sobre estos indicadores sociales. De esta manera, se puede evaluar la efectividad de las políticas sociales más allá de determinar si hay o no una mejora en los mismos cuando se reducen los niveles de endeudamiento. Sin embargo, lo mencionado escapa al *scope* del presente trabajo.

Sin lugar a dudas, la relación entre el nivel de endeudamiento externo de un país e indicadores de empleo y calidad de vida de sus ciudadanos es un tópico de importancia capital.

Las decisiones que toman los gobernantes en esta materia tienen un efecto potencial inconmensurable sobre la población no sólo en un momento estático del tiempo, sino a través de las generaciones. Contar con herramientas que nos permitan desentrañar los entresijos del impacto del endeudamiento externo es absolutamente necesario. A continuación, se procurará validar el modelo 2 presentado *ut supra*, primero explorando la cointegración de las series analizadas y luego efectuando las pruebas necesarias para dar sustento estadístico al mismo.

Explorando la cointegración de las series utilizadas

Como se ha mencionado, la cointegración refleja la presencia de un equilibrio a largo plazo hacia el cual convergen las diferencias entre las series. Siendo las series con las que se elaboró el modelo expresado no estacionarias, de la única manera en que es válido emplear un procedimiento de regresión lineal con MCO es que dichas series se encuentren cointegradas (Granados, 2013).

En primer lugar, resulta necesario mencionar que las variables utilizadas para configurar el modelo 2 fueron definidas como no estacionarias por simple prueba no formal de exploración visual ya que las mismas crecen monótonamente durante 56 trimestres consecutivos y luego caen de manera uniforme durante otros 44 trimestres, con algunos componentes de estacionalidad al inicio del período considerado en la salida de la crisis hiperinflacionaria de 1989. Aún así, se ejecutará una prueba de Dickey-Füller aumentada sobre las series, de manera tal que se pueda decir formalmente que no se está incurriendo en el error de confundir una verdadera serie no estacionaria con una estacionaria con una tendencia temporal.

La prueba de Dickey-Füller aumentada es un *test* de raíz unitaria para una muestra de una serie temporal en la que se aplica el siguiente modelo:

$$\Delta y_t = \alpha + \beta t + \gamma y_{t-1} + \delta_1 \Delta y_{t-1} + \dots + \delta_{p-1} \Delta y_{t-p+1} + \varepsilon_t$$

Siendo α una constante, β el coeficiente sobre una tendencia temporal y p es el orden de retraso del proceso autorregresivo construido.

La prueba de raíz unitaria se lleva a cabo entonces bajo la hipótesis nula $\gamma = 0$ contra la hipótesis alternativa de $\gamma < 0$. El estadístico de prueba (DF_t) es:

$$DF_t = \frac{\hat{\gamma}}{SE(\hat{\gamma})}$$

Es decir, la sensibilidad estimada de la variable evaluada en el momento t-1 respecto a la misma variable al momento t dividida por la desviación estándar de dicha sensibilidad estimada.

Si el resultado es menor que el valor crítico, entonces la hipótesis nula de $\gamma = 0$ es rechazada y no la raíz unitaria que no está presente, confirmando la no estacionariedad de la serie.

Se correrá el test de Dickey Füller aumentado empleando STATA 12 ® para las variables de interés Deuda Externa Bruta, tasa de indigencia, tasa de pobreza e índice de desocupación, a los fines de evaluar formalmente su estacionariedad.

FIGURA 6: resultados del test de Dickey-Füller aumentado para la variable Deuda Externa Bruta en pesos. Se agregó término de tendencia.

```
. dfuller DEUDAENMILESDMDEUSD, trend regress lags(0)
```

Dickey-Fuller test for unit root Number of obs = 99

Test Statistic	Interpolated Dickey-Fuller			
	1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value	
Z(t)	-0.952	-4.042	-3.451	-3.151

MacKinnon approximate p-value for Z(t) = 0.9502

D.DEUDAENM~d	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf. Interval]
DEUDAENMIL~d					
L1.	-.0196454	.0206353	-0.95	0.343	-.0606062 .0213154
_trend	-.0082489	.0110513	-0.75	0.457	-.0301855 .0136877
_cons	1.981546	1.427693	1.39	0.168	-.8524015 4.815493

FIGURA 7: resultados del test de Dickey-Füller aumentado para la variable tasa de desocupación como porcentaje de la PEA. Se agregó término de tendencia.

```
. dfuller DESOCUPACIN, trend regress lags(0)
```

Dickey-Fuller test for unit root Number of obs = 99

Test Statistic	Interpolated Dickey-Fuller			
	1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value	
Z(t)	-1.036	-4.042	-3.451	-3.151

MacKinnon approximate p-value for Z(t) = 0.9391

D.DESOCUPA~N	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf. Interval]
DESOCUPACIN					
L1.	-.0126747	.0122374	-1.04	0.303	-.0369659 .0116164
_trend	-.0057351	.0017384	-3.30	0.001	-.0091858 -.0022843
_cons	.4364304	.1774545	2.46	0.016	.084186 .7886747

FIGURA 8: resultados del test de Dickey-Füller aumentado para la variable tasa de pobreza como porcentaje de la población total. Se agregó término de tendencia.

```
. dfuller POBREZA, trend regress lags(0)
```

Dickey-Fuller test for unit root Number of obs = 99

Test Statistic	Interpolated Dickey-Fuller		
	1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
Z(t)	-0.539	-4.042	-3.451

MacKinnon approximate p-value for Z(t) = 0.9818

D.POBREZA	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf. Interval]
POBREZA					
L1.	-.0090118	.0167079	-0.54	0.591	-.0421768 .0241532
_trend	-.0077626	.0074924	-1.04	0.303	-.0226349 .0071097
_cons	.3040832	.6984936	0.44	0.664	-1.082416 1.690582

FIGURA 9: resultados del test de Dickey-Füller aumentado para la variable tasa de indigencia como porcentaje de la población total. Se agregó término de tendencia.

```
. dfuller INDIGENCIA, trend regress lags(0)
```

Dickey-Fuller test for unit root Number of obs = 99

Test Statistic	Interpolated Dickey-Fuller		
	1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
Z(t)	-0.910	-4.042	-3.451

MacKinnon approximate p-value for Z(t) = 0.9550

D.INDIGENCIA	Coef.	Std. Err.	t	P>|t|	[95% Conf. Interval]
INDIGENCIA					
L1.	-.0184397	.0202583	-0.91	0.365	-.0586521 .0217727
_trend	-.0008986	.0031759	-0.28	0.778	-.0072027 .0054056
_cons	.0688529	.2472687	0.28	0.781	-.4219715 .5596773

En las cuatro variables examinadas el estadístico de prueba Z resultó mayor que el estadístico crítico con significancia del 5% y de manera acorde, el *p-value* asociado fue siempre mayor al nivel de significación de la prueba, por lo que no hay en ninguna de ellas evidencia suficiente que contribuya a rechazar la hipótesis nula de existencia de raíces unitarias en las series (figuras 6 a 9). De esta manera, se consideran a las mismas no estacionarias en función de la evidencia existente.

Ahora bien, ante ello se ha encontrado que las variables predictoras del modelo 2 constituyen procesos estacionarios de orden $I(1)$ o lo que es igual, son series no estacionarias cuyas diferencias configuran procesos estacionarios con raíz unitaria. Se ha cumplido entonces la primera condición para definir la cointegración en los términos de Granados (2013).

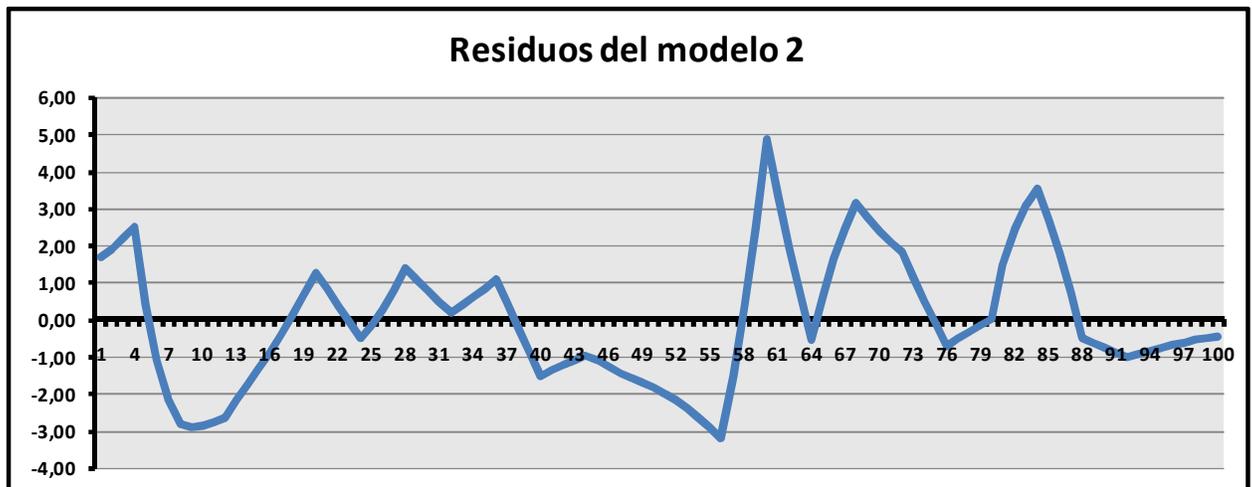
Siguiendo al mismo autor, faltaría probar que exista una combinación lineal entre las predictoras que sea estacionaria de orden 0 (es decir, que configure un proceso estacionario).

Cuando ambas condiciones se cumplen, se dice que las variables se encuentran cointegradas evidenciando una relación de largo plazo entre las mismas. Paulatinamente, los cambios que construyen una tendencia en una de las series se reflejan en cambios de similar magnitud que conforman una tendencia en la otra. Crecen o decrecen en tándem, de forma acompañada, de manera tal que el error entre ambas no cambia significativamente, por lo cual es muy probable que exista entre ellas una relación relevante en un período de tiempo considerable.

En un modelo de regresión lineal con variables no estacionarias cointegradas, los estimadores de las sensibilidades no sólo son consistentes sino superconsistentes (la estimación converge a su valor real de forma inversamente proporcional al número de observaciones, en lugar de la raíz cuadrada del número de observaciones que es el caso de las variables estacionarias) (Engle et al, 1987).

Continuando, para testear la cointegración sólo habría que estimar los residuos del modelo 2 y realizar la prueba de Dickey-Füller aumentada en busca de un proceso con raíces unitarias o no. En el primer caso, estaremos frente a una serie residual no estacionaria por lo que se rechazaría la hipótesis de cointegración y en el segundo, existiría evidencia de una serie de residuos estacionaria de orden y la evidencia indicaría cointegración.

FIGURA 10: residuos del modelo 2 por trimestre.



A simple vista, como lo exhibe la figura 10, los residuos del modelo seguirían un proceso estacionario dando indicios de cointegración en las series.

FIGURA 11: resultados del test de Dickey-Füller aumentado para la variable residuos. Se agregó término de *drift*.

```
. dfuller Residuos, drift lags(0)

Dickey-Fuller test for unit root          Number of obs   =          99

----- Z(t) has t-distribution -----
      Test          1% Critical   5% Critical   10% Critical
Statistic          Value         Value         Value
-----
Z(t)              -2.287         -2.365         -1.661         -1.290
-----
p-value for Z(t) = 0.0122
```

La figura 11 muestra que el estadístico de prueba Z resultó menor que el estadístico crítico con significancia del 5% y de manera acorde, el p -value asociado fue menor al nivel de significación de la prueba (5%), por lo que hay evidencia suficiente para rechazar la hipótesis nula de existencia de raíz unitaria en la serie. De acuerdo a la evidencia examinada, la serie puede considerarse estacionaria.

Con lo anterior, se satisface la segunda condición de cointegración: que exista una combinación lineal entre las predictoras que sea estacionaria de orden 0. Esta combinación lineal es el modelo 2 presentado, de manera tal que se encontró evidencia de la existencia de una relación de largo plazo entre indigencia, pobreza, desocupación y la Deuda Externa Bruta argentinas.

Conclusión

Argentina ha exhibido un nivel de endeudamiento externo bruto creciente a lo largo del tiempo, especialmente desde mediados de la década del '70 del siglo XX. Como excepción, desde la reestructuración de la deuda en el año 2005, el nivel de endeudamiento ha caído en picada. En el primer lapso de crecimiento sostenido de la Deuda Externa Bruta del país, también se observó un deterioro continuado de los indicadores de bienestar social de pobreza, indigencia y desempleo. Lo opuesto ocurrió en el período de desendeudamiento neto, mostrando los mencionados indicadores una respuesta favorable manteniendo una mejora sostenida en el tiempo.

Ante la sospecha de una posible relación de largo plazo entre las variables, se elaboró un modelo de regresión lineal múltiple con MCO habiendo ya confirmado la no estacionariedad de las series involucradas. Por ello, fue necesario aplicar uno de los procedimientos posibles para probar la cointegración entre las variables utilizadas: el test de Dickey-Füller aumentado. Los resultados indicaron que la evidencia indica que existe una relación de largo plazo entre los indicadores de bienestar social de indigencia, pobreza y desempleo y el endeudamiento externo argentino para el lapso 1989-2013.

El modelo de regresión fue elaborado de manera tal que tuviera como respuesta a la tasa de indigencia explicada por el desempleo, la pobreza y el endeudamiento externo. Se encontró ausencia de multicolinealidad entre las predictoras empleando una de las posibles métricas para detectarla: el factor inflacionario de la varianza.

Dicho modelo, acusa la existencia de una relación directa entre la indigencia y el endeudamiento y la pobreza e inversa entre la indigencia y el desempleo. Se consideró como posible explicación de este vínculo contra intuitivo entre la indigencia y el desempleo a la intervención estatal, otorgando planes similares a seguros por desempleo que provocan una disminución de la indigencia ante aumentos en el nivel de desempleo. Sin embargo, no se

exploró dicha posible relación por lo que no fue encontrada evidencia que respalde dicha hipótesis.

La relación directa de largo plazo encontrada entre la Deuda Externa Bruta argentina y la tasa de indigencia en relación a la población total, aporta evidencia a la hipótesis de que la política de endeudamiento de un Estado es capaz de afectar el bienestar de los individuos.

Bibliografía

1. Atkinson, A. B., & Stiglitz, J (1988). "Lecciones sobre economía política". Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
2. Banco Mundial (1985). Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1985. "Perspectiva histórica del endeudamiento en los países en desarrollo".
3. Basualdo, Eduardo (2010). "Estudios de historia económica argentina". Siglo veintiuno Editores. Buenos Aires.
4. Buchanan, J. M. (1958). "Public Principles Of Public Debt A Defense and Restatement".
5. Dornbusch, R., & Draghi, M. (1990). "Public debt management: theory and history". Cambridge University Press. E. (2015). Lectures on public economics. Princeton University Press.
6. Engle, R. F., & Granger, C. W. (1987). "Co-integration and error correction: representation, estimation, and testing". *Econometrica: journal of the Econometric Society*, 251-276.
7. Ferrer, Aldo. "La deuda externa argentina en contexto" Plan Fenix abril/2004. Disponible en [http://www.econ.uba.ar/planfenix/Ferrer%20%20La%20deuda % 20externa%20argentina%20en%20contexto.doc](http://www.econ.uba.ar/planfenix/Ferrer%20%20La%20deuda%20externa%20argentina%20en%20contexto.doc)
8. Ferrer, Aldo (1980). "La economía argentina". Fondo de cultura económica. Buenos Aires.
9. Galasso, N. (2002). "De la banca Baring al FMI: historia de la deuda externa argentina". Ediciones Colihue SRL.
10. Granados, R. M. (2013). "Variables no estacionarias y cointegración".
11. Granger, C. W., & Newbold, P. (1974). "Spurious regressions in econometrics". *Journal of econometrics*, 2(2), 111-120.
12. Mata, H. L. (2004). "Nociones Elementales de Cointegración: Procedimiento de Engle Granger". Trabajo no publicado. [http://webdelprofesor. ula. ve/economía](http://webdelprofesor.ula.ve/economía).
13. Modigliani, F. (1961). "Long-run implications of alternative fiscal policies and the burden of the national debt". *The Economic Journal*, 730-755.
14. Musgrave, R., Irueste, J. M. L., & Musgrave, P. B. (1981). "Hacienda pública teórica y aplicada". Ministerio de Hacienda.
15. Plan Fénix (2004). "Sociedad y deuda externa. Dimensiones sociales, económicas, políticas y sociales". Universidad Nacional de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Buenos Aires.
16. Rapoport, Mario (1988). "De Pellegrini a Martínez de Hoz: el modelo liberal". Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
17. Rapoport; Mario (2005). "Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)". Emece Editores. S.A.
18. Rapoport, Mario (2010). "La política económica de la Argentina. Una breve historia". Editorial Booket. Buenos Aires.
19. Rodríguez, C. A. (1986). "La deuda externa argentina". *Económica*, 32.
20. Treber, Salvador. "La economía argentina. Análisis, diagnóstico y alternativas". Ediciones Macchi. Buenos Aires.
21. Treber, Salvador (1987). "La economía argentina actual. 1970-1987". Ediciones Macchi. Buenos Aires.
22. Woo, J., & Kumar, M. S. (2015). Public debt and growth. *Economica*.



48° JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS - UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

16 al 18 de Septiembre de 201

El rol de los servicios profesionales en la fuga de capitales y la evasión fiscal

Magdalena Rua

CEFID-AR

Resumen

La ponencia analiza el rol de las entidades de profesionales en el fenómeno de la fuga de capitales y la evasión fiscal, enfocándose específicamente en el papel que desempeñan las cuatro más grandes firmas globales de auditoría, consultoría e impuestos (las "Big Four") y la banca privada internacional, además de incursionar en las principales técnicas utilizadas para la evasión fiscal y la fuga de capitales y en el rol de las principales guaridas fiscales; a la vez que se debaten las diferencias entre los conceptos de evasión y elusión fiscal, y se abordan las últimas políticas globales en materia de fiscalidad.

Palabras clave: evasión fiscal, fuga de capitales, *offshore*

Clasificación JEL: H26

I. Introducción

La fuga de capitales¹ es un fenómeno persistente en la Argentina -especialmente, desde las reformas económicas realizadas durante la última dictadura militar de 1976- que provoca la constante pérdida de recursos por parte del fisco y ocasiona consecuencias macroeconómicas severas al presentarse como uno de los factores condicionantes de la estructura económica. Si bien este asunto constituye una problemática creciente para gran parte de los países del mundo (excepto para aquellos que funcionan como guardidas fiscales o que cuentan con jurisdicciones con altos niveles de secreto fiscal y financiero), los países en vías de desarrollo son los primordiales perjudicados. En la Argentina, afecta, en gran medida, a la recaudación de impuestos nacionales y, a su vez, repercute negativamente en el nivel de inversión interna y en la cantidad de divisas que dispone el Estado, imprescindibles para la realización de pagos de deuda externa e importaciones.²

En la mayor parte de los casos, la transferencia del capital al exterior es posible gracias a la existencia de un "mercado *offshore*"³ que actúa como intermediario de aquellos sujetos que desean fugar su riqueza del país, desarrollando y promoviendo servicios para el perfeccionamiento de la fuga de capitales y administrando los activos una vez ubicados en el exterior. Este mercado proporciona las estructuras jurídicas y los esquemas complejos de planificación impositiva (en ciertos casos, amparados por determinadas leyes, aunque cuya interpretación es controvertida), y la imprescindible arquitectura financiera que funciona como depositaria de esos activos. Dichos servicios son ofrecidos por entidades de profesionales, que en la literatura internacional especializada se conocen como "*enablers*" ("facilitadores").

El destino final de la fuga resulta muy usualmente en favor de los más poderosos centros de las finanzas globales (Europa y Estado Unidos), que mantienen guardidas fiscales dentro de sus propias fronteras y sostienen redes de alcance global que comprenden numerosos territorios *offshore* bajo su dependencia.

Este ponencia ha apuntado a reunir elementos útiles para el análisis del vínculo existente entre el fenómeno de la fuga de capitales y las entidades de profesionales, enfocándose específicamente en el papel que desempeñan las grandes firmas internacionales contables e impositivas, que proporcionan servicios de planificación fiscal trasladando capitales al exterior, y en el rol de la banca privada internacional, que a través del servicio de *private banking* coloca y administra inversiones *offshore*.

II. Los “facilitadores” de la Fuga de Capitales

II.1. Caracterización de los “facilitadores”

En este trabajo se entiende por “facilitadores” (“*enablers*”) a las entidades de profesionales que brindan todos aquellos servicios que posibilitan el drenaje de capitales

¹La cuestión de la fuga de capitales está en el foco de un programa de trabajo de largo alcance del CEFID-AR (iniciado en 2006 y con una duración programada hasta el año 2015), coordinado por Jorge Gaggero, al cual el Centro ha dedicado parte de sus esfuerzos de investigación y extensión. Una versión ampliada de este trabajo puede consultarse en Rua (2014).

Esta investigación se ha realizado con la colaboración de “Systems of Tax Evasion And Laundering” (STEAL), proyecto (#212210), financiado por “Research Council of Norway” (NUP).

² En Argentina, la estimación del stock de activos externos arroja alrededor de 373.912 millones de dólares corrientes para el año 2012 (ver Gaggero, Rua y Gaggero, 2013).

³ El término *offshore* se utiliza con el siguiente significado: por fuera del ámbito de origen de los activos.

hacia guaridas fiscales (o hacia países con regímenes preferenciales), y que de no existir, en muchos casos, no podría efectivizarse la *fuga*.

El rol de los “*enablers*” ha sido descubierto hace ya varios años. Desde el año 2003, el Senado de los Estados Unidos ha realizado investigaciones acerca del rol de los contadores, abogados y especialistas en finanzas en la industria de la planificación fiscal agresiva,⁴ y ya en un informe publicado en el año 2006 se hace referencia a la existencia de “*enablers*” que componen la sofisticada industria de servicios *offshore*.⁵ Asimismo, en el año 2008, la OECD (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) publicó un “Estudio sobre el Rol de los Intermediarios fiscales” donde revela el impacto negativo de la planificación fiscal abusiva, cuyos diseñadores y promotores son los profesionales en impuestos.

Las organizaciones de profesionales, particularmente, las grandes firmas contables, grandes estudios jurídicos y bancos internacionales, son los principales participantes del mercado de servicios *offshore*, creadores y promotores a gran escala de un amplio espectro de productos –complementarios- que posibilitan el drenaje de capitales al exterior. Las grandes firmas contables e impositivas (y los departamentos contables e impositivos internos de las grandes empresas) son las encargadas de diseñar, desde las casas matrices o cabeceras de *holdings*, la planificación fiscal internacional de todo el grupo económico, mientras que los bancos internacionales tienden los canales de transferencia de los capitales y administran las inversiones de los grandes ricos globales y de las grandes corporaciones; al mismo tiempo que los grandes estudios jurídicos son los creadores de las estructuras jurídicas necesarias para poner en marcha los esquemas fiscales y financieros, y de defenderlos ante los tribunales.⁶

Sin duda la mayor porción de este negocio es posible gracias a la existencia de las *guaridas fiscales* promocionadas por los mismos “facilitadores”, que proveen regímenes tributarios preferenciales (bajas o nulas tasas) y sistemas de secretismo financiero y fiscal, logrando constituirse en “depositarios” de las riquezas de los ricos globales y en el “canal de paso” de gran parte de las operaciones de las grandes empresas. Esto sumado a la manipulación de los precios de transferencia⁷ -que permite a las corporaciones transnacionales transferir arbitrariamente sus ingresos intragrupo- y a los complejos instrumentos financieros y estructuras jurídicas que generan huecos en las legislaciones nacionales, permitiendo el derrame de recursos de economías “*onshore*”, como la argentina, que tanto precisan de la inversión y las divisas como vía de desarrollo.

Las guaridas fiscales hallan importante actividad en servicios destinados a capitales “registrados”, que mediante maniobras elusivas utilizan convenios tributarios que generan facilidades, desregulaciones de determinados instrumentos y estructuras, y/o flexibilidad cambiaria y financiera. También, brindan servicios *offshore* a capitales “no declarados” - aunque provenientes de actividades lícitas-, que, en algunos casos, son girados hacia estas jurisdicciones con la finalidad de ser “lavados” y poder retornar más tarde al país de origen, o bien para aprovechar los beneficios impositivos, cambiarios, legales y financieros. A su vez, se dedican a resguardar y/o “lavar” fondos ilícitos que provienen de actividades criminales (como contrabando de armas, narcotráfico, trata de personas, etc.),

⁴ UNITED STATES SENATE, PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATIONS (2003).

⁵ UNITED STATES SENATE, PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATIONS (2006).

⁶ Recientemente, ante el descubrimiento de alrededor de 4.000 residentes argentinos que poseían cuentas bancarias presuntamente no declaradas en el banco HSBC de Ginebra, Suiza, el titular de la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos, de la República Argentina), Ricardo Echegaray, se refirió a la existencia de “facilitadores”, abogados, contadores y licenciados en economía, que dieron directa asistencia a sus clientes para ocultar la información al fisco. Ver Sección II.3.1.

⁷ Para ampliar, ver Grondona (2014).

los cuales representan la porción de fuga menos significativa a diferencia de lo que plantean muchos enfoques académicos (Gaggero, Kupelian y Zelada, 2010).

II.2. El rol de las “Cuatro Grandes” y otros estudios profesionales

II.2.1. Las “Cuatro Grandes” en el mundo

Las “*Big Four*” (“Cuatro Grandes”) es la denominación que se utiliza para referirse a las firmas internacionales de consultoría y auditoría más grandes de todo el mundo: KPMG International Cooperative (KPMG), Ernst & Young (EY), Deloitte y PricewaterhouseCoopers (PwC). Éstas son quienes dominan a nivel global las técnicas de auditoría y planificación impositiva. Han generado una amplia estructura de productos, logrando la creación de técnicas genéricas aplicables de acuerdo a los distintos perfiles e industrias de sus clientes. Han sabido montar a lo largo de estos años un aparato acorde a la capacidad de sus clientes –sus carteras de clientes están integradas en mayor medida por firmas multinacionales-. Contando con oficinas en prácticamente todo el mundo, son las encargadas de diseñar estructuras corporativas y esquemas impositivos complejos, *compliance* creativo, y otras herramientas que erosionan la base imponible en aquellos países que poseen elevadas y medianas tasas de gravámenes y redireccionan el capital a jurisdicciones que sostienen altos niveles de secretismo fiscal y financiero y bajas tasas de tributación. A su vez, el gran valor que tienen las “Cuatro Grandes” es que conocen en profundidad las técnicas aplicables a las multinacionales, dado que estas empresas son atendidas en todo el mundo por los grandes estudios.

Las cuatro firmas líderes se han hallado vinculadas a casos de elusión fiscal mediante la utilización de guaridas fiscales. Deloitte & Touche junto con Arthur Andersen (una de las “*Big Five*”, cuando eran cinco las más grandes del mundo) asesoraban a Enron -la empresa energética que quebró en el año 2001 con motivo de un escándalo por fraude empresarial- y la primera jugó un rol principal en el asesoramiento impositivo a la compañía, brindando esquemas impositivos complejos que permitían la elusión fiscal. La misma operaba a través de 3.500 subsidiarias y filiales, muchas de ellas inactivas y radicadas en guaridas fiscales.⁸ Con el asesoramiento de KPMG, WorldCom –la empresa de telecomunicaciones que quebró en el año 2002 tras un fraude contable- creó un activo intangible por el que todas las filiales debían pagar regalías a una filial radicada en una guarida fiscal, mientras que esas mismas filiales lo deducían de sus impuestos como un gasto ordinario y necesario, que resultó ser de dudosa validez al carecer de sustancia económica.⁹ Asimismo, el Senado de los Estados Unidos (2003) determinó que KPMG dedicó recursos considerables en el desarrollo, comercialización e implementación de esquemas impositivos potencialmente abusivos e ilegales, que los contribuyentes hubiesen sido incapaces de emplear por su cuenta.¹⁰ Para el caso de PwC y EY, el Subcomité Permanente de Investigaciones del Senado de los Estados Unidos develó en un informe del año 2005 que dichas firmas habían vendido productos impositivos de refugio fiscal potencialmente abusivos o ilegales (op.cit.).

⁸ Para ampliar, ver US Senate Joint Committee on Taxation (2003).

⁹ Para ampliar, ver United States Bankruptcy Court Southern District of New York (2004).

¹⁰ United States Senate Permanent Subcommittee on Investigations (2003), op. cit.

Cuadro N° II.2.1

Las “Cuatro Grandes” (firmas globales)

	Ganancia Global (millones de dólares corrientes) PF 2013	Empleados 2014	Presencia en Países del mundo 2014	Oficinas en Países de baja o nula tributación (s/ DR. 1344/98)* -2014
Deloitte	32.400	200.000	150	31
PwC	32.100	184.235	156	33
Ernst & Young	25.829	174.808	150	36
KPMG	23.420	155.000	155	42
TOTAL	113.749	714.043		142

*Se refiere a los países de baja o nula tributación en los que tienen presencia las “Cuatro Grandes”, según el Decreto 1344/98. Se computa una unidad por cada país en el que tienen presencia cada una de las “Cuatro Grandes”, aunque en muchos casos tienen más de una oficina en cada uno de ellos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en las páginas web globales oficiales de las firmas Deloitte & Touche, PricewaterhouseCoopers, Ernst & Young y KPMG.

A pesar de haberse revelado la existencia de maniobras elusivas o potencialmente abusivas por parte de estas compañías, las cuatro han tenido un crecimiento muy importante en los últimos años y mantienen altos niveles de reputación en el mercado. Las utilidades globales de las cuatro en conjunto suman casi 114 mil millones de dólares para el período fiscal 2013 y alcanzan más de 714 mil empleados, entre las cuatro, en todo el mundo (ver Cuadro N° II.2.1). Asimismo, están localizadas en prácticamente todo el mundo y tienen una importante presencia en países de baja o nula tributación, contando con una cantidad desproporcionada de oficinas en relación a las poblaciones de esas jurisdicciones, aprovechando los privilegios que otorgan para brindar un servicio preferencial a sus clientes, al mismo tiempo que logran maximizar sus propios beneficios. Como ejemplo de ello, en 18 países que constituyen guaridas fiscales¹¹ y tienen presencia cada una de las “Cuatro Grandes”, cuentan con 112 oficinas en conjunto; mientras que estos 18 países cuentan con una población total de 21 millones de habitantes aproximadamente, lo que representa una menor cantidad de habitantes que la de la propia República Argentina (que supera los 40 millones). Al respecto, Mitchell y Sikka (2011) afirman que estos cuatro estudios operan en cientos de ciudades, entre ellas cuentan con más de 80 oficinas en guaridas fiscales que no gravan impuestos o no exigen a las empresas que presenten cuentas auditadas. A su vez, las “Cuatro Grandes” tienen un poder económico y político exagerado en las guaridas fiscales que dependen fuertemente de este negocio para obtener recursos e ingresos de moneda extranjera (Harari, Meinzer y Murphy, 2012).

¹¹ Los 18 países son: Aruba, Bahamas, Barbados, Bahréin, Bermuda, Chipre, Emiratos Árabes Unidos, Gibraltar, Guernsey, Hong Kong, Isla de Man, Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas, Jersey, Luxemburgo, Macao, Malta y Panamá. Todos ellos figuran en la lista de países de baja o nula tributación enumerados taxativamente en el Decreto Reglamentario 1344/98 de la Ley de Impuesto a las Ganancias del ordenamiento jurídico argentino -que fue utilizado hasta el año 2013 para identificar a las guaridas fiscales- y, conjuntamente, están comprendidos en la lista de países con alto ranking de secretismo financiero del *Financial Secrecy Index (FSI)*, elaborado por Tax Justice Network (TJN).

Las “Cuatro Grandes” también prestan servicios a los gobiernos de todas partes del mundo en diferentes áreas¹², desde la auditoría de proyectos hasta asesoramiento en materia legislativa, incluyendo a los gobiernos de “guaridas fiscales”. Usualmente, a estos últimos los han asesorado en la firma de tratados internacionales, que les han permitido ser removidos de las listas grises de la OECD, y en pos de mejorar su reputación a nivel mundial, para continuar recibiendo las “inversiones” que las mismas firmas de consultoría recomiendan sean desviadas hacia estas jurisdicciones.¹³ Esto los coloca en una fuerte posición de poder a nivel global, que les permite hacer *lobby* en pos de alcanzar sus estrategias de negocios. A su vez, integran espacios institucionales relevantes -por ejemplo, la Oficina de Precios de transferencia de la OECD a partir de mayo 2014 quedó a cargo de Andrew Hickman, socio de KPMG de Nueva York (Grondona, 2014)- y participan de Congresos de organismos internacionales -como el realizado por el G20 en mayo de 2014 en Tokio, “G20 International Tax Symposium”¹⁴, el cual sorprendentemente fue esponsorado por las propias PwC, KPMG y Deloitte, y participaron sus socios líderes regionales y globales como expositores del evento en conjunto con autoridades de la OECD y autoridades institucionales de los países miembros, a excepción de la Argentina y otros países del “Sur del mundo” que no fueron invitados, a pesar de formar parte del G20-.

II.2.2. Las “Cuatro Grandes” y otros estudios profesionales en Argentina

En Argentina, las “Cuatro Grandes” alcanzaron su etapa de mayor expansión durante la década de 1990, en gran parte, debido la implementación y consolidación del modelo económico neoliberal que propició la participación de capitales extranjeros y benefició sus negocios dentro la economía doméstica, promoviendo la radicación local de filiales de empresas extranjeras y la adquisición de empresas nacionales por parte de capitales extranjeros, generando nuevos segmentos de mercado para los estudios contables e impositivos del país.

Las mismas cuatro grandes firmas que lideran el mercado a nivel internacional son las que encabezan los rankings de consultoría, impuestos y auditoría en Argentina, que en muchos casos alcanzaron su tamaño actual fusionándose con estudios locales.

En Argentina, las “Cuatro Grandes” son las encargadas de aprobar las prácticas fiscales potencialmente elusivas de las firmas multinacionales.¹⁵ Estas firmas realizan los informes de auditoría sobre los Estados Contables en el país de multinacionales extranjeras y transnacionales argentinas; al mismo tiempo que poseen importantes equipos encargados

¹² Como ejemplo, el Comité de Cuentas Públicas de Reino Unido (House of Commons, Committee of Public Accounts) menciona en una publicación del año 2013 que a través del trabajo de las Big Four “...que asesoran a gobiernos sobre los cambios en la legislación, tienen un conocimiento detallado de la legislación fiscal del Reino Unido, y la facilidad de identificar rápidamente lagunas en la nueva legislación. También tienen la capacidad técnica, conocimientos e infraestructura para ayudar a los clientes que entran en disputa con la autoridad fiscal de Reino Unido, y los recursos para sostener este desafío durante los años que toma un litigio” (p. 8) (Traducción propia).

¹³ Ver presentación de EY, empresa elegida para asesorar al gobierno de Panamá, por su experiencia en el asesoramiento brindado al gobierno de Venezuela, publicada por la International Fiscal Association. Consultada en: http://www.ifacr.org/publicaciones/Jornadas_Tributarias/Convenios%20de%20Intercambio%20de%20Informacion%20Panama%20-%20Luis%20Ocando.pdf

¹⁴ G20 International Tax Symposium 9 & 10 May 2014 Tokyo, Japan. Consultado en: <http://www.treasury.gov.au/Policy-Topics/Economy/G20/Events/International-Tax-Symposium>

¹⁵ En las descripciones realizadas en este trabajo no se pretende afirmar que todas las técnicas utilizadas involucren siempre la intención de evitar el pago de impuestos y/o transferir capitales al exterior de modo ilícito, ya que no es posible conocer -a partir de la información accesible y los estudios realizados sobre la misma para esta investigación- el “propósito” de todas y cada una de dichas acciones. Vale aclarar que podría suceder que la propia dinámica del negocio o la estrategia corporativa sea la que las oriente. Por el contrario, se pretende aquí enunciar que dichas técnicas podrían ser utilizadas con esos objetivos, lo que vuelve imperioso el control exhaustivo de las mencionadas técnicas por parte de las autoridades legales y administrativas.

de la elaboración de los informes de precios de transferencia - herramienta que es utilizada, en ciertos casos, para aumentar los costos en países de mediana y alta tributación y transferir utilidades al exterior-. Cuentan con especialistas en planificación fiscal internacional que trabajan en conexión con profesionales del exterior en el marco de proyectos globales, asesorando en torno a la legislación particular del país, y con una amplia gama de productos en materia impositiva, que incluye hasta servicios legales de representación en litigios tributarios. El servicio de “*Tax Planning*” (en castellano, planificación fiscal) consiste en diseñar la estructura tributaria más beneficiosa para sus clientes, minimizando su carga tributaria; y se lo llama “planificación global” o planificación fiscal internacional cuando se deben tener en cuenta dos o más sistemas tributarios nacionales.

Otras entidades de profesionales en impuestos, auditoría y consultoría

Participan de este mercado, también, otras firmas líderes en consultoría, auditoría e impuestos que operan en Argentina y reportan a redes internacionales (que ocupan los lugares próximos a las Cuatro Grandes), y manejan similares técnicas que los cuatro grandes estudios, aunque, en comparación con los últimos, su cartera de clientes tiene un componente mayor de empresas nacionales de envergadura.

Asimismo, las empresas multinacionales, además de contar con asesores impositivos externos, tienen dentro de su organigrama una importante estructura fiscal y contable propia, que determina gran parte de las decisiones de la materia. Las casas matrices, cabeceras regionales, o empresas controlantes del grupo tienen un rol estratégico en la planificación, siendo las encargadas de determinar los esquemas impositivos globales a aplicar y facilitarle a las filiales del grupo la documentación que respalda las operaciones intragrupo en las que interviene. El diseño de una estrategia fiscal global por parte de las multinacionales es un proceso complejo que requiere de la dirección de ejecutivos globales de impuestos en conjunto con el asesoramiento de firmas de profesionales en impuestos.

Por su parte, los grandes estudios jurídicos constituyen otro de los escalones fundamentales que utilizan las empresas multinacionales y las personas residentes con grandes patrimonios, para utilizar amplia y eficazmente las muchas operaciones disponibles en el “sistema *offshore*”, para mitigar la carga tributaria local y maximizar la transferencia hacia el exterior de los recursos generados en el país.¹⁶ Los grandes estudios jurídicos en Argentina brindan una amplia gama de servicios de asesoramiento en diversas áreas, como ser, en financiación compleja estructurada, fusiones y adquisiciones, reestructuraciones de deuda, operaciones del mercado de capitales, inversiones extranjeras, transacciones internacionales de *Private Equity*, arbitrajes internacionales y nacionales, etc. A su vez, han ido ganándole terreno a las “Cuatro Grandes” mediante servicios de asesoramiento impositivo integral, estructuras fiscales sofisticadas, planificación fiscal, precios de transferencia, litigios impositivos, asesoramiento y atención de casos contenciosos en materia de tributación aduanera, controversias fiscales y litigio financiero internacional.

¹⁶ Idem pie de página 15.

II.3. El rol de la Banca Privada

II.3.1. Los bancos internacionales

Existe una matriz financiera internacional especialmente diseñada con la finalidad de resguardar fenomenales montos de capital por fuera de su ámbito originario y mantener en completa confidencialidad el origen y la titularidad de los fondos. Ésta funciona a través de oficinas de entidades financieras localizadas en todos los países del mundo que trabajan en conexión con bancos internacionales ubicados en guaridas fiscales y en centros financieros *offshore*, contribuyendo con la industria de evasión y/o elusión de impuestos a escala global, y con la salida de divisas desde aquellos países que no cuentan con condiciones de secretismo y opacidad. Este sistema financiero *offshore* funciona principalmente a través de los más importantes bancos internacionales. Los 50 bancos internacionales más importantes en conjunto para el año 2010 manejaban alrededor de 12,1 billones de dólares en activos *offshore* (Henry, 2012). Sin la presencia de estos actores fundamentales, las jurisdicciones con opacidad financiera difícilmente atraerían los enormes flujos de capital que hoy acogen. Es necesario para ello, una amplia infraestructura financiera que pueda sostener estos servicios, mediante grandes equipos de profesionales que cuenten con un importante *expertise* en estructuración del patrimonio. A su vez, el reconocimiento y la buena reputación que mantienen estos bancos a nivel internacional es un elemento indispensable para dar confianza a sus clientes en relación al nivel de confidencialidad y privacidad de sus tenencias.

Un estudio realizado por Harari et. al. (2012) revela que las jurisdicciones con altos niveles de secretismo y/o bajas tasas impositivas conviven con una amplia estructura financiera, que posee un número de entidades bancarias totalmente desproporcionado en relación a la población que habita en aquellos países y sus necesidades bancarias domésticas, y que solamente puede justificarse por la existencia de grandes flujos financieros externos. Si se calcula la cantidad de bancos existentes en 16 de los primeros 20 países del ranking de *FSI* estimado para 2013 por TJN, se obtiene un número de 2.566 bancos presentes (ver Harari et. al., 2012).¹⁷ El caso más sorprendente de este análisis resulta ser el de Islas Caimán, que con una población de alrededor de 53 mil habitantes tiene dentro de sus fronteras 234 bancos, lo que significa que hay una entidad bancaria cada 226 habitantes. Le siguen los casos de Guernesey –que con 66 mil habitantes cuenta 35 bancos- y Jersey –que con 95 mil habitantes posee 46 entidades bancarias-.

Muchos de los principales bancos internacionales se han visto implicados en casos que involucran evasión fiscal y fuga de capitales, mediante la utilización de guaridas fiscales. Un informe del Subcomité Permanente de Investigaciones del Senado de los Estados Unidos (2014) reveló que Credit Suisse se había dedicado a la apertura de cuentas en Suiza para particulares no declaradas y a nombre de entidades *offshore* para enmascarar la propiedad de sus clientes, el envío de banqueros suizos a los Estados Unidos para reclutar a nuevos clientes y el servicio de administración de cuentas en Suiza sin dejar registros documentados.¹⁸ Asimismo, el Senado de los Estados Unidos, en el año 2008, demostró que UBS asistió a sus clientes en la inversión en activos que evitaban requerimientos de información y abrió cuentas a nombre de sociedades *offshore*, fideicomisos, fundaciones y otras entidades, evitando dar a conocer la verdadera

¹⁷ En orden, los países son: Suiza, Luxemburgo, Hong Kong, Islas Caimán, Singapur, Líbano, Jersey, Panamá, Malasia, Bahrein, Bermuda, Guernesey, Emiratos Árabes Unidos, Austria, Mauricio, Islas Vírgenes Británicas, y se excluye a Estados Unidos, Alemania, Japón y Canadá, ya que sus importantes poblaciones podrían distorsionar la estimación. Incluyendo a los últimos cuatro países, se obtiene un total de 13.720 bancos (ver Harari et. al., 2012).

¹⁸ United States Senate, PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATIONS (2014).

titularidad de las cuentas bancarias.¹⁹ Según otro informe que data del mismo año, gran cantidad de entidades financieras, como Lehman Brothers, Morgan Stanley, Deutsche Bank, UBS, Merrill Lynch y Citigroup, desarrollaron, comercializaron y se beneficiaron a través de transacciones abusivas que tenían como principal propósito la evasión de impuestos e involucraban, en gran medida, el uso de guaridas fiscales.²⁰ Otro caso detectado por el Senado de Estados Unidos fue el referido al banco HSBC en 2012²¹, que habría permitido ingresar a Estados Unidos miles de millones de dólares provenientes del narcotráfico o el terrorismo internacional, por el cual finalmente dicho banco pagó una multa por más de 1.900 millones de dólares.

La banca privada internacional desempeña el negocio *offshore* a través del sector de “*private banking*”²², cuyo principal servicio es el *Wealth Management* (administración de fortunas), que consiste fundamentalmente en asesoramiento y estructuración de herencias y administración de carteras de inversiones, lo que incluye la apertura de cuentas bancarias en guaridas fiscales a nombre de corporaciones y personas, y a nombre de sociedades e instrumentos *offshore* para encubrir a los beneficiarios reales.²³ Los bancos internacionales fraccionan a los clientes en distintos segmentos. Generalmente, se dividen de la siguiente manera: *Mass Affluent* comprende entre 250 mil y 1 millón de dólares líquidos, *Core Affluent* comprende hasta 10 millones de dólares líquidos, *High Net Worth (HNW) Individuals* (Personas con Alto Patrimonio Neto) comprende hasta 25 millones de dólares líquidos y *Ultra High Net Worth (UHNW) Individuals* (Personas con Ultra Alto Patrimonio Neto) corresponde a montos superiores a los 25 millones de dólares líquidos. Estas clasificaciones de clientes dependen del perfil y las categorías seleccionadas por cada banco; por lo que otros consideran a partir de 100 millones en activos financieros como *UHNW*, desde 1 millón de dólares invertibles en activos como *HNW*, y *Affluent*, entre 500 mil dólares y 1 millón de dólares en activos para invertir.²⁴

Las familias con grandes fortunas (*UHNW*), por lo general, requieren un servicio altamente calificado que involucre variadas jurisdicciones con estructuras fiscales y legales complejas. Para ello, cuentan con múltiples asesores de *private banking*, así como asesores contables, impositivos y legales. Quienes administran las cuantiosas fortunas familiares suelen ser ex banqueros de *private banking* con amplia experiencia profesional, que trabajan de forma independiente en oficinas privadas. Estos son los *family office*, que se especializan en servicios de intermediación financiera para este segmento de clientes, brindando un servicio integral personalizado con amplias oportunidades de inversión.

Cada vez más bancos, con el objetivo de retener al cliente, han ampliado sus áreas de servicios para los clientes *UHNW* (*Ultra High Net Worth*, Ultra Alto Patrimonio Neto) y *HNW* (*High Net Worth*, Alto Patrimonio Neto), ofreciendo un producto más integral, que incluye asesoramiento en fusiones y adquisiciones y en transacciones en el mercado de

¹⁹ United States Senate, PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATIONS, TAX HAVEN BANKS AND U. S. TAX COMPLIANCE. Julio de 2008.

²⁰ United States Senate, PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATIONS (2008) Dividend tax abuse: How offshore entities dodge taxes on U.S. stock dividends. Septiembre de 2008.

²¹ United States Senate, PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATIONS (2012).

²² La traducción literal de “*private banking*” al español es banca privada, sin embargo, la palabra “*private*” de este término refiere a privacidad.

²³ Además de los bancos internacionales, dicho mercado también lo integran asesores financieros independientes, que se dedican a la prestación de un servicio personalizado y de confianza. La participación de éstos alcanza alrededor del 20% del mercado de *Wealth Management* en Reino Unido, un 13% en Suiza y un 5% en Estados Unidos; en el resto de los países desarrollados representan un 3% del mercado y en Latinoamérica menos que eso, aunque el negocio está creciendo rápidamente (The Boston Consulting Group, 2012).

²⁴ THE BOSTON CONSULTING GROUP (2014) Global Wealth 2014. Riding a wave of growth. Junio de 2014.

capitales, creación de estructuras legales complejas (fundaciones, *trusts*, fideicomisos, *holdings* empresariales, “*hedge funds*”, etc.), y hasta servicios legales e impositivos.

II.3.2. Los bancos privados en Argentina y otros actores

Los actores de mayor relevancia en el servicio de *private banking* en Argentina solían ser los bancos internacionales que aprovechaban su presencia local para captar clientes. Durante la década del 90, aprovechando la venta masiva de empresas nacionales, los asesores de la banca privada internacional iban detrás de los capitalistas nacionales que se desprendían de sus compañías para dejarlas en manos de capitales extranjeros y obtenían capitales líquidos invertibles en activos financieros. En los últimos años, a partir de las restricciones que fue imponiendo el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y, también, con motivo de la presión internacional por regular estas operaciones, ciertas fuentes consultadas afirman que las oficinas de *private banking* de los grandes bancos internacionales se han ido marchando de la Argentina hacia otros destinos, como Uruguay, Chile, Paraguay, Miami, etc. y que son los bancos más pequeños y las “cuevas” financieras quienes hoy estarían brindando el servicio. Sin embargo, otras fuentes confirman que los argentinos continúan siendo demandante de estos servicios de intermediación financiera y que existen modos alternativos de obtenerlos, ya sea viajando al exterior o a través de reuniones con asesores financieros en hoteles, confiterías, restaurantes o domicilios particulares, o también vía internet.

Entre los casos más relevantes en los que se vieron involucrados bancos internacionales que prestaban este servicio en Argentina se encuentran los de JP Morgan Chase y HSBC.

Un ex ejecutivo del banco JP Morgan Chase, Hernán Arbizu, en el año 2008 puso a disposición de la Justicia argentina una lista de 469 empresas y personas físicas residentes en el país, que habrían recibido servicios de “back to back”, creación de estructuras corporativas complejas, administración de cuentas en el exterior no declaradas y el giro de fondos sin declarar al exterior, como parte de la operatoria habitual del JP Morgan. En el marco de esta causa judicial²⁵, Arbizu estimó montos aproximados de las carteras de inversiones que los grupos de los bancos extranjeros administraban de clientes argentinos en el exterior: entre los bancos HSBC, Citibank, Santander, BBVA, Itaú, UBS, Credite Suisse, Goldman Sachs, JP Morgan y Morgan Stanley sumaban un monto total de alrededor de 85.000 millones de dólares en el año 2008 de tenencias de argentinos en el exterior (Gaggero et. al., 2013).²⁶

Por otro lado, a fines de noviembre de 2014, la AFIP comunicó que obtuvo información sobre 4.001 residentes argentinos con cuentas bancarias no declaradas en el Banco HSBC de Ginebra, Suiza.²⁷ Se estimaron como base entre 2.600 y 3.000 millones de dólares ubicados en el exterior y se descubrió la utilización de sociedades *offshore* y *trusts* que funcionaban como pantalla, de modo de encubrir a los beneficiarios efectivos

²⁵ Causa N° 9232/08 caratulada “N.N. S/ delito de Acción Pública”, radicada en el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N°12.

²⁶ Otra causa judicial (Causa N° 19.888/09 “BNP Paribas s/ encubrimiento”) que involucra a un banco privado internacional fue originada por el descubrimiento del funcionamiento de una “cueva” financiera en un piso del banco BNP Paribas, que asesoraba a clientes en la administración e inversión de fondos de origen no declarado. Ver UIF. NOTICIAS UIF. La UIF insistió en la indagatoria de los directivos del BNP Paribas junto al Ministerio Público Fiscal. Disponible en: <http://www.uif.gov.ar/uif/index.php/es/noticias/503-la-uif-insistio-en-la-indagatoria-de-los-directivos-del-bnp-paribas-junto-al-ministerio-publico-fiscal>

²⁷ Los datos corresponden al año 2006 y a una parte del año 2005. La información fue recibida en septiembre de 2014 de parte del gobierno francés, en el marco del convenio para evitar la doble imposición entre los dos países, brindada por Hervé Falciani, un ex ejecutivo del banco HSBC de Suiza, entre información sobre 130 mil cuentas bancarias en HSBC. Ver Diálogo Fiscal. El Diario de la AFIP (25 de septiembre de 2014) La Argentina identifica a grandes evasores internacionales. Disponible en: <http://www.dialogofiscal.gob.ar/internacionales/grandesEvasores.aspx>

de dichas cuentas.²⁸ La AFIP presentó una denuncia contra el banco HSBC por evasión fiscal y asociación fiscal ilícita, dada la existencia de una plataforma ilegal montada por tres entidades bancarias, HSBC Bank Argentina S.A., HSBC Private Bank Suisse y HSBC Bank USA National Association.²⁹ A su vez, dicha plataforma estaba siendo operada por "facilitadores", abogados, contadores, licenciados de economía, que generaban las estructuras complejas de acceso a la información. Este hecho tan reciente constituye, al menos, un elemento de sospecha de que puedan subsistir cuentas bancarias en el exterior de residentes argentinos no declaradas ante el fisco en otros bancos internacionales con filiales en Argentina.

Otras entidades de servicios financieros en Argentina

Otro importante actor del mercado de servicios *offshore* en Argentina son las "cuevas" de dinero o boutiques financieras, a donde recurren segmentos de mediano patrimonio. Pueden ser simplemente oficinas clandestinas, o bien revestir la forma jurídica de casas de cambio, sociedades de bolsa, compañías financieras, cooperativas financieras y hasta agencias de viaje (Bercovich y Rebossio, 2013). Un negocio relevante para ellas es el de transferencia de dólares al exterior, sin que quede registro alguno, lo que comúnmente se conoce como "dólar cable", a cambio de una comisión por brindar el servicio. De la misma forma, la "cueva" se encarga de la "repatriación" de dinero depositado en el exterior. En muchas ocasiones, utilizan la modalidad de "*matching*", que se refiere a un mecanismo de compensación entre las entradas y las salidas de sus clientes; la cueva funciona como la intermediaria que junta las dos puntas y efectúa las transferencias entre cuentas bancarias sin que el dinero físico ingrese y egrese del país.

III. El funcionamiento del mercado de servicios *offshore* local

III.1. Técnicas de evasión y elusión fiscal y fuga de capitales

En ciertos casos, las empresas multinacionales logran reducir la base imponible mudando la actividad generadora del ingreso a una jurisdicción de menor tributación, aunque, en muchos otros, retienen la sustancia de la actividad económica en el país y, mediante técnicas de planificación fiscal internacional, operan sobre las formas jurídicas adoptadas, obteniendo un resultado equivalente al de trasladar la actividad económica. Gran parte de las herramientas utilizadas por las empresas multinacionales para transferir su capital al exterior quedan comprendidas dentro de lo que concierne a los mecanismos de "precios de transferencia"³⁰, que a través de la contratación de los servicios de profesionales se provee fundamento legal a los precios fijados a las operaciones con empresas vinculadas.

²⁸ Conferencia de Prensa N° 120. 27 de Noviembre de 2014. Ver Diálogo Fiscal. El Diario de la AFIP. AFIP informó sobre la denuncia por las cuentas bancarias de argentinos en Suiza sin declarar. Disponible en: <http://www.dialogofiscal.gob.ar/panoramaFiscal/denunciasBancariasSuiza.aspx>

²⁹ El banco HSBC ya había sido denunciado ante la Justicia argentina por la AFIP como parte fundamental de una asociación ilícita, con motivo de la utilización de cuentas bancarias "fantasmas". Ver Diálogo Fiscal. El Diario de la AFIP (1 de agosto de 2013) Después de seis meses de la denuncia de la AFIP al HSBC: "Habemus juez". Disponible en: <http://www.dialogofiscal.gob.ar/judiciales/denunciaHSBC.aspx>

³⁰ Todo lo referido a la manipulación de precios de transferencia fue extensamente abordado por Verónica Grondona (2014) en el trabajo precedente del Programa acerca de la "Fuga de Capitales" del CEFID-AR. Por esa razón, no se pretende realizar aquí un análisis detallado de los mecanismos analizados previamente.

Existen múltiples técnicas para evadir y/o eludir el pago de tributos y transferir capitales al exterior. A continuación se describen brevemente algunas de las más utilizadas.³¹

- Una de ellas es la utilización de estructuras jurídicas en función de erosionar la base imponible. Prácticas frecuentes son la localización en una jurisdicción de baja o nula tributación de una sociedad “*holding*”, que mantiene la mayor porción del capital accionario de sus subsidiarias, y/o una sociedad financiera (o *special purpose entities* “SPEs”, en castellano, entidades con fines especiales) que recibe pagos de intereses de deuda de otras entidades del grupo. Generalmente, esto se realiza mediante el desarrollo de una estrategia fiscal de todo el conjunto económico, con el objetivo de lograr una menor tasa impositiva global.
- La simulación de operaciones en filiales extranjeras que comprenden en realidad operaciones locales, tiene como objetivo reducir la carga impositiva en el país y aumentarla en otro que provea tasas de tributación menores. Por lo general, esta ingeniería que conlleva la búsqueda de la mejor alternativa fiscal constituye una tarea de planificación global de los profesionales que brindan servicios a la casa matriz.³²
- Otro mecanismo es la erosión de la base imponible mediante: activos intangibles, servicios intragrupo y acuerdos de contribución de costos. Las empresas multinacionales pueden localizar sus activos intangibles en una guarida fiscal y, asimismo, pueden localizar una serie prestaciones de servicio en un principal ubicado en una *guarida* y luego el resto de las entidades del grupo deberán realizar pagos periódicos hacia allí (ver Grondona, 2014).
- Otro mecanismo es el de triangulación, que refiere a la utilización de entidades ubicadas en guaridas fiscales que actúan como intermediarias en las operaciones con clientes finales vinculados o no vinculados (ver Grondona, 2014). Usualmente este mecanismo es empleado por empresas exportadoras o importadoras que utilizan un intermediario (trader) para la operación.
- Otra técnica es la subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones, mediante la simulación de menores o mayores precios en las transacciones con proveedores o compradores del exterior, y dejando el sobrante en cuentas del exterior. Para ello, también, una herramienta utilizada frecuentemente son las COMEX (comisiones externas), comisionistas localizados en el exterior, que pueden cobrar, por la realización de supuestas actividades de comercialización, entre un 5 y un 10% (ver Grondona, 2014).
- Otra maniobra muy utilizada es la creación de compañías *offshore* “fantasma” en guaridas fiscales, sin presencia física y/o sin actividad en el país de su constitución. Generalmente, los clientes sólo deben abonar una cuota anual para mantenerlas activas. Las formas societarias que adoptan comúnmente suelen ser: *Limited Liability Company* (Compañía de Responsabilidad Limitada, “LLC”), *Limited Liability Partnership* (Sociedad de Responsabilidad Limitada, “LLP”), e *International Business Company* (Compañía Internacional de Negocios, “IBC”). La última normalmente adopta una forma similar a la sociedad anónima; suele preservar en secreto la identidad de sus propietarios, no figura en registros públicos y, en algunas guaridas fiscales, no rige obligatoriedad de presentar

³¹ No se realiza una descripción exhaustiva de todos los mecanismos, sino una meramente indicativa. Se ha excluido de este análisis a las reestructuraciones de negocios y a la prestación de servicios de manufactura y distribución bajo contrato, los cuales fueron abordados en su complejidad en el Documento de Trabajo de Verónica Grondona (2014).

³² Podría ser el ejemplo de: una empresa A que mantiene un intercambio comercial con la empresa B, ambas localizadas en Argentina. El grupo económico A tiene una entidad vinculada en Islas Caimán y, a su vez, la empresa B tiene su casa matriz en Islas Caimán. La empresa B desea comprar las acciones de la empresa A en Argentina, pero si lo hacen vía Islas Caimán los costos son altamente inferiores. Por lo que las empresas A y B acuerdan el siguiente esquema: la empresa A, vinculada extranjera, vende las acciones de la filial argentina a la casa matriz extranjera de B.

balances, ni ninguna clase de registro contable (Palan et. al, 2010). Mientras que la LLC y la LLP resultan ser figuras societarias más flexibles que la de la sociedad de responsabilidad limitada (SRL) en Argentina, son fiscalmente transparentes, lo que significa que la sociedad no tributa por ningún gravamen, y los impuestos recaen personalmente en los socios (Gutiérrez De Pablo, 2012).

- Otros instrumentos que se utilizan para ocultar el patrimonio son los *trusts* y fundaciones en el exterior. El primero es un acuerdo contractual entre personas físicas que crean una barrera entre el propietario legal de los bienes y su beneficiario, y brindan confidencialidad al no existir registros públicos de los mismos (Palan et. al., 2010). El segundo es una especie de *trust* que cuenta con personalidad jurídica propia (al igual que las sociedades), y se constituye como una entidad separada del administrador (*trustee*) y de quien lo ha puesto en marcha (*settlor*), y que goza de exenciones impositivas.
- Otro mecanismo es la creación de deuda entre entidades vinculadas, cuya finalidad es la deducibilidad de los intereses, lo que reduce la base imponible local, y al mismo tiempo, la transferencia de ganancias al exterior en forma de “intereses” (ver Grondona, 2014).
- Por otro lado, también bajo el formato de “préstamo”, se logra traer de regreso al país tenencias propias colocadas en el exterior que no han sido declaradas; este es el mecanismo conocido como “*back to back*” o autopréstamo. Esta práctica se realiza simulando la obtención de un préstamo, garantizado por bancos del exterior, otorgado por una entidad financiera local -aunque la real garantía es la existencia de una cuenta bancaria en el exterior o una empresa extranjera-. Suele instrumentarse a través de “cartas de crédito” que envía algún banco del exterior a un banco local, garantizando que se otorgue el crédito en el país. Asimismo, las multinacionales suelen utilizar el “*cash pooling*”, que refiere a la centralización del manejo de los fondos globales en una entidad del grupo. Esta entidad recibe fondos del resto del grupo y luego los redistribuye, lo que puede generar la repatriación de fondos remitidos por determinada subsidiaria, dando lugar a “*back to back*”.³³
- Otra técnica utilizada es la creación de múltiples estructuras jurídicas (sociedades cáscaras o capas societarias) y la interposición ficticia de personas, en función de alargar el camino hasta el beneficiario efectivo y con el propósito de dificultar el acceso a la información patrimonial por parte de las autoridades fiscales, al mismo tiempo que se aprovechan las ventajas que brindan las guaridas fiscales.
- Otro método es el abuso de convenios tributarios. Mediante la planificación fiscal internacional las empresas multinacionales explotan las cláusulas de los Convenios para evitar la Doble Imposición (CDI), logrando que determinados beneficios no sean gravados en ninguna jurisdicción o que un mismo gasto se compute en dos jurisdicciones. Esto se conoce con el nombre de *treaty shopping*, que refiere a la venta de productos de planificación fiscal que explotan los tratados internacionales vigentes. Asimismo, se crea una “sociedad conducto” (*direct conduit companies*) en un Estado, a los únicos efectos de aprovechar los beneficios de un tratado firmado con ese Estado, y una “sociedad trampolín” (*stepping stone companies*), que consiste en la misma estrategia anterior, con la diferencia de que dicho Estado está sujeto a impuestos, por lo que se crea otra sociedad en otro Estado que posea un régimen de bajas o nulas tasas impositivas, a donde se transfieren pagos (deducibles en el primer Estado y exentos en el segundo).³⁴
- En otros casos, se logra erosionar la base imponible mediante la planificación fiscal internacional aprovechando las brechas entre dos o más sistemas fiscales. Esto se logra

³³ Para ampliar, ver Verónica Grondona (2014).

³⁴ Para más información se recomienda consultar: ECHEGARAY, R. (2013).

mediante la utilización de instrumentos híbridos -es decir, una modalidad de financiación que es tratada de manera opuesta por dos regímenes impositivos (Rajmilovich, 2013)- o mediante entidades híbridas -una misma entidad que recibe diferente tratamiento bajo dos sistemas tributarios (OECD, 2014)-, y esto permite la doble deducción de intereses, o la deducción de intereses en una jurisdicción y el no reconocimiento de los intereses ganados en la otra. A su vez, existen mecanismos para que una sociedad posea doble residencia fiscal, permitiendo que las pérdidas sean computadas en ambas jurisdicciones.

III.2. Guaridas fiscales y jurisdicciones del secreto involucradas

Más del 50% del comercio internacional tiene lugar en guaridas fiscales (Shaxson, 2014) y alrededor del 50% de los préstamos de la banca internacional y el 30% del stock global de inversión extranjera directa está registrada en estas jurisdicciones (Palan et. al., 2010).

Las principales características de una guarida fiscal son, la existencia de un régimen fiscal beneficioso, bajas o nulas tasas impositivas para determinados ingresos y/o determinados sujetos, flexibilidad de la legislación comercial (con pocos requerimientos contables y normas flexibles de constitución y funcionamiento) y falta de regulación de instrumentos financieros y estructuras legales; y confidencialidad de la información, secreto bancario y fiscal, que oculta a los beneficiarios efectivos de compañías, cuentas e inversiones financieras. Muchas de ellas se conformaron en pequeños territorios de baja población, islas alejadas del primer mundo, sin embargo, en gran cantidad casos, son jurisdicciones dependientes de países desarrollados o con vínculos directos. También constituyen guaridas fiscales ciertos países desarrollados, debido a incentivos y secreto fiscal para determinadas rentas y sujetos, y otros son centros de servicios altamente especializados que otorgan ventajas tributarias y secretismo (Bertazza, 2013).

Suiza y Luxemburgo (los dos primeros países del Índice de Secretismo Financiero elaborado por TJN para el año 2013) son dos centros financieros *offshore* caracterizados por su fuerte secretismo y confidencialidad bancaria, que cuentan con gran cantidad de profesionales. Aunque, sin lugar a duda, Suiza es la guarida fiscal más importante del mundo, que estableció por primera vez, en el año 1934, la violación del secreto bancario como delito penal (Shaxson, 2014). Su servicio de *private banking* es reconocido a nivel internacional por su amplia experiencia y por su tradición de secreto bancario.³⁵ La asociación de Banqueros Suizos (*Swiss Bankers Association*) publicó en 2013 un informe³⁶ donde enseña que más de la mitad de los activos bajo administración de la banca suiza son de residentes extranjeros y maneja un 26% del mercado global de *private banking* (ver Cuadro N° III.2.1.), donde el 50% de ese 26% es administrado por Credit Suisse y UBS.

³⁵ Para más información ver Índice de Secretismo Financiero elaborado por TJN (2013).

³⁶ Ver Swiss Bankers Association (2013).

Cuadro N° III. 2. 1.

Participación de mercado en <i>private banking</i> transfronterizo en 2012	
Suiza	25,9%
Hong Kong & Singapur	14,1%
Islas del Canal & Dublin (Irlanda)	12,9%
Caribe & Panamá	12,9%
Reino Unido	10,6%
Estados Unidos	8,2%
Luxemburgo	7,1%
Otros	8,2%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de *Swiss Bankers Association* (2013).

Las islas del Canal (Jersey y Guernesey) son territorios dependientes de la Corona Británica, que mantienen confidencialidad y opacidad fiscal; aunque Jersey provee un sistema más agresivo, mediante un régimen tributario que no grava las ganancias corporativas, ni ganancias de capital, y mantiene la confidencialidad del beneficiario efectivo a través de estructuras sofisticadas de administración de riqueza. Islas Caimán, Bermudas e Islas Vírgenes Británicas son territorios de ultramar Británicos, bajo la jurisdicción y soberanía del Reino Unido. Otros, como Bahamas y Mauricio, son Estados soberanos miembros de la Mancomunidad Británica de Naciones, que tiene a la Reina Elizabeth II como su monarca constitucional. Todos estos constituyen guaridas fiscales tradicionales, países con escasa población e insignificante desarrollo. Asimismo, Hong Kong, Singapur, Dubai e Irlanda son estados soberanos totalmente independientes de Gran Bretaña, pero con lazos profundos con la city de Londres.

Los cuatro grupos de guaridas fiscales mencionados, vinculados a Reino Unido, conforman la red extraterritorial del Reino Unido, cuyo centro se ubica en la City de Londres y hacia donde fluyen gran cantidad de los capitales internacionales que ingresan en estas jurisdicciones (Shaxson, 2014). Así, el Reino Unido constituye otro de los centros financieros globales más importantes. Individualmente maneja casi el 11% del mercado de *private banking*, y sumando a las jurisdicciones con las que mantiene vínculos estrechos, dispersas por todo el mundo, alcanza el 38% (ver Cuadro N° III.2.1.). La banca privada de Reino Unido (de la city de Londres) cuenta con personal altamente calificado, especializado en estructuras complejas, como *trust* multijurisdiccionales y fondos de inversión.³⁷

Estados Unidos ha logrado conformarse como una de las guaridas fiscales más importantes del mundo, al proporcionar secreto financiero para los no residentes, tanto a nivel federal como a nivel de estados individuales. A nivel federal, utiliza exenciones impositivas para atraer dinero de los no residentes y, además, su régimen bancario le permite recibir dinero legalmente que provenga de evasión. A nivel de los estados particulares, varios de ellos se han especializado en servicios *offshore* y secretismo para empresas extranjeras (como Georgia, Florida, Wyoming, Arizona, Nevada, Miami,

³⁷ Shaxson (2014) clasifica a las guaridas fiscales en cuatro grupos: las guaridas fiscales que tienen su centro en la city de Londres, que resultan ser prácticamente la mitad del total de jurisdicciones “confidenciales” del mundo; las zonas de influencia de Estados Unidos; las guaridas fiscales europeas, puestas en marcha a partir de la Primera Guerra Mundial, como Suiza, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Bélgica, Liechtenstein y Mónaco, entre otros; las guaridas fiscales anómalas, que no encajan en ninguna de las clasificaciones precedentes, como Uruguay.

Delaware, entre otros). Asimismo, Estados Unidos mantiene una pequeña red satélite de ultramar, que comprende a las Islas Vírgenes de Estados Unidos, las Islas Marshall y Panamá (Shaxson, 2014). Sin duda la mayor guarida fiscal bajo la órbita de Estados Unidos es Panamá, con estrechas relaciones comerciales y políticas (hasta el año 1999, Estados Unidos controló la administración del Canal de Panamá y tuvo la soberanía compartida de la zona del canal de Panamá). Esta guarida ofrece una Zona Libre, donde la tasa de tributación es nula: no se imponen gravámenes por importaciones o reexportaciones, ni se grava el impuesto al valor agregado, los dividendos o ganancias de capital. Además, bajo la legislación panameña no hay registro de los beneficiarios efectivos de las corporaciones.

En el grupo de las guaridas europeas, se encuentra Países Bajos como una de las guaridas fiscales más importantes de Europa, donde los dividendos, las ganancias de capital y los intereses están exentos y existen regímenes de incentivo para compañías financieras con una tasa cercana al 5%. A su vez, sostiene una extensa red de convenios para evitar la doble imposición, que permite a las multinacionales reducir sus impuestos.

Entre los países de Latinoamérica, Uruguay resulta haber tenido un importante papel en el fenómeno de fuga de capitales de la Argentina. En gran medida, esto se debe a la utilización de las Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (SAFI) uruguayas por parte de residentes argentinos, que permitían la tenencia de acciones no nominativas, ocultando la titularidad de los patrimonios. Aunque el país vecino ha realizado ciertas modificaciones en su legislación doméstica, continúa siendo un canal muy utilizado por las empresas y personas argentinas debido a su flexibilidad normativa en torno al movimiento de capitales, y, también, con motivo de la cercanía existente entre los dos países.

En Argentina, las diez guaridas fiscales más utilizadas, como canales de transferencia y como destinos del capital, son: EE.UU., Uruguay, Panamá, Suiza, Países Bajos, Islas Caimán, Islas del Canal (Jersey y Guernesey), Islas Vírgenes Británicas, Bahamas y Bermudas. Esto se desprende del análisis de los bienes y rentas no declaradas en el exterior comunicado por la AFIP³⁸ en distintas oportunidades, de estimaciones de la Unidad de Información Financiera (UIF) en base al relevamiento de Reportes de Operación Sospechosas que involucraban guaridas fiscales, del estudio de la base de datos *online* publicada por ICIJ (*International Consortium of Investigative Journalists*) referida a la Argentina³⁹, en adición a las opiniones de entrevistados.

Casualmente, entre dichas jurisdicciones se encuentran, por un lado, Estados Unidos y su influencia, Panamá, y, por otro, varias dependencias británicas, Islas Caimán, Jersey, Guernesey, Islas Vírgenes Británicas, Bahamas y Bermudas. Al mismo tiempo, se advierte que Suiza y Países Bajos son dos países europeos que muestran un alto nivel de desarrollo. En este contexto, parecería ser que los esfuerzos nacionales por frenar la fuga de capitales son objeto de burla, ya que los países centrales, que cuentan con verdaderas herramientas para combatir este mercado *offshore*, se muestran –más allá de las palabras- desentendidos o, más bien, alineados con otros intereses, lejanos a los de los países en desarrollo.

³⁸ AFIP. Diálogo Fiscal - El Diario de la AFIP (8 de abril del 2014) Resultados del plan de inducción de regularización de sociedades off shore de los contribuyentes argentinos en el exterior. Disponible en: <http://www.dialogofiscal.gob.ar/comercioExterior/contribuyentesArgentinos.aspxUIF>

AFIP. Diálogo Fiscal - El Diario de la AFIP (25 de septiembre de 2014) La Argentina identifica a grandes evasores internacionales.

Conferencia de Prensa N° 120. 27 de Noviembre de 2014. Ver Diálogo Fiscal. El Diario de la AFIP. AFIP informó sobre la denuncia por las cuentas bancarias de argentinos en Suiza sin declarar. Disponible en: <http://www.dialogofiscal.gob.ar/panoramaFiscal/denunciasBancariasSuiza.aspx>

³⁹ Disponible en: <http://offshoreleaks.icij.org/search?country=AR&q=&ent=on&adr=on>

IV. Aspectos normativos relevantes y recomendaciones

Un aspecto que merece ser analizado es el concepto de elusión fiscal. Entre los especialistas en impuestos parece no haber consenso acerca de la licitud o ilicitud en torno a la figura de elusión fiscal, ni en cuanto a su definición. Algunos consideran la existencia de dos tipos de elusión fiscal, una lícita y otra ilícita. Por un lado, la “elusión fiscal lícita”, que se lleva a la práctica a través de la planificación fiscal, se refiere a que los contribuyentes pueden realizar acciones dentro del marco legal (explícito e implícito) para alivianar su carga tributaria, lo que comúnmente los profesionales en impuestos dan en llamar “economía de opción” y “mitigación fiscal”. Por otro lado, la “elusión fiscal ilícita” remite a aquellas prácticas elusivas que, si bien no transgreden la letra de la ley, contravienen el propósito y espíritu de la norma (Rajmilovich, 2013; Bertazza, 2013).

Aunque, bajo dicha perspectiva existe un margen no muy claro que diferenciaría a ambos “tipos” de elusión, considerando que *per se* la decisión de un contribuyente de minimizar su carga tributaria, en desacuerdo con su capacidad contributiva y con su riqueza, contraviene el propósito de las normas tributarias. Por lo que, en rigor de verdad, no podría decirse lícita la elusión fiscal cuando involucre la utilización de guardidas fiscales o países con regímenes preferenciales del exterior, con el objetivo de alivianar la carga impositiva local. A favor del contribuyente, suele decirse que éste tiene derecho a pagar la menor carga fiscal, ya que el artículo 19 de la Constitución Nacional establece que: “...*Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe*”. Sin embargo, la norma no puede analizarse desde su forma literal, sino que debe recurrirse a su objetivo y finalidad. En este sentido Tulio Rosembuj (2009) sostiene que el principio de abuso del derecho se basa en la superioridad de los valores que orientan el sistema formal del derecho para adecuarlo, evolutivamente a su contenido formal.

En concreto, lo que ocurre en la actualidad es que las empresas y personas con grandes patrimonios abonan nulas o mínimas tasas impositivas gracias a que cuentan con los servicios de profesionales de cuantiosos honorarios, mientras que las pequeñas empresas y los asalariados no pueden evitar el pago de sus tributos.⁴⁰ Es claro que no fue el espíritu del legislador ni es el propósito del ordenamiento jurídico tributario que aquellos con menor capacidad contributiva paguen mayores tasas impositivas. En definitiva, el problema es que todo ese dinero que las grandes empresas (o las personas con grandes patrimonios) no vuelcan a las arcas fiscales, para financiar los servicios esenciales que brinda el Estado, alguien ha de hacerlo, y éstos son el resto de los contribuyentes que no disponen de tales ventajas patrimoniales (Andres Knobel, 2013).

Otros especialistas consideran que la noción de elusión fiscal no difiere significativamente de la evasión fiscal (Echegaray, 2013; Palan et. al., 2010). Este trabajo considera más adecuada esta segunda visión respecto a las consecuencias que acarrear ambas conductas, ya que tanto la evasión como la elusión, constituyen actos defraudatorios al fisco⁴¹, que tienen por finalidad evitar el pago total o parcial de un impuesto y ocasionan

⁴⁰ Como ejemplo, Seabrooke y Wigan (2014) mencionan que la empresa mundialmente conocida Apple, en el año 2011 a través de un acuerdo de contribución de costos con una subsidiaria en Irlanda, pudo enviar aproximadamente 22.000 millones de dólares (el 64% de sus resultados globales antes de impuestos) a su compañía holding irlandesa, a pesar de que las operaciones de esta última empleaban solamente el 4% de la fuerza de trabajo global y alcanzaban el 1% de las ventas del grupo, y que la tasa promedio efectiva de impuestos de las ganancias globales de Apple era 2,5%.

⁴¹ Según el artículo 46 de la Ley de Procedimiento Tributario (Ley N° 11.683), quien mediante declaraciones engañosas u ocultación maliciosa, sea por acción u omisión, defraudare al fisco, deberá ser sancionado. Asimismo, el artículo 47 inciso e) de esa misma ley establece que se presume, salvo prueba en contrario, que existe la voluntad de producir declaraciones engañosas o de incurrir en ocultaciones maliciosas cuando se declaren o hagan valer tributariamente formas o estructuras jurídicas inadecuadas o impropias de las prácticas de comercio, siempre que ello oculte o tergiverse la realidad o finalidad económica de los actos, relaciones o situaciones con incidencia directa sobre la determinación de los impuestos. De allí se

las mismas severas consecuencias fiscales. La crucial diferencia entre ambas es que la primera se realiza contrariando la legislación tributaria, mientras que la segunda cumple literalmente la letra de la ley, pero va en contra de su espíritu y objetivo.

Dado que no existe un consenso uniforme sobre las mencionadas definiciones, a los fines de este trabajo, se propone la siguiente conceptualización. La *elusión fiscal* es entendida como un ilícito tributario, dado que produce defraudación al fisco como en el caso de la evasión fiscal, y se la define como la acción deliberada del contribuyente para minimizar su carga tributaria, utilizando figuras jurídicas que, aunque elaboradas bajo el marco legal, no se condicen con la realidad económica, o mediante prácticas abusivas contrarias al objetivo y espíritu de las normas tributarias, pese a que cumplimenten con las mismas de un modo formal (o aparente).

En el ordenamiento jurídico doméstico se encuentra el principio de realidad económica, previsto en los dos primeros artículos de la Ley de Procedimiento Tributario (Ley N° 11.683), que determina que para la interpretación de las normas impositivas se atenderá a la finalidad de las mismas y a su significación económica, y establece la preeminencia de la intención económica por encima de las estructuras jurídicas seleccionadas por el contribuyente.

Corti (2012) sostiene que: *“La experiencia administrativa y judicial argentina fue excelente hasta su desmantelamiento por la última dictadura cívico-militar”* (p.11). Entre los años 1973 y 1976 (presidencia de Cámpora / Perón) se dictaron cinco fallos judiciales por la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁴² ejemplificadores de la aplicación del principio de la realidad económica y el Congreso Nacional recogió dicha doctrina sancionando diversas leyes; las cuales, entre 1976 y 1977, fueron modificadas y derogadas, acabando con la doctrina judicial mencionada. A partir de la dictadura militar de 1976 se adoptó en el país el criterio de los precios de transferencia o *“arm’s length”*, aceptando la ficción de los contratos y precios entre empresas que integran un mismo conjunto económico (Grondona, 2014). Más tarde, con la reforma de la Ley de Impuesto a las Ganancias del año 1998, se incorporó la vinculación económica y la fijación de precios intragrupo, aceptando explícitamente la validez los contratos hacia el interior de un conjunto económico. Desde el inicio de estas reformas, los tribunales actuaron bajo el nuevo marco normativo, alejándose del principio de realidad económica.

Tanto las “Cuatro Grandes” como los bancos internacionales se hallan vinculados, en el plano global, a un gran número de casos de elusión y/o evasión fiscal mediante la utilización de guaridas fiscales. En el plano local, a pesar de la presencia de prácticas elusivas que configuran un claro abuso del derecho tributario, la vigencia del principio de realidad económica y la existencia de vastas figuras jurídicas en la legislación doméstica donde encuadra la responsabilidad profesional de los “facilitadores”, se hallan escasas causas penales que involucran profesionales por motivos de asesoramiento, considerando que los casos de fraude sofisticado son los que necesitan indefectiblemente de asesoramiento profesional, fiscal, jurídico y financiero, para ser cometidos. En efecto, resulta difícil que se sancione la participación de profesionales en dichas prácticas siendo que los propios contribuyentes no suelen ser penados.

Parecería ser que la legislación vigente (o la interpretación de aquellos que deben hacerla cumplir) resulta insuficiente para que el fisco logre encuadrar dichas acciones de elusión

desprende que las prácticas elusivas son conductas defraudatorias fiscales y, por tanto, ilícitas, pudiendo constituir un delito fiscal penal si cumple con los presupuestos de la ley Penal Tributaria N° 24.769 (ver Echegaray, 2013).

⁴² “Parke Davis y Cía. de Argentina, S. A. I. C.” (31/7/73, Fallos 286:97), “Compañía Swift de La Plata S. A. Frigorífica”, (4/9/73, Fallos 286:257), “Mellor Goodwin S. A. C. I. y F” (18/10/73, Fallos 287:79), “Rheinstahl Hanomag Cura S. A.” (17/12/73, Fallos 287:450, considerando 6°), y “Ford Motor Argentina, S. A.” (2/5/74, Fallos 288:333).

sancionables como defraudación fiscal. Por ello, podría analizarse la adición de otros elementos, que sirvan de complemento al principio de realidad económica, como las doctrinas internacionales de la *sustancia económica* (“*economic substance*”)⁴³, que exige la existencia de sustancia para que sea válida la operación desde el punto de vista fiscal, y la doctrina de “*business purpose*” (propósito del negocio), que exige además una finalidad comercial y no fiscal (Calderón Carrero y Ruiz Almendral, 2010). Adicionalmente, será preciso analizar la posibilidad de tipificar la figura de elusión fiscal en el ordenamiento jurídico penal para erradicar la posibilidad de que existan diversas interpretaciones acerca de su punibilidad. Como así también, un aspecto relevante a revisar es la regulación de las actividades profesionales, ya que, por ejemplo, para el caso de los asesores impositivos, no suelen mediar documentos que los comprometan profesionalmente, ya que no tienen obligación de documentar y/o certificar la planificación fiscal que realicen en favor del contribuyente.

El plano internacional, representa un frente bastante más complejo de combatir que el interno, puesto que las autoridades fiscales locales no controlan la información referida a las partes extranjeras, ya sean vinculadas o terceras ajenas. En este punto se ha intentado avanzar en los últimos años a través de la firma de Convenios de Intercambio de Información Tributaria con numerosas naciones (incluso con guaridas fiscales), que permiten la obtención de información de la parte extranjera, aunque, en mayor medida, a partir de solicitudes precisas “caso por caso” del fisco interesado, y con frecuencia, sólo cuando existe una actuación judicial previa, lo que limita fuertemente la eficacia de estos acuerdos. Se espera avanzar hacia un nuevo estándar global, a partir del desarrollo de “acuerdos automáticos y masivos” de intercambio de información (*AIE, Automatic Information Exchange*), de tipo bilateral y/o multilateral (Gaggero et. al., 2013). En relación a este punto, en octubre de 2014, 51 países⁴⁴ han firmado un convenio multilateral de intercambio automático de información en forma temprana (*Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information*), que resultarían ser de mayor efectividad para el fisco argentino. En tal sentido, sería importante que el intercambio automático de información vaya acompañado de la obligatoriedad de crear registros de los titulares y beneficiarios finales de *trusts*, fundaciones y sociedades radicadas en todos los países comprometidos a la firma de los convenios, de lo contrario, pierde sentido el intercambio en sí mismo.

Por otro lado, es preciso mencionar que, con el impulso de los países del G-20, en julio de 2013, la OECD (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) lanzó un Plan de Acción contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (*BEPS Project*)⁴⁵, identificado 15 acciones necesarias para paliar dicha problemática.⁴⁶ Sin embargo, dichas acciones representan parches al crítico sistema tributario internacional y no resuelve sus errores esenciales, como es el caso de la noción de “entidad separada”. El criterio de *arm's length*⁴⁷ es una de las grandes fallas del sistema, que considera a las distintas entidades vinculadas que realizan una transacción como entidades separadas. En consecuencia, esta situación debería ser objeto de revisión, y ante la existencia de entidades vinculadas correspondería presuponer cierta manipulación artificial significativa de las operaciones entre las mismas. Por ello merece ser discutida la concepción acerca

⁴³ En Estados Unidos se ha llevado adelante la codificación de la doctrina de la sustancia económica, mediante la legislación de “*Health Care and Education Reconciliation Act*” que agrega el artículo 7701(o) al *Internal Revenue Code*.

⁴⁴ Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/multilateral-competent-authority-agreement.htm>.

⁴⁵ OECD (2013), Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, OECD Publishing. Acceso libre a través de la página web: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207813-es>

⁴⁶ Los países miembros del G-20 que no son de la OCDE (Argentina, Brasil, China, India, Indonesia, Rusia, Arabia Saudita y Sud África) han sido aceptados como miembros plenos de los grupos de trabajo de la OCDE sobre BEPS.

⁴⁷ Ver Grondona (2014).

de las entidades vinculadas de un empresa transnacional como “conjunto económico” (Corti y Martínez de Sucre, 1976) o como “empresa única” (Picciotto, 2014), en contraposición con la de “entidad separada”. Si bien la misma legislación local establece que este tipo de transacciones entre entidades vinculadas *“...no serán consideradas ajustadas a las prácticas o a los precios normales de mercado entre partes independientes”*⁴⁸, es decir, se asume que no son partes independientes, la misma norma avala la realización de contratos entre empresas vinculadas, por lo cual, se simula una ficticia fijación de precios entre partes independientes para establecer el valor de las transacciones según diversos métodos establecidos. En otras palabras, los contratos entre partes vinculadas actualmente funcionan como una ficción jurídica; ya que, para que medie esquema contractual, sería necesario contar con dos partes independientes, con intereses diferenciados y con capacidad mínima de deliberación. No obstante, en términos de realidad jurídica y realidad económica, la casa matriz y su filial, por ejemplo, son dos divisiones de una misma empresa y el “contrato” efectuado entre ambas no responde a los presupuestos mínimos del instituto jurídico de que se trata (Corti y Martínez De Sucre, 1976). En el mismo sentido, Tulio Rosembuj (2009) sostiene *“...la propia existencia de un conjunto vinculado, de partes vinculadas, establece un cierto entorno de manipulación artificial de las operaciones transfronterizas. O, al menos, propicia un análisis subjetivo del modo en que actúa el conjunto vinculado como organización única y unitaria”* (p.33).

En muchos casos, estos contratos funcionan como un verdadero saqueo a la economía nacional, dado que el único propósito de su realización es la disminución de la carga imponible local y la transferencia de utilidades al exterior. En principio, será preciso redefinir el concepto de “conjunto económico”, considerando que las empresas vinculadas, en términos de realidad económica, carecen de independencia jurídica, y, por tanto, muchas de las operaciones realizadas entre ellas deben ser tratadas como aportes o utilidades.

En el caso de los préstamos recibidos por parte de empresas vinculadas del exterior, que, si bien están limitados a nivel local por La Ley de Impuesto a las Ganancias, existen diversas interpretaciones acerca de la deducibilidad de sus intereses y la jurisprudencia resulta ser contradictoria en esta materia. La creación de deuda entre partes vinculadas tiene como efecto la transferencia de utilidades al exterior en concepto de intereses, por un lado, y, por otro, la deducibilidad de los mismos, lo que ocasiona la erosión de la base imponible local. En muchos casos, el enfoque de los tribunales se centra en la veracidad de la tasa de interés, es decir, se analiza si los intereses abonados por una filial local a una matriz no residente superan lo que hubiera sido acordado entre empresas independientes en el mercado, a pesar de no ser éste el punto central del debate. Pues, considerando que las partes no son independientes económicamente, el contrato de préstamo en sí mismo podría ser un montaje puramente artificial para obtener ventajas fiscales. En este sentido, resulta necesario avanzar en la especificación de la norma, tratando a los préstamos intragrupo, en principio, como aportes de capital; lo que sería más acorde a la realidad económica.

⁴⁸ Véase el Artículo 15 de la Ley de Impuesto a las Ganancias.

V. Conclusiones preliminares

Las complicadas operaciones internacionales, que realizan los entramados de las empresas multinacionales, y los instrumentos financieros complejos, que emplean los residentes con grandes patrimonios, limitan el accionar fiscalizador. Por un lado, debido al enorme aparato con el que cuentan los facilitadores de servicios *offshore*, que usualmente anula las posibilidades de control de las administraciones tributarias. Por otro lado, la gran dificultad de las autoridades fiscales argentinas para identificar los mecanismos elusivos se agrava por la imposibilidad de controlar las redes de vinculaciones en el exterior y sus operaciones, dado que actualmente sólo pueden acceder casi exclusivamente a información local y no todavía -salvo casos excepcionales- a registros internacionales (al menos, en una escala relevante).

Si bien se identifica un posible avance en torno a este punto, en razón del compromiso reciente de numerosas naciones en orden a intercambiar información de forma automática, mientras perdure la presencia de amplias brechas entre los regímenes impositivos de los distintos países, y por la mera existencia de centros especializados proveedores de servicios *offshore* -y de firmas de profesionales que promocionan estos servicios-, cualquier avance tendrá, probablemente, limitada efectividad.

El criterio de *arm's length*⁴⁹ (incorporado a nivel nacional a partir de la dictadura militar de 1976) es una de las grandes fallas del sistema tributario internacional, no obstante lo cual continúa siendo respaldado por la OECD. Por otra parte, existen diversos aspectos de política que no han sido impulsados a nivel internacional y que revisten gran importancia; la posibilidad de establecer a nivel global una tasa impositiva acordada como estándar mínimo a las ganancias corporativas, la obligatoriedad de presentar balances corporativos en todas las jurisdicciones y registrar a los beneficiarios efectivos de *trusts*, fundaciones, instrumentos financieros y corporaciones, serían algunos de los más importantes.

A pesar de que la OECD permitiría -a través del plan de acción BEPS- la puesta en marcha de importantes acciones para limitar el alcance del uso de las guaridas fiscales y pretenda finalizar con los mecanismos de erosión de la base imponible, no se puede pasar por alto que entre los países que impulsan, se supone, la promoción y búsqueda de la transparencia tributaria y financiera global se encuentran el Reino Unido y los Estados Unidos. Sin embargo, ambos mantienen guaridas fiscales dentro de sus propias fronteras y sostienen redes de alcance global que comprenden numerosos territorios *offshore* bajo su dependencia, los cuales constituyen un completo sistema de jurisdicciones especializadas en servicios *offshore*.

Los países en desarrollo -los de bajo y medio nivel de desarrollo- continúan siendo los principales perjudicados por este estado de cosas y, bajo las actuales circunstancias, difícilmente pueda detenerse tal drenaje de recursos, con destino final muy usualmente en favor de los más poderosos centros de las finanzas globales (Nueva York y Londres).

Pese a que, numerosas naciones levantan las banderas de la lucha por la transparencia fiscal internacional, en los hechos, la arquitectura financiera global y su sustancial opacidad persisten intactas -en una evidente jerarquización mundial, que sitúa a Europa y a los Estados Unidos como pilares del dispositivo- y, en el momento, el sistema tributario internacional continúa desguzando a los sistemas jurídicos tributarios de los países en desarrollo, a través de las numerosas guaridas fiscales, y el formidable aparato profesional contable, legal y financiero, que se ha descrito, al servicio de los intereses de

⁴⁹ Ver Grondona (2014).

las corporaciones y de los “ricos globales”, y apartado sustancialmente de los intereses de los países en desarrollo.

De todo lo expuesto surge que, más allá de los esfuerzos nacionales que puedan realizarse en torno al combate de la elusión y evasión internacional y la fuga de capitales, que, por cierto, servirán en gran medida para restringir la industria local del fraude fiscal, resulta imperiosa una transformación a nivel global, que necesariamente involucre el consenso de los estados soberanos que componen hoy las guardas fiscales y, principalmente, de aquellos países desarrollados que inciden en las decisiones de sus dependencias y que constituyen los primordiales responsables de esta infraestructura global inmune.

VI. Bibliografía

Libros, Informes y Publicaciones.

BERCOVICH, A. y REBOSSIO, A. (2013) **Estoy verde. Dólar, una pasión argentina.** Editorial Aguilar. Buenos Aires, junio de 2013.

BERTAZZA, H., J. (2013) **Evasión fiscal y Administración Tributaria.** 1ra Edición. Buenos Aires: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Abril de 2013.

CALDERÓN CARRERO, J., M. y RUIZ ALMENDRAL, V. (2010) **La codificación de la ‘doctrina de sustancia económica’ en EE.UU. como nuevo modelo de norma general anti-abuso: la tendencia hacia el ‘sustancialismo’.** Págs. 37 a 75 de “La fiscalidad directa en la Unión Europea: entre competencia y convergencia”.

CHRISTENSEN, J. (2007) **The corruption interface. Tax havens, bankers and dirty money flows.** Tax Justice Network. Accountancy Business and the Public Interest, Vol. 6, No. 1, 2007.

CORTI, A., H., M. y MARTINEZ DE SUCRE, V. (1976) **Multinacionales y Derecho.** Ediciones de la Flor. Buenos Aires, 1976.

CORTI, A., H., M. (2012) **Algunas reflexiones sobre los mecanismos de exacción de la renta impositiva nacional. A propósito de las ficciones de contratos al interior de los conjuntos económicos.** Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).

ECHEGARAY, R. (2013) **La administración tributaria frente al contribuyente global: aspectos técnicos y prácticos relevantes.** 1ª ed. La Ley. Buenos Aires, 2013.

GAGGERO, J., CASPARRINO, C. y LIBMAN, E. (2007) **La Fuga de Capitales. Historia, Presente y Perspectivas.** CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 14. Buenos Aires, Mayo de 2007.

GAGGERO, J., KUPELIAN, R. y ZELADA, M., A. (2010) **La Fuga de Capitales II. Argentina en el escenario global (2002-2009).** CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 29. Buenos Aires, Julio de 2010.

GAGGERO, J., RUA, M. y GAGGERO, A. (2013) **Fuga de Capitales III. Argentina (2002-2012). Magnitudes, evolución, políticas públicas y cuestiones fiscales relevantes.** CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 52. Buenos Aires, Diciembre 2013

GAGGERO, J., RUA, M. y GAGGERO, A. (2013) **ARGENTINA. FUGA DE CAPITALES (2002-2012), AABA/CITY UNIVERSITY/TJN Research Workshop on BEPS and the Future of Corporate Taxation** (co-organised by the Association for Accountancy & Business Affairs and Tax Justice Network), Londres, Julio de 2013.

GRONDONA, V. (2014) **Fuga de capitales IV. Argentina, 2014. La manipulación de los “precios de transferencia”.** Con la supervisión de Jorge Gaggero. CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 58. Buenos Aires, Junio de 2014.

GUTIÉRREZ DE PABLO, G. (2012) **Bancos offshore: diversos aspectos sobre su utilización a través de instrumentos financieros.** Agencia Estatal de Administración Tributaria. Cuadernos de Formación. Colaboración 3/13. Volumen 16/2013.

HARARI, M., MEINZER, M. y MURPHY, R. (2012) **Mapping Financial Secrecy. Key Data Report. Financial Secrecy, Banks and the Big 4 Firms of Accountants.** TAX JUSTICE NETWORK. Octubre de 2012.

HENRY, J., S. (2012) **THE PRICE OF OFFSHORE REVISITED**. TAX JUSTICE NETWORK. Julio de 2012.

HOUSE OF COMMONS, COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS (2013) **Tax avoidance: the role of large accountancy firms**. Forty-fourth Report of Session 2012–13. HC 870. Londres, Abril de 2013.

KAR, D. y FREITAS, S. (2012.) **Illicit Financial Flows from developing countries: 2001 -2010**. GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY. Diciembre de 2012.

KNOBEL, A. (2013) **If it looks like a duck, acts like a duck, earns like a duck, and it actually is a duck... why on earth tax it like a mosquito?** Tackle Tax Havens. Febrero de 2013. Disponible en: <http://www.tackletaxhavens.com/2013/02/if-it-looks-like-a-duck-acts-like-a-duck-earns-like-a-duck-and-it-actually-is-a-duck%E2%80%A6-why-on-earth-tax-it-like-a-mosquito/>

MITCHELL, A. y SIKKA, P. (2011). **THE PIN-STRIPE MAFIA: HOW ACCOUNTANCY FIRMS DESTROY SOCIETIES”**

MURPHY, R. (2010). **Where 4 art thou? A geographic study of the Big 4 firms of accountants**. TAX RESEARCH UK. Agosto 2010. Acceso libre a través de: <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/Where4Art.pdf>

OECD (2013) **Addressing Base Erosion and Profit Shifting**. Paris. Febrero de 2013.

OECD (2014) **Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. Declaration on automatic exchange of information in tax matters**. Adopted on 6 May 2014. Paris, 6-7 Mayo de 2014.

OECD (2013) **Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios**, OECD Publishing. Acceso libre a través de la página web: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207813-es>

OECD (2014) **Public Discussion Draft. BEPS Action 2: Neutralise the Effects of Hybrid Mismatch Arrangements (Recommendations for Domestic Laws)**. Discusión abierta del 19 de marzo de 2014 al 2 mayo 2014. Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/discussion-drafts-action-2-hybrid-mismatch-arrangements.htm>

OECD (2014) **Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information. Common Reporting Standard**. Paris, febrero de 2014. Disponible en <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Automatic-Exchange-Financial-Account-Information-Common-Reporting-Standard.pdf>

OECD (2008) **Study into the role of tax intermediaries**. ISBN-978-92-64-04179-0

PALAN, R., MURPHY, R. y CHAVAGNEUX, C. (2010) **Tax Havens. How Globalization Really Works**. A volume in the series: Cornell Studies in Money. Nueva York, 2010.

PICCIOTTO, S. (2014) **Informe sobre Erosión de la base tributaria y deslocalización de beneficios (BEPS). Implicancias para los países en vía de desarrollo**. Tax Justice Network. Enero de 2014.

RAJMILOVICH, D., M. (2001) **La renta mundial en el impuesto a las ganancias**. 1ª ed. La Ley, Buenos Aires.

RAJMILOVICH, D., M. (2013) **Planificación fiscal internacional**. 1a ed. La ley, Buenos Aires.

ROSEMBUJ, T. (2009) **Minimización del impuesto y responsabilidad social corporativa**. Editorial el Fisco - G.L.E.T. S.L. Barcelona, 2009.

RUA, M., B. (2014) **Fuga de capitales V. Argentina, 2014. Los “facilitadores” y sus modos de acción**. Con la supervisión de Jorge Gaggero. CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 60. Buenos Aires, Agosto de 2014.

SEABROOKE, L. y WIGAN, D. (2014) **The Governance of Global Wealth Chains**. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Working Paper 839.

SHAXSON, N., CHRISTENSEN, J. y MATHIASON, N. (2012) **Inequality, you don't know the half of it. (Or why Inequality is worse than we thought)**. TAX JUSTICE NETWORK. Julio de 2012.

SHAXSON, N. (2014) **Las islas del tesoro: los paraísos fiscales y los hombres que se robaron el mundo**. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica, 2014.

SIKKA, P. y WILLMOTT, H. (2013) **The Tax Avoidance Industry: Accountancy Firms on the Make**. UNIVERSITY OF ESSEX y ESSEX BUSINESS SCHOOL. Febrero de 2013.

SWISS BANKERS ASSOCIATION (2013) **The Financial Centre: Engine of the Swiss Economy**. SwissBanking. Julio de 2013. Disponible en: http://www.swissbanking.org/en/20130715-fp_motor_der_schweizer_wirtschaft.pdf

TASK FORCE, CHRISTIAN AID, TAX JUSTICE NETWORK, TUC, TAX RESEARCH UK (2010) **Taxing Banks. A Report submitted to the International Monetary Fund**. Febrero de 2010.

TAX JUSTICE NETWORK (2009) **Where on earth are you? Major corporations and tax havens**. Revised Version. Abril de 2009.

TAX RESEARCH UK (2010) **Tax Briefing. Tax avoidance, evasion, compliance and planning**. Julio de 2010.

THE BOSTON CONSULTING GROUP (2011) **Global wealth 2011. Shaping a new tomorrow. How to capitalize on the momentum of change**. Mayo de 2011.

THE BOSTON CONSULTING GROUP (2012) **Global wealth 2012. The battle to Regain Strength**. Mayo de 2012.

UNITED STATES BANKRUPTCY COURT SOUTHERN DISTRICT OF NEW YORK (2004) **In re: WORLDCOM, INC**. et al. Chapter 11, Case No. 02-13533 (AJG). Enero de 2004.

UNITED STATES SENATE, JOINT COMMITTEE ON TAXATION (2003) **Volume 1: Report of the Investigation of Enron Corporation and Related Entities regarding Federal Tax and Compensation Issues, and Policy Recommendations**, Febrero de 2003.

UNITED STATES SENATE, PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATIONS (2003) **The Tax Shelter Industry: The Role of Accountants, Lawyers and Financial Professionals**. Noviembre de 2003.

UNITED STATES SENATE, PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATIONS (2005) **The Role of Professional Firms in the US Tax Shelter Industry**, Febrero de 2005.

UNITED STATES SENATE, PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATIONS (2006) **TAX HAVEN ABUSES: THE ENABLERS, THE TOOLS AND SECRECY.** Agosto de 2006.

UNITED STATES SENATE, PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATIONS (2008), **TAX HAVEN BANKS AND U. S. TAX COMPLIANCE.** Julio de 2008.

UNITED STATES SENATE, PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATIONS (2008) **Dividend tax abuse: How offshore entities dodge taxes on U.S. stock dividends.** Septiembre de 2008.

UNITED STATES SENATE, PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATIONS (2012) **U.S. VULNERABILITIES TO MONEY LAUNDERING, DRUGS, AND TERRORIST FINANCING: HSBC CASE HISTORY.** HEARING BEFORE THE PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATIONS. Julio de 2012.

UNITED STATES SENATE, PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATIONS (2014) **OFFSHORE TAX EVASION: The Effort to Collect Unpaid Taxes on Billions in Hidden Offshore Accounts.** Febrero de 2014.

**48° JORNADAS INTERNACIONALES
DE FINANZAS PÚBLICAS**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

2015

**“Sobre la Flexibilidad Presupuestaria. Análisis del caso de la
Provincia de Buenos Aires”**

Ramiro Ruiz del Castillo¹

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad Nacional de La Plata

rrecast@econo.unlp.edu.ar

¹ El autor quiere agradecer los valiosos comentarios y colaboración de Federico Collino y Fabián Turiansky, del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. No obstante, todas las opiniones, errores u omisiones son de su exclusiva responsabilidad.

INDICE

Introducción	pág. 1
1) Acerca del Presupuesto Público	pág. 3
1.1) <i>Nociones Generales sobre el Presupuesto Público</i>	pág. 3
1.2) <i>Funciones del Presupuesto</i>	pág. 3
1.3) <i>Posibles tensiones entre las Funciones del Presupuesto Público</i>	pág. 6
1.4) <i>Algunas disfuncionalidades presupuestarias</i>	pág. 6
2) Sobre las Inflexibilidades Presupuestarias	pág. 8
2.1) <i>Sobre los efectos de las Inflexibilidades Presupuestarias</i>	pág. 9
2.2) <i>Clasificación de Inflexibilidades Presupuestarias</i>	pág. 10
3) La “deseabilidad” de Flexibilidad Presupuestaria	pág. 12
3.1) <i>La importancia de la función política del Presupuesto para lograr flexibilidad</i>	pág. 14
4) Un breve análisis del caso de la Provincia de Buenos Aires	pág. 15
4.1) <i>La Inflexibilidad del Gasto Público</i>	pág. 15
4.2) <i>Sobre las Modificaciones del Presupuesto Provincial</i>	pág. 17
5) A Modo de síntesis: hechos estilizados, hallazgos y recomendaciones	pág.20
6) Referencias Bibliográficas	pág. 23
Anexo: Delegación de Facultades para Modificaciones Presupuestarias	pág.25

Introducción

El Presupuesto Público es la expresión financiera de los objetivos y acciones que los gobiernos pretenden llevar a cabo en un período determinado. De esta manera, el presupuesto comprenderá todos los recursos y gastos previstos para un ejercicio fiscal.

De forma breve y genérica se pueden mencionar las etapas del proceso presupuestario, que incluye la formulación, aprobación, ejecución y control y evaluación de los recursos y gastos involucrados. En este proceso presupuestario, los agentes más importantes son los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que interactúan de diversa manera en las distintas etapas de dicho proceso, a partir de las distintas facultades que se les asigne. A partir de lo presentado resulta posible distinguir diversas dimensiones relativas al Presupuesto Público: *i)* los roles que juegan los Poderes del Estado; *ii)* la relación del Presupuesto con la provisión de bienes y servicios por el Estado; *iii)* la posibilidad de modificaciones presupuestarias.

En particular, la capacidad de realizar modificaciones presupuestarias estará mu y ligada al nivel de inflexibilidad o rigidez del Presupuesto. En términos generales, las inflexibilidades o rigideces fiscales son restricciones institucionales que limitan la capacidad de modificar el nivel o estructura del presupuesto público en un plazo determinado, tanto estableciendo inmovilidades en las erogaciones como en la afectación de recursos tributarios.

La presencia de inflexibilidades lleva a plantear la pertinencia de revisar la “deseabilidad” de la flexibilidad presupuestaria, y las capacidades necesarias para su ejercicio. En particular, respecto de la etapa de ejecución del presupuesto, debe tenerse presente que la mayor parte de los cambios presupuestarios se producen en la fase de implementación por parte del Ejecutivo, lo que según las circunstancias y potestades conferidas en cada caso tenderá a darle mayor poder a esta rama del Estado.

Por otra parte, a partir de las diferentes normas relativas al proceso presupuestario (que claramente difieren entre países), los Parlamentos tienen un rol limitado en las reasignaciones o modificaciones presupuestarias, que tienen lugar principalmente en el interior del Poder Ejecutivo. Junto con esto, es habitual la creación de fondos extra-presupuestarios de diversa índole, con el propósito de “independizar” el manejo de una porción de los recursos públicos por parte del Ejecutivo.

También resulta relevante considerar cuál será el tratamiento de las reasignaciones presupuestarias y de qué forma se manejan potenciales recursos adicionales para el fisco, básicamente, a raíz de una mayor recaudación impositiva que la estimada o esperada. En este caso, las alternativas serían: *i)* que el Congreso tenga participación en el destino de esos recursos adicionales; *ii)* que el Poder Ejecutivo goce de amplias libertades de asignación.

Sobre el propósito del trabajo

Bajo este marco conceptual, el presente documento, que es parte de un trabajo en proceso de avance, revisará, en primer lugar, las principales nociones acerca del proceso presupuestario, y el rol para los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el mismo repasando cuestiones tanto teóricas como experiencia internacional relevante.

En segundo lugar se hará un repaso sobre diversas cuestiones vinculadas a las inflexibilidades presupuestarias, su clasificación y posibles efectos, así como de las razones que puedan justificar o hacer deseable una mayor flexibilidad presupuestaria.

Luego, se hará un análisis particular sobre el nivel de rigidez del Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires, tanto por el lado del gasto como de la asignación específica de recursos, complementado con una revisión del peso y destino de las modificaciones presupuestarias en la ejecución del Presupuesto provincial.

Posteriormente, se presentarán conclusiones del trabajo, y se buscará avanzar en posibles propuestas para la gestión del proceso presupuestario (y en especial modificaciones presupuestarias) en el caso de la Provincia de Buenos Aires.

1) Acerca del Presupuesto Público

1.1) Nociones Generales sobre el Presupuesto Público

El primer paso en este documento es definir el objeto de estudio, es decir ¿qué es el Presupuesto Público?. De manera muy amplia o general, se puede afirmar que el Presupuesto es el presupuesto es la expresión, en términos financieros, de lo que el gobierno pretende llevar a cabo en un período determinado. Según la Ley 13767 de Provincia de Buenos Aires, el presupuesto comprenderá todos los recursos y gastos previstos para un ejercicio fiscal.

Tomando las definiciones de la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP)², el Presupuesto Público es “el instrumento a través del cual el Poder Legislativo establece los niveles máximos de gastos que el Poder Ejecutivo puede realizar, así como también autoriza el endeudamiento y las aplicaciones financieras en que éste puede incurrir, en un determinado período anual³”.

Junto a esto se señala que “el responsable de su formulación y ejecución es el Poder Ejecutivo, mientras que el Poder Legislativo lo aprueba, convirtiéndolo en ley antes del comienzo de cada ejercicio”.

Asimismo se postula que “los gastos aprobados surgen de los bienes y servicios que el Estado, en sus tres poderes, se propone producir y proveer a la sociedad... mediante programas, los cuales son ejecutados por organismos, instituciones o entes públicos”.

También se reconoce que “durante el transcurso de un ejercicio, los niveles autorizados de gastos, endeudamiento y aplicaciones financieras pueden modificarse en función de las necesidades surgidas con posterioridad a la aprobación de la ley, o por cambios en el contexto económico que implique que los recursos estimados o las fuentes financieras autorizadas inicialmente no puedan alcanzarse”.

Por último, se destaca que al finalizar el ejercicio presupuestario, “el Poder Ejecutivo debe remitir al Poder Legislativo la ejecución presupuestaria, para su aprobación. Esta remisión se realiza mediante el documento con rango constitucional, denominado Cuenta de Inversión”.

A partir de lo presentado resulta posible distinguir diversas dimensiones relativas al Presupuesto Público: *i)* los roles que juegan los Poderes del Estado; *ii)* la relación del Presupuesto con la provisión de bienes y servicios por el Estado; *iii)* la posibilidad de que se den modificaciones presupuestarias; *iv)* la importancia de la rendición de cuentas por parte del Poder Ejecutivo. En base a esto se organizarán distintas partes del documento.

1.2) Funciones del Presupuesto⁴

A pesar de ser un solo instrumento gubernamental, el Presupuesto Público cumple varias funciones en simultáneo, entre las que se deben mencionar las de tipo *político – institucional*, la *económica* y la *gerencial*. Mientras que las funciones institucionales se

² Ver Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP), “Qué es el Presupuesto Público”, en <http://www.asap.org.ar/institucional/que-es-el-presupuesto-publico>

³ Entre otras definiciones, en el Presupuesto también se autoriza la planta de recursos humanos y otras operaciones como el otorgamiento de avales o los préstamos a terceros. En general, en Argentina el período fiscal val del 1º de Enero al 31 de Diciembre de cada año.

⁴ Este y los siguientes acápite se basan en Marcel *et al* (2014).

orientan hacia la búsqueda de acuerdos políticos, las funciones económicas priorizan la lógica de la política fiscal en la búsqueda de estabilización macroeconómica y las funciones gerenciales ponen en relevancia la importancia de flexibilidad para la gestión pública.

Función Político - Institucional

El presupuesto público tiene una base esencialmente político – institucional, y se constituye como el instrumento legal a través del cual el Poder Legislativo, como ya se dijo, establece los niveles máximos de gastos que el Poder Ejecutivo puede realizar, así como también autoriza el endeudamiento y las aplicaciones financieras en que éste puede incurrir, en un determinado período anual, y los criterios básicos para su asignación/distribución y desembolso.

Es posible destacar que, desde el punto de vista institucional, los presupuestos públicos tienen tres características comunes: *i)* se constituyen como la base para la operación financiera del gobierno; *ii)* les corresponde ajustarse a un ciclo regular de formulación, aprobación y ejecución; *iii)* necesitan de la aprobación parlamentaria.

Es así que “la mayor parte de las decisiones del gobierno conducen a acciones que se manifiestan en el presupuesto, éste se constituye en uno de los instrumentos más importantes para cumplir la función de gobierno” (MECON 2011). De esta manera, los presupuestos son un instrumento que, a partir de su formulación por parte del Ejecutivo y de su aprobación por la Legislatura, en definitiva resumen un amplio espectro de compromisos entre actores político –institucionales con motivaciones, representaciones e intereses muy diversos.

Como se señala en Tamayo Sáez (en Bañón y Carrillo 1997) “el análisis del presupuesto de una organización pública, y su evolución en el tiempo, es el mejor modo de medir con precisión qué temas componen su agenda (institucional) y qué orden de prioridades han establecido sus directivos”.

A pesar de estos rasgos comunes, se debe destacar que hay una importante variedad de arreglos institucionales en los distintos países y gobiernos, que en definitiva reflejarán el poder relativo de los diversos agentes involucrados en el proceso presupuestario, sus interacciones y cómo es la resolución de controversias o discrepancias en la asignación y gestión de recursos.

Entre estos diferentes arreglos institucionales deben considerarse: *i)* el grado de centralización de las decisiones del Ejecutivo en la formulación del presupuesto; *ii)* el poder de la Legislatura para modificar el presupuesto propuesto por el Ejecutivo; *iii)* los límites temporales, procedimentales y cuantitativos a la discusión del presupuesto en la Legislatura; *iv)* el poder de veto del Ejecutivo sobre el presupuesto aprobado por la Legislatura; *v)* la flexibilidad con que cuenta el Ejecutivo para ejecutar el presupuesto una vez aprobado; *vi)* la autonomía del órgano de control externo y los poderes de este para fiscalizar la gestión financiera, y los mecanismos de rendición de cuentas, entre otros.

Desde algunos años atrás hay diversos estudios que indagan sobre las cuestiones de la institucionalidad presupuestaria y sus relaciones con la política fiscal. En particular, Alesina y Perotti (1995)⁵ postulan la existencia de dos tipos de sistemas, según qué actores institucionales concentra el mayor poder de decisión en relación al presupuesto público: *i)* sistemas colegiados donde es la Legislatura y, dentro del propio Poder Ejecutivo, es el gabinete, o un comité de ministros, el responsable por la toma de las principales decisiones

⁵ Citado en Marcel *et al* (2014).

presupuestarias; *ii*) sistemas jerarquizados, donde el poder de decisión sobre cuestiones presupuestarias tiende a concentrarse en autoridades centrales, particularmente el Ejecutivo y al interior de este, en las áreas de Hacienda o Finanzas.

La evidencia empírica aportada por estos estudios constató que los países con regímenes jerarquizados tienden a tener menos gasto, menores déficits y una deuda pública menor que los países con regímenes colegiados.

Función Económica

En diversa literatura se ha enfatizado la importancia de la política fiscal para el desarrollo de la política económica, en particular la llamada función de estabilización económica, así como a otros aspectos tales como mejorar la asignación de recursos y la distribución de ingreso, y promover el desarrollo económico⁶. De manera amplia, se puede definir a la política fiscal como el conjunto de definiciones y acciones que tienen el propósito de contribuir a los objetivos de política económica, y que refieren a la determinación del nivel o monto así como a la composición en los gastos e ingresos del sector público.

Como se señala en MECON (2011) "... a través del presupuesto público el Estado define el nivel y composición de la provisión e inversión pública, ... las formas y magnitudes del financiamiento de sus actividades y los efectos que, a través del binomio ingreso-gasto, pretende alcanzar en las macro variables del sistema económico". De esta manera, se debe enfatizar la relevancia del presupuesto público en la gestión macroeconómica, al constituir una instancia central de formulación y definición de la política fiscal.

Un aspecto relevante respecto de la preparación del presupuesto se vincula con el de la necesidad de lograr consistencia de la política fiscal con la política monetaria, es decir que las proyecciones de gasto de los diversos sectores de la economía, las metas y los supuestos macroeconómicos básicos sean consistentes.

Función Gerencial

Otra función relevante para el Presupuesto Público es la llamada función gerencial. Se entiende que las dependencias públicas "requieren conocer, con la mayor precisión posible, la naturaleza y cantidad del bien o servicio que provee a la comunidad. Por otra parte, deben saber con qué cantidad y calidad de recursos cuentan y cuáles son los procedimientos que tienen que emplearse en el proceso de combinación de insumos para la producción de bienes y/o servicios y para su adquisición y posterior provisión"⁷.

Es por esto que el Presupuesto Público se define como un instrumento de administración, en la medida que en el mismo se establecen los recursos con que operarán los organismos públicos, así como los límites financieros a dicha gestión. Es decir que el presupuesto refleja la asignación de recursos públicos entre usos alternativos y competitivos, y guarda una relación directa con los aspectos de gestión. Por estas razones, la preparación del presupuesto es un proceso que requiere una fuerte interacción entre los organismos públicos y la autoridad presupuestaria.

⁶ Ver, por ejemplo, Stiglitz (2000).

⁷ Ver MECON (2011).

1.3) Posibles tensiones entre las Funciones del Presupuesto Público

Como se destaca en Marcel *et al* (2014) “la experiencia también indica que lograr los objetivos prioritarios de la política fiscal requiere responder de alguna manera a las demandas que sobre el presupuesto formula el sistema político y gerencial del Estado. Para lograr un buen desempeño fiscal en democracia, es necesario que la política y la gestión administrativa también tengan un buen desempeño.”

De esta manera, se puede introducir la noción de gobernabilidad fiscal, entendida como la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo su política fiscal de modo sostenible y creíble, lo que hará necesario lograr armonía entre las funciones institucionales, gerenciales y económicas del presupuesto.

La formulación y aprobación del Presupuesto Público afronta múltiples opciones, a partir de que no es establecido en base a intercambios de mercado ni de fórmulas o reglas únicas preestablecidas, sino mediante de un proceso de negociación que incorpora múltiples acuerdos y compromisos, y también se referencia en el comportamiento de los actores durante la ejecución, lo que resalta la importancia de la faz política del presupuesto.

Teniendo en cuenta la importancia de la función política del Presupuesto, se puede afirmar que mientras mayor sea la cantidad de actores involucrados, así como más variados sus intereses, más difícil será alcanzar dichos acuerdos, y es por esto que si existe dificultad para lograr acuerdos en torno al presupuesto se afecta no solamente la posibilidad de llevar a cabo la política fiscal definida, sino que también se volverá más incierta e inestable la gestión pública, afectando la gobernabilidad fiscal.

Al considerar las posibles situaciones asociadas a la preeminencia de alguna de las funciones antes repasadas, privilegiar la función política del presupuesto también puede acarrear dificultades para las funciones gerenciales y económicas. En particular, en el caso que los actores políticos por fuera del Poder Ejecutivo quieran tener un control más estricto sobre la asignación de gastos, se verá un presupuesto público muy detallado, lo que a su vez dificultará considerablemente la gestión de los organismos públicos.

Por su parte, dar preeminencia a la función económica del presupuesto tampoco es una solución a los problemas presupuestarios, ya que el presupuesto no puede ser visto como un ejercicio estrictamente técnico, sin tener en cuenta su lado político - institucional. En especial, la imposición de ajustes fiscales drásticos puede derrumbar el soporte político del presupuesto: aunque el Poder Ejecutivo pueda imponer medidas fiscales a costa de un conflicto institucional, la misma presencia de este conflicto generará dudas sobre la sostenibilidad de aquellas medidas, pudiendo afectar su efectividad, lo que resultaría especialmente complejo cuando las dificultades económicas son extremas.

Por otro lado, cuando un sector no menor de los organismos públicos disfrutan o gozan de gran autonomía administrativa y presupuestaria respecto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, se estará frente a una prevalencia de las funciones gerenciales del presupuesto, lo que puede llevar a un desconocimiento de la raíz política de las asignaciones presupuestarias. Junto a esto, la transparencia y la flexibilidad macroeconómica pueden verse resentidas.

1.4) Algunas disfuncionalidades presupuestarias

En resumen, se han presentado diversas situaciones que muestran las posibles tensiones o conflictos entre las distintas funciones que tiene o cumple el Presupuesto Público, que pueden derivar en distintas disfuncionalidades presupuestarias, es decir

alejamientos de alguno de los principios presupuestarios generales como la universalidad, la unidad de caja y la flexibilidad.

Estas disfuncionalidades presupuestarias serán formas de responder a esas tensiones entre funciones del Presupuesto, que afectarán la estabilidad del mismo. Al respecto se debe señalar que un presupuesto inestable en el corto plazo dañará la capacidad para producir los bienes y servicios comprometidos, y en el mediano y largo plazo generará incertidumbre, alentando la búsqueda de mecanismos para reducirla.

Uno de los problemas que la literatura ha identificado en relación a la gestión presupuestaria es el de la presupuestación continua o repetitiva, caracterizada por los cambios en el presupuesto, en términos de recursos y de asignaciones entre categorías de gasto, y que se vincula con las dificultades para pronosticar ingresos y gastos público en los países en desarrollo, especialmente en contextos de inestabilidad macroeconómico y alta inflación (Caiden y Wildavsky, 1974)⁸.

Esto lleva que el presupuesto pueda perder validez como referencia para la gestión financiera durante el año contribuyendo a incertidumbre y desconfianza en los procesos presupuestarios.

Otra disfuncionalidad presupuestaria es el de las denominadas operaciones extrapresupuestarias, constituidas por las operaciones excluidas del presupuesto regular y que son realizadas por organismos de la administración central u organismos descentralizados.

Mediante estas operaciones extrapresupuestarias, los gobiernos pueden intentar esquivar diversas restricciones y regulaciones fiscales habitualmente establecidas o definidas en la legislación. El caso más habitual es el de operaciones cuasifiscales de empresas públicas u organismos descentralizados, mediante los que se realizan gastos como el pago de subsidios o la ejecución de inversiones, que deberían ser realizados por ministerios u organismos de la administración central.

Por otro lado, otra disfuncionalidad en la gestión presupuestaria es la de las inflexibilidades o rigideces presupuestarias. De manera muy general, esto refiere a los distintos mecanismos de afectaciones o asignaciones específicas de impuestos (“*earmarking*”), y de pisos o “mínimos” legales de gasto. Frente a la presencia de inflexibilidades la función gerencial del presupuesto anual se ve muy reducida, ya que el Presupuesto anual deja de ser el marco dentro del cual se asignan los recursos a favor de la legislación permanente, usualmente adoptada por otros procedimientos y actores.

La próxima sección se dedica a un análisis más profundo de las inflexibilidades presupuestarias, su clasificación, posibles causas y consecuencias.

⁸ Citado en Marcel *et al* (2014).

2) Sobre las Inflexibilidades Presupuestarias⁹

Se puede establecer que las inflexibilidades o rigideces fiscales son restricciones institucionales que limitan la capacidad de modificar el nivel o estructura del presupuesto público en un plazo determinado, tanto estableciendo límites o inmovilidades en la estructura de las erogaciones como definiendo la asignación o afectación específica y preestablecida de recursos tributarios. Estas restricciones producen rigideces en las finanzas públicas y dificultan una asignación eficiente de recursos, ya que esos ingresos deben ser usados con la finalidad establecida en una ley distinta de la ley de presupuesto anual.

La existencia de inflexibilidades o rigideces en los presupuestos públicos suele tener dos caras: una negativa, vinculada con las limitaciones a los grados de libertad de la política fiscal, y otra positiva, que relaciona la inflexibilidad con la necesidad de contar con un marco institucional que ayude a alcanzar alguno de los múltiples objetivos de la política fiscal. De esta manera, permanece abierto el debate acerca de cuál es el grado de libertad (o discrecionalidad) que deben tener las autoridades fiscales versus el nivel de rigidez o inflexibilidad de las normas previamente establecidas (reglas), lo que parece no tener una solución única y universal.

Es así que estos arreglos institucionales que limitan la capacidad discrecional de las autoridades presupuestarias se originan, muchas veces, en la intención de asegurar el cumplimiento de algún objetivo de la política fiscal que se teme pueda no ser atendido debidamente por parte de la autoridad fiscal.

Resulta de suma importancia hacer notar que la definición de las rigideces hace mención a un determinado período de tiempo. En el corto plazo, la mayor parte del presupuesto tendrá un carácter mucho más rígido, mientras que en el largo plazo el presupuesto podrá cobrar mayor flexibilidad. En particular, Echeverry y otros (2009) postulan que se debe considerar como “inflexible” todo componente cuya inclusión en el presupuesto no esté sujeta a la discreción de las autoridades de política en el corto plazo.

Puede señalarse que el origen de las distintas asignaciones específicas de recursos se vincula con el interés de legisladores, directores/administradores de programas y diversos grupos de poder que, a partir de fines u objetivos sociales o sectoriales que consideren prioritarios, buscarán asegurarles recursos. En ciertos casos el Poder Legislativo querrá limitar a los gerentes/administradores, mientras que otras ocasiones ciertos sectores de la administración intentarán aislarse de las decisiones de los responsables de la política fiscal.

Por su lado, otras rigideces tendrán su raíz en el comportamiento estratégico de agentes gubernamentales y burócratas que buscan atender sus propios intereses, ya que los beneficios de mayores gastos –y su mantenimiento en el tiempo mediante mecanismos de “rigidización”– serían percibidos exclusivamente por los burócratas, quienes tendrían así un gran incentivo para promover su establecimiento. A esto podría agregarse que los burócratas que tratan de asegurarse recursos, a la vez buscarán mayor discrecionalidad o flexibilidad en el manejo de los recursos obtenidos.

Finalmente, muchas rigideces presupuestarias responden a la existencia de disputas o pujas distributivas entre distintos grupos o clases. Esto puede relacionarse con la pugna entre el cumplimiento de distintos objetivos y, de manera especial, esta noción cobra relevancia ante la necesidad de instrumentar algún tipo de ajuste fiscal¹⁰. Bajo esas

⁹ Esta sección se basa en Cetrángolo *et al* (2010).

¹⁰ Una manera de llevar adelante esta disputa es el fenómeno de las llamadas “guerras de espera” entre distintos grupos de interés, que básicamente tienen como objetivo no ser ellos quienes en

circunstancias, los distintos grupos de interés tratarán de que los costos del ajuste sean transferidos a otros. Esta visión permitiría también entender por qué las rigideces presupuestarias se mantienen en el tiempo, ya que serían una forma de protegerse contra la pérdida de rentas en momentos en que fueran necesarios acomodamientos fiscales. Por esta razón, el presupuesto público contendrá muchos componentes que reflejarán acuerdos y decisiones pasados (siendo posible encontrar casos de asignaciones específicas de tributos atribuibles a cuestiones que ya no tienen la misma “importancia” que en el pasado)¹¹.

Como se sostiene en Crispi y otros (2004), “la existencia de gastos rígidos expansivos no es un mal en sí mismo; en muchos casos refleja la progresiva expansión de derechos económicos y sociales, y en otros, su crecimiento es el producto de la aplicación gradual de reformas de gran importancia social”¹². De esta manera, será posible entender el desarrollo de diversas inflexibilidades fiscales como el reflejo de los roles y funciones que el sector público fue asumiendo a lo largo de la historia de cada sociedad. En base a esto, la literatura especializada ha comenzado a ocuparse de ordenar las razones que puedan justificar las inflexibilidades presupuestarias, lo de manera resumida se revisará a continuación.

2.1) Clasificación de Inflexibilidades Presupuestarias

En general se suelen distinguir las rigideces fiscales que se manifiestan como “rigideces del gasto” (que surgirán de la naturaleza del gasto), de las denominadas “rigideces por ingresos”, es decir asignaciones o afectaciones de recursos a acciones/políticas públicas.

Sin embargo es posible pensar en justificaciones o causas que permiten una clasificación más detallada o amplia de las rigideces presupuestarias, y no sólo si se manifiestan por el lado de los gastos o los recursos.

A continuación en el Cuadro 1, en base a Cetrángolo *et al* (2010), se presenta una clasificación en grupos de inflexibilidades, teniendo en cuenta sus distintas justificaciones. En base a las mismas se buscará más tarde identificar, a grandes rasgos, el nivel de rigidez del Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires.

determinados momentos afronten los costos del ajuste fiscal (Alesina y Drazen, 1991, citado en Echeverry y otros, 2009).

¹¹ Véase Abuelafia y otros (2005), p. 12.

¹² Crispi y otros (2004), p. 14.

Cuadro I

Clasificación de Inflexibilidades Fiscales según rasgo dominante

Rasgo dominante	Tipos específicos encontrados
1. Principio del beneficio	Seguridad social Financiamiento de infraestructura Financiamiento de agencias de gobierno especializadas
2. Derechos y garantías establecidos en diversas normas	Bienes meritorios Derechos más o menos genéricos Garantías de provisión asegurada Gastos prioritarios o protegidos
3. Relaciones intergubernamentales	Sistemas básicos de transferencia Transferencias con asignación sectorial Otras transferencias entre niveles de gobierno
4. Dinámica macroeconómica	Pago de servicios de la deuda Cláusulas de ajuste de salarios, haberes y otras Política fiscal anticíclica
5. Ingresos extraordinarios	Recursos no renovables (regalías y otros) Privatización de empresas públicas Programas alivio de deuda Préstamos organismos multilaterales de crédito
6. Otras disputas al interior del sector público	Prioridades explícitas (Poder Judicial, Legislatura, gastos prioritarios, entre otros) Erogaciones políticamente poco flexibles (por ejemplo: pago de salarios y otros gastos de funcionamiento)
7. Implícitas en la política fiscal	Gastos tributarios

Fuente: Cetrángolo, Jiménez y Ruiz del Castillo (2010)

Si bien cierto grado de inflexibilidad en el presupuesto puede justificarse por razones tanto teóricas como prácticas, una excesiva rigidez de gastos y recursos puede tener una serie de efectos negativos. También la literatura específica se ocupa de analizar los efectos que conllevan las inflexibilidades presupuestarias, siendo esto presentado en el próximo acápite.

2.2) Sobre los efectos de las Inflexibilidades Presupuestarias

Resulta intuitivo que la presencia de rigideces presupuestarias limita la capacidad de la política fiscal para reaccionar a imprevistos o escenarios nuevos. Por esta razón, la discusión sobre rigideces o inflexibilidades fiscales tiene una fuerte relación con el ciclo y las perturbaciones macroeconómicas. En la literatura convencional, entre las consecuencias generales relacionadas con la presencia de rigideces fiscales se destaca la menor calidad de las acciones de acomodamiento fiscal frente a situaciones de crisis.

Otra consecuencia es que las rigideces fiscales promoverán un sesgo a mayores gastos y mayor tributación, ya que las inflexibilidades pueden reforzar la presión ascendente sobre el gasto asociada a problemas de “fondo común” e ilusión fiscal. A su vez, esto también hace más difícil establecer criterios de desempeño para los programas o gastos financiados de esta manera, por la pérdida de incentivos para mejorar la eficiencia del gasto público (por contar con recursos garantizados más allá de su desempeño).

De esta forma, en la medida en que los ingresos de asignación específica representen un porcentaje significativo del total de los ingresos fiscales, el presupuesto pierde su efectividad como instrumento de política fiscal, debilita su función gerencial y reduce la transparencia.

Junto con lo anterior, es posible considerar que “en la fase de desaceleración del ciclo económico, en que se observa una caída en los recursos tributarios, el Gobierno se ve en la obligación de asumir estos gastos (rígidos), que se convierten en deudas ineludibles, en detrimento de la salud de las finanzas públicas. Por lo tanto, en períodos de austeridad fiscal, los gastos “obligatorios” no necesariamente coincidirán con las prioridades de gasto del Gobierno” (Echeverry y otros, 2009).

En particular, desde un punto de vista de gestión del gasto público, cuanto mayor sea el grado de rigidez de los presupuestos públicos más difícil será el manejo de la política fiscal ante cambios en el entorno macroeconómico, afectando así la calidad de las acciones fiscales frente a contextos de crisis. Es así que usualmente, las autoridades tienden en primer lugar a ajustar los gastos de capital, pero la efectividad de estas medidas es relativa cuando resultan insuficientes para alcanzar el equilibrio fiscal¹³. Allier (2006) sostiene que las rigideces presupuestarias pueden conducir a un gasto excesivo en algunos sectores a expensas de otros, y menciona el caso de la inversión pública en América Latina, que ha experimentado dificultades para la asignación de recursos a partir de la preponderancia dada al gasto social por los gobiernos democráticos que asumieron en los años ochenta, que reflejaron sus prioridades en un número de normas legales que protegían esos gastos.

Otra forma en que las inflexibilidades afectarían negativamente la calidad del acomodamiento fiscal frente a impactos (shocks) inesperados es la amplificación del efecto de políticas fiscales contractivas basadas en incremento de impuestos. La existencia de asignaciones específicas de la recaudación adicional redundaría en mayores aumentos de impuestos que los que resultarían necesarios en ausencia de aquellas (acompañados de aumentos en gastos no necesariamente deseables en momentos de ajuste), o en una mayor presión para aumentar impuestos con menores afectaciones, más allá de la razonabilidad de su incremento (Podestá, 2007).

Por su parte, en contextos de crecimiento económico –y por ende de los ingresos públicos–, la discusión sobre rigideces presupuestarias se relacionará con las dificultades que estas plantean para afrontar nuevos objetivos, como se señaló más arriba. De esta forma, aún en un contexto de expansión económica, la presencia de un conjunto relevante de inflexibilidades presupuestarias hará que los ingresos fiscales crecientes no estén enteramente disponibles para poder financiar nuevos programas o acciones de política pública.

Otra potencial consecuencia de las inflexibilidades presupuestarias es que estas podrían contribuir a la prociclicidad de los gastos públicos. Por una parte, un excesivo grado de afectación de recursos disminuye la capacidad de los gobiernos para efectuar políticas fiscales discrecionales contracíclicas, al limitar la capacidad de ahorro público durante las expansiones económicas. Por otra, dicha afectación de recursos debilitará el rol de estabilizador automático del sistema impositivo, ya que si bien los impuestos reducirán el ingreso disponible y por tanto la demanda de la economía, la asignación específica de dichos ingresos fiscales para el financiamiento de ciertos gastos impulsará la demanda agregada, pudiendo contrarrestar parcialmente el primer efecto.

Sin embargo, debe destacarse que desde el punto de vista ministerial/sectorial, las asignaciones específicas aumentan la previsibilidad de los recursos en el tiempo, lo que facilita la planificación de operaciones anuales y plurianuales. Asimismo, la priorización de ciertos gastos sociales podrá proteger a distintos sectores sociales de las fluctuaciones a corto plazo en el financiamiento (OCDE – BID, 2014).

¹³ Además, se debe agregar la idea de que el ajuste de los gastos de capital no siempre es deseable, al no considerar los efectos contractivos de largo plazo sobre la oferta agregada de la economía.

3) La “deseabilidad” de Flexibilidad Presupuestaria

El conjunto de puntos antes repasados respecto de los efectos de las inflexibilidades fiscales sobre la autonomía de la política fiscal, remite a la noción de “espacio fiscal” y a la capacidad de los gobiernos para generarlo. Siguiendo a Fanelli y Jiménez (2009), esta dimensión del espacio de política con el que cuentan los gobiernos es una función de tres determinantes: *i)* la cuantía de recursos fiscales disponibles; *ii)* el número de instrumentos independientes para cumplir con los objetivos propuestos, *iii)* el grado de competencia de las políticas que rivalizan en cuanto al uso de recursos e instrumentos.

En este sentido, ante la ocurrencia de una perturbación macroeconómica, las inflexibilidades presupuestarias afectan al espacio fiscal, no sólo porque influyen sobre los recursos sino también porque determinan el grado e intensidad con que las políticas compiten entre sí. De esta manera, contar con cierta flexibilidad o discreción para modificar dichas inflexibilidades a las que el sector público se ha comprometido en el pasado puede resultar óptimo.

No obstante, si bien debe reconocerse que la calidad de acomodamiento fiscal en situaciones de perturbaciones macroeconómicas es menor en la presencia de rigideces o inflexibilidades presupuestarias, las prioridades de gasto son dinámicas y están sujetas tanto a la restricción presupuestaria como a diferentes estados del entorno macroeconómico. Es por esto que, en contextos de crisis socioeconómicas agudas, los sectores públicos redefinen, muchas veces abruptamente, sus roles y funciones, lo que conduce a saltar, modificar y replantear diversas rigideces fiscales¹⁴.

En este sentido, es posible sostener que en contextos “normales” la capacidad de modificación y remoción de inflexibilidades presupuestarias será menor (y por lo tanto los cambios tenderían a ser marginales) que en situaciones de crisis.

En resumen, para mejorar la capacidad de gestión de la política fiscal, los gobiernos en general buscarán incrementar su “espacio fiscal”, es decir que intentarán aumentar la flexibilidad presupuestaria, tanto en términos de la función económica del presupuesto, disminuyendo las rigideces fiscales (y buscando así minimizar los efectos negativos de las mismas), como en relación a la faz gerencial del presupuesto, reduciendo las formas de control, autorización y aprobaciones en la ejecución presupuestaria.

Esto argumenta claramente a favor de la “deseabilidad” de la flexibilidad presupuestaria, que entre otras facetas se expresará en la capacidad de realizar modificaciones presupuestarias¹⁵.

En particular, en la medida que los gobiernos comienzan a centrarse en los resultados como base de las decisiones para las asignaciones presupuestarias, el rol de los administradores en los ministerios y organismos competentes se vuelve cada vez más relevante. En términos de la función gerencial del presupuesto, dar la potestad o tener capacidad por parte de los directores o administradores de programas, para realizar reasignaciones dentro de sus propias dotaciones de créditos presupuestarios podría conducir a un gasto público más eficaz, dado que los directores de los organismos quizá

¹⁴ Un ejemplo de esto es la fijación de reglas macrofiscales en diversos países de la región, en contextos de crisis, que buscaron establecer metas de resultado fiscal y niveles de deuda pública (es decir, estableciendo rigideces), para lo cual se promovió la remoción de otras rigideces vinculadas a asignaciones específicas de gastos o a cláusulas de ajuste salariales. Un caso extremo fue el de la regla denominada “déficit cero” (obligación de equilibrio financiero), establecida en la Argentina a mediados de 2001, en el prelude de la crisis de principios de siglo.

¹⁵ Ver OCDE – BID (2014).

sean los que están mejor situados para escoger la combinación más eficiente de insumos para llevar a cabo la misión institucional.

En términos ideales se esperaría que esto conduzca a la adopción de enfoques más integrales de la planificación anual y multianual. Además, definir claramente las expectativas y los recursos disponibles para los ministerios competentes podría facilitar la rendición de cuentas presupuestaria.

En términos más concretos, aumentar la flexibilidad o capacidad para modificaciones presupuestaria se explicaría porque los responsables de la administración generalmente conocen mejor cómo aplicar sus recursos para el logro de resultados, lo que muchas veces es dificultado por una distribución de recursos inadecuada, por errores relacionados con la anticipación en la formulación del presupuesto, y “por la existencia de una multiplicidad de controles y autorizaciones justificados muchas veces más por la desconfianza que por la necesidad de transparencia”¹⁶.

Otro argumento que hace a la “deseabilidad” de la flexibilidad presupuestaria se vincula con evitar gastos ineficientes al final de un ejercicio presupuestario. Si no existe la posibilidad de utilizar recursos no gastados, sea propiciando modificaciones presupuestarias entre partidas durante un período, o habilitando el traspaso de créditos entre un ejercicio fiscal y otro momento, se genera incentivo a gastar “por gastar”, lo que resulta claramente ineficiente.

Por estas razones, como se señala en Marcel *et al* (2014), en las últimas dos décadas distintos países desarrollados han venido flexibilizando sus normas presupuestarias, especialmente en lo relacionado con los controles sobre la ejecución del presupuesto y normas de control sobre insumos de la gestión institucional, dejando cada vez más las decisiones operativas sobre el uso de los recursos en manos de las agencias y departamentos (ministerios).

Entre posibles modalidades de flexibilización presupuestaria y de gestión se cuentan:

- ✓ *Incrementar el nivel de agregación del presupuesto:* En lugar de fraccionar el presupuesto en un gran número de ítems, es posible asignar a las agencias y departamentos partidas más agregadas o montos fijos para financiar el conjunto de sus operaciones, permitiendo con ello total movilidad a su interior.
- ✓ *Movilidad de créditos presupuestarios entre ítems:* Esta flexibilidad consiste en eliminar o relajar normas que prohíben el traspaso de recursos entre ítems de gasto, permitiendo por ejemplo la movilidad entre tipos de gasto corriente o, incluso, entre inversión y gasto corriente. El monto de recursos a traspasar se puede limitar a un cierto porcentaje del total presupuestado en el ítem.
- ✓ *Movilidad interanual de recursos:* Es posible establecer arreglos que combinen la apropiación anual de los fondos con flexibilidad multianual, de manera de permitir a los gerentes desplazar recursos presupuestarios de un año a otro. Otra opción más avanzada es regular esta mayor flexibilidad interanual del gasto con la aplicación de cargos tipo tasa de interés a los fondos, de forma tal que las agencias paguen cuando adelantan gastos y obtengan ganancias cuando los posterguen.

¹⁶ Ver en Marcel *et al* (2014).

3.1) La importancia de la función política del Presupuesto para lograr flexibilidad

De forma breve y genérica se pueden mencionar las etapas del proceso presupuestario, que incluye la formulación, aprobación, ejecución y control y evaluación de los recursos y gastos involucrados. En este proceso presupuestario, los agentes más importantes son los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que interactúan de diversa manera en las distintas etapas de dicho proceso, a partir de las funciones que el marco legal relevante les asigne.

A partir de cómo estén definidas estas competencias o potestades, será posible especular acerca del modo en que se dan las relaciones en el “subgobierno” del proceso presupuestario, una cuestión decisiva para entender la configuración de la agenda institucional y su reflejo en el presupuesto público¹⁷.

En este marco, como se ha dicho antes, es posible considerar la conformación de inflexibilidades presupuestarias como una respuesta a la mencionada disputa por recursos escasos, y las mismas mostrarán cómo diferentes actores logran “triunfar” o “protegerse” de otros actores afectados o involucrados en las diversas formas de puja distributiva en la sociedad.

De manera concreta, como ya fuera señalado, muchas rigideces serán establecidas desde el Poder Legislativo en la etapa de formulación/aprobación del Presupuesto, con la intención de asegurar el cumplimiento de algún objetivo de la política fiscal que se teme pueda no ser atendido debidamente por parte de la autoridad fiscal, es decir por desconfianza de algunos actores de la política pública respecto de otros.

En particular, respecto de la etapa de ejecución del presupuesto, debe tenerse presente que la mayor parte de los cambios presupuestarios se producen en la fase de implementación por parte del Ejecutivo, lo que según las circunstancias y potestades conferidas en cada caso tenderá a darle mayor poder a esta rama del Estado.

Esto tiene diversos orígenes. Por una parte, el uso discrecional del sistema de cuotas presupuestarias¹⁸ y las subestimaciones de recursos. Por otra parte, a partir de las diferentes normas relativas al proceso presupuestario (que claramente difieren entre países), los Parlamentos tienen un rol limitado en las reasignaciones o modificaciones presupuestarias, que tienen lugar principalmente en el interior del Poder Ejecutivo.

También resulta relevante considerar cuál será el tratamiento de las reasignaciones presupuestarias y de qué forma se manejan potenciales recursos adicionales para el fisco, básicamente, a raíz de una mayor recaudación impositiva que la estimada o esperada. En este caso, las alternativas serían: *i*) que el Congreso tenga participación en el destino de esos recursos adicionales; *ii*) que el Poder Ejecutivo goce de amplias libertades para su asignación.

Este conjunto de consideraciones lleva a entender que la función política del Presupuesto, en particular la importancia de los acuerdos políticos en torno al mismo, resulta central para poder mejorar la capacidad de gestión del mismo, avanzando en el logro de mayor flexibilidad / capacidad de hacer modificaciones presupuestarias a partir de una mejor coordinación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

¹⁷ Ver Cetrángolo *et al* (2010).

¹⁸ Ver Marcel *et al* (2014). El sistema de cuotas presupuestarias es la manera operativa en que se regula el ritmo de ejecución del presupuesto. Básicamente, se dividen los créditos presupuestarios vigentes en períodos trimestrales, de modo de ir asignando recursos en relación con la programación financiera del sector público. En la práctica, la definición de qué organismos reciben la totalidad de sus cuotas presupuestarios (potestad en manos del Ejecutivo, usualmente a través de las áreas de Hacienda o Finanzas) es una forma de decidir de facto en la asignación presupuestaria.

4) Un breve análisis del caso de la Provincia de Buenos Aires

4.1) La Inflexibilidad del Gasto Público

A partir de las definiciones revisadas en la sección 2, es posible postular cuales de los gastos llevados adelante por un gobierno resultan ser inflexibles (o de muy baja flexibilidad), y por lo tanto con escaso o nulo margen de decisiones discrecionales por parte de las autoridades fiscales.

La aplicación de las nociones presentadas se realiza para el gasto público de la Provincia de Buenos Aires, para el año 2014. En el intento de clasificación de gastos inflexibles, se han tomado como inflexibles a gastos tanto por su naturaleza como por la existencia de recursos afectados o de asignación específica.

Por el lado de los gastos inflexibles según su naturaleza, y considerando diversas categorías presentadas en el Cuadro I, se han tomado el criterio de incluir:

Gastos Corrientes

- ✓ Gastos en Personal
- ✓ Servicios de la Deuda / Rentas de la Propiedad
- ✓ Prestaciones de la Seguridad Social
- ✓ Transferencias Corrientes
 - Becas (vinculación directa con el gasto en Personal)
 - Ayudas Sociales a Personas
 - Transf. a Instituciones de Enseñanza (vinculación directa con gasto en Personal)
 - Transf. a Munic por participación de imp y Otras (vinculadas a esquema de federalismo fiscal vigente)

Por el lado de los gastos inflexibles por asignación específica de recursos, se ha respetado la clasificación en la ejecución presupuestaria de la Provincia de Buenos Aires, por lo que se han incluido partidas presupuestarias relativas a:

Gastos Corrientes

- ✓ Gastos en Personal
- ✓ Gastos en Bienes y Servicios
- ✓ Transferencias Corrientes de carácter automático
 - Ayudas Sociales a Personas
 - Transf. a Instituciones de Enseñanza (vinculación directa con gasto en Personal)
 - Transf. a Municipios por participación de imp y Otras (vinculadas a esquema de federalismo fiscal vigente)
 - Tranf. a Entes del Gob Pcial

Gastos de Capital

- ✓ Inversión Real Directa
 - Formación Bruta de Capital (Construcciones y Maquinaria y Equipo)
- ✓ Transferencias de Capital
 - Transf. a Municipios (vinculadas a esquema de federalismo fiscal vigente)
- ✓ Inversión Financiera

En base a estas definiciones, la determinación de gastos inflexibles se presentan en el Cuadro II a continuación:

Cuadro II
Provincia de Buenos Aires - Administración Pública No Financiera
Gastos Inflexibles
Ejercicio Fiscal 2014

Gastos por Objeto		Gastos Inflexibles por Naturaleza	% Sobre Total	Gastos Inflexibles por Afectación	% Sobre Total	TOTAL GASTOS INFLEXIBLES	% Sobre Total
Gastos de Consumo	108,598.4	86,232.3	79.4%	13,249.3	12.2%	99,481.6	91.6%
Remuneraciones	98,236.2	86,232.3	87.8%	12,003.9	12.2%	98,236.2	100.0%
Bienes de consumo	2,643.0			184.1	7.0%	184.1	7.0%
Servicios No personales	7,715.7			1,061.3	13.8%	1,061.3	13.8%
Rentas de la Propiedad	6,730.1	6,720.7	99.9%	9.4	0.1%	6,730.1	100.0%
Prestaciones de la Seguridad Social	35,171.1	35,171.1	100.0%	0.0	0.0%	35,171.1	100.0%
Transferencias Corrientes	44,146.1	8,417.3	19.1%	30,949.6	70.1%	39,366.9	89.2%
Becas	1,069.9	1,069.9	100.0%	0.0	0.0%	1,069.9	100.0%
Ayudas Sociales a Personas	1,790.7	1,007.0	56.2%	783.7	43.8%	1,790.7	100.0%
Transf. a Instituciones de Enseñanza	7,343.3	5,734.9	78.1%	1,608.4	21.9%	7,343.3	100.0%
Transf. a Munic por participacion de imp	24,211.6			24,211.6	100.0%	24,211.6	100.0%
Otras Transf. a Munic	3,748.1	605.5	16.2%	3,142.6	83.8%	3,748.1	100.0%
Tranf. a Entes del gob Pcial	4,597.9			472.9	10.3%	472.9	10.3%
I TOTAL GASTOS CORRIENTES	194,648.92	136,541.5	70.1%	44,208.2	22.7%	180,749.7	92.9%
Inversión Real Directa	3,870.13			2,082.9	53.8%	2,082.9	53.8%
Formación Bruta del Capital Fijo	3,822.78			2,060.8	53.9%	2,060.8	53.9%
Construcciones	2,598.22			1,194.5	46.0%	1,194.5	46.0%
Maquinaria y equipo	1,202.05			865.4	72.0%	865.4	72.0%
Transferencias de Capital	2,586.69			1,988.1	76.9%	1,988.1	76.9%
Transf. A Munic y otros entes comunales	1,057.9			1032.088	97.6%	1,032.1	97.6%
Inversión Financiera	1,077.6			676.6	62.8%	676.6	62.8%
Aportes de Capital	856.1			468.9	54.8%	468.9	54.8%
Concesiones de Préstamos a LP	221.5			207.75	93.8%	207.8	93.8%
II TOTAL GASTOS DE CAPITAL	7,534.4			4,747.6	63.0%	4,747.6	63.0%
III TOTAL GASTOS	202,183.33	136,541.45	67.5%	48,955.78	24.2%	185,497.2	91.7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Nota: en millones de pesos.

De manera sintética se observa el enorme grado de inflexibilidad del gasto público en la Provincia de Buenos Aires, que llega al 91,7% del total, caracterizado por una gran participación de Gastos Corrientes¹⁹ rígidos (del 92,9%, destacándose por su magnitud Gastos en Personal, Prestaciones de la Seguridad Social y Transferencias de diverso tipo a Municipios).

Junto a lo anterior, se puede ver que los gastos de capital son los más flexibles en Provincia de Buenos Aires (por ejemplo, porque se da la posibilidad de no realizar obras, suspender las obras que están en ejecución, retrasar el desembolso de pagos de las mismas, no llamar a licitación de obras nuevas, etc.). Sin embargo, un 63% de los Gastos de Capital tienen esquemas de asignación específica de recursos, lo que los torna inflexibles,

La conclusión que surge rápidamente es el casi nulo margen de maniobra que las autoridades hacendarias provinciales tienen en situaciones de crisis macroeconómica o cuando se pueden ver afectadas las transferencias que se reciben del Gobierno Nacional.

¹⁹ Debe tenerse en cuenta que los Gastos Corrientes fueron el 96,3% del total de Gastos, mientras que los Gastos en Capital representaron sólo el 3,7% en 2014.

4.2) Sobre las Modificaciones del Presupuesto Provincial

A partir de la información disponible sobre la ejecución presupuestaria de la Provincia de Buenos Aires, se presenta en el Cuadro III el resumen de las modificaciones presupuestarias para el Ejercicio 2014, con respecto a los créditos presupuestarios iniciales, a partir de las autorizaciones conferidas al Poder Ejecutivo provincial en la Ley 14552 de Presupuesto Público.

Cuadro III
Provincia de Buenos Aires - Administración Pública No Financiera
Modificaciones Presupuestarias (I)
Ejercicio Fiscal 2014

CONCEPTO	Crédito Original (1)	Modificación (2)	Crédito Definitivo (3) = (1) + (2)	Ejecucion al 31-12-2014 (4)	% de Modificación (5)=(2)/(1)
Ingresos Corrientes	176,293.12	22,692.85	198,985.98	198,002.27	12.9%
Ingresos Tributarios	141,203.63	6,769.80	147,973.43	148,723.26	4.8%
De Origen Provincial	86,921.50	2,610.53	89,532.02	89,532.02	3.0%
De Origen Nacional	54,282.14	4,159.28	58,441.41	59,191.24	7.7%
Aportes y Contribuciones	25,266.55	7,520.83	32,787.38	32,787.38	29.8%
Ingresos no Tributarios	2,003.37	726.42	2,729.80	2,831.42	36.3%
De Origen Provincial	2,003.37	726.42	2,729.80	2,831.42	36.3%
Vta de Bienes y Scios de la Adm Pública	295.93	89.49	385.42	377.42	30.2%
Ingresos de Operación	238.39	56.47	294.86	299.53	23.7%
Rentas de la Propiedad	640.52	1,256.54	1,897.06	1,916.29	196.2%
Transferencias Corrientes	6,644.74	6,273.29	12,918.03	11,066.98	94.4%
I TOTAL INGRESOS CORRIENTES	176,293.12	22,692.85	198,985.98	198,002.27	12.9%
Gastos Corrientes	171,862.01	28,648.45	200,510.46	194,648.90	16.7%
Gastos de Consumo	94,576.39	15,200.17	109,776.56	108,598.42	16.1%
Rentas de la Propiedad	5,325.97	1,870.76	7,196.73	6,730.09	35.1%
Prestaciones de la Seguridad Social	26,675.64	9,304.29	35,979.93	35,171.10	34.9%
Otras Pérdidas	11.52	-8.35	3.17	3.17	-72.5%
Transferencias Corrientes	45,272.19	2,281.80	47,553.99	44,146.11	5.0%
A Clasificar	0.30	-0.22	0.08	0.00	-73.9%
II TOTAL GASTOS CORRIENTES	171,862.01	28,648.45	200,510.46	194,648.90	16.7%
III RESULTADO ECONOM. Ahorro (Desahorro)	4,431.11	-5,955.60	-1,524.48	3,353.37	-134.4%
Recursos de Capital	4,255.44	1,155.07	5,410.51	4,980.98	27.1%
Transferencias de Capital	3,983.86	1,150.48	5,134.34	4,825.38	28.9%
Disminución de la Inv. Financiera	271.58	4.59	276.18	155.60	1.7%
IV TOTAL RECURSOS DE CAPITAL	4,255.44	1,155.07	5,410.51	4,980.98	27.1%
Gastos de Capital	10,835.12	-245.84	10,589.28	7,534.42	-2.3%
Inversión Real Directa	6,030.53	-465.62	5,564.91	3,870.14	-7.7%
Transferencias de Capital	3,272.24	271.75	3,544.00	2,586.69	8.3%
Inversión Financiera	1,531.70	-51.39	1,480.31	1,077.60	-3.4%
A Clasificar	0.65	-0.58	0.07	0.00	-89.1%
V TOTAL GASTOS DE CAPITAL	10,835.12	-245.84	10,589.28	7,534.42	-2.3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Nota: en millones de pesos.

En primer lugar se puede destacar que los recursos corrientes durante 2014 se incrementaron un 12,9% respecto al cálculo original de la Ley de Presupuesto, siendo el principal incremento el registrado en los Aportes y Contribuciones (recurso atado al pago de las jubilaciones), por un 29,8%. A la vez se debe mencionar el relativamente pequeño aumento de los ingresos tributarios (mostrando un mejor cálculo en el Presupuesto).

Por otro lado, los recursos de capital crecieron un 27,1%, impulsados principalmente por el incremento de recursos coparticipables. En este rubro se incluye el Fondo Federal Solidario, el cual distribuye hacia las provincias un 30% de las retenciones generadas sobre las exportaciones de soja y derivados.

En relación a las erogaciones, los gastos corrientes han tenido un incremento del 16.7% respecto a lo presupuestado, donde se prioriza el aumento en los gastos de consumo (incluye personal), las prestaciones de la seguridad social (jubilaciones) y las transferencias corrientes (que, como ya se mostró, incluye las becas, las transferencias a la educación privada y la coparticipación a municipios). En cambio los créditos para inversiones cayeron un 2,3%.

Cuadro IV
Provincia de Buenos Aires - Administración Pública No Financiera
Modificaciones Presupuestarias (II)
Ejercicio Fiscal 2014

Concepto	Crédito Original (1)	Modificación (2)	Crédito Definitivo (3) = (1) + (2)	Ejecucion al 31-12-2014 (4)	% de Modificación (5)=(2)/(1)	Porcentaje del gasto sobre el (6)=(4)/(1)
Suma de Ingresos (Corrientes y de Capital)	180,548.56	23,847.93	204,396.49	202,983.26	13.2%	12.4%
Suma de Egresos (Corrientes y de Capital)	182,697.13	28,402.62	211,099.74	202,183.32	15.5%	10.7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires.

Nota: en millones de pesos.

Cuando se analizan las modificaciones de manera agregada, como se ve en el Cuadro IV, las modificaciones en los créditos de Ingresos fueron del 13,2%, mientras que por el lado de los gastos, los créditos presupuestarios (es decir las autorizaciones a gastar) subieron un 15,5%. Sin embargo, al considerar la ejecución efectiva, el total de los recursos al cierre del ejercicio fueron superiores en un 12,4% a los presupuestados, mientras que para los gastos totales, esta variación llegó solamente al 10,7 %.

Cuadro V
Provincia de Buenos Aires - Administración Pública No Financiera
Modificaciones Presupuestarias (III)
Ejercicio Fiscal 2014

Modificaciones en Gastos	Importe	% sobre total Modificaciones
Gastos de Consumo	15,200.17	53.5%
Rentas de la Propiedad	1,870.76	6.6%
Prestaciones de la Seguridad Social	9,304.29	32.8%
Otras Pérdidas	-8.35	0.0%
Transferencias Corrientes	2,281.80	8.0%
A Clasificar	-0.22	0.0%
Inversión Real Directa	-465.62	-1.6%
Transferencias de Capital	271.75	1.0%
Inversión Financiera	-51.39	-0.2%
A Clasificar	-0.58	0.0%
Total de Gastos	28,402.62	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Contaduría General de Pcia. Bs. Aires.

Nota: en millones de pesos.

Por su parte, con la información volcada en el Cuadro V se completa el análisis agregado de las modificaciones presupuestarias. Allí se destaca que casi la totalidad de las modificaciones a los créditos de gasto se relacionan con partidas presupuestarias básicamente inflexibles:

- ✓ Gastos de consumo (53,5%, que tiene una participación de gasto salarial superior al 90% como surge de Cuadro II, y que está atado a la política salarial acordada por el Poder Ejecutivo provincial con sus empleado),
- ✓ intereses de la deuda (ligado a la evolución de la deuda pública, las condiciones de las emisiones de deuda, y el tipo de cambio cuando la misma no está emitida en moneda local).
- ✓ Prestaciones de la Seguridad Social (similar al gasto salarial)
- ✓ Transferencias corrientes (donde ya se vio la alta participación de gastos rígidos).

La conclusión entonces es que en la Provincia de Buenos Aires las modificaciones presupuestarias se llevan a cabo en su gran mayoría para cubrir gastos inflexibles (o de muy baja flexibilidad) y no como mecanismo discrecional para desarrollar políticas según prioridades del Poder Ejecutivo.

Es así que el esfuerzo por conseguir mayores recursos (y su posterior aplicación) se destina casi en su integridad al pago de servicios y obligaciones “comprometidos” con anterioridad, siendo muy pequeño el espacio fiscal para el desarrollo de nuevas acciones de política pública, así como responder a contingencias o shocks no previstos.

5) A Modo de síntesis: hechos estilizados, hallazgos y recomendaciones

En el presente documento se han repasado un conjunto de elementos relativos al proceso presupuestario, destacándose que hay una importante variedad de arreglos institucionales en los distintos países y gobiernos, que en definitiva reflejarán el poder relativo de los diversos agentes involucrados en el proceso presupuestario, sus interacciones y cómo es la resolución de controversias o discrepancias en la asignación y gestión de recursos.

Entre estos diferentes arreglos institucionales deben considerarse: *i)* el grado de centralización de las decisiones del Ejecutivo en la formulación del presupuesto; *ii)* el poder de la Legislatura para modificar el presupuesto propuesto por el Ejecutivo; *iii)* los límites temporales, procedimentales y cuantitativos a la discusión del presupuesto en la Legislatura; *iv)* el poder de veto del Ejecutivo sobre el presupuesto aprobado por la Legislatura; *v)* la flexibilidad con que cuenta el Ejecutivo para ejecutar el presupuesto una vez aprobado;

Según se desarrolla en Marcel *et al* (2014), en los regímenes jerarquizados el proceso presupuestario se caracteriza por diversos elementos: *i)* la existencia de una posición dominante del Poder Ejecutivo, en cabeza del Jefe de Gobierno o del Ministro de Economía o Hacienda; *ii)* fuertes límites a las enmiendas parlamentarias; votos por ítems para los gastos; *iii)* un proceso de ejecución con limitada flexibilidad de los ministerios; *iv)*, y una posición fuerte del Ministerio de Finanzas frente a los demás ministerios.

Asimismo, el desarrollo de estos esquemas jerarquizados se ha visto acompañado por Poderes Legislativos institucionalmente débiles, con poco conocimiento técnico y escasos recursos, que limitan su participación en la toma de decisiones de política.

En síntesis, se señala que el funcionamiento de los presupuestos en América Latina está marcado por los poderes del Ejecutivo, obtenidos ya sea directamente del marco institucional, de normas de excepción que otorgan facultades especiales al Ejecutivo o del uso de resquicios, transacciones o imposiciones de hecho.

Estos poderes pueden verse alterados durante la aprobación presupuestaria en la Legislatura, pero la mayor autoridad del Ejecutivo durante la ejecución presupuestaria hace que la influencia del Congreso sea muchas veces efímera.

De esta manera, el ejercicio de estos poderes formales e informales puede producirse en distintas etapas del ciclo presupuestario, desde la formulación hasta la aprobación, la ejecución y el control del presupuesto. Esto se refleja en divergencias sustanciales entre el presupuesto propuesto por el Ejecutivo, el aprobado por el Congreso y el ejecutado por el Ejecutivo. De hecho, donde el Ejecutivo tiene la facultad de incrementar gastos durante la ejecución presupuestaria si los ingresos efectivos son mayores a los presupuestados, tenderá a subestimar la recaudación tributaria en la ley de presupuesto, para luego tener mayor espacio de discrecionalidad durante la ejecución de la misma.

Estos elementos hacen del presupuesto público en la región un instrumento más volátil de lo que parece ser en los países desarrollados, con cambios importantes entre la formulación, la aprobación y la ejecución del mismo, y un componente potencial de discrecionalidad bastante importante.

Aunque esto puede ayudar a mejorar los resultados fiscales, no parece ser una garantía en ese sentido, y su vez puede debilitar notoriamente las funciones político-institucionales y gerenciales del presupuesto.

En contrapartida, los casos de buenas prácticas internacionales muestran que el involucramiento del Legislativo y de los órganos de control externo no solamente al control y a la rendición de cuentas públicas, sino que también pueden mejorar significativamente el desempeño de las finanzas públicas y orientarlas hacia un sistema de presupuesto por resultados.

Cuando se llevan estos análisis al caso de la Provincia de Buenos Aires, se pueden adelantar algunas especulaciones (a confirmar en el curso de este trabajo de investigación):

- Existe un importante grado de centralización por el Poder Ejecutivo en el proceso de formulación del Presupuesto anual

- el Poder Legislativo en la Provincia de Buenos Aires dispone de una capacidad limitada para modificar el presupuesto propuesto por el Ejecutivo.

-El Poder Ejecutivo cuenta con flexibilidad no menor para ejecutar el presupuesto una vez aprobado, demostrada por el nivel de modificaciones presupuestarias.

- La Legislatura tiene nula participación en el destino de recursos adicionales a los presupuestados²⁰.

Sin embargo, también se debe destacar que el Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires tiene una rigidez superior al 90%, sobre todo en gastos corrientes, pero no menor en los gastos de capital (que tienen más del 60% de afectación específica). A la vez, en la Provincia de Buenos Aires las modificaciones presupuestarias se llevan a cabo en su gran mayoría para cubrir gastos inflexibles (o de muy baja flexibilidad).

Esto lleva a concluir que el Poder Ejecutivo cuenta, en términos reales, con un margen bajo para maniobrar fiscalmente cuando resultase necesario, es decir, cuenta con muy poco espacio fiscal²¹.

De manera general, la solución a este tipo de problemas requerirá disminuir las afectaciones de recursos con destino específico, encontrar formas para flexibilizar rigideces, evitar tender a exagerar las mismas, fortalecer la universalidad y la unidad presupuestaria, incorporar al presupuesto lo que está fuera de él, absorber excedentes de fondos no utilizados e incluso generarlos, modificar normas legales vinculadas y evitar nuevas normas que agraven el problema (MECON 2011).

Para lograr estos objetivos es indispensable el involucramiento del Poder Legislativo. Pero debe tenerse en cuenta que, en buena medida, la inflexibilidad fiscal en Provincia de Buenos Aires se explica por la asignación específica de recursos (aproximadamente una cuarta parte del total de gastos de la Provincia), lo que da una pauta de la cantidad de normas y legislaciones involucrada, y permiten también suponer que en buena medida, pueden haber surgido por la desconfianza del Poder Legislativo.

²⁰ Estas últimas dos conclusiones surgen de revisar las facultades delegadas al Poder Ejecutivo para la gestión presupuestaria, definidas en la Ley de Presupuesto Anual (ver Anexo), como de la información analizada en la Sección 4, que muestra un importante grado (por su magnitud relativa) de modificaciones presupuestarias a lo largo del ejercicio fiscal.

²¹ Esto, en el caso subnacional de Argentina, esta reforzado por la dependencia reactiva de los recursos de origen nacional.

Dicho de otra manera, frente a menor capacidad de análisis y capacidad de influir en reasignaciones de recursos por parte de la Legislatura, resultaría lógico por parte de ésta responder con la generación de rigideces al momento de la aprobación del presupuesto, mediante la incorporación de diversas cláusulas y normas.

Si esto es cierto, se plantea cómo disminuir y resolver estas asimetrías entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, de manera mejorar la participación del Parlamento en el proceso presupuestario, para así aumentar la gobernabilidad fiscal y ampliar el espacio fiscal para el gobierno.

Frente a esto, vale la pena *poner en consideración las propuestas relativas a la creación y fortalecimiento de Oficinas Técnicas Presupuestarias, dependientes de los Parlamentos* (Santiso y Varea, 2013), con el propósito de aumentar las capacidades presupuestarias de éstos.

Actualmente la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires carece de una organización de este tipo, lo que se traduce en limitadas capacidades técnicas para el análisis y aprobación de propuesta de Presupuesto, el control y fiscalización de ejecución del presupuesto en curso, así como la evaluación del presupuesto ejecutado.

La creación de una organización de este tipo podría permitir que el poder legislativo pueda llevar de manera más efectiva esas tareas básicas recién señaladas, así como estar en condiciones de evaluar el impacto fiscal de las iniciativas legislativas y de las propuestas de modificaciones presupuestarias generadas por el Ejecutivo.

Una mejor comprensión de los aspectos presupuestarios por parte de la Legislatura, a partir del apoyo de una oficina técnica presupuestaria, contribuiría a disminuir la desconfianza hacia el Poder Ejecutivo, lo que permitiría evitar conductas oportunistas o formas de “escape” por éste último, promoviendo condiciones para generar mayor flexibilidad presupuestaria, requisito para una mejor gestión fiscal.

6) Referencias Bibliográficas

Abuelafia, E. and others (2005), "Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process in Argentina", Economic and Social Study Series, No. RE1-05-007, Washington, D.C., Inter-American Development Bank (IDB).

Asociación Argentina de Presupuesto (2015), acceso a <http://www.asap.org.ar/institucional/que-es-el-presupuesto-publico/> el 20 de julio de 2015.

Allier, M. (2006), "Measuring budget rigidities in Latin America", IMF Working Paper (WP/07/131), Washington, D.C., International Monetary Fund (IMF).

Cangiano, Curristine and Lazare (2013), "Public Financial Management and its Emerging Architecture", FMI, Washington, DC.

Cetrángolo, O., Jiménez, J.P. y Ruiz del Castillo, R. (2010), "Las rigideces fiscales en América Latina. Un estudio de experiencias comparadas: principales conclusiones y desafíos", Serie Macroeconomía del Desarrollo No. 97, CEPAL, Santiago de Chile, Abril de 2010.

Crispi, J., Vega, A., Cooper, A. y Roeschmann, J. (2004), "Reasignaciones Presupuestarias en Chile: Conceptualización y Análisis Cuantitativo", Serie de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.

Echeverry, J.C., Navas, V. y Clavijo, A. (2009), "Rigideces presupuestales en Colombia y el Perú", capítulo 4 en Rigideces y espacios fiscales en América Latina, J. Pablo Jiménez y O. Cetrángolo, compiladores, LC/W.269, CEPAL, Santiago de Chile.

Crispi, J. y otros (2004), "Reasignaciones presupuestarias en Chile: conceptualización y análisis cuantitativo", Estudios de finanzas públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago de Chile.

Fanelli, José María and Juan Pablo Jiménez (2009), "Crisis, volatilidad, y política fiscal en América Latina", Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas (LC/W.275), O. Kacef and J. Pablo Jiménez (comps.), CEPAL, Santiago, Chile.

Podestá, A. (2007), "Las rigideces presupuestarias en América Latina", Documento mimeografiado, CEPAL, Santiago de Chile.

Rodríguez, J. y Bonvecchi, A. (2004), "El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina", Serie Macroeconomía del Desarrollo 32, CEPAL, LC/L.2225-P, Santiago de Chile

Marcel, M., Guzmán, M. y Sanginés, ZZ (2014). Los Presupuestos para el Desarrollo en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

Ministerio de Economía (MECON), Subsecretaría de Presupuesto (2011), El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina, disponible en <http://capacitacion.mecon.gov.ar/#>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – Banco Interamericano de Desarrollo (2014), "Panorama de las Administraciones Publicas en América Latina 2014", Paris.

Tamayo Sáez, M. (1997), “El Análisis de la Políticas Públicas”, en Bañón, R. y Carrillo, E.(1997), La Nueva Administración Pública, Alianza Universidad, Madrid.

Santiso, C. y Varea, M. (2013), “Fortaleciendo las capacidades presupuestarias de los parlamentos en América Latina y el Caribe”, Policy Brief 194, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Stiglitz, J. (2000), La Economía del Sector Publico, Antoni Bosch Editores, Madrid.

ANEXO - Delegación de Facultades para Modificaciones Presupuestarias

Ley de Administración Financiera – Ley 13767

ARTICULO 37. La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la Ley de Presupuesto General que resulten necesarios durante su ejecución.

Corresponde a la Legislatura Provincial las decisiones que afecten el total del Presupuesto y el monto del endeudamiento previsto.

El Poder Ejecutivo podrá disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de Presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital y distribución de las finalidades, dentro de los respectivos rubros presupuestarios.

Reglamentación

ARTÍCULO 37. La delegación de facultades para las reestructuraciones presupuestarias se determinarán anualmente por el Poder Ejecutivo, de acuerdo a la autorización establecida en el Artículo 37, primer párrafo de la Ley N° 13767. Para las mismas se deberán tener en cuenta los siguientes mecanismos:

a) Decretos: Las solicitudes de modificación al Presupuesto General para la Administración Pública Provincial deberán ser presentadas ante la Dirección Provincial de Presupuesto, mediante la remisión del proyecto de acto administrativo que corresponda, acompañado de la respectiva justificación y de acuerdo a las normas e instrucciones que dicha Dirección establezca. Aprobada dicha solicitud corresponderá la intervención de la Contaduría General de la Provincia.

b) Resoluciones: Para los casos en que las modificaciones sean aprobadas en las propias jurisdicciones o entidades, el acto que establezca la distribución deberá fijar los plazos y las formas para la comunicación de los ajustes operados a la Dirección Provincial de Presupuesto, habiendo tomado intervención previa dicha Dirección y la Contaduría General de la Provincia.

PRESUPUESTO 2014 - LEY 14552

Ampliación de Recursos

ARTÍCULO 18 - Autorízase al Poder Ejecutivo para introducir ampliaciones en los créditos presupuestarios, en la medida que las mismas sean financiadas con incrementos estimados respecto a los montos presupuestados para recursos y para endeudamiento público determinados respectivamente en el ARTICULO 5°, ARTICULO 6°, ARTICULO 12° y ARTICULO 13°, de la presente Ley.

La autorización a que se refiere el párrafo anterior, podrá ser ejercida en base a instrumentos contractuales y/o normativos de los cuales emerja la obligación a cargo del aportante, cuando se trate de gastos a ser financiados total o parcialmente con aportes no reintegrables provenientes de:

1. El Gobierno Nacional; terceros Estados; otras Provincias; Municipios; Personas Jurídicas de carácter nacional o internacional; o de
2. Personas Físicas.

El Poder Ejecutivo, en el mismo acto que disponga la ampliación presupuestaria, deberá dar cuenta a la Honorable Legislatura de la utilización de las autorizaciones conferidas por el

presente artículo, acompañado por informe de la Contaduría General de la Provincia sobre recursos incrementados y la correspondiente asignación de los mismos.

CAPÍTULO II - Ejecución del Presupuesto

ARTÍCULO 19 - El Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y el Procurador General de la Corte, podrán disponer las reestructuraciones y modificaciones de créditos que consideren necesarias en sus respectivos ámbitos de competencia, dentro de la suma total establecida por la presente Ley, con estas limitaciones:

1) No podrán disponerse transferencias en los siguientes casos:

a) Entre Jurisdicciones, excepto que las mismas se originen por modificaciones a la Ley de Ministerios N° 13.757 y sus modificatorias, o por absorción y/o traspaso de unidades en función de la modificación de estructuras orgánico – funcionales.

b) Entre la Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social.

Las limitaciones establecidas en los incisos a) y b) no son aplicables cuando la fuente o destino de la transferencia sea la Jurisdicción Auxiliar Obligaciones del Tesoro y Créditos de Emergencia cuyos créditos podrán transferirse entre sí, cualquiera fuese la clasificación presupuestaria.

2) No podrán ampliarse los importes de la Planilla Anexa N° 34 para “Erogaciones Reservadas y Situaciones de Emergencia”, aprobada por el ARTICULO 17° de la presente Ley.

3) No podrá debitarse la Partida Principal 1 “Gastos en Personal”, excepto que el destino del crédito – al cierre del ejercicio fiscal - sea la Jurisdicción Auxiliar Obligaciones del Tesoro y Créditos de Emergencia, Jurisdicción ésta para la cual no resultará de aplicación las limitaciones en materia de débitos mencionadas precedentemente.

ARTÍCULO 20 - No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, el Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y el Procurador General de la Corte podrán disponer modificaciones:

1) En la distribución del número de cargos y horas cátedra y, si fuere necesario, sus respectivos agrupamientos y créditos, de la Planta de Personal fijados por la presente Ley; y

2) Adecuando los importes del rubro “Obtención de Préstamos” a la real afectación producida por la concreción de obras y/o adquisiciones financiadas a través de operaciones de crédito, sin superar en su conjunto el importe total autorizado por las leyes respectivas.

ARTÍCULO 21 - El Poder Ejecutivo podrá autorizar a los Señores Ministros, Asesor General de Gobierno, Fiscal de Estado, Contador General de la Provincia, Tesorero General de la Provincia, Presidente del Honorable Tribunal de Cuentas, Presidente de la Junta Electoral, Titulares de los Organismos Descentralizados y del Consejo de la Magistratura, Secretario General de la Gobernación, Secretario de Derechos Humanos, Secretario de Participación Ciudadana, Secretario de Desarrollo Estratégico, Secretario de Niñez y Adolescencia, y Defensor del Pueblo, a ejercer las atribuciones previstas en el ARTICULO 19° y en el ARTICULO 20° - inciso 1) de la presente Ley, y las otorgadas por los artículos 2° y 3° de la Ley N° 10.189 (T.O. Decreto N° 4.502/98) y sus modificatorias o normas que la reemplacen, con las siguientes limitaciones:

1) Adecuación entre distintas fuentes de financiamiento.

2) Adecuación de cargos y horas cátedras entre Planta Permanente y Planta Temporaria.

3) Adecuación entre partidas principales, y entre partidas subprincipales y parciales de la Partida Principal “Transferencias”.

4) Creación, supresión y/o fusión de categorías de programas, excepto por aplicación del artículo 3° de la Ley N° 10.189 (T.O. Decreto N° 4.502/98) y sus modificatorias, o normas que la reemplacen.

5) Incorporación de partidas principales.

6) Incorporación de partidas subprincipales, parciales y subparciales de la Partida Principal "Transferencias".

7) Disminución de los créditos presupuestarios de las Partidas: 3.1.1; 3.1.2; 3.1.3; 3.1.4 y 3.1.6 del Clasificador Presupuestario aprobado por el Decreto N° 1.737/96 y normas modificatorias, excepto cuando se trate de adecuaciones compensatorias entre las mencionadas Partidas.

8) Disminución de los créditos presupuestarios de la Partida 3.5.4.

Los funcionarios autorizados actuarán para los supuestos contemplados en los apartados 1), 3), 4), 5), 6), 7) y 8) con la previa intervención de la Contaduría General de la Provincia y de la Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía; y para el caso del apartado 2) con la previa intervención de la Contaduría General de la Provincia, de la Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía y de la Secretaría de Personal y Política de Recursos Humanos.

Las limitaciones dispuestas por los apartados 1), 3), 4), 5), 6), 7) y 8) del presente artículo, no son aplicables al Directorio del Banco de la Provincia de Buenos Aires, ni al Ministerio de Economía en cuanto a la Jurisdicción Auxiliar Obligaciones del Tesoro y Créditos de Emergencia.

ARTÍCULO 22 - Establécese para las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo, a la Suprema Corte de Justicia y al Procurador General de la Corte por el ARTICULO 18°, el ARTICULO 19° y el ARTICULO 20° de la presente Ley, un límite máximo de hasta el OCHO POR CIENTO (8%) inclusive del total de Gastos Corrientes, Gastos de Capital y Aplicaciones Financieras aprobados por la presente Ley.

La limitación establecida en el presente artículo no será de aplicación en:

- a) Las reasignaciones de crédito dentro de una misma Partida Principal,
- b) Los Organismos Descentralizados no Consolidados,
- c) Las Empresas, Sociedades Anónimas y Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente por bienes y/o aportes del Estado Provincial, y
- d) Cuando las transferencias de crédito o ampliaciones presupuestarias tengan como motivo:

I) Modificar créditos para la Partida Gastos en Personal.

II) Modificar créditos para la Partida Transferencias Corrientes que financien gastos vinculados a pagos salariales.

III) Modificar créditos para las Partidas de atención de los Servicios de la Deuda.

IV) Modificar créditos de las Categorías de Programas financiadas con Aportes no Reintegrables provenientes del Gobierno Nacional; terceros Estados; otras Provincias, Municipios y Personas Jurídicas de carácter nacional o internacional, y con operatorias de usos del crédito oportunamente autorizadas por Leyes de Endeudamiento, incluyendo las contrapartidas provinciales.

V) Incorporar Remanentes de Ejercicios Anteriores.

VI) Ampliar Cálculo de Recursos y Financiamiento y transferir créditos provenientes de Recursos Propios del Sector Público Provincial no Financiero.

VII) Ampliar Recursos y Financiamiento y transferir créditos provenientes de Recursos con Afectación Específica del Sector Público Provincial no Financiero.

A los fines de las reestructuraciones y modificaciones de créditos que superen el nivel porcentual establecido en el presente artículo, deberá solicitarse previamente la autorización de la Honorable.

**48º JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA**

**EI FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LA ARGENTINA EN
LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS**

Lic. Rosana M. Jan Casaño

RESUMEN

El tema de la deuda pública argentina ha sido, en los últimos años, fuente de sucesivas discusiones y ha estado sujeta a numerosas interpretaciones sobre sus causas, en muchos casos cargadas de componentes subjetivos.

Por otra parte no es viable entender el desenvolvimiento del fenómeno fuera del ámbito macroeconómico general o prescindiendo de considerar los cambios patrimoniales que se han producido en el Sector Público.

El endeudamiento público se ha convertido en un determinante del tamaño y la composición de los presupuestos públicos, afectando directamente la provisión en cantidad y calidad de los servicios públicos, el plan de inversiones, etc.

El trabajo se enfoca en el estudio del endeudamiento de los gobiernos subnacionales distinguiendo entre stock de deuda, servicios de la deuda y sus relaciones con el PBI, con el gasto total subnacional, entre otros indicadores. Tanto el Gobierno Nacional como los gobiernos subnacionales han pasado por distintas etapas de canje reestructuración y desendeudamiento con resultados dispares.

La recopilación, sistematización y procesamiento de información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, como principal fuente, permite analizar la situación fiscal del Gobierno Nacional y los gobiernos subnacionales.

Dadas las distintas posibilidades y tópicos que pueden abarcarse en materia de endeudamiento público, se ha considerado conveniente realizar una breve reseña histórica de los hechos relevantes en materia de deuda pública. En la segunda parte del trabajo se realiza un análisis comparado interprovincial del endeudamiento de las provincias y la C.A.B.A. que permite medir el impacto en cada jurisdicción.

El Congreso de la Nación, que por el artículo 75 de la Constitución Nacional tiene la atribución expresa de contraer empréstitos (inciso 4) y de arreglar el pago de la deuda pública (inciso 7), debe asumir formalmente, después de tantos años de crisis de deuda, sus responsabilidades políticas directas al respecto. El Congreso de la Nación no debe delegar más la función del endeudamiento público en manos del Poder Ejecutivo y debe establecer una política restrictiva con respecto a la deuda pública, sujeta a la definición, planeamiento y contralor del desarrollo financiero de las cuentas públicas a corto, mediano y largo plazo, de modo que no pueda contraerse más deuda sin capacidad de pago. Esta responsabilidad es aplicable a las respectivas legislaturas.

**48º JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA**

**EI FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN LA ARGENTINA EN
LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS**

Lic. Rosana M. Jan Casaño
FCE-UN Cuyo

INTRODUCCIÓN

Para financiar sus actividades, el sector público puede utilizar esencialmente tres medios: impuestos y otros recursos ordinarios (precios públicos, transferencias recibidas, tasas, etc.); creación de dinero, mediante un proceso de expansión monetaria y emisión de deuda pública programada o no. Esta última resultado de desequilibrios presupuestarios.

La deuda pública puede afectar de diferentes maneras: las variables económicas de las que depende básicamente el funcionamiento real de la economía, tales como la oferta monetaria, el tipo de interés, el ahorro y sus formas de canalización, bien sea nacional o extranjero, etc.

El objetivo del trabajo es analizar el endeudamiento y capacidad de pago de las provincias y la C.A.B.A durante el período 1991/2013.

El procesamiento de datos proveniente de las respectivas jurisdicciones que publica la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias constituye la principal fuente de información.

En la mayoría de las provincias se percibe una política de desendeudamiento, pero en algunos casos se observa una leve tendencia creciente en el financiamiento con crédito público.

En la primera parte del trabajo se realiza una breve reseña histórica de los hechos relevantes en materia de deuda pública. En la segunda parte se describe la evolución del resultado financiero, stock de deuda y servicios devengados (amortización e intereses) de las provincias y la C.A.B.A. realizándose también comparaciones interprovinciales. que

I. RESEÑA HISTÓRICA SOBRE EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO ARGENTINO

I.A. EL COMIENZO DE LA DEUDA EXTERNA

En agosto de 1822, la Junta de Representantes autorizó al gobierno de la provincia de Buenos Aires a contratar en Londres un empréstito de un 1.000.000 de libras esterlinas, destinados a la construcción del puerto de Buenos Aires, a la fundación de 3 pueblos en la costa sur, y a la instalación de un servicio de agua corriente y desagües en la ciudad. La operación fue acordada en 1824 con la casa Baring Brothers, de Londres, sobre un interés del 6% anual.

Como intermediarios del gobierno porteño intervinieron los comerciantes británicos Juan y Guillermo Parish Robertson y el criollo Félix Castro. Los tres comisionistas cobraron por sus servicios 100.000 libras esterlinas, extraídas del empréstito. La casa Baring descontó el pago adelantado de dos anualidades de intereses y amortizaciones, más su propia comisión, por lo que la cantidad acreditada al gobierno de Buenos Aires quedó reducida a 560.000 libras; a pesar de esto, el gobierno de la provincia se endeudó por la totalidad del empréstito más los intereses correspondientes.

Las 560.000 libras no llegaron a Buenos Aires en una sola entrega y en moneda metálica. Los banqueros británicos enviaron remesas fraccionadas a partir de julio de 1824, consistentes en su mayor parte en letras de cambio que, en 1825, fueron entregadas por el gobierno de Las Heras a los comerciantes locales. Ninguna de las obras que motivaron el empréstito llegó a realizarse.¹

¹ Crónica Argentina, Editorial Condes, tomo II y IBAÑEZ, José Cosmelli, **Historia Argentina**, Editorial Troquel.

Con el paso del tiempo llegó ese impensado momento en que debía devolverse lo prestado. En febrero de 1842, los banqueros ingleses reanudaron las negociaciones con el gobierno de Buenos Aires, entonces a cargo de Rosas, para obtener el pago de los intereses atrasados del empréstito. Rosas comisionó a su ministro de Hacienda, doctor Manuel Insiarte, para que tomase a su cargo el arreglo, y éste por nota de 17 de febrero de 1843, manifestó al representante de los banqueros que se había autorizado al ministro argentino en Londres para que propusiese al gobierno inglés la cesión de las islas Malvinas, en pago de la deuda. El gobierno inglés desechó la oferta.^{2 3}

Los gobernantes pasaron y la deuda externa creció. Nicolás Avellaneda, que asumió la presidencia en 1874, decidió cortarla. A pesar de la dura crisis económica, de la oposición de la Legislatura y del periodismo, dispuso que los argentinos economizarán “sobre su hambre y sobre su sed” para responder al compromiso asumido con los mercados extranjeros. Hubo despidos de miles de empleados públicos, rebajas de sueldos y ajustes en los gastos del Estado.

El alivio de devolver llegó tras el sacrificio. La cancelación de aquel empréstito tomado en 1824 sólo pudo concretarse en 1904; las sumas abonadas a lo largo de los años en concepto de intereses y amortizaciones alcanzaron, al cerrarse la deuda, una cantidad de ocho veces el valor del importe recibido.

I.B. LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA DURANTE LA CONVERTIBILIDAD⁴

Al comienzo de la convertibilidad se inicia un proceso de renegociación de la deuda, donde los préstamos se reemplazan por títulos públicos. De ese modo se modifica el tipo de acreedor. Si a comienzos de 1993 los principales acreedores eran los bancos comerciales extranjeros, luego del plan Brady, éstos transformaron sus acreencias con renovados títulos que colocaron en el mercado secundario. De ese modo, la titularización de la deuda externa pública argentina pasó al anonimato, liberando a los bancos transnacionales acreedores, del riesgo de una declaración de nulidad, no pago, o moratoria indefinida de la deuda.

Vale recordar que uno de los argumentos principales para obtener consenso en torno de la renegociación del Plan Brady estuvo dado por la quita de capital que representaba. Aspecto que puede verificarse en los tres trimestres siguientes, pero que analizada de punta a punta, al cierre de 1993 el stock total de deuda ya superaba el registro de un año previo. Luego del Brady (marzo de 1993) se normalizan los pagos, desaparece la mora y son diversos y dispersos los nuevos tenedores de la deuda externa pública de la Argentina. Los bancos habían logrado eliminar de sus balances una deuda incobrable valuada entre el 12% y el 20% en el mercado de capitales y habían iniciado la transferencia de esos títulos a cambio de empresas públicas argentinas y a inversores particulares a ellos vinculados.

Durante el año 2001 la situación se hace más compleja y se desarrollan varias operaciones de canje de títulos por préstamos garantizados con recaudación fiscal, realizándose así una operación inversa a la procesada en 1993 con el Plan Brady. Si en 1993 se pasó de préstamos con bancos transnacionales a títulos públicos, ahora se trataba de rescatar los títulos públicos y canjearlos por préstamos con la banca local y garantizados con recaudación del Estado Nacional.

I.C. LA DEUDA LUEGO DE LA CESACIÓN PARCIAL DE PAGOS

La Argentina entró en cesación de pagos (default) de su deuda externa pública a fines de 2001, cuando se desató la crisis de gobierno derivada de la pueblada del 19 y 20 de diciembre y la renuncia del gobierno del Dr. Fernando De la Rúa. En rigor, la suspensión de pagos alcanzó sólo a los acreedores privados externos con tenencia de títulos públicos, ya que a los organismos financieros internacionales (FMI, BM y BID) y a los organismos

² GONDRA, Luis Roque, **Historia Económica de la República Argentina**, Editorial Sudamericana.

³ Para una justa comprensión del hecho, vale recordar que Inglaterra se apoderó de las islas en 1833. La Confederación Argentina insistía en la legitimidad de sus derechos sobre las islas, por lo que se sentía dueña de canjearlas por la deuda. Los ingleses no lo veían del mismo modo ...

⁴ GAMBINA, Julio C., **Sobre la deuda externa pública de Argentina**, La Insignia, Argentina, mayo 2003.

oficiales (Club de París y gobiernos externos) se les siguió pagando hasta fines de 2002, cuando ya era un hecho el acuerdo transitorio suscrito entre el gobierno de la Argentina y el FMI durante enero de 2003, donde se suspendían los pagos hasta agosto de 2003.

En estos tres tramos de la deuda externa pública se siguió una política diferenciada. En el primer tramo recayó el default. El tercero fue pesificado en buena parte, con las condiciones de 1 dólar equivalente a 1 peso y actualizado por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) más una tasa de interés. El segundo tramo recibió a través del año 2002 unos 4.300 millones de dólares para cancelación de cuotas de capital e intereses. Todo el año 2002 estuvo dedicado a negociar con el FMI un acuerdo marco para renegociar el conjunto de la deuda.

I.D. BLINDAJE Y MEGACANJE⁵

En enero se aprobó un blindaje financiero en favor de la Argentina por un total de 39.200 millones de dólares. Con esos fondos, *la Argentina podía cubrir el 90% de los pagos de la deuda de 2001 y el 70% de los vencimientos del 2002.*

Tanto el FMI como los bancos internacionales y el Gobierno de España hicieron los primeros desembolsos. Pero ya a fines de febrero, en lugar de la reapertura de los mercados externos, el blindaje tuvo su primer cortocircuito: *el déficit fiscal se disparó y arrastró el riesgo país.* A eso se sumó la renuncia de José Luis Machinea y el corto pasaje de Ricardo López Murphy por el Ministerio de Economía. Entonces los mercados internacionales se mantuvieron cerrados y se le hizo mucho más caro al Gobierno conseguir los fondos locales para hacer frente a los vencimientos de la deuda. A su vez, esa mayor carga financiera agravó el desequilibrio fiscal, abriéndose un círculo vicioso entre el riesgo país y las deficitarias cuentas públicas.

Como eso resultó insuficiente, en junio, Economía hizo un *megacanje de la deuda por 30.000 millones de dólares.* La operación le permitió postergar, al elevado costo del 15% anual, vencimientos de capital e intereses de la deuda entre el 2001 y el 2005 por 16.000 millones de dólares. Para este año, el canje redujo las necesidades del Gobierno en 3.200 millones.

I.E. LA RENEGOCIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA⁶

Más de tres años después de que la Argentina dejara de pagar la mitad de su deuda pública, los tenedores de bonos en default, pudieron acceder al canje por nuevos títulos, una quita efectiva que ronda el 65%.

En septiembre del 2003, Dubai, el gobierno del presidente Kirchner, en una primera presentación al respecto, propuso recortar el 75% del valor nominal de la deuda. El pasivo se reduciría de 81.800 millones a 20.450 millones.

En junio de 2004, el gobierno formuló la segunda y definitiva propuesta, apenas retocada, consistente en una quita del valor promedio del 49% al 53%. Se proponía una reducción sustancial de los intereses, un alargamiento de los plazos y un período de gracia para el capital.

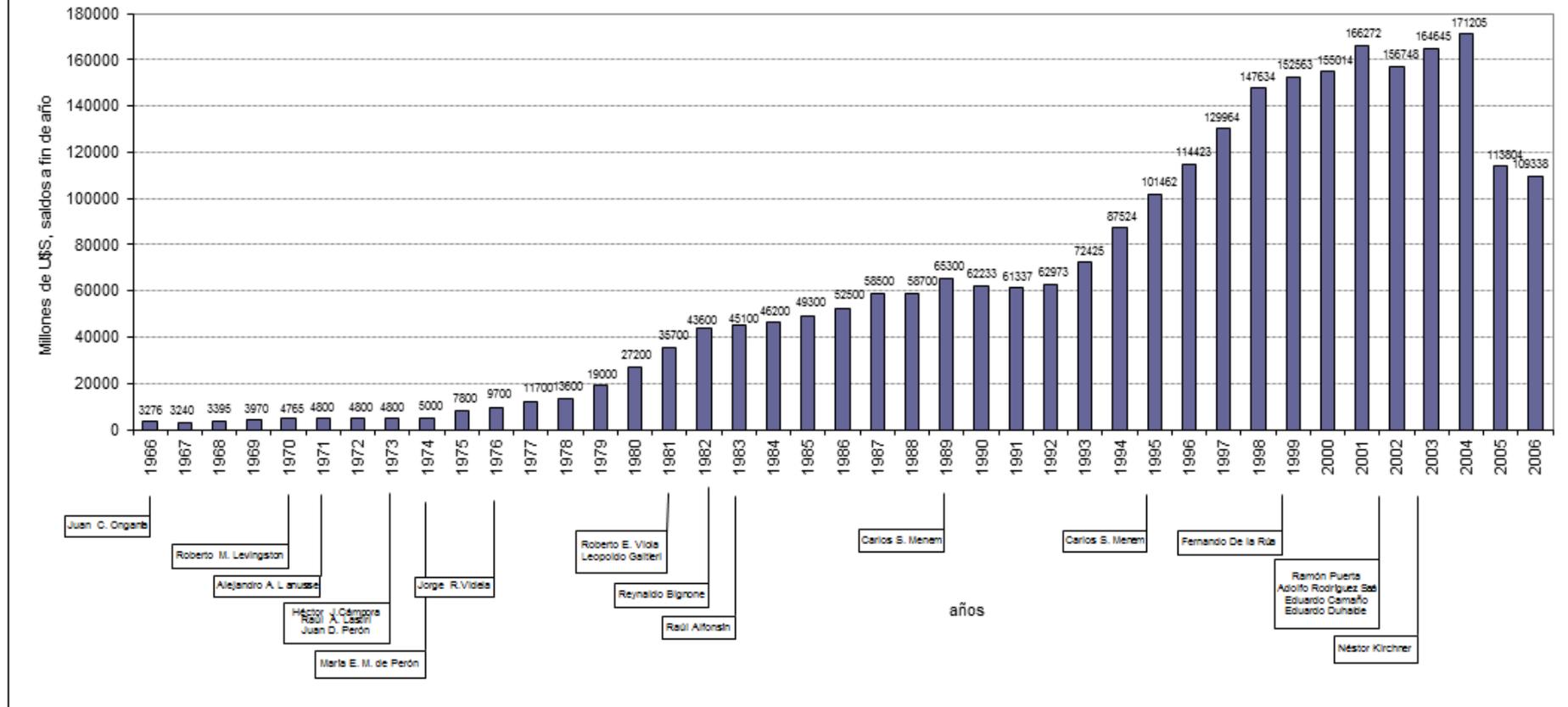
El canje para salir del default logró una aceptación del 76%, equivalente a 62 millones de dólares. Al detallar los resultados del canje el ministro destacó la fuerte baja de la deuda con relación al PBI y con el nivel de las exportaciones, pese a que ambos porcentajes siguen siendo muy elevados para la Argentina. El costo promedio de los intereses, que en 2001 llegó a los 10.175 millones de dólares quedó reducido para el año 2005 a 3.202 millones. No obstante, este monto tenderá a crecer con el paso de los años, porque los nuevos bonos ofrecen un interés creciente. En los cuadros siguientes se muestra la evolución de la deuda externa argentina en millones de U\$S a fin de cada año y en dólares per cápita, gráficos I.1 y I.2 respectivamente

⁵ BERMUDEZ, Isabel, **Blindaje, megacanje y más auxilio**, www.clarin.com/diario/2001/08/04.

⁶ BRODER, Pablo, **Dos años en la era K**, en LUNA, Felix, *Historia Integral de la Argentina*, Grupo Editorial Planeta, 2006.

Cuadro I.1

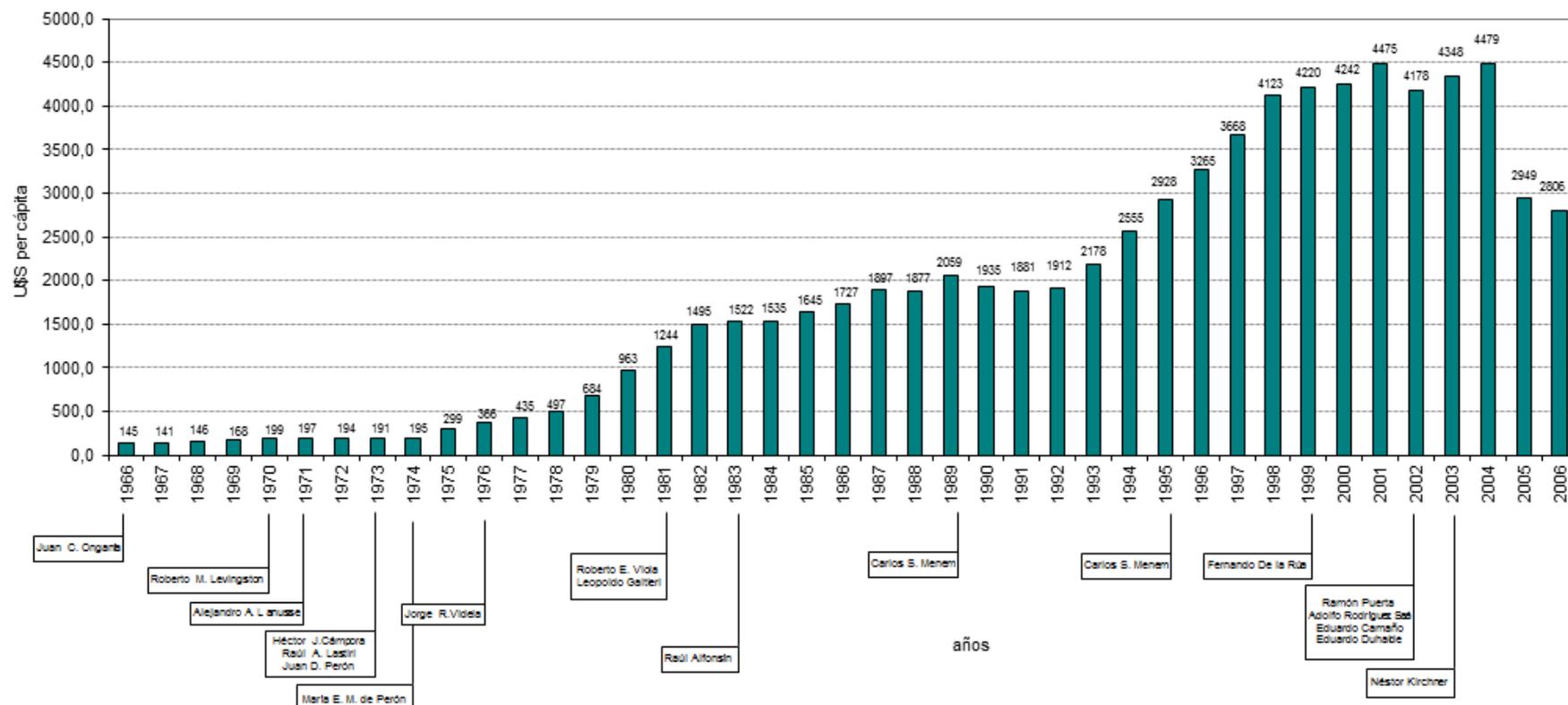
Evolución de la deuda externa argentina (millones de U\$S)
Período 1966/2006



Fuente: Elaboración propia en base a información de la: Revista del Diario La Nación-Período 1966/1989 y la CEPAL-Período 1990/2006

Cuadro I.2

¿Cuánto debe cada argentino al exterior?
Período 1966/2006



Fuente: Elaboración propia en base a información: Deuda externa argentina: Revista del Diario La Nación-Período 1966/1989 y la CEPAL-Período 1990/2006

Deuda externa argentina: Revista del Diario La Nación-Período 1966/1989 y la CEPAL-Período 1990/2006

Población: Años 1966-1984: Revista Estudios, Año IX-Nº 39- Julio/Septiembre 1986 y Años 1985-2006 INDEC.

I.F. ANÁLISIS COMPARADO DEL ENDEUDAMIENTO NACIONAL, PROVINCIAL Y C.A.B.A.

En el período 1996/01 las provincias incrementaron proporcionalmente más su endeudamiento que el Gobierno Nacional.

La situación de las provincias es totalmente diferente. Algunas de las causas del aumento relativo del endeudamiento provincial pueden encontrarse en:

- Ruptura permanente de los compromisos Nación/Provincias que llevó a la reducción de la distribución primaria.
- Inflexibilidad del Gasto Provincial en el corto plazo: servicios públicos intensivos en personal (educación, salud, justicia, seguridad, etc.).
- Escaso manejo presupuestario para reasignación de recursos (no hubo modernización).
- Renuncia de las garantías que tenían las provincias.
- Retenciones coactivas de montos acordados en pactos, acuerdo y leyes.

Al analizar las relaciones de la deuda sobre PBI y sobre el total del gasto, se observa que la deuda consolidada provincial sigue siendo relativamente mucho menos significativa en comparación con la deuda nacional.

Cuadro N° I.1
Evolución de la Deuda Nacional, Deuda Provincial Consolidada y C.A.B.A. con relación al PBI

	1996	2000	2001	2002	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Deuda Pública Nacional (mill U\$S)	99046	129750	144222	152974	145975	147119	164331	178963	197464	202630
Deuda Pública Nacional (mill \$)	99046	129750	144222	518583	503906	533989	642935	739349	898765	1106972
Deuda Pública Provincial Consolidada (mill \$)	13921	21348	29971	68531	95400	105129	112762	128965	147119	173839
Producto Bruto Interno a precios de mercado (mill de \$)	272150	284204	268697	312580	1032758	1145458	1442655	1842022	2164246	s. d.
Relación Deuda Nacional/PBI	36,4%	45,7%	53,7%	165,9%	48,8%	46,6%	44,6%	40,1%	41,5%	
Relación Deuda Provincial/PBI	5,1%	7,5%	11,2%	21,9%	9,2%	9,2%	7,8%	7,0%	6,8%	
Relación Deuda Provincial/Deuda Nacional	14,1%	16,5%	20,8%	13,2%	18,9%	19,7%	17,5%	17,4%	16,4%	

Cuadro N° I.1
Evolución de la Deuda Nacional, Deuda Provincial Consolidada y C.A.B.A. con relación al Gasto

	1996	2000	2001	2002	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Deuda Pública Nacional (mill \$)	99046	129750	144222	518583	503906	533989	642935	739349	898765	1106972
Deuda Pública Provincial Consolidada (mill \$)	11783	20587	29242	66514	95400	105129	112762	128965	147119	173839
Gasto Nacional. Sector Público Nacional. No Financiero. Base Caja	55983	63608	63319	59416	214766	279416	365402	497831	613075	780123
Gasto Provincial Consolidado	30273	35860	36408	34015	149053	164429	198062	248160	339849	418674
Relación Deuda Nacional/Gasto Nacional	177%	204%	228%	873%	235%	191%	176%	149%	147%	142%
Relación Deuda Provincial/Gasto Provincial	39%	57%	80%	196%	64%	64%	57%	52%	43%	42%

Cuadro N° I.3
Evolución de la Deuda Nacional, Deuda Provincial Consolidada y C.A.B.A. con relación a la población

	1996	2000	2001	2002	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Deuda Pública Nacional (mill \$)	99046	129750	144222	518583	503906	533989	642935	739349	898765	1106972
Deuda Pública Provincial Consolidada (mill \$)	11783	20587	29242	66514	95400	105129	112762	128965	147119	173839
Población (mill)	35	37	37	38	40	40	41	41	41	42
Relación Deuda Nacional/Población (\$/hab)	2826	3551	3882	13823	12678	13305	15868	18077	21772	26571
Relación Deuda Provincial/Población (\$/hab)	336	563	787	1773	2400	2619	2783	3153	3564	4173

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía y Producción

De los cuadros precedentes se observa que:

- La Deuda consolidada Provincial osciló entre 11,4 % y 20,8% de la Deuda Nacional.
- La Deuda Consolidada Argentina está explicada en un altísimo porcentaje por la deuda del Gobierno Nacional.
- Cada argentino debe alrededor de \$4000 de deuda provincial.

En los gráficos siguientes se muestra la relación de las deudas respecto al PBI, al gasto nacional y provincial y en términos per cápita

Gráfico I.3

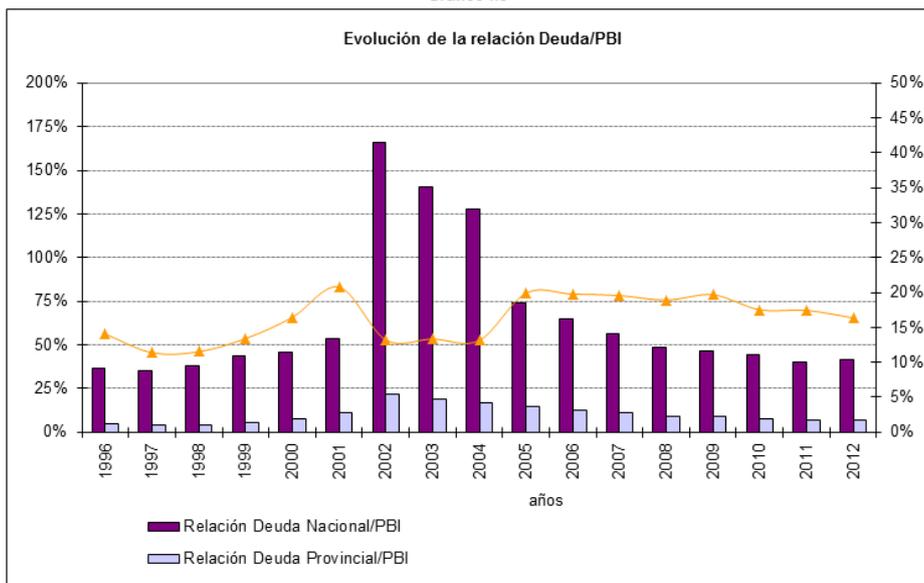


Gráfico I.4

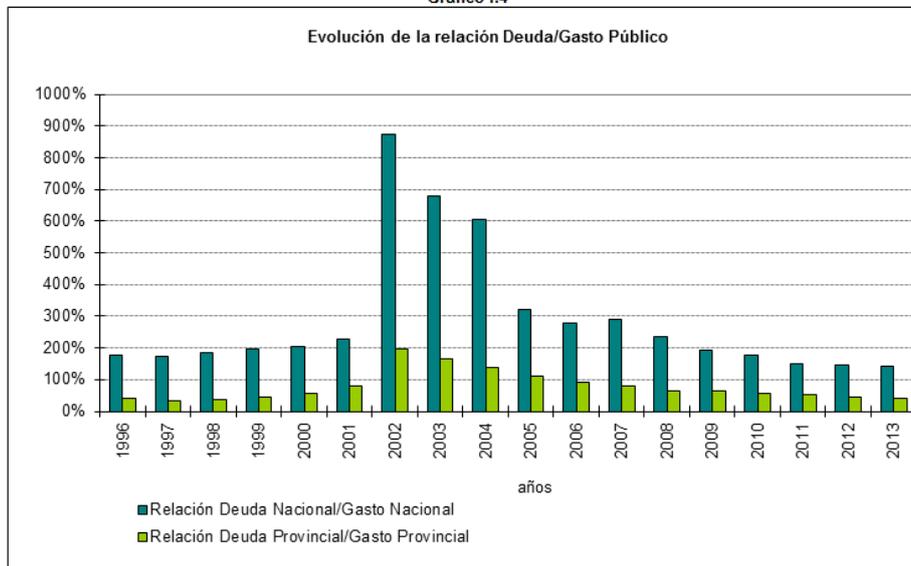
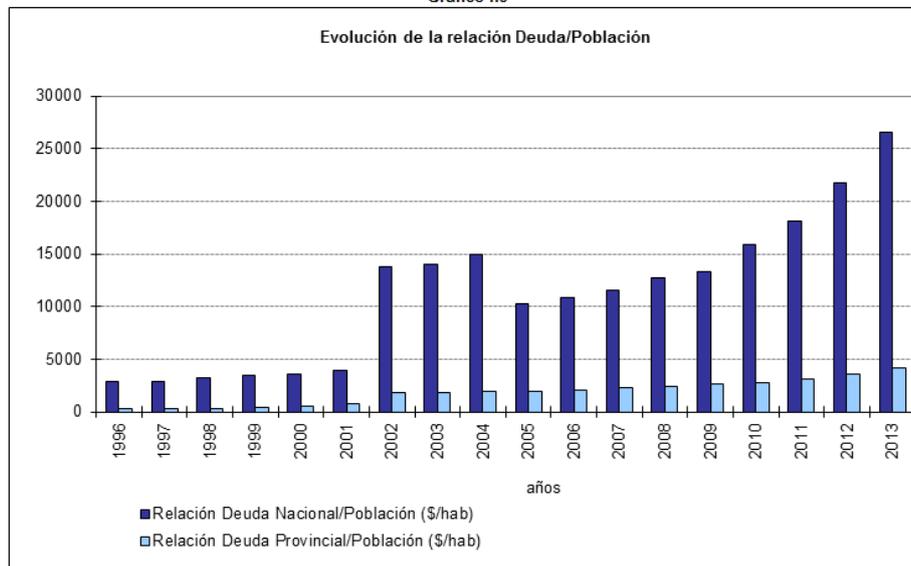


Gráfico I.5



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía y Producción

II. EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DEL RESULTADO FINANCIERO Y DEUDA PÚBLICA DE LAS PROVINCIAS Y C.A.B.A.

MARCO NORMATIVO DEL ENDEUDAMIENTO PROVINCIAL
RESOLUCIÓN N° 1.075/93. Mecanismo al que deberán ajustar todo acto, contrato, gestión o negociación de créditos que originen determinadas obligaciones de Pago. Alcances.
DECRETO N° 684/95. Sector Público no Financiero-Endeudamiento.
RESOLUCIÓN N° 277/95. Obligaciones en Moneda Extranjera. Ofertas de Financiamiento Internacional.
RESOLUCIÓN N° 731/95. Ofertas de Financiamiento Internacional.
RESOLUCIÓN N° 1.090/98 Banco Central de la República Argentina COMUNICACION "A" 282.
Comunicación BCRA A3054: Financiamiento al Sector Público No Financiero.
Decreto N° 1579/02: Régimen de Conversión de la Deuda Pública Provincial.
RESOLUCIÓN N° 539/02: Procedimiento para la Conversión de la Deuda Pública Provincial en función de lo establecido en el Decreto N°1579/2002.
Decreto N° 743/03: Creación del Programa de Unificación Monetaria.
Ley N° 25.736: Establece las condiciones de los BODEN 2011 y 2013, emitidos en el marco del Programa de Unificación Monetaria.
Decreto N° 1382/05: Saneamiento definitivo de la situación financiera entre el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Decreto N° 977/05: Reestructuración de Deuda no ingresada al Canje Nacional.
Decreto N° 660/10: Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas.
RESOLUCIÓN N° 346/10: Modelo de Convenio Bilateral del Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas.
RESOLUCIÓN N° 546/10: Ampliación del Plazo establecido por la Resolución 346/2010 para la firma de Convenios Bilaterales.
RESOLUCIÓN N° 566/10: Prórroga del Plazo establecido por la Resolución 346/2010 para la firma de Convenios Bilaterales.
Resolución N° 33/11: Modificación de condiciones financieras del Programa suscripto por el Decreto 660/10 así como también de los Programas de Asistencia Financiera 2010.
RESOLUCIÓN N° 36/13: Modificación de condiciones financieras del Programa suscripto por el Decreto 660/10 así como también de los Programas de Asistencia Financiera de los años 2010-2013.
RESOLUCIÓN N° 108/14: Modificación de condiciones financieras del Programa suscripto por Resolución 36/13.
RESOLUCIÓN N° 445/14: Modificación de condiciones financieras del Programa suscripto por Resolución 108/14.
RESOLUCIÓN N° 705/14: Modificación de condiciones financieras del Programa suscripto por Resolución 445/14.
RESOLUCIÓN N° 22/15: Modificación de condiciones financieras del Programa suscripto por Resolución 705/14.
Ley N° 25.917: Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.
Decreto N° 1079/04: Promulgación Ley Responsabilidad Fiscal.
Decreto N° 1731/04: Reglamentación Ley 25.917.

MARCO NORMATIVO DEL ENDEUDAMIENTO PROVINCIAL (continuación)

Ley N° 26.530: Excepciones a la Ley N° 25.917 para los ejercicios 2009 y 2010.

Decreto N° 2054/10, Art. 24: Prórroga de disposiciones contenidas en la Ley N° 26.530.

Ley N° 26.728, Art. 61: Prórroga para el ejercicio 2012 de las disposiciones contenidas en los artículos 1° y 2° de la Ley N° 26.530.

Ley N° 26.784, Art. 49: Prórroga para el ejercicio 2013 de las disposiciones contenidas en los artículos 1° y 2° de la Ley N° 26.530.

Ley N° 26.895, Art. 66: Prórroga para el ejercicio 2014 de las disposiciones contenidas en los artículos 1° y 2° de la Ley N° 26.530.

Ley N° 27.008, Art. 52: Prórroga para el ejercicio 2015 de las disposiciones contenidas en los artículos 1° y 2° de la Ley N° 26.530.

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias-Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Cualquier visión que se haga de la totalidad del país no puede pasar por alto el nivel de heterogeneidad y desigualdad en sus dimensiones política, social, económica, demográfica, etc. Una importante cantidad de trabajos abordaron la temática, empezando por los clásicos de Núñez Miñana (1972) y Rofman y Romero (1997, edición original 1973). Posteriormente se desarrollaron otras clasificaciones, como las de Esteso y Capraro (1989) y Cao y Rubins (1994), que incorporaron a sus marcos teóricos los acontecimientos ocurridos a partir de la desestructuración del Estado interventor, sin llegar a resultados sustancialmente diferentes.

En las siguientes secciones se trabaja con la clasificación utilizada por el Banco Mundial (1996; 1998) en sus publicaciones sobre provincias argentinas, que divide al país en cuatro categorías:

- ✓ **Avanzadas o centrales:** se caracterizan por ser las jurisdicciones que presentan una concentración de población y un aparato productivo de dimensiones muy superiores al que se observa en otras áreas del territorio. Constituyen a escala nacional, el sector más dinámico en la evolución de la estructura económica y social: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza
- ✓ **Despobladas o de baja densidad:** ubicadas en el sur del país, se caracterizan por la baja densidad poblacional relativa, fruto del tardío proceso de ocupación y desplazamiento de la población aborigen (finales del siglo XIX). Dentro de su aparato productivo se destaca la existencia de algunos sectores muy desarrollados, como el petrolero y el turístico, conviviendo con explotaciones ganaderas extensivas: Santa Cruz, La Pampa, Río Negro, Neuquén, Tierra del Fuego y Chubut.
- ✓ **Intermedias:** se trata de aquellas provincias que, sin compartir el tamaño ni el dinamismo de las avanzadas, han generado productos que se insertan en las provincias del área central, presentando ritmos de desarrollo económico y social intermedios: San Juan, San Luis, Entre Ríos, Tucumán y Salta.
- ✓ **Rezagadas:** son aquellas provincias que no desarrollan actividades de exportación hacia el área central y que exhiben una extendida presencia de formas de producción no capitalistas. En términos relativos, estas provincias presentan el menor nivel de ingreso per cápita y los índices de mayor deterioro social: La Rioja, Catamarca, Corrientes, Jujuy, Misiones, Chaco, Santiago del Estero y Formosa.

A continuación, se analiza la evolución del resultado financiero y deuda pública de

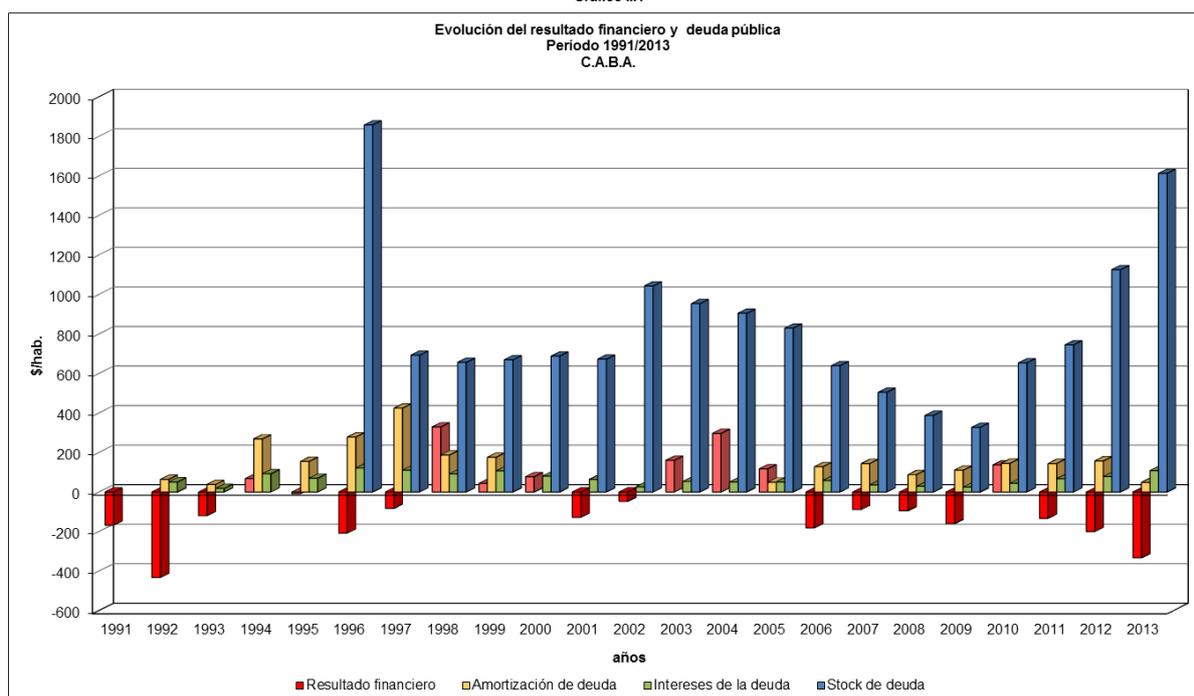
cada una de las provincias y C.A.B.A. agrupadas según la clasificación precedente.^{7 8}

II.A. RESULTADO FINANCIERO Y DEUDA PÚBLICA DE C.A.B.A. Y LAS PROVINCIAS AVANZADAS

El gráfico II.1 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de la **C.A.B.A.** para el período 1991/2013. El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 para comenzar a una tendencia creciente a partir el año 2010. Para el año 2013, el stock de deuda representa el 6,64% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 1612.

El déficit fiscal se mantiene y se acentúa en los últimos, el resultado financiero refleja superávit fiscal solo en siete años.

Gráfico II.1



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

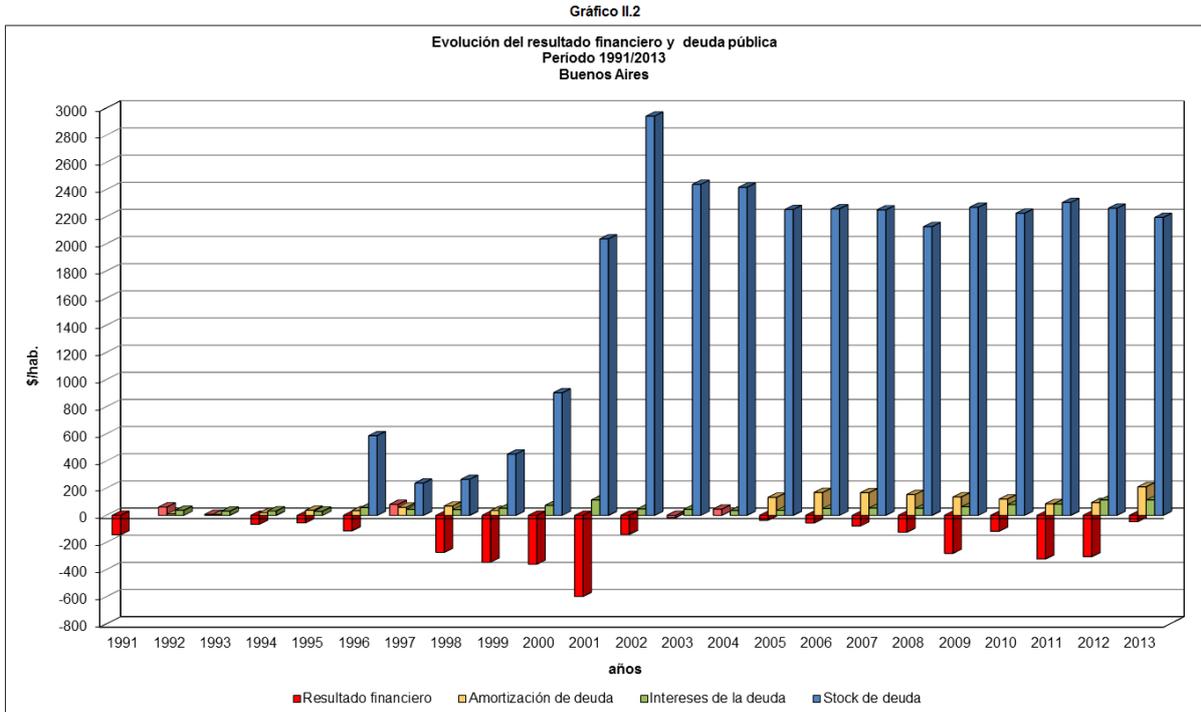
El gráfico II.2 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **Buenos Aires** para el período 1991/2013. El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 para comenzar a mantenerse en ese nivel hasta el año 2013. Para el año 2013, el stock de deuda representa el 46,07% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 2195.

El déficit fiscal se mantiene en casi todos los años, el resultado financiero refleja superávit fiscal solo en tres años.

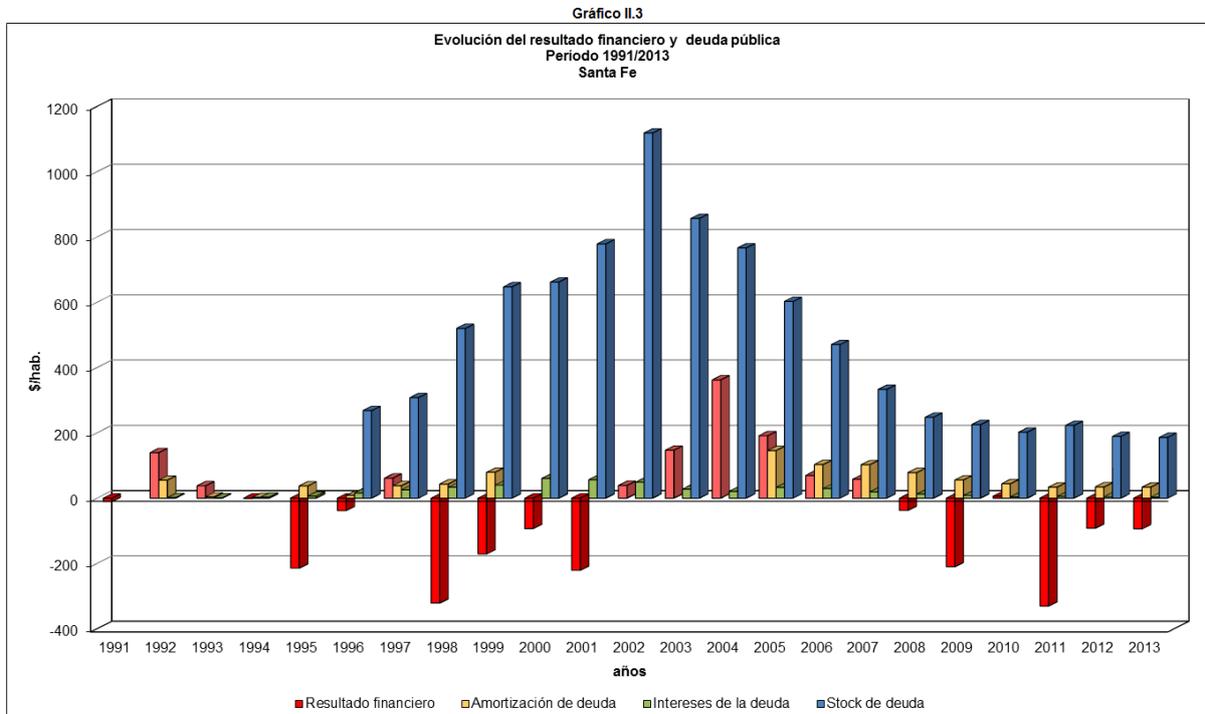
⁷ La serie de dato responde a la información que se accedió para trabajos anteriores y publicación actual en la página web de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Para el análisis del **resultado financiero** de las provincias y C.A.B.A. abarca el período 1991/2013; el **stock de deuda** abarca el período 1996/2013; la **amortización de la deuda** entre 1992/1999 y 2005/2013; **intereses de la deuda** 1992/2013.

En el caso de San Luis no existe información disponible sobre amortización de la deuda y los de intereses están publicados de 1997.

⁸ Para actualizar se utilizan el Índice de Precios del Productor, año base 2006

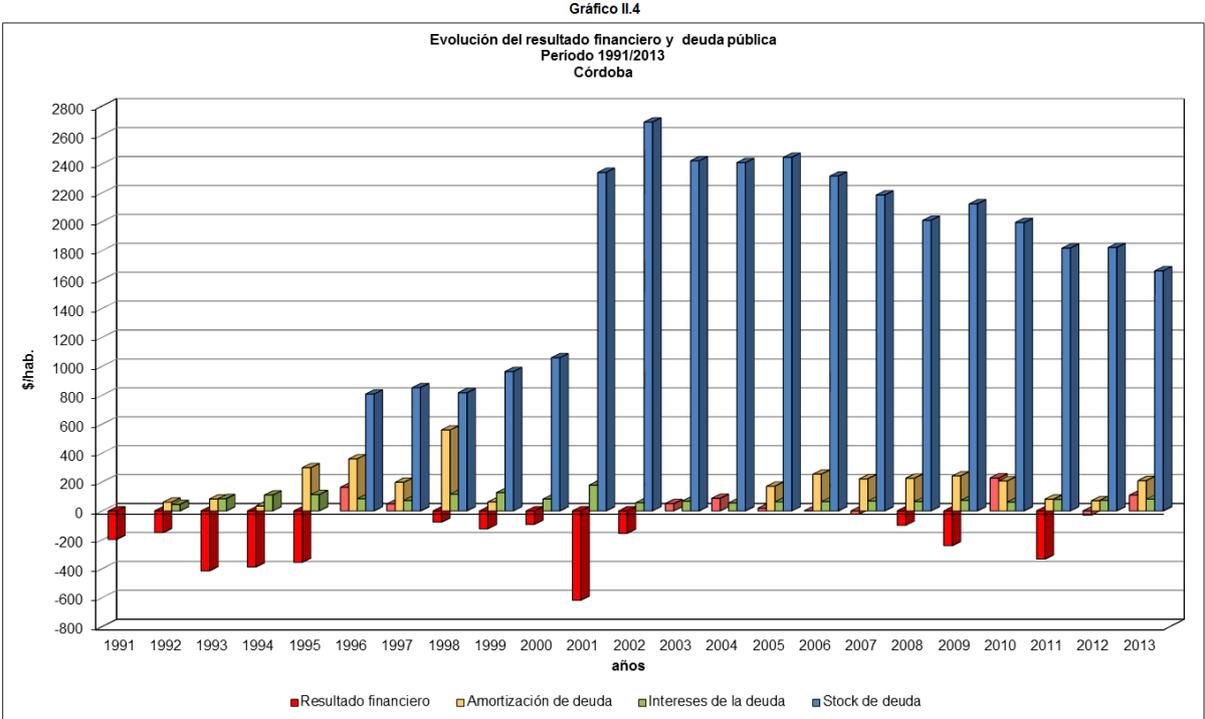


El gráfico II.3 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **Santa Fe** para el período 1991/2013. El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 que se mantiene a lo largo del período bajo análisis. Para el año 2013, el stock de deuda representa el 0,83% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 186. El déficit fiscal se mantiene en los primeros y en los últimos años, el resultado financiero refleja superávit fiscal solo en nueve años.

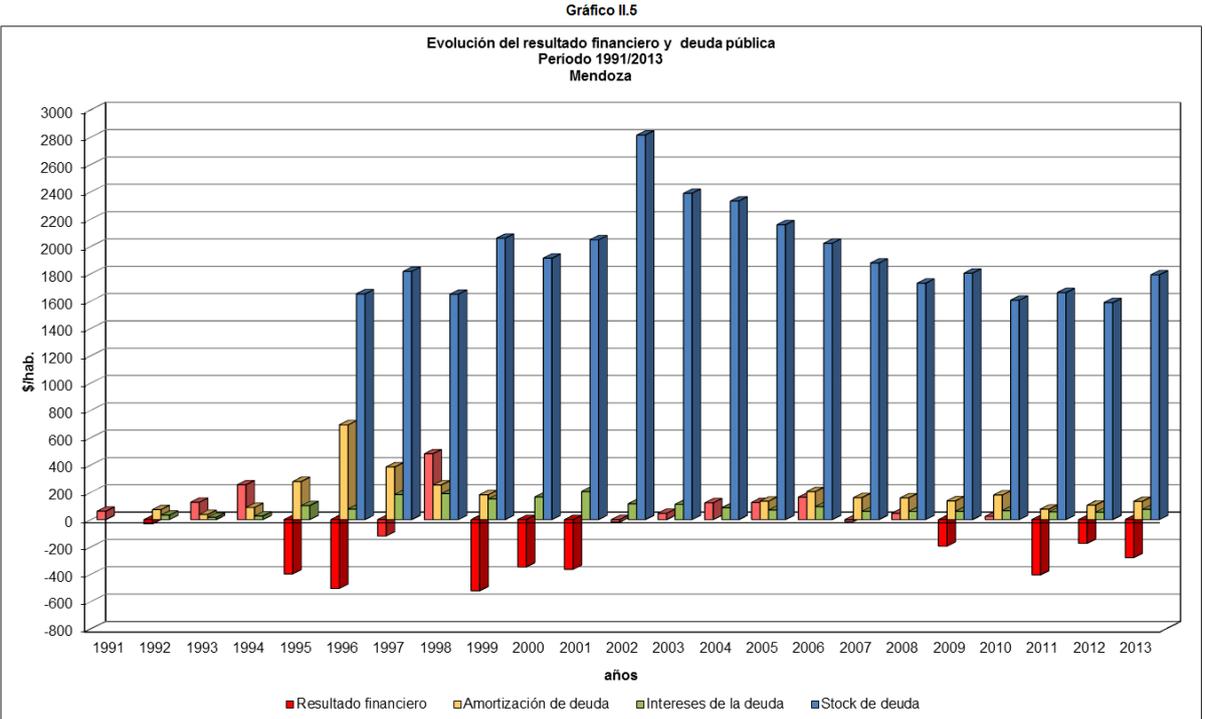


El gráfico II.4 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **Córdoba** para el período 1991/2013. El stock de deuda presenta un comportamiento

descendente desde el año 2003 que se mantiene a lo largo del período bajo análisis. Para el año 2013, el stock de deuda representa el 7,72% del total de deuda subnacional y de \$/hab.1661. El déficit fiscal se mantiene en los primeros años, el resultado financiero refleja superávit fiscal solo en siete años.



El gráfico II.5 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **Mendoza** para el período 1991/2013. El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 que se mantiene a lo largo del período bajo análisis con una leve tendencia creciente en el año 2013.



En el año 2013, el stock de deuda representa el 4,36% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 1792.

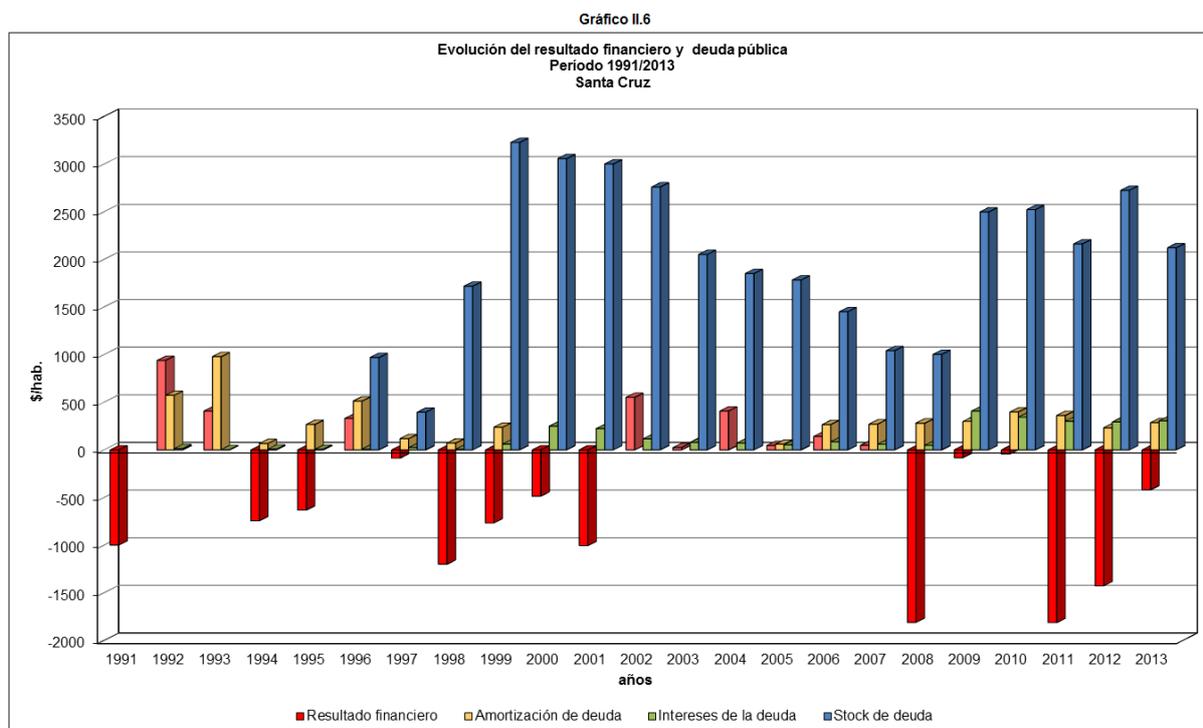
El déficit fiscal se mantiene en los primeros y en los últimos años, el resultado financiero refleja superávit fiscal solo en 10 años.

En el año 2013, stock de deuda de las provincias avanzadas y C.A.B.A. representa el 66% del stock de deuda subnacional. Los servicios de la deuda, amortización e intereses, alcanzaron al 77% y 82% respectivamente.

II.B. RESULTADO FINANCIERO Y DEUDA PÚBLICA DE LAS PROVINCIAS DE BAJA DENSIDAD

El gráfico II.6 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **Santa Cruz** para el período 1991/2013. El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2000, para cambiar su tendencia a partir del año 2009. Para el año 2013, el stock de deuda representa el 0,70% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 2122.

El déficit fiscal se mantiene en los primeros y últimos años, el resultado financiero refleja superávit fiscal solo en 10 años.



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

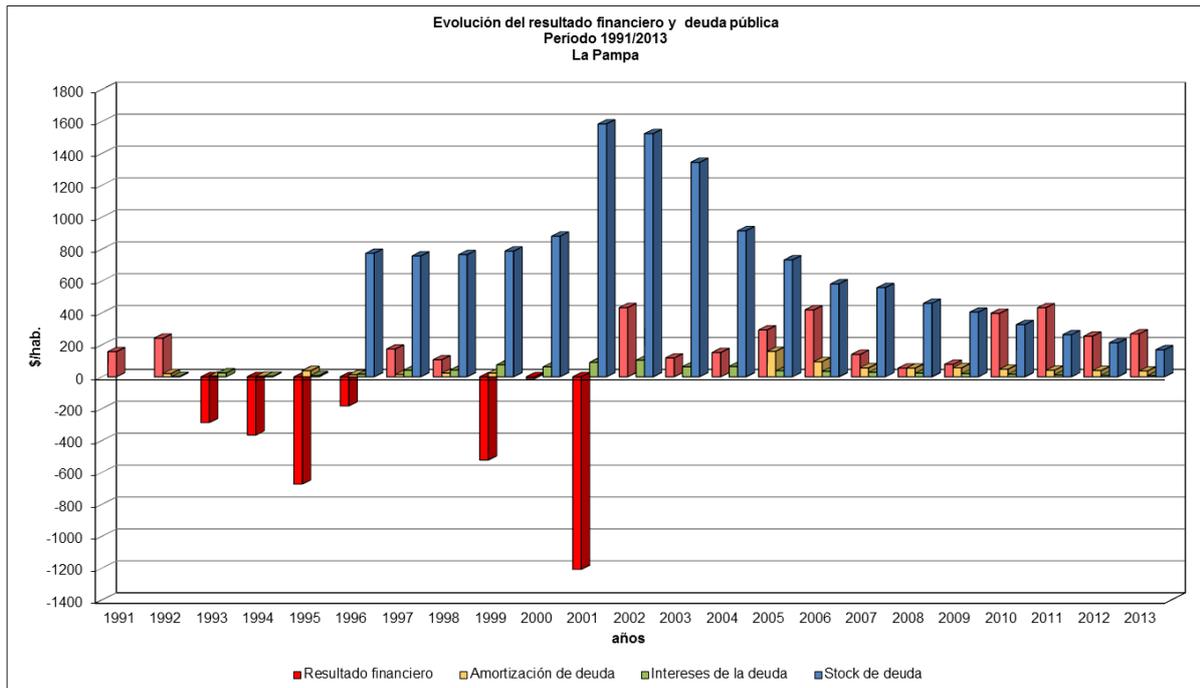
El gráfico II.7 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **La Pampa** para el período 1991/2013.

El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2002 y se mantiene a lo largo de todo el período.

Para el año 2013, el stock de deuda representa el 0,08% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 169.

El superávit fiscal se mantiene en los primeros años, el resultado financiero refleja superávit fiscal en 16 años.

Gráfico II.7

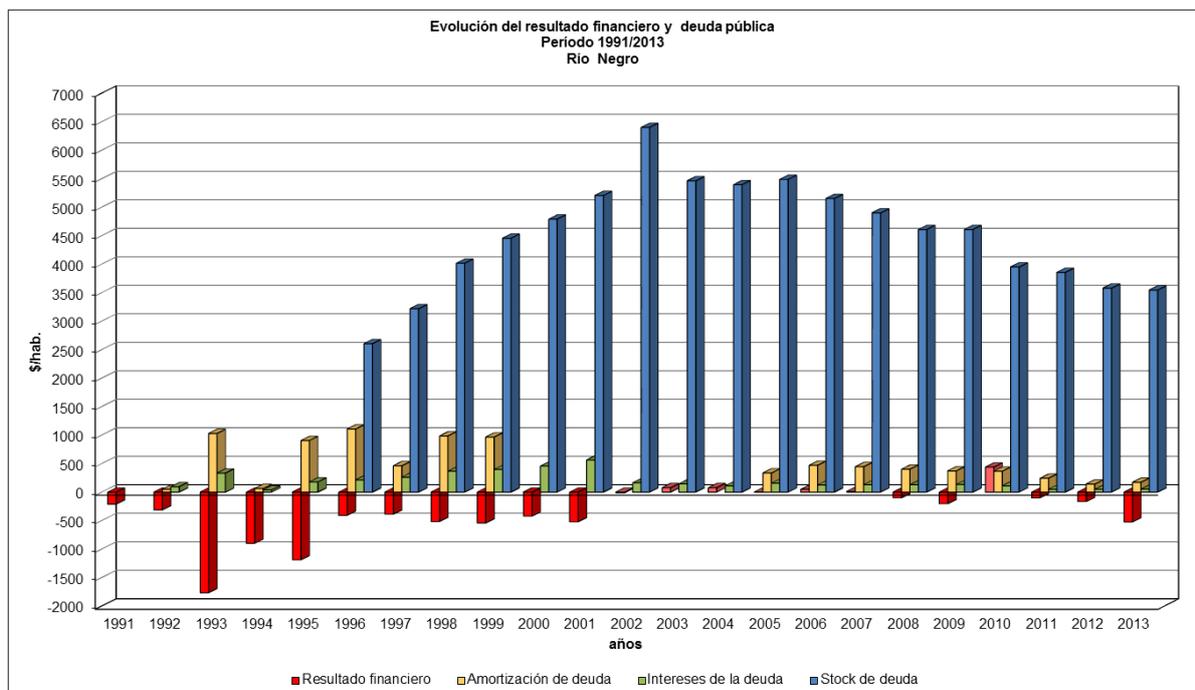


Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

El gráfico II.8 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **Río Negro** para el período 1991/2013. El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 y se mantiene a lo largo de todo el período. Para el año 2013, el stock de deuda representa el 2,90% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 3547.

El déficit fiscal se mantiene en los primeros años, el resultado financiero refleja superávit fiscal en 6 años.

Gráfico II.8

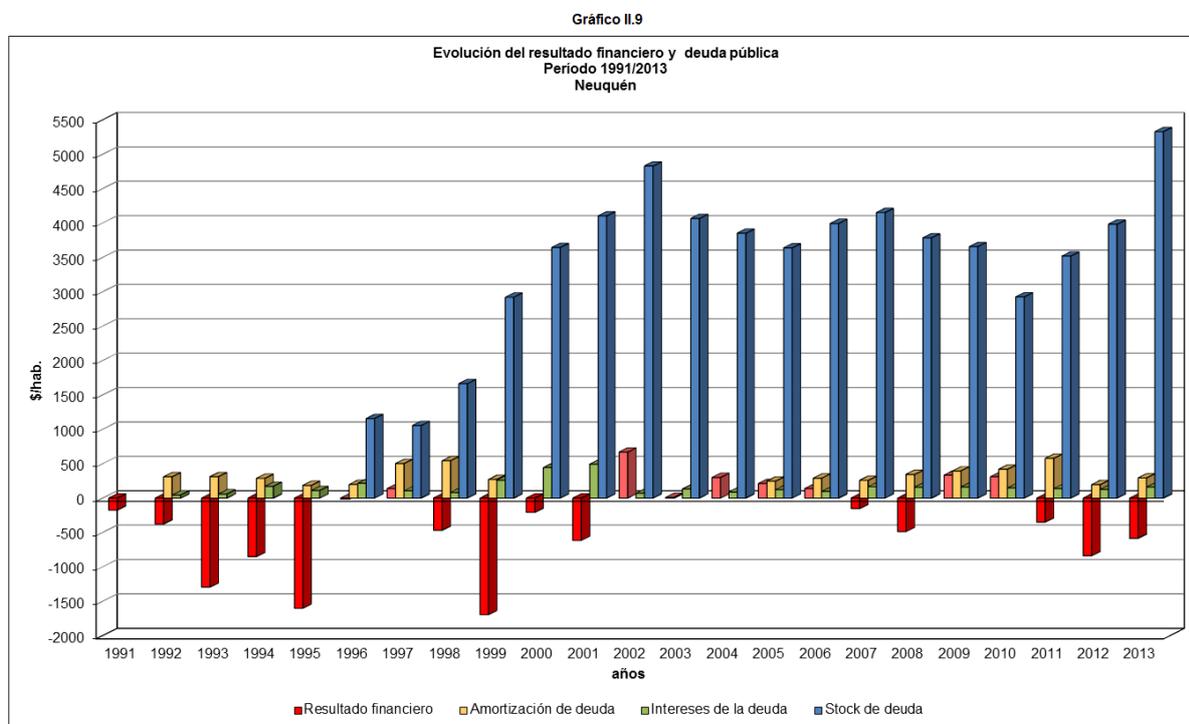


Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

El gráfico II.9 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de

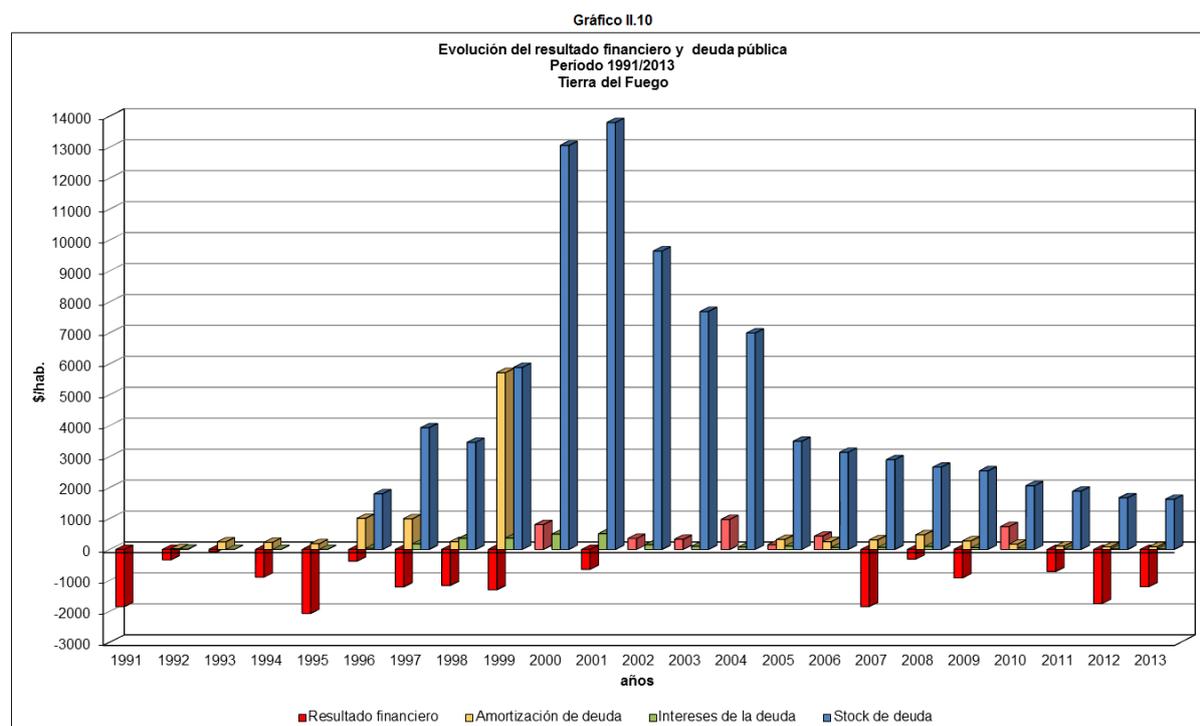
Neuquén para el período 1991/2013. El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 con cambios de tendencia en el año 2006, 2010 y finalmente se mantiene la tendencia creciente en el resto de los años. Para el año 2013, el stock de deuda representa el 4,21% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 5329.

El déficit fiscal se mantiene en los primeros y en los últimos años, el resultado financiero refleja superávit fiscal en 8 años.



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

El gráfico II.10 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **Tierra del Fuego** para el período 1991/2013.



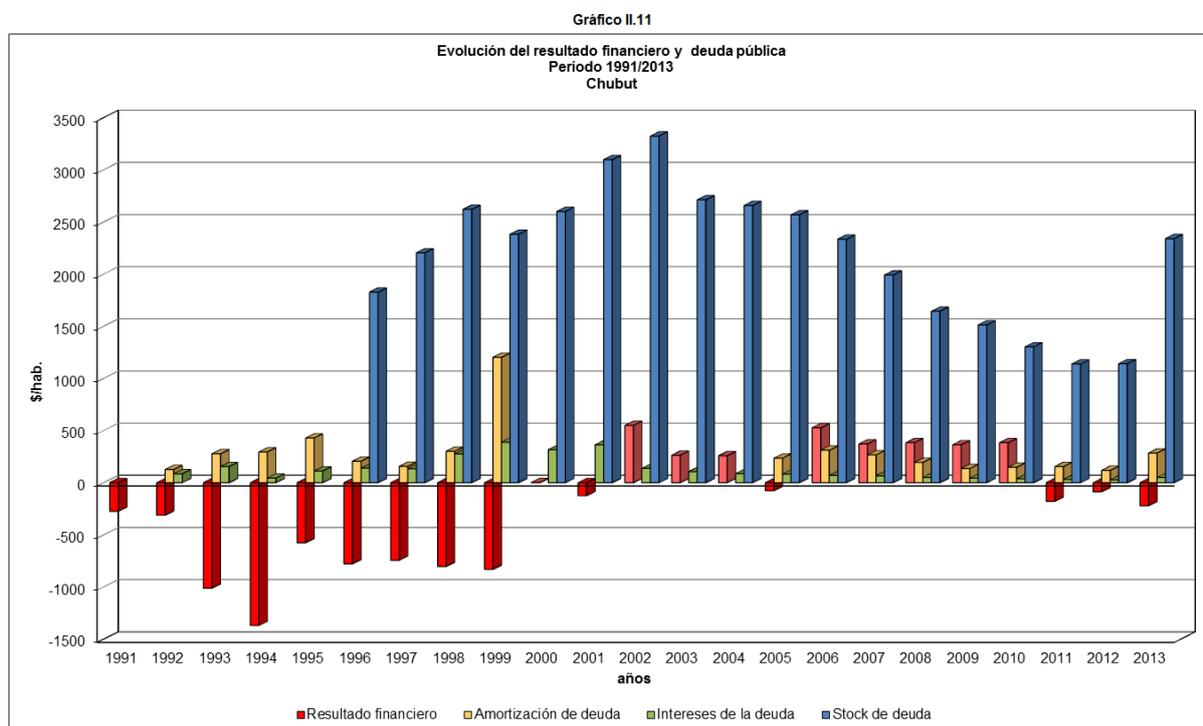
Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2002 que se mantiene a lo largo del período con una profundización de la tendencia a partir del año 2005. Para el año 2013, el stock de deuda representa el 0,31% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 1622.

El déficit fiscal se mantiene en los primeros y en los últimos años, el resultado financiero refleja superávit fiscal en 7 años.

El gráfico II.11 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **Chubut** para el período 1991/2013. El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 que se mantiene a lo largo del período con un incremento significativo en el año 2013. Para el año 2013, el stock de deuda representa el 1,52% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 2340.

El déficit fiscal se mantiene en los primeros, el resultado financiero refleja superávit fiscal en 8 años.



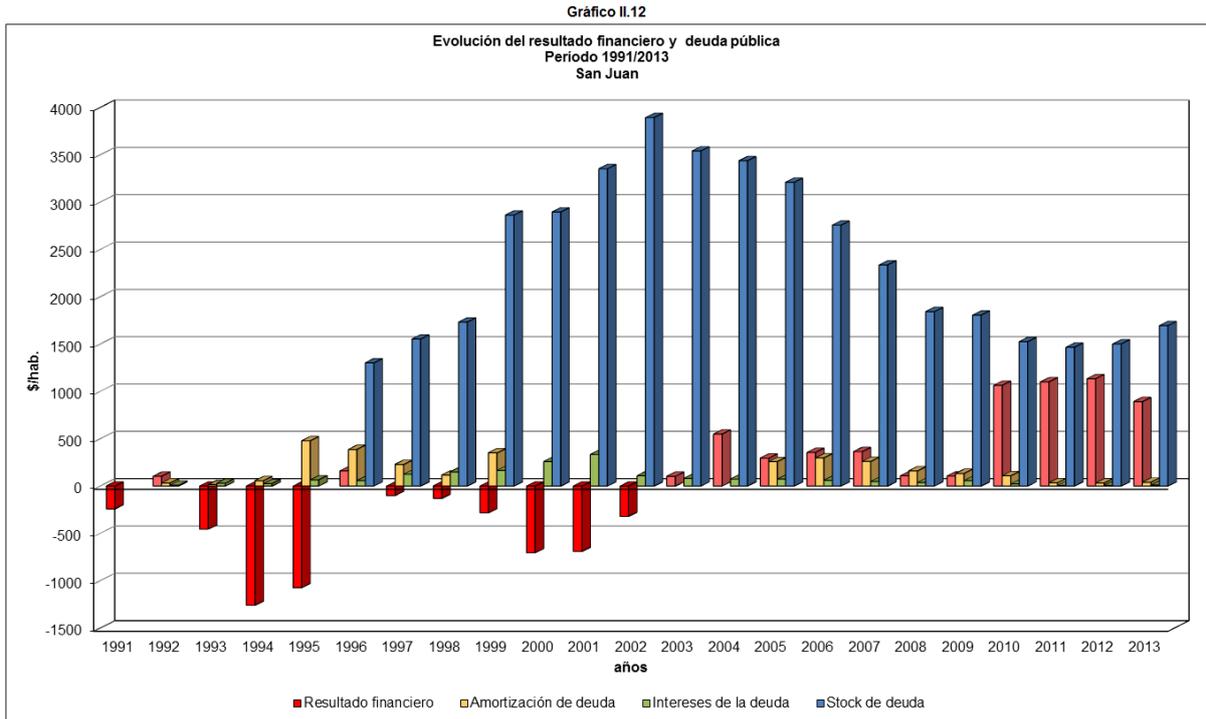
Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

En el año 2013, stock de deuda de las provincias de baja densidad representa el 10% del stock de deuda subnacional. Los servicios de la deuda, amortización e intereses, alcanzaron al 9% y 7% respectivamente.

II.C. RESULTADO FINANCIERO Y DEUDA PÚBLICA DE LAS PROVINCIAS INTERMEDIAS

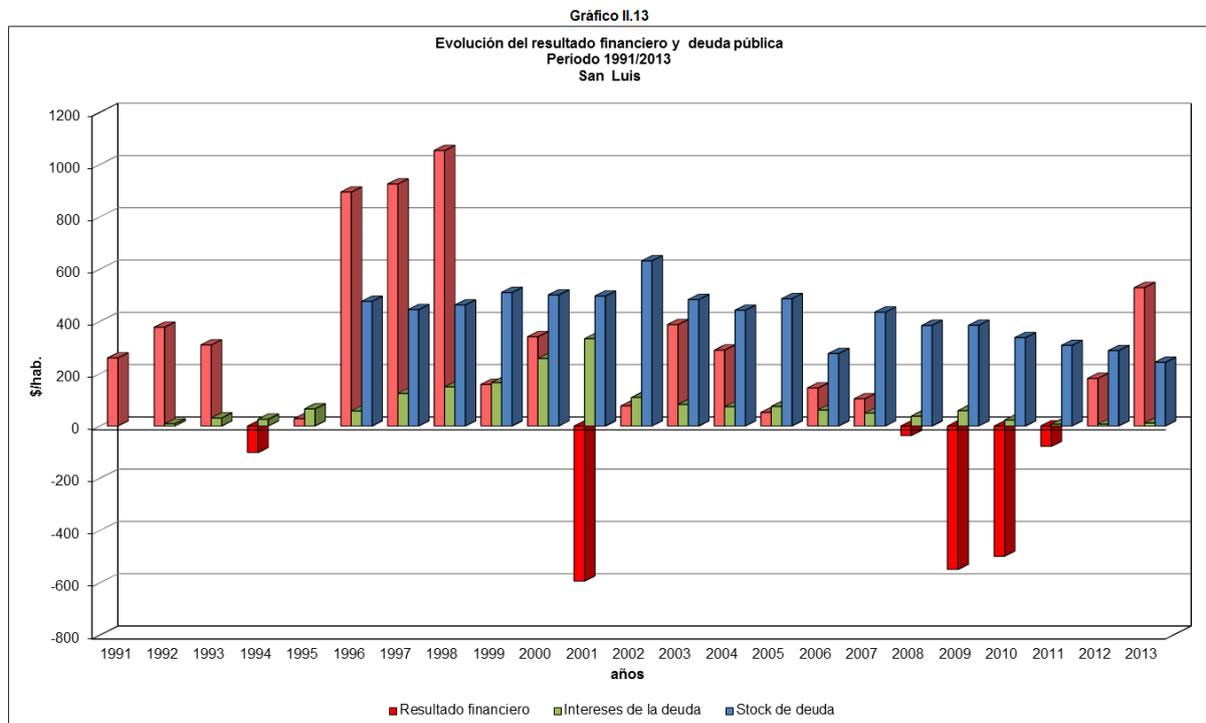
El gráfico II.12 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **San Juan** para el período 1991/2013. El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 que se mantiene en el nivel del año 2010, con una muy leve tendencia creciente en el resto de los años del período. Para el año 2013, el stock de deuda representa el 1,69% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 1695.

El déficit fiscal se mantiene en los primeros años, el resultado financiero refleja superávit fiscal en 13 años y se acentúa en los últimos años.



El gráfico II.13 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **San Luis** para el período 1991/2013. El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 que se mantiene a lo largo del período. Para el año 2013, el stock de deuda representa el 0,16% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 244.

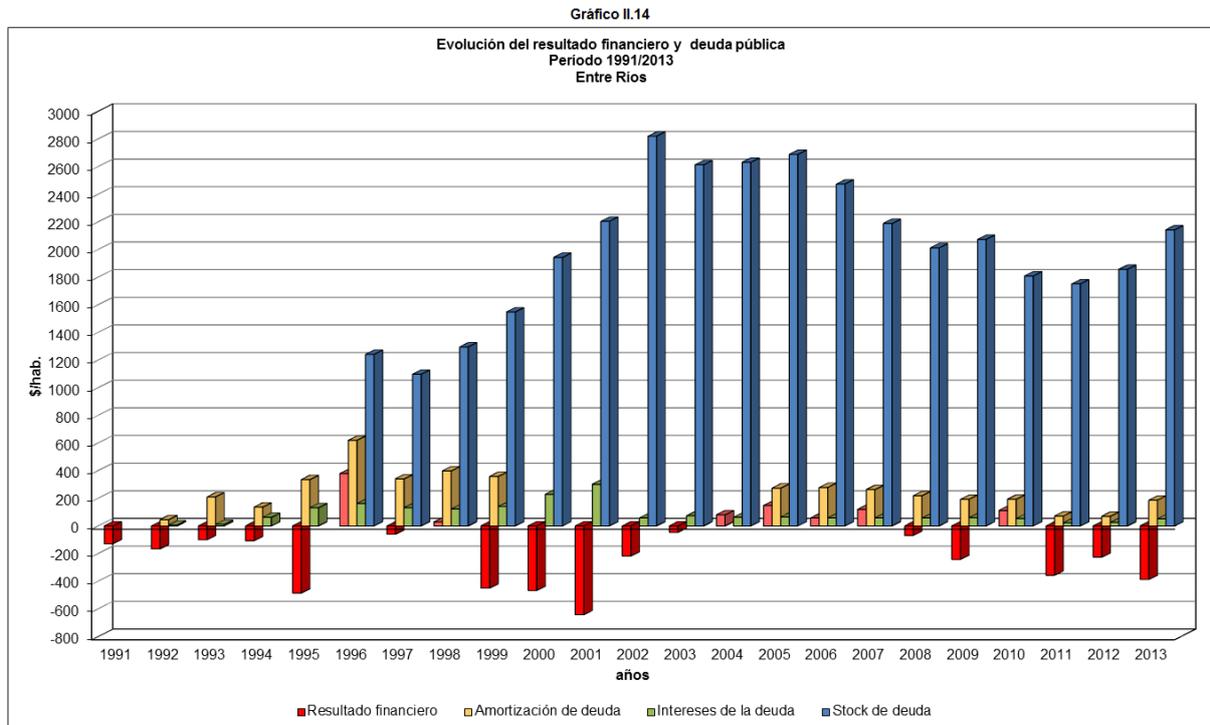
El déficit fiscal se presente esporádico en algunos años, el resultado financiero refleja superávit fiscal en 17 años.



El gráfico II.14 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de

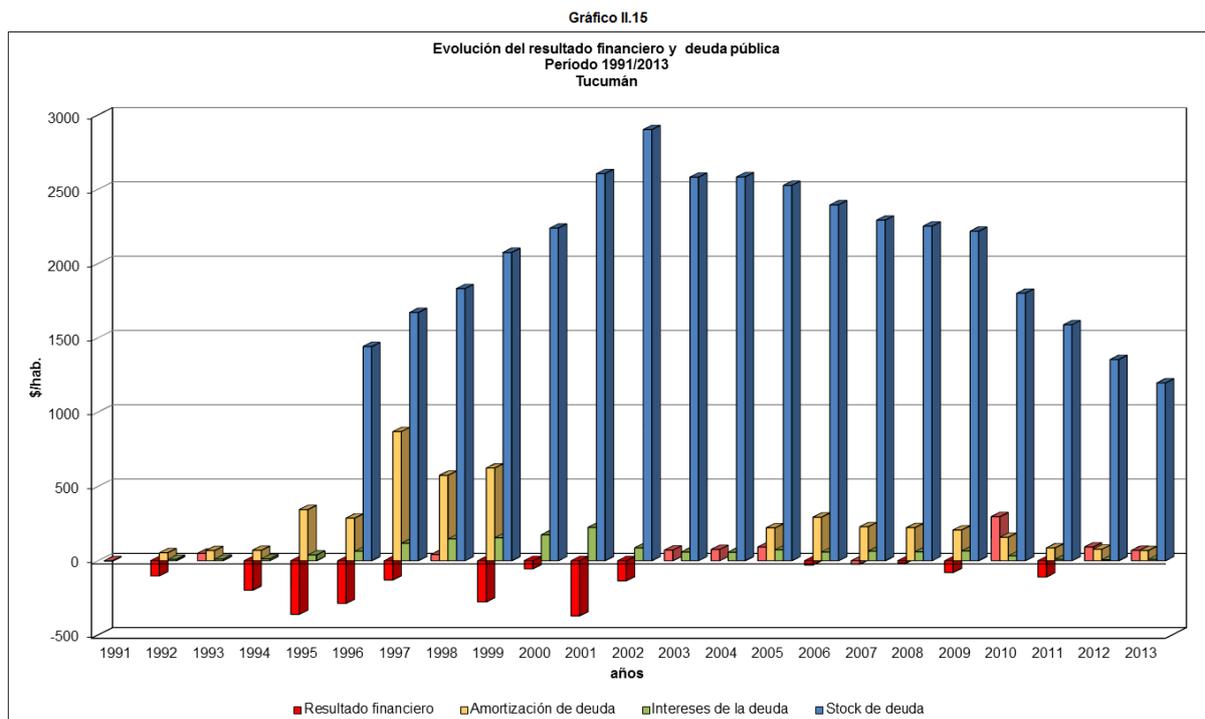
Entre Ríos para el período 1991/2013. El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 que se mantiene hasta el año 2011, con una tendencia creciente en los últimos años del período. Para el año 2013, el stock de deuda representa el 3,78% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 2143.

El déficit fiscal se presente en la mayoría de los años, el resultado financiero refleja superávit fiscal en 6 años.



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

El gráfico II.15 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **Tucumán** para el período 1991/2013.



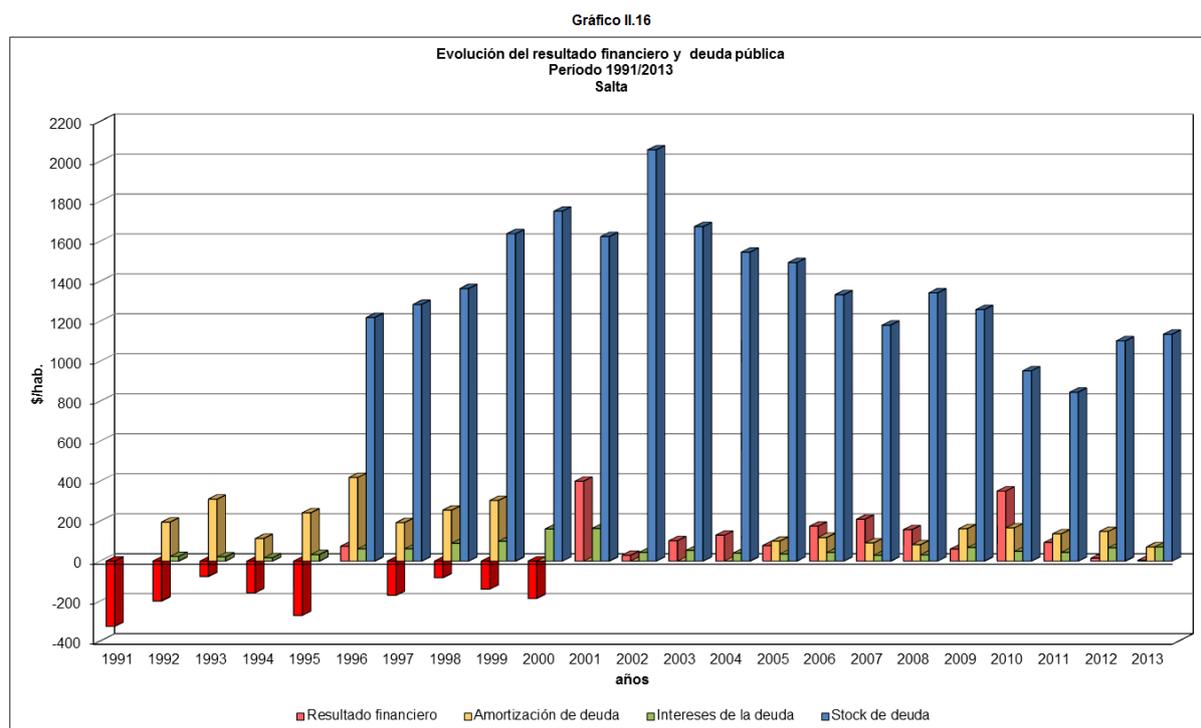
Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 que se mantiene a los largo del período. Para el año 2013, el stock de deuda representa el 2,50% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 1197.

El déficit fiscal se presente en la mayoría de los años, el resultado financiero refleja superávit fiscal en 8 años.

El gráfico II.16 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **Salta** para el período 1991/2013. El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 que se mantiene a los largo del período, con una leve tendencia creciente en los últimos dos años del período de análisis. Para el año 2013, el stock de deuda representa el 2,02% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 1131.

El déficit fiscal se presente en los primeros años, el resultado financiero refleja superávit fiscal en 14 años.

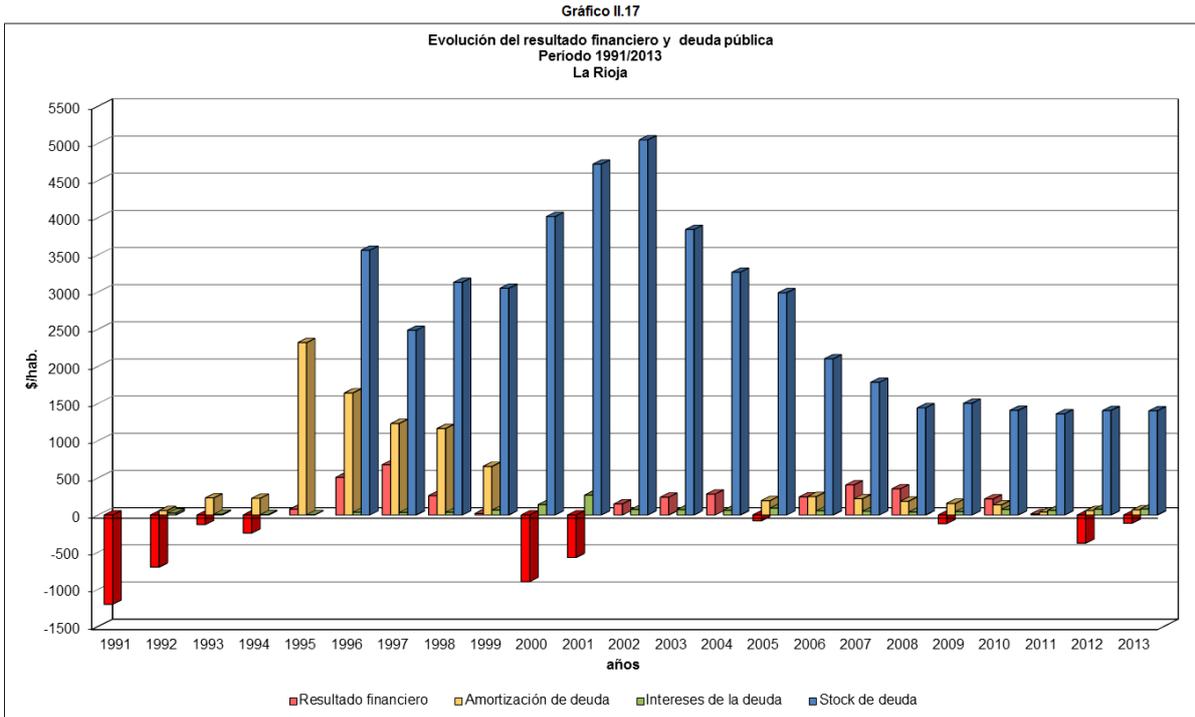


En el año 2013, stock de deuda de las provincias intermedias representa el 10% del stock de deuda subnacional. Los servicios de la deuda, amortización e intereses, alcanzaron al 8% y 6% respectivamente.

II.D. RESULTADO FINANCIERO Y DEUDA PÚBLICA DE LAS PROVINCIAS REZAGADAS

El gráfico II.17 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **La Rioja** para el período 1991/2013. El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 que se mantiene a los largo del período. Para el año 2013, el stock de deuda representa el 0,71% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 1402.

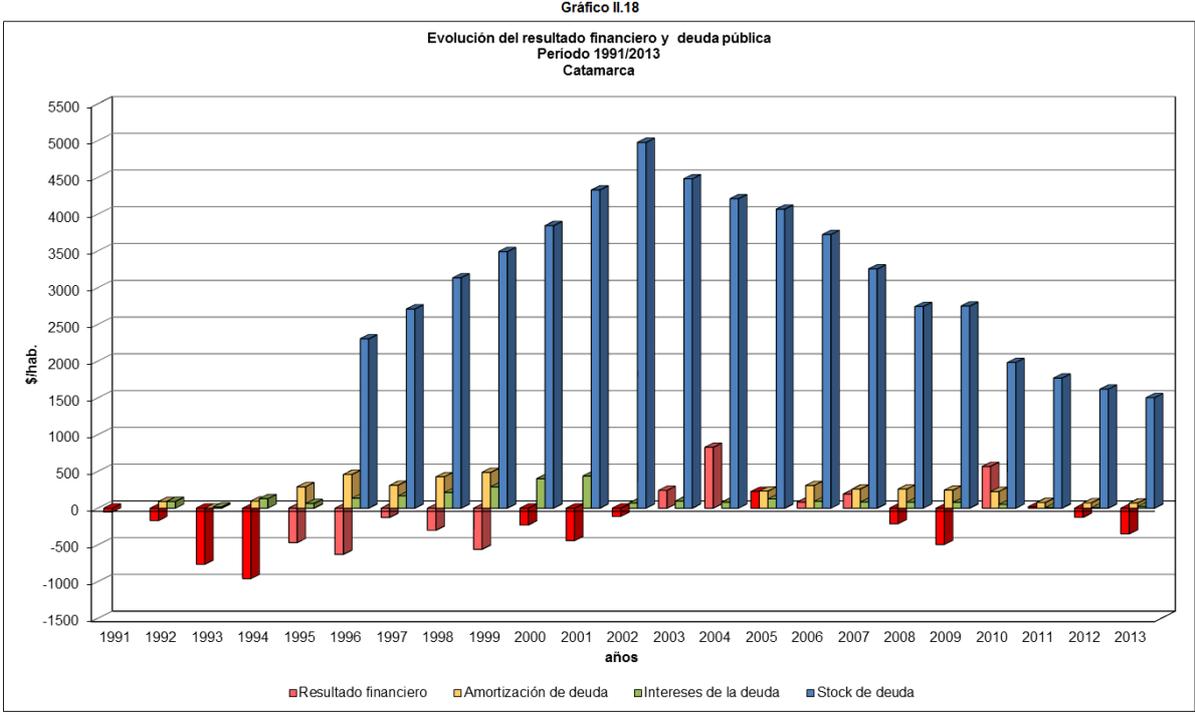
El déficit fiscal se presente en forma esporádica en algunos años, el resultado financiero refleja superávit fiscal en 13 años.



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

El gráfico II.18 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **Catamarca** para el período 1991/2013. El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 que se mantiene a los largo del período. Para el año 2013, el stock de deuda representa el 0,86% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 1503.

El déficit fiscal se presente en forma esporádica en algunos años, el resultado financiero refleja superávit fiscal en 7 años.



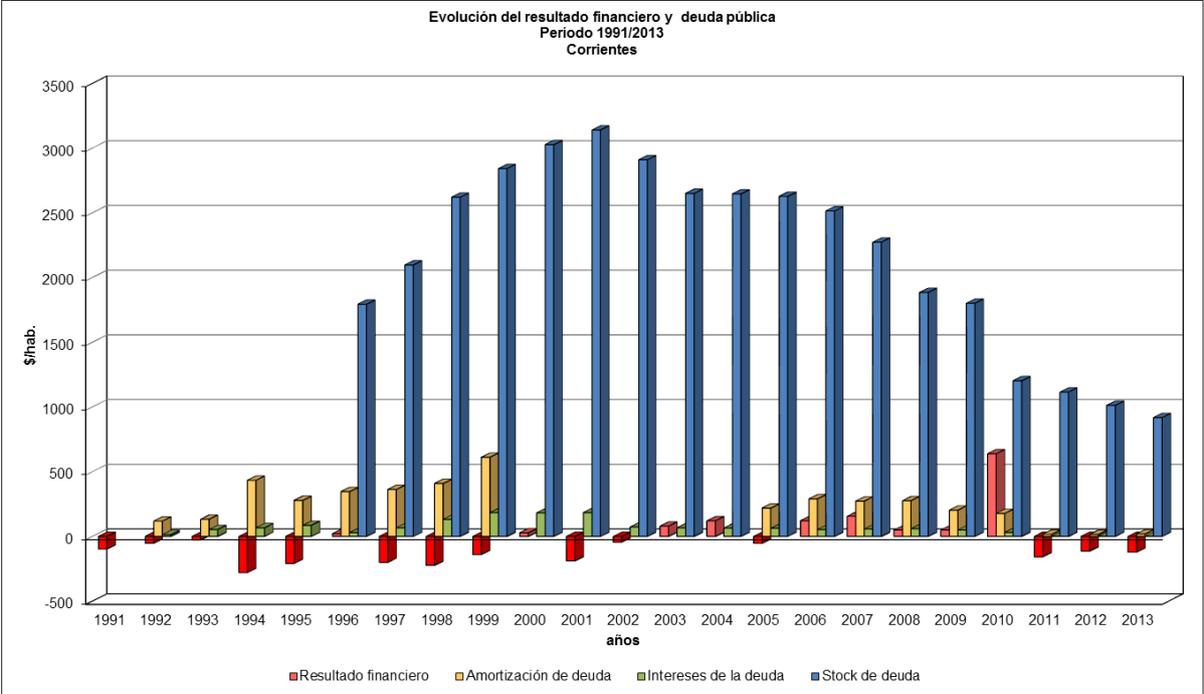
Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

El gráfico II.19 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **Corrientes** para el período 1991/2013. El stock de deuda presenta un comportamiento

descendente desde el año 2003 que se mantiene a lo largo del período y se acentúa en los últimos del período. Para el año 2013, el stock de deuda representa el 1,31% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 918.

El déficit fiscal se presente en los primeros y en los últimos años, el resultado financiero refleja superávit fiscal en 9 años.

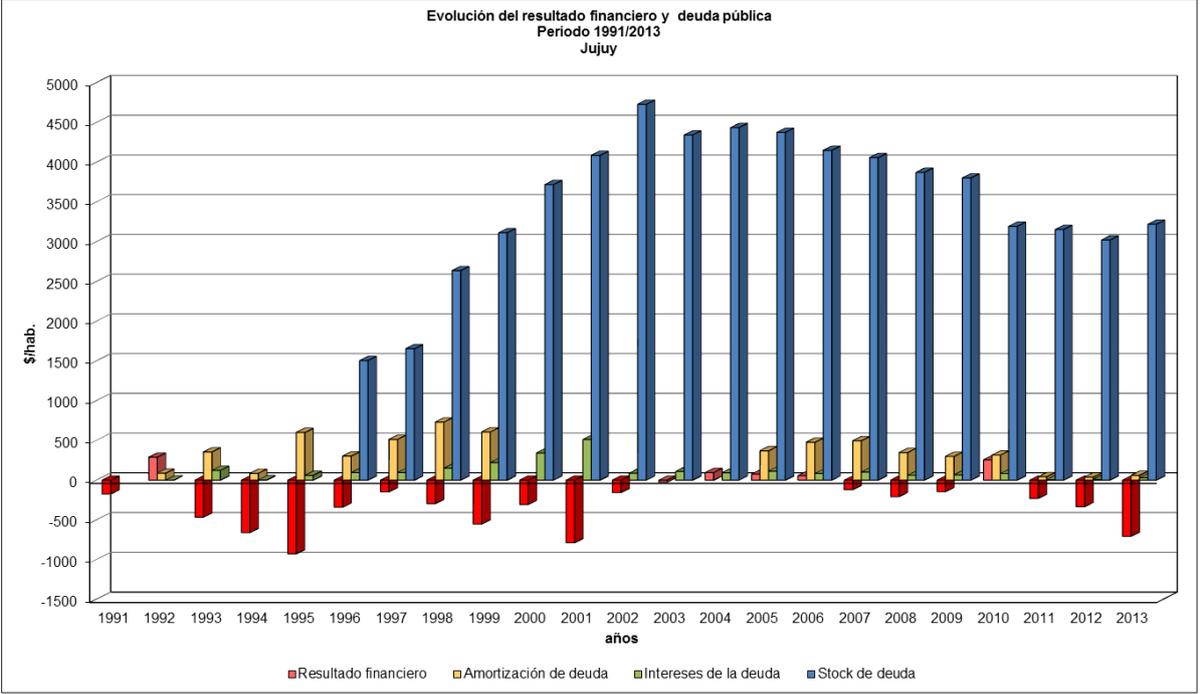
Gráfico II.19



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

El gráfico II.20 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de Jujuy para el período 1991/2013.

Gráfico II.20



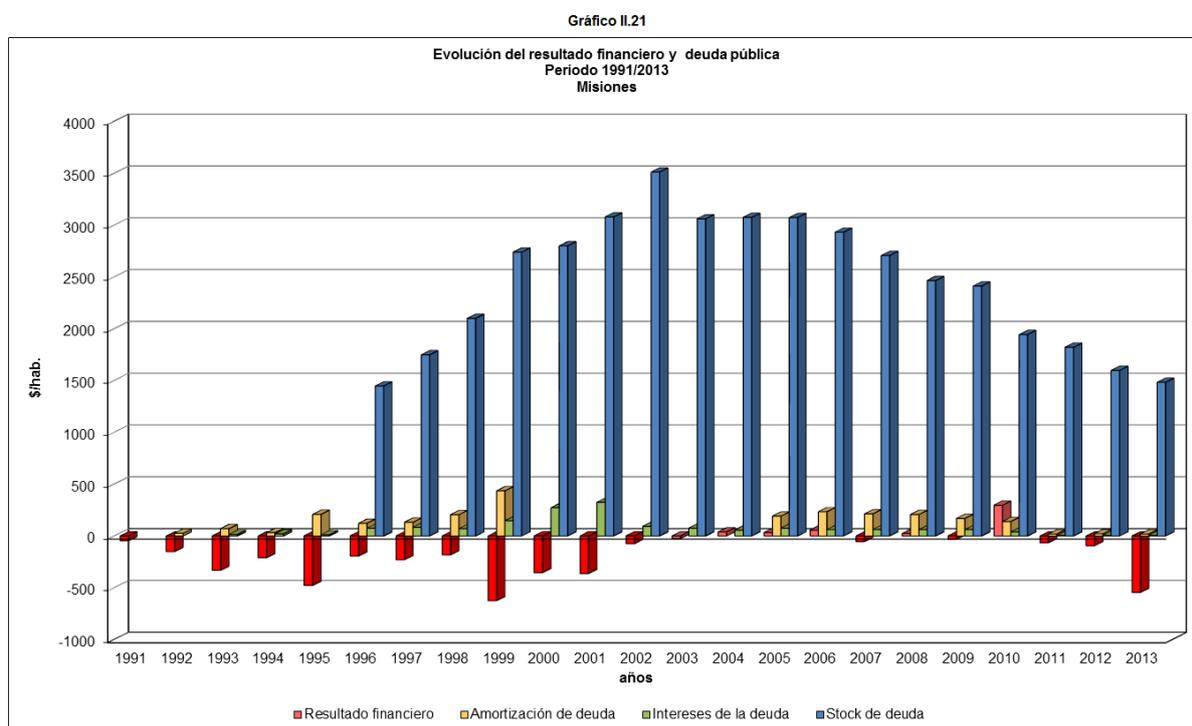
Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 que se mantiene a los largo del período y se acentúa en los últimos del período con una leve tendencia creciente el último año. Para el año 2013, el stock de deuda representa el 3,13% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 3220.

El déficit fiscal se presente en casi todos los años, el resultado financiero refleja superávit fiscal en 5 años.

El gráfico II.21 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **Misiones** para el período 1991/2013. El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 que se mantiene a los largo del período y se acentúa en los últimos del período. Para el año 2013, el stock de deuda representa el 2,31% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 1483.

El déficit fiscal se presente en los primeros y en los últimos años, el resultado financiero refleja superávit fiscal en 5 años.



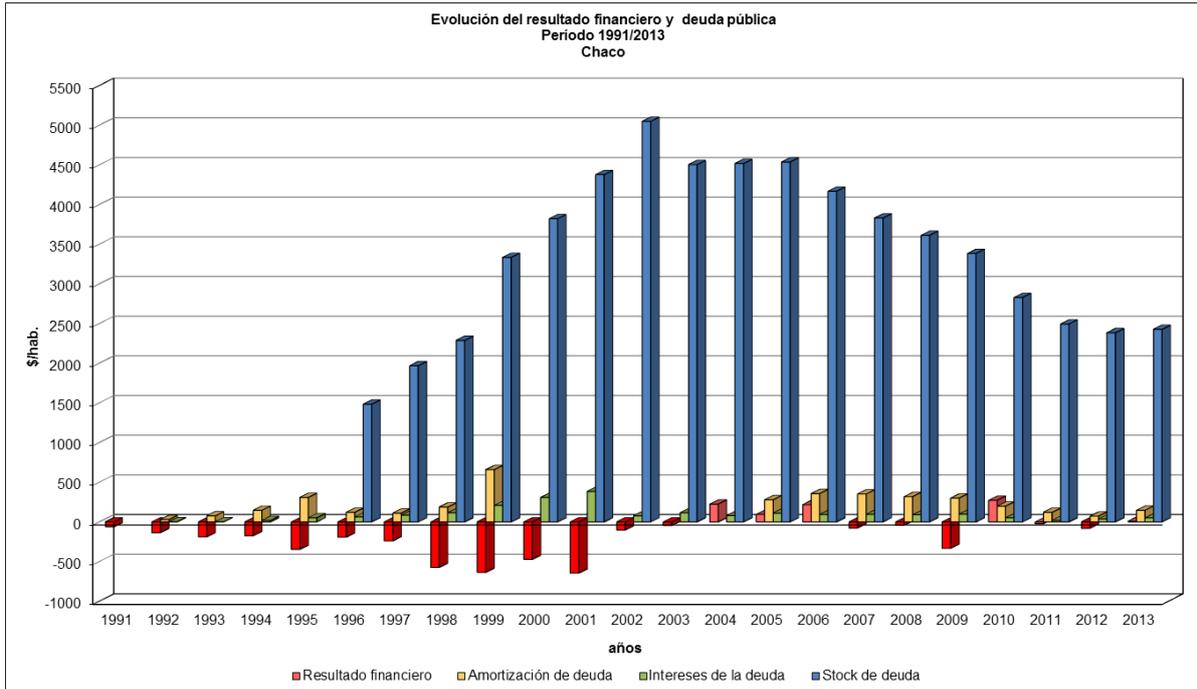
El gráfico II.22 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **Chaco** para el período 1991/2013.

El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 que se mantiene a los largo del período y se acentúa en los últimos del período y se mantiene en ese nivel.

Para el año 2013, el stock de deuda representa el 3,57% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 2428.

El déficit fiscal se presente casi todos los años, el resultado financiero refleja superávit fiscal en 5 años.

Gráfico II.22



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

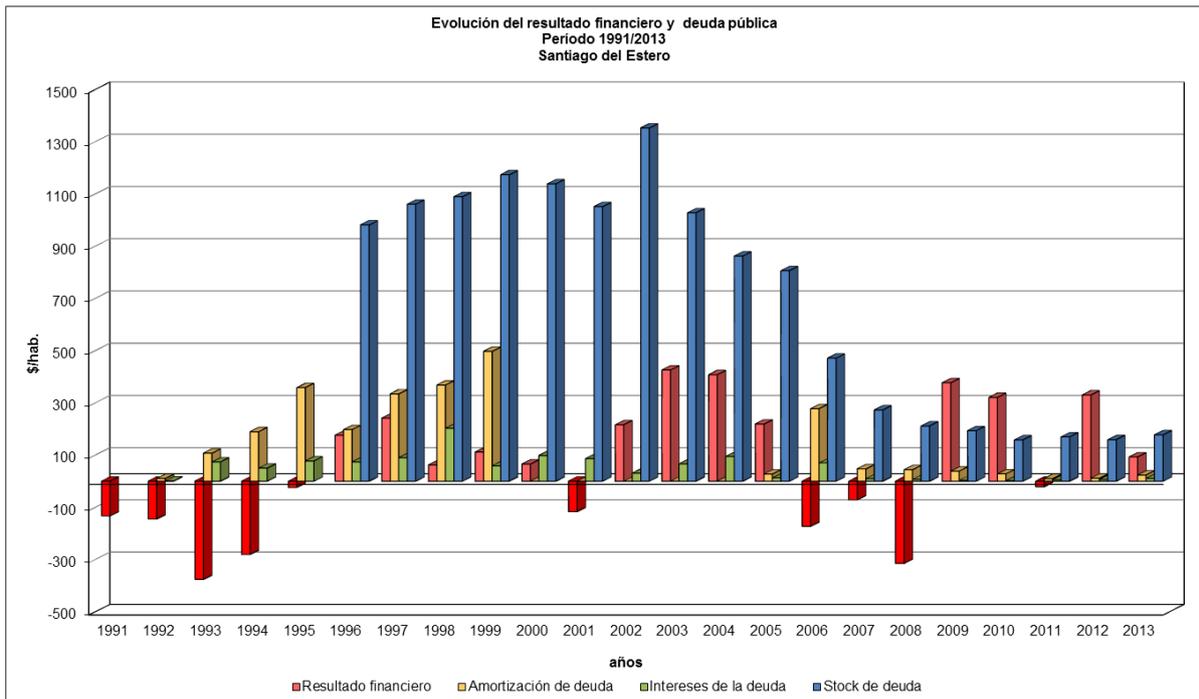
El gráfico II.23 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **Santiago del Estero** para el período 1991/2013.

El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 que se mantiene a los largo del período y se acentúa a partir del año 2007 manteniéndose en ese nivel.

Para el año 2013, el stock de deuda representa el 0,22% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 178.

El déficit fiscal se presente algunos años, el resultado financiero refleja superávit fiscal en 13 años.

Gráfico II.23



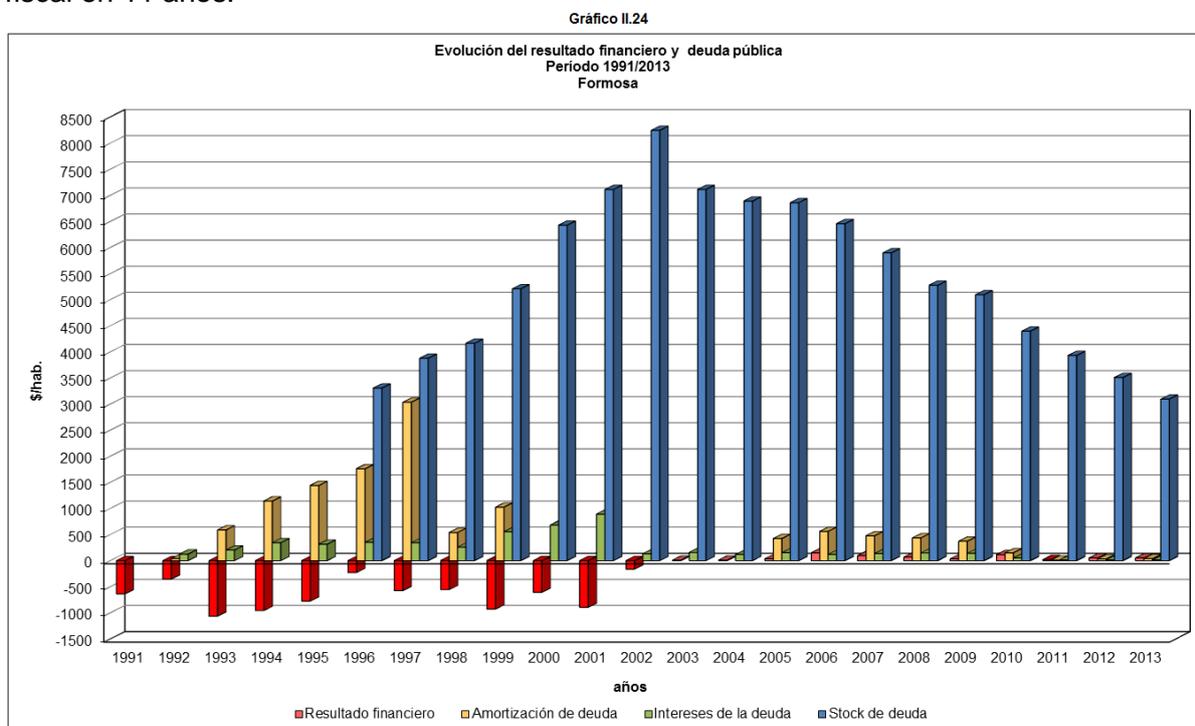
Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

El gráfico II.24 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **Formosa** para el período 1991/2013.

El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 que se mantiene a los largo del período.

Para el año 2013, el stock de deuda representa el 2,40% del total de deuda subnacional y de \$/hab. 3094.

El déficit fiscal se presente primeros años, el resultado financiero refleja superávit fiscal en 11 años.



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

En el año 2013, stock de deuda de las provincias rezagadas representa el 14% del stock de deuda subnacional.

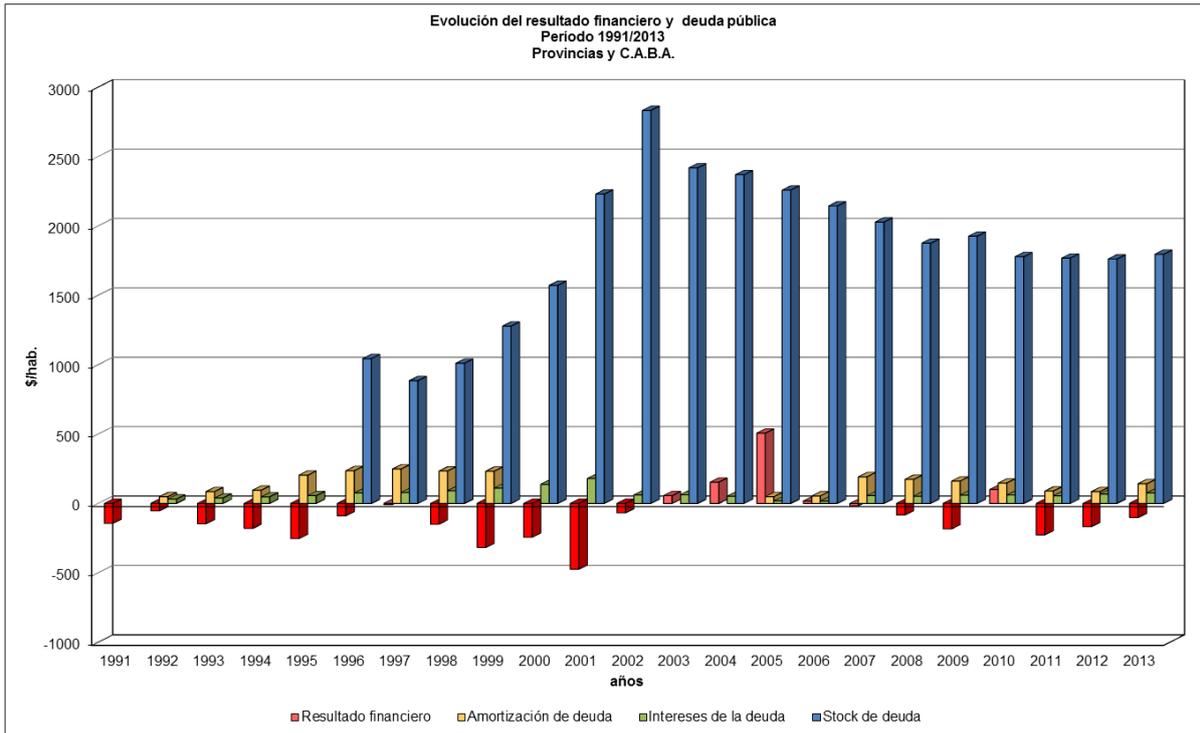
Los servicios de la deuda, amortización e intereses, alcanzaron al 6% y 5% respectivamente.

II.E. RESULTADO FINANCIERO Y DEUDA PÚBLICA DE LAS PROVINCIAS Y C.A.B.A.

El gráfico II.25 muestra la evolución del resultado financiero y deuda pública de **las provincias y C.A.B.A.** para el período 1991/2013.

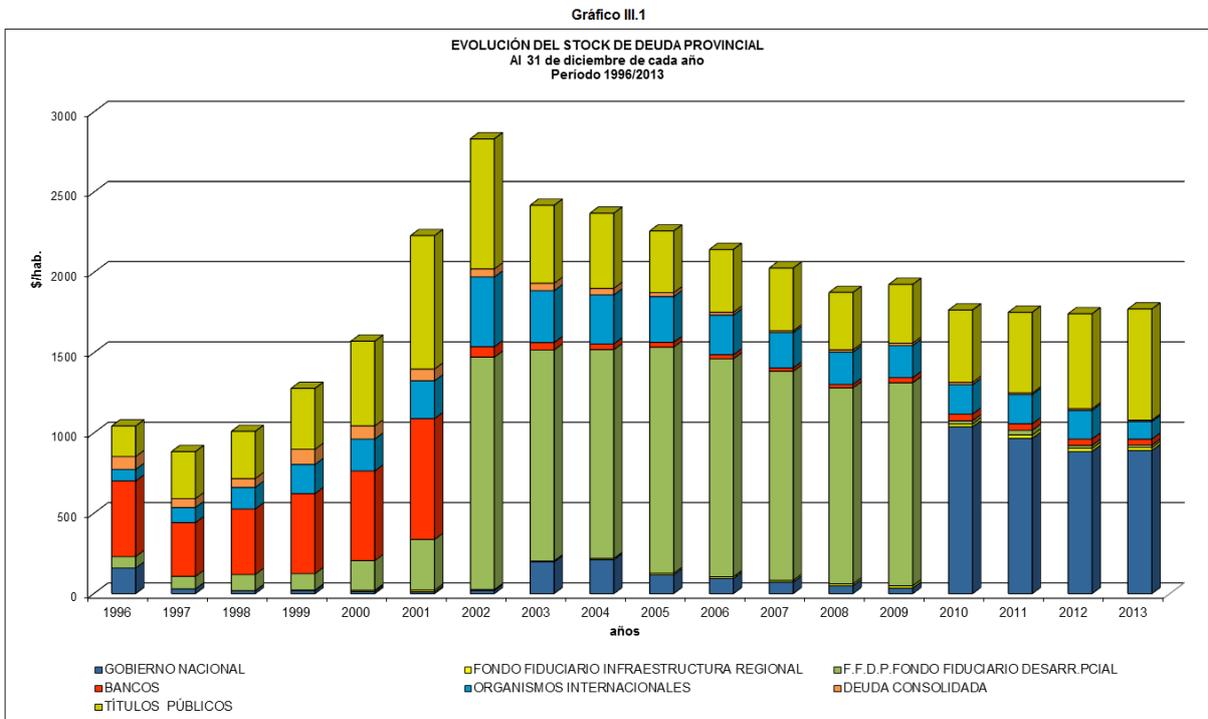
El stock de deuda presenta un comportamiento descendente desde el año 2003 que se mantiene a los largo del período. Para el año 2013, el stock de deuda alcanza a \$/hab. 1795.

Gráfico II.25



III. EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DE LA ESTRUCTURA INTERNA DEL STOCK DE DEUDA DE LAS PROVINCIAS Y C.A.B.A.

El Gráfico III.1. presenta el stock de deuda consolidada de las provincias y C.A.B.A por tipo de acreedor.



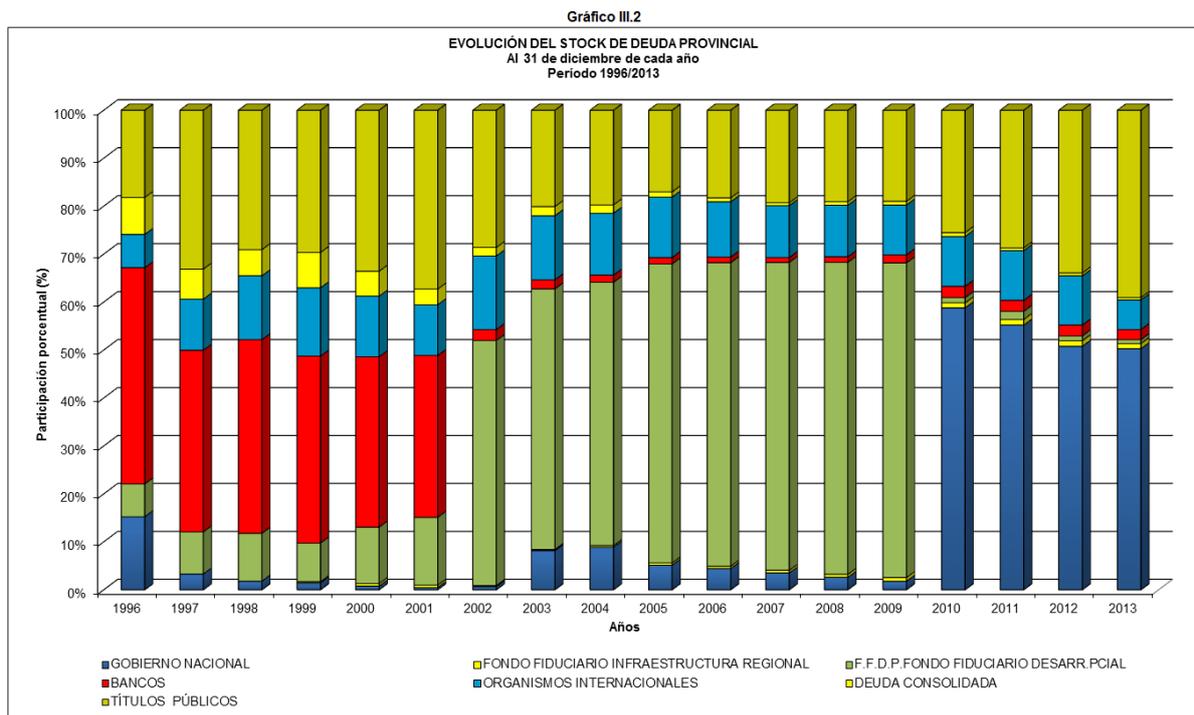
En agosto del año 2002, a través del Decreto Nacional 1579/02 y la Resolución

539/02 del Ministerio de Economía de la Nación, se concretó el canje de la deuda pública provincial por bonos nacionales garantizados con recursos de la coparticipación federal.

De esta manera, se logra cambia el perfil del endeudamiento que tenían las provincias a fines del año 2001.

Se observa claramente el cambio en la composición de la deuda pública consolidada provincial. De ser los principales acreedores los bancos y entidades financieras, como así también los poseedores de títulos públicos, el Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial pasa a ser el acreedor de mayor peso. A partir del año 2010, el Gobierno Nacional se constituye en principal acreedor de las provincias y C.A.B.A.

El Gráfico III.2. presenta el stock de deuda consolidada de las provincias y C.A.B.A por tipo de acreedor y participación porcentual. En el año 2013, el endeudamiento con el Gobierno Nacional representa el 50% y en Títulos Públicos el 39%



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

IV. ANÁLISIS COMPARADO INTERJURISDICCIONAL DEL STOCK DE DEUDA y SERVICIOS DEVENGADOS

Para realizar el análisis comparado del endeudamiento provincial y de la C.A.B.A., se han tomado como años de referencia: 1996, 2001, 2002 y 2013.

Mendoza en el año 1996 ocupaba el noveno lugar en el ranking interjurisdiccional de endeudamiento. Para el año 2001, se observa una mejora en su posicionamiento alcanzando el décimo séptimo lugar.

Posteriormente se mantiene su posición, para luego ocupara el décimo lugar en el años 2013. En el año 1996, cada habitante de Mendoza debía alrededor \$1652, en año 2001 cada habitante debía \$ 2048.

En el año 2002 cada mendocino debía alrededor \$2815 y en el año 2013, \$ 1792.

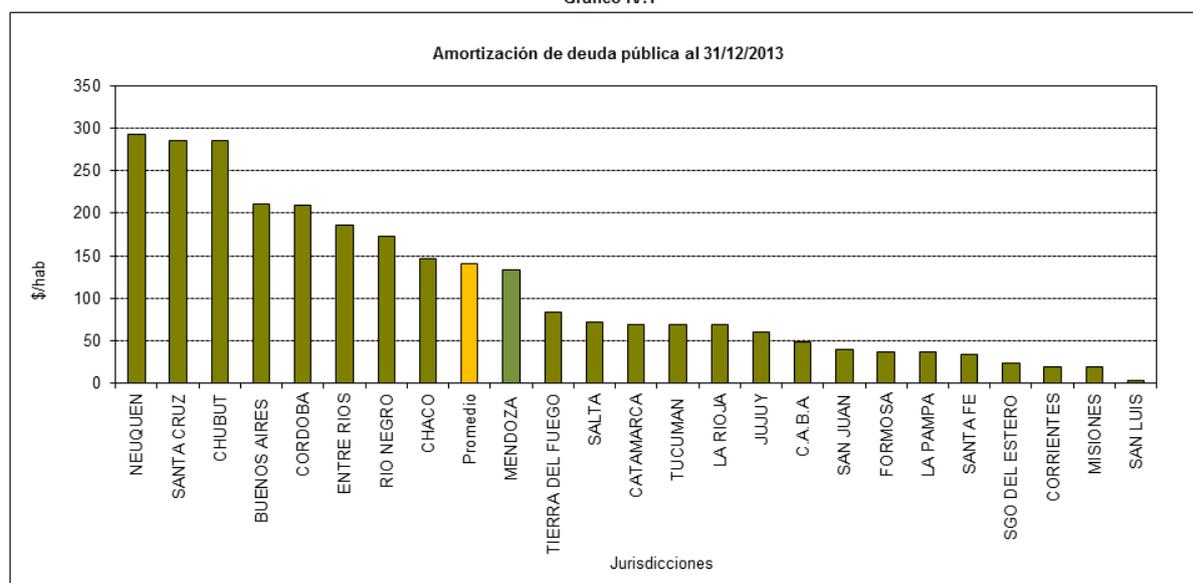
Cuadro IV. Stock de deuda interprovincial y C.A.B.A
\$/hab

Jurisdicciones	Año 1996	Ranking	Jurisdicciones	Año 2001	Ranking	Jurisdicciones	Año 2002	Ranking	Jurisdicciones	Año 2013	Ranking
LA RIOJA	3562	1	TIERRA DEL FUEGO	13799	1	TIERRA DEL FUEGO	9646	1	NEUQUEN	5329	1
FORMOSA	3307	2	FORMOSA	7110	2	FORMOSA	8243	2	RIO NEGRO	3547	2
RIO NEGRO	2604	3	RIO NEGRO	5206	3	RIO NEGRO	6401	3	JUJUY	3220	3
CATAMARCA	2304	4	LA RIOJA	4721	4	CHACO	5049	4	FORMOSA	3094	4
C.A.B.A.	1858	5	CHACO	4377	5	LA RIOJA	5047	5	CHACO	2428	5
CHUBUT	1827	6	CATAMARCA	4330	6	CATAMARCA	4977	6	CHUBUT	2340	6
TIERRA DEL FUEGO	1800	7	NEUQUEN	4104	7	NEUQUEN	4830	7	BUENOS AIRES	2195	7
CORRIENTES	1794	8	JUJUY	4087	8	JUJUY	4730	8	ENTRE RIOS	2143	8
MENDOZA	1652	9	SAN JUAN	3353	9	SAN JUAN	3894	9	SANTA CRUZ	2122	9
JUJUY	1505	10	CORRIENTES	3141	10	MISIONES	3512	10	MENDOZA	1792	10
CHACO	1484	11	CHUBUT	3098	11	CHUBUT	3324	11	SAN JUAN	1695	11
MISIONES	1447	12	MISIONES	3078	12	BUENOS AIRES	2941	12	CORDOBA	1661	12
TUCUMAN	1442	13	SANTA CRUZ	3002	13	CORRIENTES	2910	13	TIERRA DEL FUEGO	1622	13
SAN JUAN	1302	14	TUCUMAN	2606	14	TUCUMAN	2902	14	C.A.B.A.	1612	14
ENTRE RIOS	1241	15	CORDOBA	2341	15	ENTRE RIOS	2820	15	CATAMARCA	1503	15
SALTA	1219	16	ENTRE RIOS	2204	16	MENDOZA	2815	16	MISIONES	1483	16
NEUQUEN	1157	17	MENDOZA	2048	17	SANTA CRUZ	2761	17	LA RIOJA	1402	17
SGO DEL ESTERO	981	18	BUENOS AIRES	2037	18	CORDOBA	2690	18	TUCUMAN	1197	18
SANTA CRUZ	970	19	SALTA	1624	19	SALTA	2058	19	SALTA	1135	19
CORDOBA	808	20	LA PAMPA	1585	20	LA PAMPA	1524	20	CORRIENTES	918	20
LA PAMPA	775	21	SGO DEL ESTERO	1051	21	SANTIAGO DEL ESTERO	1353	21	SAN LUIS	244	21
BUENOS AIRES	587	22	SANTA FE	779	22	SANTA FE	1118	22	SANTA FE	186	22
SAN LUIS	477	23	C.A.B.A.	672	23	C.B.A.	1043	23	SGO DEL ESTERO	178	23
SANTA FE	268	24	SAN LUIS	497	24	SAN LUIS	632	24	LA PAMPA	169	24
Promedio	1043		Promedio	2230		Promedio	2833		Promedio	1795	

Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

En el gráfico IV.1 se observa el ranking de amortización de la deuda interprovincial y de la C.A.B.A. para el año 2013.

Gráfico IV.1

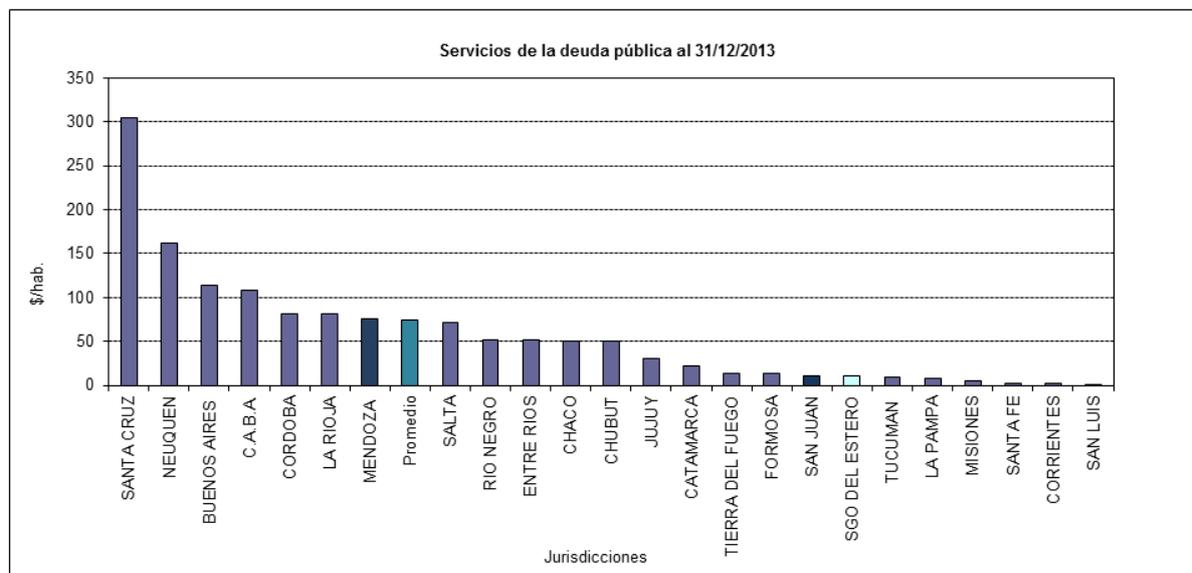


Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

Mendoza en el año 2013 ocupaba el noveno lugar en el ranking interprovincial de pagos de la deuda. Cada habitante de Mendoza pagó alrededor de \$ 134, por debajo de promedio interjurisdiccional que alcanzó a \$141.

En el caso de pago de intereses, Mendoza en el año 2013 ocupaba el séptimo lugar en el ranking interprovincial de pagos de intereses de la deuda. Cada habitante de Mendoza pagó alrededor de \$ 75,1 por debajo de promedio interjurisdiccional que alcanzó a \$74,8.

Gráfico IV.2



Fuente: Elaboración propia en base a información de la Dirección Nación de Coordinación Fiscal con las Provincias e INDEC

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

La deuda pública argentina será un condicionante total y absoluto de las finanzas públicas y la política económica argentina en el futuro.

El país se encuentra ante el dilema que organiza su sistema económico para el pago de la deuda o para el crecimiento de la Economía.

La Argentina reemplazó la vieja fuente de emisión monetaria no controlada por un nuevo mecanismo perverso de deuda pública. En los hechos esto distorsionó el sentido de las fuentes de financiamiento del Estado porque el costo de la deuda aumentó el gasto público y tendió a la vez al aumento de la presión tributaria.

Se llegó así a la paradoja que, bajo el régimen de convertibilidad, gran parte de la fuente de financiamiento impositiva se terminó usando para pagar el costo de la fuente de financiamiento deuda.

La crisis de la deuda se precipitó y pueden identificarse tres pasos consecutivos que forman parte, en realidad, de un mismo proceso: blindaje, megacanje y déficit cero. El “megacanje” empeoró el “blindaje”; y precipito luego, como maniobra desesperada, la regla de déficit fiscal cero.⁹

La Argentina necesita un replanteo de los términos de negociación de la deuda, cosa que significa una categoría muy superior a la mera reprogramación de fechas de vencimiento y a la misma reestructuración en la composición de las obligaciones.

El objetivo final de una estrategia alternativa es lograr una adecuación de la deuda y sus pagos de capital e intereses a las reales posibilidades de pago de la Argentina.

El Congreso de la Nación, que por el artículo 75 de la Constitución tiene la atribución expresa de contraer empréstitos (inciso 4) y de arreglar el pago de la deuda pública (inciso 7), debe asumir formalmente, después de tantos años de crisis de deuda, sus responsabilidades políticas directas a este respecto.

El Congreso de la Nación no debe delegar más la función del endeudamiento público en manos del Poder Ejecutivo y debe establecer una restrictiva Política de Estado con respecto a la Deuda, sujeta a la definición, planeamiento y contralor del desarrollo

⁹ La ley 25.453, en efecto, establece el denominado déficit cero entendido como equilibrio entre gastos operativos y recursos presupuestarios. El sentido de no gastar más de lo que se recauda, sin embargo, no se aplica a los compromisos financieros, de modo que esta ley es, estrictamente hablando, inconstitucional, porque transgrede el principio de igualdad ante la ley al establecer un privilegio de los acreedores financieros sobre el resto de los acreedores del Estado.

financiero de las cuentas públicas a corto, mediano y largo plazo, de modo que no pueda contraerse nunca más deuda pública sin capacidad de repago.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (1996) *Argentina provincial finances study. Selected issues in fiscal federalism*, Banco Mundial – Report N° 15487 AR-Washington, EE.UU.

Banco Mundial (1998) *Provincial finances. Update '98* Banco Mundial –LCSPR-Washington, EE.UU.

Broder, P (2006) *Dos años en la era K*, en LUNA, Felix, *Historia Integral de la Argentina*, Grupo Editorial Planeta, 2006.

Cao, H. y Rubins, R. (1994) “La estructura institucional de las provincias rezagadas”, en: *Realidad Económica* N° 128, IADE, Buenos Aires

Esteso, R. y Capraro, H. (1989) *Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el estado federal y las provincias*, Cuadernos IIPAS N° 1, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.

Gondra, Luis Roque, *Historia Económica de la República Argentina*, Editorial Sudamericana.

Gambina, J. C. (2003) *Sobre la deuda externa pública de Argentina*, La Insignia, Argentina. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, <http://www.indec.gov.ar/>

Jan Casaño, R. M. y Braceli, O. A. (2008) *Evolución de la deuda pública argentina en el último quinquenio*, Jornadas de Ciencias Económicas 2008, UN Cuyo.

López Isnardi, N. y Dal Din, Claudio, *La Deuda Pública Argentina 1990-1997*, Documento de Trabajo N° 56, FIEL, Buenos Aires, junio de 1998.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php>

Núñez Miñana, H. (1994) *Finanzas Públicas*, Ediciones Macchi, Buenos Aires.

Roca, D. A., Jan Casaño, R. M. y Braceli, O. A. (2004) *Situación de la deuda pública de la Provincia de Mendoza en el período 1990/2002*, Jornadas de Ciencias Económicas 2004, UN Cuyo.

Rofman, A. y Romero, L. (1997) *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

48° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas
Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional de Córdoba
Córdoba – Argentina

Septiembre 2015

**LA POLITICA MACROECONÓMICA EN LA ARGENTINA TRAS DEL ABANDONO DE LA
CONVERTIBILIDAD (2002)**

Dr. Alfredo Aldo Visintini

Universidad Nacional de Córdoba – Facultad de Ciencias Económicas
avisintini@arnet.com.ar / aavisintini@gmail.com

Lic. Víctor Daniel Mamondi

Universidad Nacional de Córdoba – Facultad de Ciencias Económicas
vicmam@yahoo.com

Lic. Julio Rosales

Universidad Nacional de Córdoba – Facultad de Ciencias Económicas
rosju77@yahoo.com.ar / jrosales@eco.unc.edu.ar

RESUMEN

El presente trabajo describe las principales políticas macroeconómicas adoptadas a partir del abandono de la Convertibilidad en el año 2002 por el Gobierno de E. Duhalde y de qué manera estas políticas afectaron a las principales variables macroeconómicas y financieras. En primera instancia, se hace una presentación del comportamiento de las principales variables macroeconómicas antes, durante y después de la Crisis, se hace un análisis del contexto económico en que se tomaron las medidas de política y los objetivos establecidos por las autoridades para finalmente explicar los resultados alcanzados.

Palabras Clave: Política Macroeconómica, Estabilización y análisis de Políticas Fiscales y Monetarias, Estudios de Episodios de Política Económica, Historia Económica,

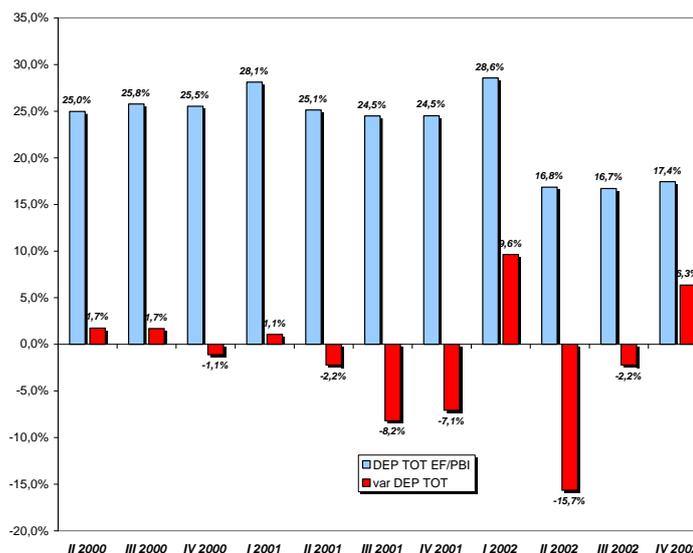
Clasificación JEL: E61, E63, E65, N16

I) DE LA CRISIS FINANCIERA A LA RUPTURA DEL RÉGIMEN DE CONVERTIBILIDAD (2002-2003)

Tras la decisión de declarar el default de la deuda pública y abandonar el régimen de Convertibilidad de Enero de 2002, la economía argentina enfrentó a lo largo de todo el año 2002 el simultáneo impacto de la crisis financiera asociada con la corrida bancaria y la imposición del “corralito” de diciembre de 2001, una extremada volatilidad cambiaria asociada con una intensa sustitución de monedas por parte de los agentes económicos, tensiones inflacionarias asociadas con el alza del tipo de cambio y una fuerte contracción del nivel de actividad y el empleo.

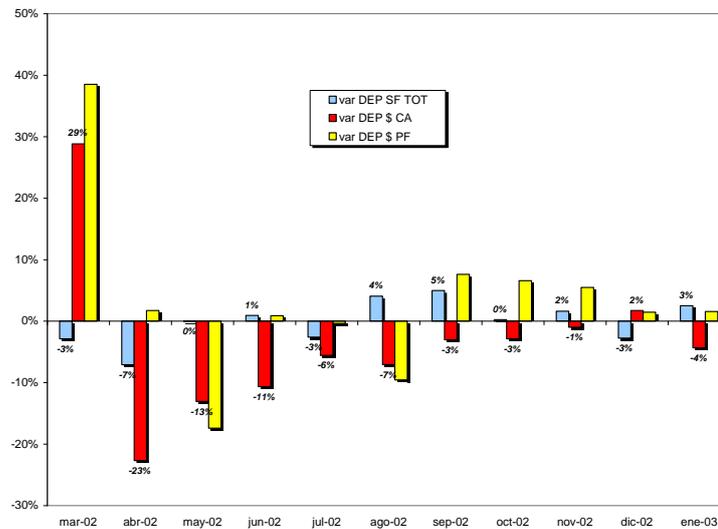
En el plano de la Crisis Financiera, como correlato de la devaluación y la imposición del congelamiento de los depósitos, tal como se observa en el gráfico 1 la caída de los depósitos del público en las entidades financieras se mantuvo. En el caso concreto de los depósitos a plazo fijo en Pesos (que cayeron durante el año anterior alrededor de un 68%) y caja de ahorro en Pesos, con excepción de los meses de Enero y Febrero en que aumentaron por efecto de la pesificación de los depósitos en dólares, los mismos siguieron disminuyendo a tasas de dos dígitos hasta Junio de 2002, agudizando los requerimientos de liquidez por parte de las Entidades Financieras en medio de esta corrida bancaria.

Gráfico 1: Depósito totales entidades financieras como % del PBI y tasa de variación II: 2000- IV: 2002



Fuente: BCRA

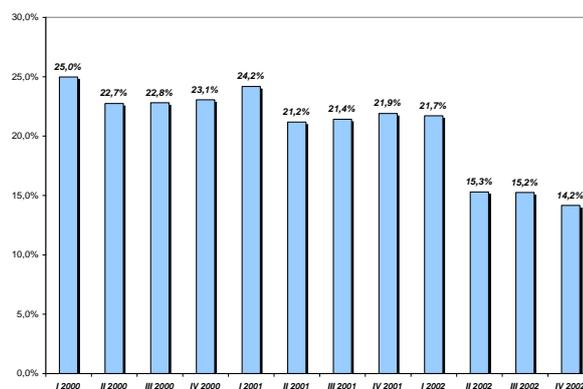
Gráfico 2: tasas de variación depósitos totales, caja de ahorro y plazo fijo en Pesos entidades financieras Febrero 2002-Diciembre 2002



Fuente: BCRA

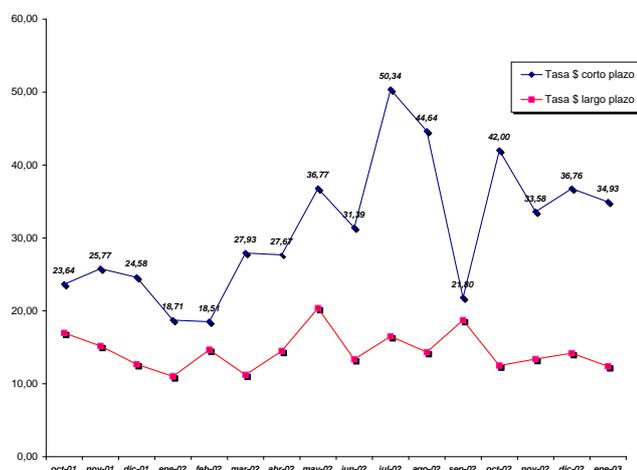
La contrapartida de esta corrida bancaria fue la contracción del crédito al sector privado no financiero y el alza de las tasas de interés activa de las entidades financieras. El gráfico 3 muestra que la cartera de préstamos de las entidades financieras cayó a lo largo de todo el año 2002. Si se considera el volumen de préstamos como % del PBI, claramente queda en evidencia la profunda contracción del crédito en este período. De representar alrededor de un 22% del PBI la cartera de préstamos de los bancos pasó a ser apenas alrededor del 14% del producto de la economía.

Gráfico 3: Cartera de préstamos entidades financieras como % del PBI I: 2000-IV:2002



Fuente: BCRA

**Gráfico 4: tasas de interés activas en \$ de corto y largo plazo* entidades financieras
Octubre 2001 – Febrero 2003**

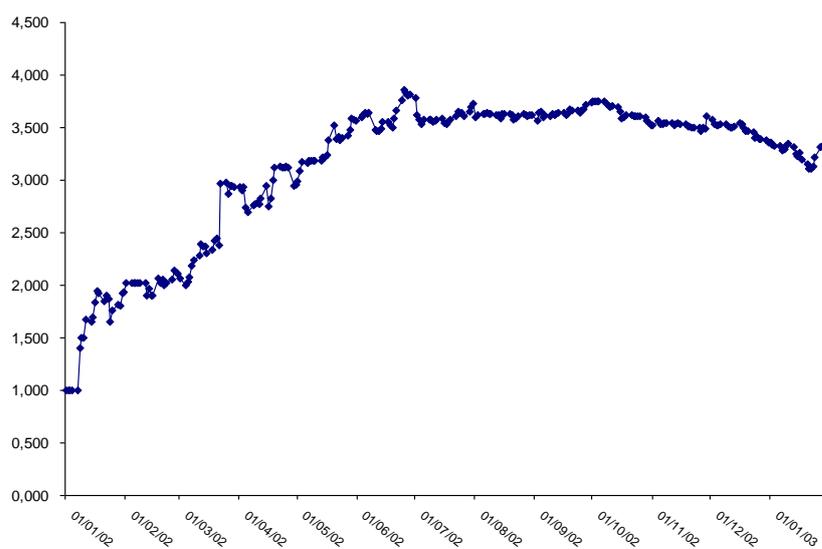


Fuente: BCRA

(*) Tasa activa de largo plazo: tasa préstamos hipotecarios en Pesos – tasa activa de corto plazo: tasa de préstamos documentos a sola firma 90 días de plazo

En el plano cambiario, la salida de la Convertibilidad derivó a lo largo del año 2002 en una extremada volatilidad del tipo de cambio nominal (TCN). La evolución del TCN durante dicho año evidencia la presencia del fenómeno de la sobre reacción del tipo de cambio (Overshooting), en la medida que luego de un persistente aumento del TCN entre Enero y Junio, a partir de Julio la evolución del mismo tiende a ser primero decreciente y luego a estabilizarse a un valor cercano a \$3.

Gráfico 5: evolución del tipo de cambio nominal Enero 2001 – Enero 2003

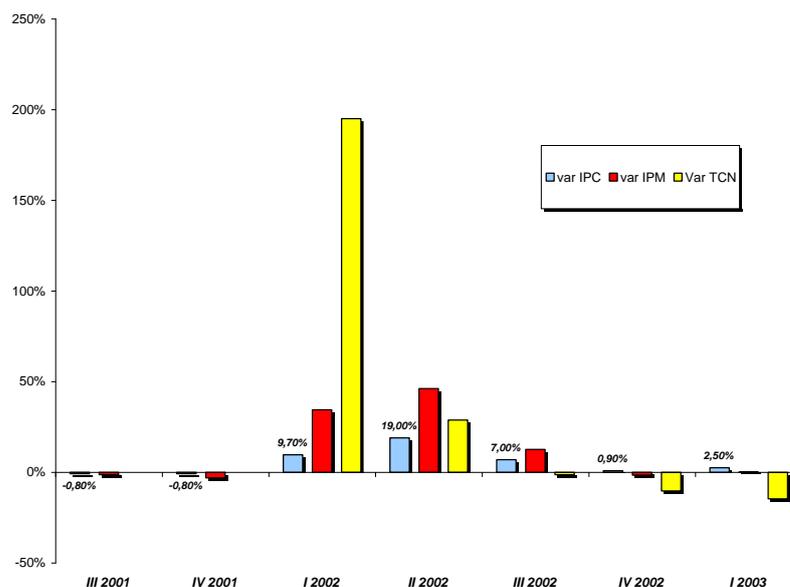


Fuente: Ministerio de Economía de la Nación

Esta extremada volatilidad del TCN durante 2002, viene a ser consecuencia de una intensificación de la sustitución de monedas iniciada el año anterior una vez que las probabilidades de default de la deuda pública generan la expectativa de una salida de la convertibilidad. Tal como sostienen Sawada y Youtopulos (2012), la sustitución de monedas es resultado de la asimétrica reputación entre las monedas, cuando la moneda debil es reemplazada por otra que cumple su función de depósito de valor (store of value). En un mercado cambiario libre, los agentes económicos pueden modificar su cartera de activos reemplazando la moneda doméstica por moneda y otros activos externos en cualquier situación en la cual haya la probabilidad de una depreciación de la misma. La fuga o salida de capitales constituye una forma de sustitución de monedas.

Como consecuencia del alza del TCN y de las expectativas de los agentes económicos, la tasa de inflación comienza a acelerarse con respecto a sus niveles del año 2001. Así, entre Enero y Diciembre de 2002, los precios suben alrededor de un 40% considerando la variación del IPC y considerando el IPM un 118,5% anual.

Gráfico 6: tasas de variación del IPC, IPM y TCN III: 2001-I: 2003

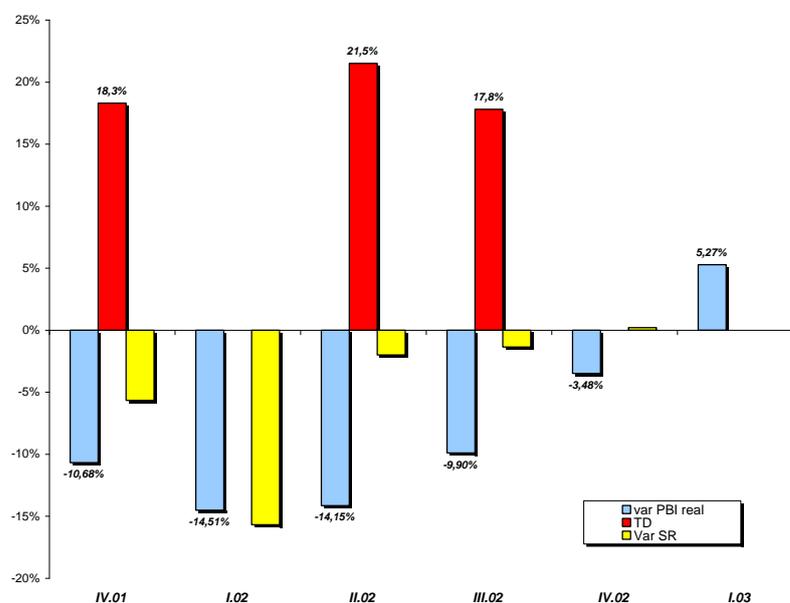


Fuente: Ministerio de Economía de la Nación

Finalmente, con respecto a la dinámica del nivel de actividad y el empleo, la contracción del producto y el empleo se agudizó con respecto al observado durante 2001. La caída del PBI real resultó del 11% durante todo el año 2002 y la tasa de desempleo alcanzó el pico histórico de 20%, convirtiéndose el 2002 en el año de la mayor contracción económica y el ciclo 1999-2002 como el período de contracción mas largo en la historia de la Argentina. Para el 2003, la tendencia en cuanto a la evolución del PBI se revierte,

en tanto que para el caso del empleo, se manifiestan los primeros signos de recuperación ya durante el último trimestre de 2002. (Ver gráfico)

Gráfico 7: Tasa de crecimiento (variación trimestral) del PBI Real, Salario Real promedio y Tasa de Desempleo (mediciones Mayo – Octubre EPH) IV:2001- I: 2003



Fuente: Ministerio de Economía – Ministerio de Trabajo

II) LOS DILEMAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN ARGENTINA TRAS EL COLAPSO DE LA CONVERTIBILIDAD

El panorama que presentaba la economía argentina luego de la salida de la Convertibilidad y el default de la deuda pública presentaban toda una serie de múltiples factores adversos que las autoridades del gobierno y el Banco Central debían de afrontar de manera simultánea. Como primera limitación de las autoridades para encarar estos problemas estaba la pérdida de credibilidad de las autoridades y del ordenamiento legal asociado por la ruptura de los contratos en el marco de la salida abrupta de la Convertibilidad y el default de la deuda pública.

La Política Económica puede considerarse como un proceso continuo de interacción entre los agentes económicos y las autoridades, en donde los primeros forman sus expectativas y toman sus decisiones respecto a ellas. En el caso concreto de la credibilidad, Drazer (1993) la define como “las expectativas de que una anunciada política va a ser implementada y la habilidad para implementarlas”. Caldas (2008) la define como “el grado de confianza de los agentes económicos en las autoridades y el

Banco Central sobre su habilidad y determinación para mantenerse y finalmente alcanzar los objetivos propuestos”

En este sentido, la credibilidad en el plano monetario puede definirse como la convicción del público de que el Banco Central tiene la capacidad y el deseo de mantener la estabilidad de precios, pues sus acciones son consistentes con las metas anunciadas, a fin de convencer a los agentes económicos y a los gobiernos que su compromiso de mantener la estabilidad de la moneda es firme. En contexto una de crisis financieras, la credibilidad implica que los agentes económicos confíen en la capacidad de las autoridades en asegurar la intangibilidad de los depósitos y su poder adquisitivo

Peirrier y Amano (2000) muestran las diferencias en cuanto a la credibilidad de las políticas respecto a la velocidad en los resultados obtenidos. En el plano monetario, una política dirigida a alcanzar una menor inflación puede operar en 2 contextos, uno de baja credibilidad y otra de alta credibilidad. En un contexto de baja credibilidad, si el público espera que la autoridad monetaria abandone su objetivo de mantener la estabilidad de precios, los precios y salarios tenderán a ajustarse lentamente por la caída del nivel de actividad económica provocada por el proceso de desinflación. Un alto grado de credibilidad, por otro lado, acelerará la reducción en los precios hacia el objetivo deseado ya que los agentes económicos darán un gran Peso al objetivo de menor inflación al momento de fijar precios y salarios.

Por otro lado, la ausencia de credibilidad aumenta los costes inherentes al logro de los objetivos que ella se fija. En el plano monetario, en ausencia de credibilidad, la política monetaria deberá ser mucho más contractiva que en una situación de mayor credibilidad, con los consecuentes mayores costos en términos de caída del producto y el empleo para lograr determinado objetivo de inflación (Caldas, 2008)

Dicha pérdida de credibilidad por parte de las autoridades argentinas que llevó a una serie de propuestas como forma de recuperarla y hacer el ajuste menos traumático. La dolarización en el plano monetario, posibilidad planteada ya por funcionarios del gobierno de F. De la Rúa y la propuesta de Dornbusch y Cavallero de recuperarla, a través de lo que denominaron la estrategia de “credibilidad importada” vía la intervención de entidades supranacionales en la gestión del presupuesto y el Banco Central¹.

Tal como sostienen Dornbusch y Cavallero, la falta de credibilidad de las autoridades argentinas para inicios de 2002 imponía 2 opciones: 1) lo que denominaron “un ajuste brutal tradicional” que implicaba una fuerte y rápida reducción de los desequilibrios fiscales en medio de una economía “ya enferma” con la consecuente posibilidad de un estallido social y 2) su variante propuesta la “credibilidad importada” donde la falta de credibilidad podría ser sustituida otorgando el manejo de la política fiscal y monetaria por una suerte de “comité internacional”, al estilo de los establecidos en algunos países de Europa del este tras el fin del la Primera Guerra Mundial.

¹ Véase R. Dornbusch y Cavallero “Argentina: un plan de rescate que funcione (2002). En el caso concreto de la Política Monetaria los autores sostienen que esta debía dejarse en manos de banqueros centrales experimentados lo que “aportaría mucha de la reputación y credibilidad de la Convertibilidad sin cargar con los costos de adoptar una política monetaria hecha a la medida de otro país -estos es, de la dolarización. Los nuevos Pesos no deberían ser impresos en suelo argentino”

Por otra parte, muchos de los objetivos de política económica a alcanzar en este contexto económico de crisis financiera, corrida cambiaria y colapso del ingreso y el empleo son incompatibles de alcanzarse simultáneamente ante la ausencia de instrumentos. La forma tradicional para hacer frente a las crisis financieras y evitar sus efectos negativos sobre el sector real de la economía es un aumento de la liquidez, actuando el Banco Central como prestamista de última instancia. Pero en un contexto de una intensa sustitución de monedas como la que enfrentaba Argentina ya desde 2001, un aumento de la liquidez tendría como resultado una agudización de la pérdida de reservas internacionales o de un alza del tipo de cambio.

Finalmente, por el lado de la política fiscal, las restricciones a su financiamiento vía deuda o emisión monetaria hacían imposible su implementación dirigida a contener la contracción del nivel de actividad vía el estímulo de la demanda. Los elevados niveles de endeudamiento y el default de la deuda pública hacían imposible recurrir a los mercados de capital una expansión del gasto público o una reducción de impuestos. La necesidad de estabilizar el TCN y el nivel de precios hacían inviable recurrir al financiamiento monetario.

Sin tomar ninguna medida dirigida a recuperar rápidamente la credibilidad las autoridades y el Banco Central, se tomaron una serie de medidas teniendo como objetivos dada la situación a nivel macroeconómico a Enero de 2002. En el proceso de toma de decisiones, producto de la urgencia de las circunstancias y de la carencia de un programa inicial de estabilización, muchas de los primeros anuncios por parte de las autoridades que asumieron a principios de dicho año finalmente no se cumplieron² o se tomaron medidas que posteriormente fueron abandonadas como el caso del establecimiento de tipo de cambio dual³, todo lo cual erosionó aún más la credibilidad de los policymakers.

Los objetivos de política económica inmediatos a Enero de 2002 pueden identificarse como: 1) el contener la salida de depósitos y resolver los problemas de iliquidez del sistema financiero, 2) estabilizar el nivel de precios y el tipo de cambio una vez abandonada la Convertibilidad y adoptado un régimen de flotación para el TCN y 3) enfrentar la caída del nivel de actividad y del empleo que venían contrayéndose desde 1998.

Las medidas implementadas por el BCRA y las autoridades para hacer frente a la corrida bancaria y la crisis financiera una vez abandonada la Convertibilidad fueron: 1) incrementar la liquidez de las entidades financieras a través de una intensificación del otorgamiento de adelantos y de pases activos 2) la continuidad de la imposición de topes a los retiros en efectivo de los saldos en depósitos a la vista y caja de ahorro y la reprogramación compulsiva de los depósitos a plazo fijo en Pesos dada en Enero de 2002

² El más evidente anuncio de esta naturaleza fue el compromiso asumido por el Presidente E. Duhalde en Enero de 2002 de mantener en su moneda original los depósitos en dólares en el sistema financiero

³ A Enero de 2002 una vez abandonado el Régimen de Convertibilidad se estableció un sistema de tipo de cambio dual, con un Tipo de Cambio oficial con una cotización oficial establecida a \$1,40 para exportadores e importadores y un Tipo de Cambio libre para el resto de transacciones. Dicho régimen dual se abandonó a Febrero de 2002 bajo recomendación del FMI de adoptar un Tipo de Cambio único y flexible con intervención y un aumento significativo de la brecha en las cotizaciones del tipo de cambio oficial y el libre.

(Resolución 6/2002), disposiciones que endurecían las restricciones a los depósitos ya impuestas en Diciembre de 2001 y fueron a constituir lo que vino a denominarse “el Corralón” y 3) establecer en Febrero de 2002 la pesificación de los depósitos en dólares a \$1,40 y préstamos a \$1, la denominada “pesificación asimétrica” (Decreto 214/02).

Los efectos de estas medidas tomadas se observan en el cuadro. El aumento del TCN de alrededor del 236% en 2003 esta asociado con un fuerte aumento de la Base Monetaria de alrededor del 143,31% durante dicho año. Analizando el comportamiento del cambio en la cantidad del dinero y del TCN con mayor detalle durante todo este año, puede establecerse que los meses de mayor expansión de la Base Monetaria, coinciden con una mayor aceleración de la depreciación del Peso. Así en los meses correspondientes al primer trimestre de 2003, se registran tasas de expansión de la Base Monetaria de 28,15% y 35% para los meses de Enero y Febrero. Dicha expansión esta asociada a su vez con los mayores requerimientos de liquidez de las entidades financieras por la existencia del retiro de depósitos consecuencia de los amparos judiciales (el denominado “goteo” del corralito). De Enero a Abril, aún con el endurecimiento de las restricciones al retiro de depósitos, los depósitos en las entidades financieras cayeron en alrededor de \$9000 millones.

¿Cuáles son por las cuales se detuvo la acelerada depreciación del Peso y proceso de intensa sustitución monetaria en 2002? En primer lugar, creando un nuevo instrumento que haga compatible la provisión de la liquidez al sistema financiero y el control de la expansión cantidad de dinero. A partir de Marzo de 2002 el BCRA buscó imponer un estricto proceso de esterilización de la expansión de M0, implementando las colocaciones de LEBAC y NOBACs dirigidas a sustituir las tradicionales Operaciones de regulación monetaria con Títulos Públicos en medio del Default de la Deuda Pública. En los meses de Marzo y Junio de 2002, que corresponden al período de mayor tensión en el mercado cambiario, el BCRA logro colocar alrededor de \$1300 millones en estos instrumentos. Por otro lado, intentos de estabilizar el Tipo de Cambio en dicho período se basaron también en intervenciones directas del BCRA en el mercado cambiario y que derivaron en una merma de las Reservas Internacionales en 36,78%

En segundo lugar, la sustitución monetaria encontró una fuerte restricción de liquidez asociada a la reprogramación compulsiva de los depósitos. De la cartera de activos de las familias, solo los activos más líquidos como la moneda y los depósitos en caja de ahorro en Pesos que no estaban sujetos al “Corralón” estuvieron disponibles para ser en parte dolarizados. El endurecimiento del congelamiento de los depósitos a través de la denominada “Ley Tapón”, eliminó el denominado “goteo” surgido por los amparos judiciales y así que nuevas filtraciones de liquidez agudizaran el aumento del TCN.

Finalmente, otro elemento que interactuó con la restricción de la liquidez fue la evolución del nivel de precios y de los fundamentals de la economía real. En cuanto a la evolución de la inflación, la falta de un pleno o completo passthrough de la devaluación a los precios internos lo que terminó de detener el proceso de sustitución de monedas luego del abandono de la Convertibilidad. Y en este punto la fuerte contracción del producto y del empleo fueron los factores clave.

La fuerte contracción del producto real y el empleo en 2002 fue resultado de una política macroeconómica fuertemente contractiva. La liberalización del tipo de cambio y la consecuente devaluación del peso en 200% generó los efectos recesivos que tradicionalmente producen las devaluaciones, tal como lo señalan Krugman y Taylor (1977). Considerando a estos autores, la devaluación va a generar una contracción económica en la medida que produzca una redistribución del ingreso del sector de producción de bienes no transables al sector productor de bienes transables, con una propensión a ahorrar mayor⁴.

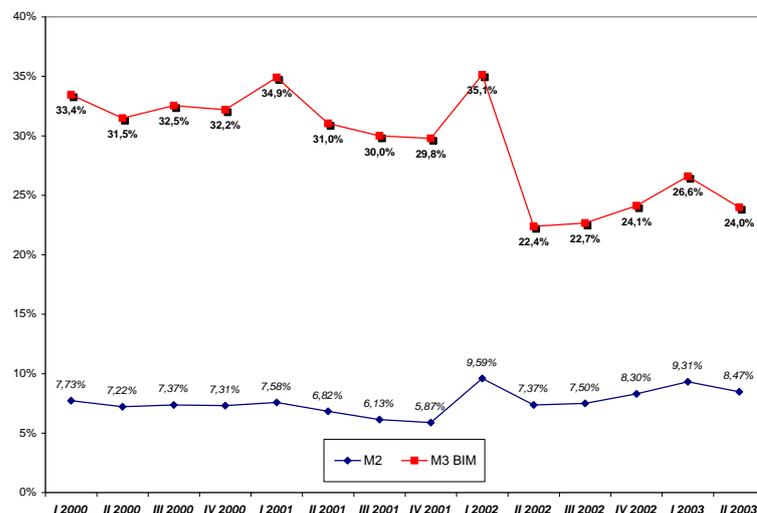
Para el caso argentino, la devaluación del 2002, de acuerdo a Albrieu et al (2007) provocó estos efectos redistributivos que producen las devaluaciones entre sectores transables y no transables. Pero, los efectos contractivos no parecen estar ligados directamente por diferencias en las propensiones a consumir entre los sectores ganadores o perdedores de la devaluación. Los efectos expansivos que pudiera tener un aumento del margen en los sectores transables que se beneficiaron con la devaluación y la caída del costo laboral en dólares fue mas que compensada por la tendencia contractiva asociada por la incertidumbre y la restricción de financiamiento sobre la capacidad productiva de las firmas manufactureras.

Por otra parte, tanto la política fiscal y monetaria, estuvieron dirigidas a mantener la estabilidad de precios y el equilibrio fiscal, derivando en una contracción en términos reales del gasto público y de la cantidad real del dinero.

En el plano monetario si bien hay un aumento de M0 significativo durante 2002, el congelamiento de los depósitos derivó en una contracción significativa de la liquidez global de la economía. Tras la reprogramación de los depósitos, el agregado monetario relevante para medir la liquidez global de la economía deja de ser M3 para ser M1. En el caso de la economía argentina, ello implica una contracción global de la liquidez, que pasa de ser de alrededor del 30% del PBI a ser menos de la mitad.

⁴ Respecto a la distribución del ingreso para la economía argentina a nivel agregado o global para 2001-2002 y teniendo en cuenta la distribución funcional del ingreso, de acuerdo a la Cuenta de Distribución y Generación del Ingreso. la participación en el ingreso de los asalariados en la Argentina (% de participación de la remuneraciones de los asalariados en el Valor Agregado Bruto) pasó de 42.1% en 2001 a 34,6% en 2002.

Gráfico 8: evolución trimestral de M2 y M3 bimonetario como % del PBI I: 2000 – II: 2003

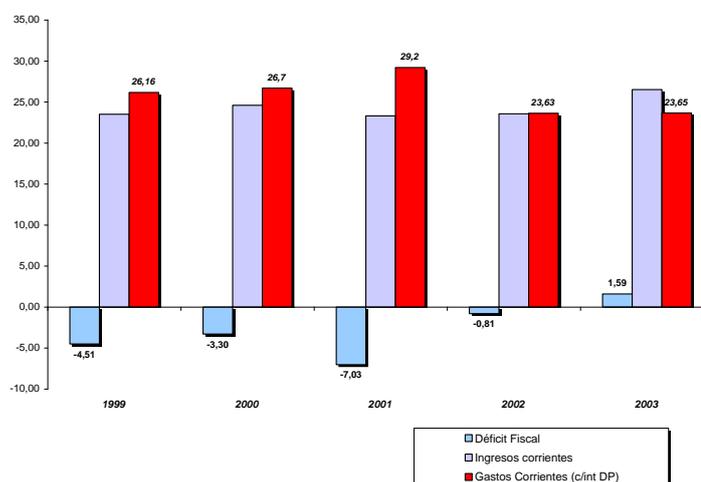


Fuente: BCRA – Ministerio de Economía de la Nación

Un contexto como este es equivalente a una pérdida de la riqueza de los agentes económicos con repercusiones directas sobre sus decisiones de consumo e inversión.

En el plano fiscal, la política fiscal implementada tras el abandono de la convertibilidad estaba dirigida a reestablecer el equilibrio fiscal una vez declarado el default. Lejos de lograrse a través de aumentos de impuestos y reducción de gastos en términos nominales, el equilibrio fiscal se obtuvo fundamentalmente a través de una reducción del gasto corriente en términos reales y de la suspensión del pago de intereses de la deuda pública. Aún cuando, para inicios del 2002 se reestablecieron las retenciones a las exportaciones, tal como se muestra en el gráfico 9, los ingresos corrientes casi se mantuvieron constantes como % del PBI. En tanto que el gasto corriente (excluido el pago de intereses de la deuda) pasó de representar alrededor de un 11,7% del PBI a ser un 10% en 2002.

Gráfico 9: ingresos, gastos corrientes y déficit fiscal sector público argentino (% del PBI) 1999-2003



Fuente: Boletín Fiscal – Ministerio de Economía

Tabla 1: déficit fiscal, Gastos corrientes y pago de intereses de la deuda (% del PBI)

AÑO	1999	2000	2001	2002	2003
Déficit Fiscal	-4,51	-3,3	-7,03	-0,81	1,59
Pago de Intereses Deuda Pública	3,39	4,06	5,07	2,65	2,36
Gastos Corrientes (s/pago de Intereses)	11,15	11,09	11,77	10,05	9,57

Fuente: Boletín Fiscal – Ministerio de Economía

AÑO	1999	2000	2001	2002	2003
Remuneraciones SP	8,89	9,07	9,52	8,07	7,44
Gasto en Bs y Servicios	2,26	2,02	2,25	1,96	2,11

Fuente: Boletín Fiscal – Ministerio de Economía

Tabla 2: Índice (2001 = 100) Salario real sector público y privado trimestral IV:2001 – II:2003

	IV.01	I.02	II.02	III.02	IV.02	I.03	II.03
Sal Privado	100	94,33	79,71	83,26	82,79	84,64	88,59
Sal Publico	100	94,34	79,35	72,62	70,99	69,46	69,21

Fuente: Ministerio de Economía – Ministerio de Trabajo

III) CONCLUSIONES

El propósito del presente trabajo ha sido hacer un análisis de la política macroeconómica implementada en Argentina durante el año 2002 tras el abandono del Régimen de la Convertibilidad y el Default de la Deuda Pública. En un contexto de total falta de credibilidad en las autoridades y el Banco Central respecto a su decisión y capacidad de mantener el valor de la moneda y los depósitos del sistema financiero, las políticas macroeconómicas implementadas fueron consistentes y marcadamente contractivas, una vez decidida preeminencia del objetivo de estabilidad de precios, tipo de cambio y el salvataje al sistema financiero por sobre el objetivo de contener la caída del ingreso y el empleo.

La dureza de las políticas contractivas puede también explicarse por la carencia de la credibilidad de los policymakers, ya que en una situación como esta, las políticas deberán ser aún más contractivas. La extremada volatilidad del tipo de cambio que siguió al abandono del tipo de cambio fijo fue neutralizada por una política monetaria dirigida a restringir la liquidez pero buscando sostener la asistencia a los bancos y que operó conjuntamente con la denominada “pesificación” y congelamiento compulsivo de los depósitos o el denominado “Corralón” lo que generó una caída de la liquidez global de la economía.

La Política Fiscal también operó en igual dirección, cayendo el salario y el gasto corriente del sector público en términos reales y como porcentaje del PBI. Todo ello se tradujo en un incremento de la tasa de interés, contracción del crédito y una caída del salario real, derivando en una formidable caída del ingreso, empleo y aumento de la pobreza e indigencia durante el 2002, la mayor de la historia económica argentina de la que se tenga registros. Todo ello ancló las expectativas inflacionarias de los agentes económicos y se contuvo intenso proceso de sustitución monetaria experimentado en la economía argentina desde el año 2001.

IV) BIBLIOGRAFÍA

- Albricú, R. Bernat, G. y Corso, E. "DINAMICA DEL MERCADO LABORAL POSTDEVALUACIÓN. UN ENFOQUE DE MERCADO DE TRABAJO SEGMENTADO" Anales de Asociación Argentina de Economía Política, 2007.
- De Pablo, J. C. "200 AÑOS DE ECONOMÍA ARGENTINA". Buenos Aires, 2010
- Caldas Montes, G. "REPUTATION, CREDIBILITY AND MONETARY POLICY EFFECTIVENESS" Est. econ., Sao Paulo, v. 39, n. 3, p. 673-698, 2009
- Drazer, A. y Mason P. "CREDIBILITY OF THE POLICIES VS CREDIBILITY OF THE POLICYMAKERS" NBER Working Paper Series N° 4448, USA
- Dornbusch, R. y Caballero, R. "UN PLAN DE RESCATE QUE FUNCIONE". MIT, Massachusetts USA, 2002.
- Dornbusch R. y Caballero, R. "LA BATALLA POR ARGENTINA". MIT, Massachusetts USA, 2002.
- Frenkel, R. y Rapetti, M. "POLÍTICA CAMBIARIA Y MONETARIA EN LA ARGENTINA DESPUÉS DEL COLAPSO DE LA CONVERTIBILIDAD" Center for Economic and Policy Research, Washington, USA 2007.
- Krueger, Anne O. "CRISIS PREVENTION AND RESOLUTION: LESSONS FROM ARGENTINA". Cambridge, USA, 2012.
- Krugman, P. y Taylor, L. "CONTRACTIONARY EFFECTS OF DEVALUATION" Journal of International Economics N° 8, 1977
- Della Paolera, G. y Taylor, A. "STRAINING AT THE ANCHOR: THE ARGENTINE CURRENCY BOARD AND THE SEARCH FOR MACROECONOMIC STABILITY, 1880-1935"
- Ministerio de Economía de la Nación "LA ECONOMÍA ARGENTINA DURANTE 2002". Buenos Aires, 2003.
- Perrier, P. y Amano, R. "CREDIBILITY AND MONETARY POLICY" Bank of Canada Review, Canada 2000.
- Schvarzer, J. y Finkelstein, H. "BONOS, CUASIMONEDAS Y POLÍTICA ECONÓMICA" Centro de Estudios de Situación y Perspectivas de la Argentina, Nota de Coyuntura N° 9 Universidad de Buenos Aires.

A TERCEIRA VIA DE FINANCIAMENTO DO CRESCIMENTO ECONÔMICO: A PARCERIA PÚBLICO PRIVADA – PPP

Éride Machado Bueno Bomtempo, da Universidade Estácio de Sá.¹

Ricardo da Costa Nunes, da Universidade Católica de Brasília.²

RESUMO

O trabalho analisa o papel que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) podem ter no financiamento do crescimento econômico no Brasil à luz da experiência internacional e da legislação nacional aplicável. As vantagens desta alternativa são discutidas em um cenário de restrições de recursos públicos e ineficiência do Estado. As características que as PPP devem atender também são apresentadas.

ABSTRACT

The paper analyzes the role that the Public-Private Partnerships (PPPs) might have in the financing of Brazilian growth economic in the light of the international experience and the applicable national legislation. The advantages of this alternative are discussed in a scenario of public resource restraints and State inefficiency. The characteristics that PPPs must meet are also presented.

Palavras-chave: Parceria Público Privada (PPP), Investimento, eficiência, ganho fiscal.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO

2. O PAPEL DO ESTADO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

3. A INTERVENÇÃO ESTATAL PARA SUPRIR FALHAS DE MERCADO E PARA PROMOVER REDUÇÃO DE DESIGUALDADES REGIONAIS E SOCIAIS

3.1 Correção de falhas de mercado

3.2 Ação Estatal para redução de desigualdades sociais

4. A ALEGADA INEFICIÊNCIA DA AÇÃO ESTATAL

4.1 Justificativas econômicas da ineficiência estatal

¹ Universidade Estácio de Sá.

² Universidade Católica de Brasília.

4.2 Ineficiência da ação estatal decorrente de normas burocráticas

5. A CRIAÇÃO DA PPP COMO UMA TERCEIRA VIA DE AÇÃO ESTATAL

6. O FORMATO DA PARCERIA PÚBLICO PRIVADA NA LEGISLAÇÃO NACIONAL

7. CONCLUSÃO

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. INTRODUÇÃO

O trabalho está dividido em 5 capítulos, além da introdução e da conclusão. No capítulo enumerado como segundo é apresentada a legislação nacional que ampara a intervenção do Estado na economia. No terceiro capítulo as razões que justificam a intervenção estatal. No quarto capítulo, a ineficiência da ação estatal e a falta de recursos públicos para o financiamento de investimentos que vem obstaculizando o crescimento econômico. O quinto capítulo é apresentada a PPP uma nova alternativa para suprir a falta de receita governamental. Finalmente, o sexto capítulo, descreve-se o formato da PPP na legislação brasileira.

Na elaboração do Estudo, procurou-se empregar um arcabouço teórico econômico a luz da legislação que trata da matéria. Trata-se de uma inovação, uma vez que os estudos econômicos tendem a não investigar a legislação. Apresentamos assim um convite à reflexão sobre as PPPs com base nas Teoria Econômica e do Direito.

As medidas econômicas são elaboradas por intermédio de procedimentos jurídicos que precisam assegurar os acordos estabelecidos entre as partes envolvidas na negociação. É assim necessário o conhecimento econômico e jurídico para que as medidas econômicas propiciem os resultados esperados. A depender dos incentivos desenhados pelo Estados, a expansão produtiva pode ocorrer ou não. Portugal é um exemplo de resultado desfavorável com as PPPs. O País ibérico acabou desembolsando mais com as PPPs do que se tivesse realizado investimentos diretos. Esse mau uso decorreu das condições estabelecidas nos Editais e a desaceleração da economia que deprimiu a demanda, o que resultou em queda de receitas das empresas parceiras e a assunção pelo Governo dos prejuízos.

Em outros termos, o conhecimento jurídico e econômico são necessários para que a adoção das PPPs possam atuar como financiamento alternativo das obras que podem alavancar o crescimento econômico no País.

2. O ESTADO BRASILEIRO INTERVENTOR RESPALDADO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

PPPs: Nova roupagem para velhas ideias³

No Brasil, como nos demais países capitalistas, prevalece a livre concorrência entre os agentes econômicos, o que tende a impor limites a participação do Estado na economia. Nesse cenário a exploração da atividade econômica é em caráter excepcional, pois de acordo com a Constituição Federal o Estado não poderá prestar qualquer atividade econômica, mas somente poderá intervir quando houver relevante interesse coletivo ou imperativos da segurança nacional. Tal pauta de conduta está prevista nos artigos 170 e 173 da Constituição Federal, respeitadas as exigências legais para o funcionamento, citado abaixo

Art. 170 e 173 da Constituição Federal:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- II - propriedade privada;*
- (...)*
- IV - livre concorrência;*

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Temos assim que a Carta Magna admite o direito à propriedade condicionado à uma função social que, por sua vez, responde aos ditames da justiça social e também de setores da economia em que é necessária a atuação do Estado por intermédio de estatais. A intervenção estatal no Brasil pode se dar por meio de estatais que realizam serviço público sem que sejam titulares do serviço prestado, pois recebem somente, pela descentralização, a execução do serviço. Nestas áreas, a participação do Estado é admitida por lei para a regulação e até mesmo para a produção, sempre para atender o interesse coletivo. Este aspecto é destacado pela Professora Di Pietro⁴ para quem "*a lei atribui (competência) ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.*" Esta perspectiva foi prevista no parágrafo 4º do art. 173 da Constituição, que determina que "*A lei reprimirá o*

³ Expressão recorrente em estudos de Teoria Econômica.

⁴ Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, Editora Atlas, 20ª edição, pág. 90.

abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”.

A Constituição Federal cria mecanismos para que a ação estatal possa ser limitada pelo Direito para não ser abusiva, Bobbio, Matteuci & Pasquino, 1986. Há ainda uma legislação infraconstitucional, Doutrina Jurídica, conceitos estabelecidos em lei no universo jurídico para regulamentar a ação estatal e a sua propriedade. Esses regulamentos são responsáveis pelo estabelecimento da forma que as firmas devem proceder no mercado. Cabe observar que tais normas têm presunção de legalidade, de moralidade e de constitucionalidade.

A existência de um ambiente regulatório sólido é um requisito importante para que as empresas sejam eficientes e atenda o dispositivo constitucional que exige eficiência das ações governamentais. A lei é o parâmetro de ação de qualquer administração pública. Os princípios vetores, como o de que a administração, tem que agir de acordo com a moralidade e de forma eficiente. O País com um sistema legal operante, onde há o Estado de Direito⁵, protegendo os direitos de propriedades, as instituições públicas e privadas tendem a ser mais rentáveis.

De acordo com o Princípio da eficiência, o Governo deve produzir mais a igual ou a menor custo, o que permite uma melhor utilização dos recursos públicos e garante também uma maior rentabilidade social. Sendo que o princípio da eficiência é um dos alicerces que deve nortear todas normas e condutas produzidas na legislação brasileira, orientando o gestor público na administração pública, em atendimento ao princípio da supremacia da CF. Pelo princípio da máxima efetividade da norma constitucional voltadas ao direito público é de se esperar que os gestores públicos interpretem os dispositivos mencionados de modo a otimizar-lhes a eficácia, sem alterar o seu conteúdo” (Mendes et al, 2008, p. 118). Sendo que o texto constitucional ainda prevê expressamente sanção aos atos contrários à moralidade administrativa.

Cabe ressaltar que em razão da supremacia da Constituição, não persistem os atos que lhe forem contrários, isto é, dela resulta a inconstitucionalidade dos atos que a contrariem. De acordo com o princípio da

⁵Entende-se Estado de Direito como um sistema que enfatiza os direitos dos credores e fiscaliza rigorosamente os contratos.

unidade, as normas constitucionais devem ser consideradas como preceitos integrados num sistema interno unitário de regras e princípios. Para Macedo, os princípios, em especial os princípios constitucionais, não são meras indicações valorativas, sem poder normativo, mas sim, elementos normativos dotados de eficácia e de aplicabilidade geral em todo o ordenamento jurídico.

A CF precisa ser respeitada em todos os seus dispositivos, que fazem parte de um todo harmonioso. O sucesso do papel do Estado em fazer cumprir a ordem no país, resulta no que pode ser denominado de institucionalidade. Não é por outra razão, que a qualidade da infraestrutura institucional é apontada pelos economistas como um elemento importante para o crescimento. Cardoso F., Correa D. & Lima G.T (2009) atribuem a elevado grau de Institucionalização da Irlanda como um fator que promoveu o crescimento econômico, levando o país a ser denominado de tigre celta. As empresas privadas que fazem Parceria Público Privadas (PPPs) estão menos sujeitas a controle e seguem a lógica privada buscando a maximização de lucros, sendo por isto mais eficiente que as empresas públicas. O Governo pode se beneficiar da maior eficiência das empresas privadas realizando serviços públicos, estabelecendo nos contratos controles de resultado adequados.

Ressalte-se que o Estado Brasileiro é interventor para promover direitos individuais e sociais que não admite o Laissez-Faire. Essa foi a observação que delineou a doutrina da intervenção estatal sacralizada, em 1959, no Bad Gotesberg Program do Partido Social Democrata Alemão: “os mercados quando possível, o Estado quando necessário”.

No entanto, para Adam Smith, não eram necessárias intervenções na economia, visto que o próprio mercado dispunha de mecanismos próprios de regulação da mesma: a chamada “mão invisível”. Essa “mão invisível” traria benefícios para toda a sociedade. Smith destaca que o elemento de geração de riqueza está no trabalho, no trabalho livre sem ter, logicamente, o estado como regulador e interventor. Outros economistas, do final do século XVIII, eram contrários a intervenção do Estado na economia, para eles o Estado deveria apenas dar condições para que o mercado seguisse de forma natural seu curso.

3. A INTERVENÇÃO ESTATAL PARA SUPRIR FALHAS DE MERCADO E PARA PROMOVER REDUÇÃO DE DESIGUALDADES REGIONAIS E SOCIAIS

3.1 Correção de falhas de mercado

Em termos econômicos, um motivo para que o governo produza bens privados é a existência de mercados com falhas. Nestes mercados, a maximização de lucros das firmas não resulta num ótimo paretiano. Na indústria em que predominam rendimento decrescente, menor é o custo, propiciando a existência de pequeno número de produtores, ou apenas um, para que a produção seja eficiente. Isto porque a produção tornase mais barata com uma empresa produzindo do que muitas operando simultaneamente. Seria antieconômico termos dois conjuntos locais de fios telefônicos, razão pela qual temse apenas uma companhia. Conclusão apontada por Stiglitz: *"Since the average costs of production decline as the level of production increases, its efficientes to have one firm"*.

Assim esta falha de mercado leva a formação de monopólio ou de oligopólio naturais. Entretanto, sempre que uma mercadoria é elaborada com elevado grau de monopólio, é possível a empresa produtora cobrar preço excessivamente elevado e produzir pequenas quantidades. Tal fato impede que a maximização de lucros da firma corresponda a uma alocação eficiente de recursos. Por esse motivo, o governo cria empresas públicas para realizar a produção nessas indústrias.

A criação de empresas públicas pode ser requerida ainda para atividades empresarias que elaboram produção múltipla, como é o caso do refino de petróleo. Novamente, temos a geração de mercadorias com diferentes elasticidades. Os produtos de demanda inelástica permitiriam as empresas cobrarem elevados preços, em prejuízo dos consumidores.

O Estado pode ser requerido a intervir diretamente devido a formação de monopólio decorrente a predominância de elevados custos irrecuperáveis que acabam atuando como barreira a entrada de potenciais entrantes. Os custos irrecuperáveis servem apenas para atividades específicas, o que implica em elevado risco para os empreendedores interessados em entrar no ramo.

Outra função vital desempenhada pelo Estado neste sistema é o financiamento de obras públicas de infra-estrutura básica como transporte, comunicações, energia, saúde, etc. O universo de estatais produtivas é formado por empresas públicas e sociedades de economia mista. São empresas, quase sempre, monopolistas ou oligopolistas, que atuam, principalmente, nos setores de insumos básicos, serviços e transportes.

Os setores econômicos em que o Estado é requerido a intervir são naqueles em que o custo marginal cresce em resposta a aumentos crescentes da produção. Trata-se de setores que favorecem a formação de monopólios. Como setores naturalmente monopolistas, podemos citar o fornecimento de água, luz, entre outros. O custo do fornecimento de água é menor quanto maior a dimensão dos canos, o que permite que uma só empresa produza com um custo médio menor e atenda maior número de consumidores. Há, nesses casos, economia de escala.

Há também estatização de empresas em dificuldades financeiras. Num quadro de profunda deterioração de sua situação financeira, estas empresas requerem aporte de capital para cumprirem suas obrigações perante credores. Cabe observar que o Governo também assumiu empresas, que produziam bens sem qualquer relação com o setor público, mas que estavam falidas, para impedir o aumento do desemprego. Posteriormente, algumas destas estas empresas foram privatizadas.

E caso o governo não forneça recursos, a empresa indo a falência, a União ficaria comprometida com as obrigações. A Lei 8.029/90 estabeleceu que seriam transferidos para a União os direitos e obrigações das sociedades dissolvidas. Utilizando as palavras de Milton Friedman "*não existem almoços gratuitos – ações tem um custo que será pago por alguém*"⁶.

Portanto, as falhas de mercados podem derivar dos seguintes aspectos: existência de retornos de escalas crescentes, barreiras a entrada de novas firmas devido a atuação de elevados custos irrecuperáveis para os potenciais entrantes e a produção múltipla de mercadorias. Assim, a produção de tais mercadorias, por impedir a existência de mercado ou a obtenção de condições ótimas de equilíbrio de concorrência perfeita, deve ser realizada pelo

⁶ Friedman, Milton, *There's No Such Thing as a Free Lunch*, Open Court Publishing Company, 1975.

Estado.

Os mercados que requerem intervenção estatal apresentam imperfeições. Estas falhas impedem:

- A eficiente alocação dos recursos escassos;
- A distribuição justa da renda;
- A estabilidade dos preços (há problemas de inflação, deflação, oscilações dos preços constantes e abruptas);
- O crescimento econômico adequado.

Neste caso, o governo pode corrigi-las da seguinte forma:

- Regulando os oligopólios;
- Investindo nas áreas sociais;
- Investindo na produção por meio das empresas estatais.

3.2 Ação Estatal para redução de desigualdades sociais

A intervenção do Estado da economia é realizada para promover e estimular o crescimento econômico buscando a redução das desigualdades regionais e socioeconômicas por intermédio do desenvolvimento científico, tecnológico do nosso País e a realização de programas de distribuição de renda. O objetivo do Governo é o de desenvolver tecnologias que possam tornar a região produtiva e buscar a desconcentração geográfica dos investimentos. O Governo busca ainda a promoção da expansão da atividade de turismo no País com gastos orçamentários e renúncias fiscais. A subvenção econômica como forma de incentivo ao investimento e ao emprego é amplamente utilizada.

Desta forma, o Governo utiliza recursos orçamentária para o desenvolvimento de uma série de programas para socorrer financeiramente as micro e pequenas empresas por intermédio de empréstimos subsidiados. Há ainda o uso de Entidades, como o Instituto Nacional do Semi-Árido – INSA, com a função de organizar e difundir a produção científica brasileira sobre o semi-árido. Foram implementadas políticas públicas que minimizem os problemas provocados pela seca nos Estados com menor desenvolvimento.

Há ainda ações públicas por intermédio de Fundos, como o Fundo Seguro-Safra, destinado a socorrer agricultores familiares vitimados pelo fenômeno da estiagem, o Fundo de Aval Garantidor do Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, com auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de fomentar as exportações do País, com a concessão de subvenção para equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros em operações de crédito para investimentos na Região Centro-Oeste, destinando recursos dos fundos setoriais de ciência e tecnologia a ser destinado à implantação e recuperação da infra-estrutura das instituições públicas de ensino e pesquisa, com o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA. Também temos a implementação de Programas como:

- o Programa Nacional de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota-Pesqueira Nacional – Profrota Pesqueira.
- O Programa de Resposta aos Desastres, de Auxílio Emergencial Financeiro para a população atingida por desastres,.
- O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, para dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico nacionais.
- O Programa Nacional de Fortalecimento Econômico da Sociedade Civil

4. A ALEGADA INEFICIÊNCIA DA AÇÃO ESTATAL

4.1 Justificativas econômicas da ineficiência estatal

Deve ser destacado que com base no diagnóstico descrito, após a segunda guerra mundial, a intervenção estatal foi crescente. No entanto, nos anos 80, a ineficiência das empresas estatais foi apontada como uma das causas do crescimento do déficit público e do menor crescimento da economia por retirar recursos do financiamento de investimentos.

Tornar o gasto da empresa estatal, em muitos setores, eficiente é difícil porque tais firmas carecem de trabalhadores qualificados. Há uma grande

dificuldade na gestão de pessoal, que é a falta de qualificação em várias áreas. Isso significa que para aumentar a produtividade da empresa necessita-se, dentre outras coisas, de uma melhoria na qualificação do quadro de servidores. A eficiência do gasto público deve ser buscada em atendimento ao princípio constitucional *“que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.”*⁷

No entanto, empresas pequenas precisam de recursos para investirem em procedimentos que assegurem eficiência. Difícil de admitir que empresas pequenas possam ter pessoas qualificadas para fazer planejamento e controle. Obviamente, não se está referindo a grandes empresas.

Acresce-se que as empresas estatais atendem ainda objetivos que não só o do lucro, mas também o de instrumentos de política econômica e social. Não raro, as empresas estatais sacrificam seus objetivos comerciais para atenderem políticas de estabilização. A Eletrobrás reduziu as tarifas, em atendimento a Lei nº 12.783/2013. Contudo, a reversão da situação financeira dos Portos seria possível com o aumento das tarifas cobradas, as quais estão sujeitas a aprovação da ANTAQ. O pequeno volume de receita impede que se obtenham recursos para o financiamento de investimentos para a redução de custos acompanhada da modernização para a maximização do lucro das empresas. Conclui-se um entrave relevante para o crescimento das estatais não seria apenas a redução de despesas e custos, mas também a elevação da receita por meio do aumento das tarifas, sujeita a ingerência estatal.

Com o congelamento dos preços públicos, há queda do lucro das estatais e da capacidade de auto-financiamento, o que gera uma brecha estrutural entre a despesa das empresas e suas rendas. Há assim empresas que são deficitárias devido a, principalmente, ingerência do Estado que impôs tarifas baixas. O resultado é uma tendência para as despesas de estas

⁷ MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98*. 3. ed., São Paulo : Atlas, 1999, p. 30.

Empresas crescerem mais rapidamente do que os meios para financiá-las. Além disso, nas empresas mais deficitárias, com as metas de se reduzir pessoal, o que acaba acontecendo é a saída dos melhores funcionários e a permanência dos menos competitivos.

Com a ação estatal há uma proteção da economia do impacto da inflação num primeiro momento, mas que cria esqueletos que impactarão a dívida pública. A evidência da manipulação dos preços públicos é constatada com a observação dos preços dos bens produzidos nos setores de energia e de portos. Os preços relativos dos principais bens e serviços elaborados pelas empresas estatais sofreram quedas em valores reais. Tal fato deixa as empresas em uma situação de fragilidade financeira que dificulta a recuperação da produção na retomada do crescimento. Além disso, os baixos preços e tarifas públicas incrementam a demanda, resultando num estrangulamento da produção. Assim, estes setores passam a requerer a urgente expansão de sua capacidade e uma modernização. Assim, o Estado brasileiro não realiza um aumento de tarifas e não tem recursos para portar nas empresas e cobrir o prejuízo que está impondo, o Estado acaba por acelerar a obsolescência de suas empresas.

Os servidores públicos agindo na personalidade contrariam o princípio da moralidade que aponta ser necessária a responsabilização civil dos gestores públicos sob cuja égide tem sido promovidas infrações aos limites ou obrigações legais a eles impostos. O servidor que contraria o mencionado princípio comete um ato ilícito se sujeitando a uma pena. A defesa da moralidade administrativa possui *status* constitucional que é princípio da Administração Pública, in verbis:

Art. 37 da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Podemos observar uma ausência absoluta de responsabilização civil dos gestores que não buscam a eficiência nas

ações pública. Seja por ação deliberada, ou por simples e criminosa omissão. Enquanto não houver uma busca pela eficiência da ação estatal, a intervenção estatal estará sujeita a elevados custos públicos e desperdícios, o que se traduz num descaso com a lei. Cabe destacar que reiterar que existe normas em excesso para punir o mal gestor públicos. Tal posição também já foi partilhada pelo então Ministro Francisco Rezek, para quem “as regras de direito material que o legislador edita com fartura têm sido a matriz de processos em larga escala”⁸. Para Coimbra⁹, “o excesso de normas é um de nossos maiores problemas”.

A ineficiência das empresas estatais pode também decorrer do fato de os seus dirigentes, muitas vezes escolhidos por razões políticas perseguirem objetivos próprios ou daqueles que os indicaram para o cargo. Tais dirigentes estão sujeitos ao cometimento de improbidade administrativa, situação em que temos, segundo o constitucionalista Silva¹⁰, uma forma de *imoralidade qualificada pelo dano ao erário público e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem*.

O atendimento de políticas de estabilização pelas estatais a orientação do Governo pode prejudicar o resultado econômico da empresa pela política de tarifas para encontrar sustentação política no eleitorado. A título de exemplo, temos, no segmento portuário uma situação em que os preços dos serviços portuários estão abaixo do que poderiam. Seria este o principal fator que impede o maior crescimento dos lucros da empresa no setor.

A deterioração financeira de empresas do setor de alimentação e transporte pode ser explicada pela maior sensibilidade destes setores ao manejo de preços e tarifas públicas de combate a inflação. A política tarifária não contribuiu para recompor os níveis de receita nas empresas destes setores. A deterioração financeira se traduz no crescimento dos encargos financeiros e as despesas de custeio em detrimento das de investimento. Como conseqüência do rompimento dos mecanismos de autofinanciamento tem-se o estreitamento das possibilidades de ajuste.

Esse cenário contraria a concepção de burocracia de Weber para quem esta forma de administração incrementaria a eficiência da economia, mas vai ao encontro a teoria marxista. Para Marx, no desempenhar suas

⁸ Idem.

⁹ Em *10.000 Leis*. Âmbito Jurídico, mar/2001 [Internet] <http://www.ambito-juridico.com.br/aj/cron0088.htm>

¹⁰ SILVA, José Afonso, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. ed. 18. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 655-656.

funções, o Estado cria uma burocracia, onde os burocratas acabam por fazer da sua função uma atividade para se apropriar de benefícios públicos: *"Para o burocrata, individualmente, os propósitos gerais do Estado se transformam em seu propósito particular de buscar posições cada vez mais altas e fazer carreira."*

A proposição de a ineficiência das empresas encontra amparo nas prescrições de Milton Friedman e da escola da Escolha Pública que afirmam que o aumento da intervenção do Estado na economia implica em perda de produtividade, com conseqüente diminuição da taxa de crescimento econômico e aumento do déficit público. Não é por outra razão que os economistas, já do final do século XVIII, eram contrários a intervenção do Estado na economia, para eles o Estado deveria apenas dar condições para que o mercado seguisse de forma natural seu curso. O Prof. Coase (1960)¹¹ chegou a afirmar que a ação estatal é incapaz de propiciar desenvolvimento econômico: *"(...)forget about the law: look at costs and benefits to see how economic life is conducted"*.

A administração privada das empresas proporciona maiores lucros que a gestão pública, como apontado Husain & Sahay (1992), o que pode contribuir até para o aumento da arrecadação. Ademais, a venda de ativos públicos foi vista como um recurso para abater dívida e reduzir o déficit público. Estes dois diagnósticos teriam contribuído para o reordenamento da participação do Estado na economia, inclusive, passando a responsabilidade da modernização ao setor privado. Em todos países, tal movimento passou por vários estágios em função do momento político, das resistências que surgiram e das características das empresas em questão.

A propagação no mundo de que as estatais eram ineficientes e que eram responsáveis pelo menor o crescimento econômico dos países em todo mundo alimentou um movimento contrário a intervenção do Estado na economia, resultando num processo de privatização que começou na Inglaterra e que alcançou o Brasil e a demais países.

¹¹ COASE, R. H. (1960) *"The Problem of Social Cost"*. The Journal of Law and Economics, v.3, p.1-44.

4.2 Ineficiência da ação estatal decorrente de normas burocráticas

Normas do Direito Público foram estabelecidas invadindo normas do direito privado com o objetivo de disciplinar as sociedades de economia mista e as empresas públicas. O regime jurídico constitucional chega a permitir a atuação direta do Estado no sistema financeiro, através de entes com personalidade jurídica de direito privado, e das empresas estatais ou governamentais, como por exemplo, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste. A Caixa Econômica Federal tem atribuições própria de autarquias públicas com a oferta de empréstimos e financiamentos de natureza assistencial, operar no sistema habitacional como sociedade de crédito imobiliário, sendo considerado o principal agente do sistema financeiro de habitação. No entanto, as atribuições de autarquia pública da Caixa não impediram, que em disputa com mutuários, como sucessora do BNH, fosse tratada como pessoa de jurídica privada. O Juiz no julgamento da questão utilizou a teoria geral dos contratos do direito privado, onde encontramos o princípio da força vinculante. Segundo esse princípio, uma vez em conformidade com o ordenamento jurídico, o contrato faz lei entre as partes: *pacta sunt servanda*. Assim, o contrato celebrado somente pode ser modificado pelo consenso das partes. Esse princípio denominado de força vinculante não admite exceções para o seu cumprimento. No entanto, se o Juiz considerasse como Administração Pública devido suas atribuições próprias de Governo, seria admitida a prerrogativa de alterar unilateralmente o contrato, em casos excepcionais. Trata-se do princípio "*jus variandi*", que faz com que o contratado esteja obrigado a aceitar a alteração unilateral, quando garantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

No Brasil, de acordo com os administradores públicos, apesar de as estatais serem de direito privado estão sujeitas tanto às normas destinadas as empresas privadas, como a Lei nº 6.404/76, e ainda a normas públicas, o que torna a administração inoperante. A submissão de entidades públicas consta do art. 4º do Decreto-Lei nº 200/67 e dos incisos II e III do art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000. Sendo que tais empresas devem seguir estrita observância ao que prescreve a Lei 8666/93, atendendo ao inciso XXI do art. 37 da Constituição 37, *in verbis*:

Inciso XXI do Art. 37 da Constituição Federal:

Art. 37 (...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

art. 4º do Decreto-Lei nº 200/67:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

(...)

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;*
- b) Empresas Públicas;*
- c) Sociedades de Economia Mista.*
- d) fundações públicas.*

Incisos II e III do art. 2º da Lei Complementar 101/2000:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

Essas estatais financeiras e não financeiras realizam licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, atendendo os princípios da administração pública e ao disposto na Lei nº 8.666/93, ao §6º do art. 40 da Lei Complementar nº 101/2000.

O resultado é que a norma pública acaba por emperrar a eficiência das estatais devido a busca de objetivos não só comerciais. A título de exemplo, podemos citar a Lei Complementar nº 123/2006 que favorece a compra por parte das Empresas Públicas bens e serviços a maior custo que pode ser de até 10%, descrita a seguir.

art. 44 da Lei Complementar nº 123/2006;

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

Além disso, a aversão ao risco prevalecente na burocracia dá origem a muitas rotinas, com exigência de pareceres de muitos chefes de repartições, tornando morosas operações simples. As contratações, demissões e outras operações atendem a uma demorada rotina. De acordo com a Escola Escolha Pública a burocracia é responsável pelo crescimento da despesa devido a:

- a) ineficiência causada pela superprodução e pelo afrouxamento dos controles de produção;
- b) sucessivos incrementos nos orçamentos, resultantes de pressão de grupos que sempre pedem mais para não correrem o risco de vir a ter menos do que desejam;
- c) corporativismo dos funcionários, que favoreceria a eleição de candidatos comprometidos com a expansão dos gastos.

Além disso, a aversão ao risco prevalecente na burocracia dá origem a muitas rotinas, com exigência de pareceres de muitos chefes de repartições, tornando morosas operações simples. As contratações, demissões e outras operações atendem a uma demorada rotina. Os administradores das empresas públicas freqüentemente se queixam do excesso de normas a eles impostas pelos diferentes órgãos, que tornam a administração pesada. Tudo isso porque diferentemente do indivíduo, que é livre para agir, podendo fazer o que a lei não proíbe, a administração, somente poderá fazer o que a lei manda ou permite, em decorrência do princípio da legalidade. Este também é o entendimento de que COCARELLI, B., PEREIRA, B. . NAVES & REIS R. (2014) para quem *“O ambiente institucional no qual governos implementam e mantêm infraestrutura cria grandes obstáculos para a eficiência. Rigidez da normas, hierarquia e centralização decisória, associadas à dificuldade de submeter os diversos*

órgãos envolvidos no ciclo de projetos a incentivos, tendem a criar um ambiente em que resultados ótimos de custo/benefício não são atingidos.”

Com a realização dos contratos de PPP, a empresa privada frequentemente fica incumbida pelas contratações necessárias ao empreendimento, o que reduz os custos governamentais relacionados ao acompanhamento e controle da despesa pública, das licitações, e demais atividades administrativas associadas. O menor gasto com administração dar ao Poder Público recursos para fomentar o crescimento econômico.

Temos assim que o ambiente institucional com normas rígidas, hierarquia, centralização decisória causam ineficiência, indicação política para os dirigentes e atendimento a demanda a diferentes órgãos de controle, causa ineficiência às empresas estatais.

5. A CRIAÇÃO DA PPP COMO UMA TERCEIRA VIA DE AÇÃO ESTATAL

A população brasileira é contra a privatização porque acredita que com a desestatização os serviços transferidos ao setor privado pioram. Respaldam tal afirmação a pesquisa realizada em 2007 pelo instituto Ipsos encomendada pelo Estado de São Paulo. Ainda de acordo com o citado Jornal, *"a percepção dos brasileiros é que as privatizações pioraram os serviços prestados à população nos setores de telefonia, estradas, energia elétrica e água e esgoto. As mais altas taxas de rejeição (73%) estão no segmento de nível superior e nas classes A e B".*¹² Não é por outra razão que o processo de privatização brasileira. O conturbado e questionado processo de privatização brasileiro foi visto pelos seus críticos como fraudulento. Considerando a preocupação de o governo em manter-se com elevado índice de popularidade evita tomar medida não populares, como em Pissarides (1980) por exemplo.

Contudo, o crescimento da economia brasileira depende, em parte, fontes alternativa de financiamento e do afrouxamento de restrições, regulamentos e burocracia que o Estado impõe à sua sociedade. Não é por outra razão que a Exposição de Motivos que criou as PPP:

EMI nº 355/2003/MP/MF:

¹² Ver "Maioria é contra privatizações, aponta pesquisa Levantamento". 'Estado'/Ipsos indica que 62% do eleitorado é contra e apenas 25% é a favor São Paulo: Economia & Negócios, O Estado de S. Paulo, 11 novembro de 2007.

4. No caso do Brasil, representa uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva do setor público e privado.

A capacidade do Estado em financiar obras para alavancar o crescimento econômico está em parte obstaculizada. Há uma elevada dívida pública que encarece o financiamento de novos investimentos. Há ainda exigência de equilíbrio das finanças públicas por meio da LRF. Necessidade de se buscar superávit primário para o abatimento de dívida pública e poucos recursos orçamentários livres no orçamento devido a elevada vinculação de receita a despesas com educação, saúde e seguridade social.

Assim, as despesas com investimentos precisam ser, com freqüência, limitadas para encontrar espaço para os pagamentos de juros da dívida. Assim, como os títulos da dívida são hoje e foram no passado emitidos para financiar o déficit, a dívida pública é tanto conseqüência do processo orçamentário como parte dele no momento atual. Tal fato tende a ganhar relevância com a aceitação do teorema da equivalência de Ricardo que nos diz que o aumento da dívida equivale a um aumento de impostos o que tem por contra-partida uma queda do consumo para fazer frente ao aumento de despesa financeira, uma vez que esta dívida terá que ser paga no futuro.

Quanto mais o Estado intervém na economia e permite o aumento de dívida pública, maior fica a necessidade de se recorrer as PPPs para a realização de investimentos para impulsionar a economia.

Ademais, hoje, o momento histórico é outro e a manutenção do controle de empresas pelo Estado tornou-se insustentável em face do esgotamento da sua capacidade de investir. Além disso, a manutenção de estatais compromete uma parcela da administração direta, exigindo a fiscalização de órgãos como a Secretaria Federal de Controle Interno, o Tesouro Nacional e o Tribunal de Contas da União - TCU, e portanto com grande dispêndio de recursos e de pessoal.

Assim, foi apresentada a PPP, uma forma de concessão, em que tem se a ideia de que a empresa continua pública, como o próprio nome informa, porque está sujeita a regulação do Estado. Os órgãos governamentais reguladores atuam para impedir o abuso do poder de monopólio pelos empresários. O projeto do governo é o de eliminar os pontos de

estrangulamento econômicos, dentre os quais o principal é o da infra-estrutura. De qualquer forma, é importante reconhecer que a estratégia aparece como uma opção particularmente atrativa para governos constrangidos por problemas de natureza financeira e fiscal (EIB, 2005).

Pôde assim o Partido que criticava a desestatização poder dar prosseguimento a transferência de empresas públicas para o setor privado incluindo, inclusive, os serviços públicos por intermédio das PPPs, com críticas minimizadas. As PPPs foram consideradas uma terceira via, uma vez que não estão relacionadas, no entendimento popular, com a visão liberal. É neste contexto que, no Brasil o projeto da parceria público-privada, foi implementado pelo Governo em 2004. Considerando Cossalter 2005, poderíamos ficar surpresos com a implementação de PPPs por partidos de esquerdas, pois tais ações públicas seriam conservadoras porque implicam na redução das despesas públicas com a transferências de atividades típicas de Estado ao setor privado. Assim, o projeto de PPP está indo além da desestatização de governos anteriores.

Nos últimos anos, o setor público, em diversos países se deparou com a necessidade econômico-administrativa de viabilizar investimentos em contexto de restrição fiscal recorrendo a PPPs. Cabe ressaltar que tal procedimento obteve grande sucesso em diversos países, como a Inglaterra, Irlanda, Portugal, Espanha e África do Sul. Sendo este um dos motivos para que o Brasil também buscasse nas PPPs uma alavanca para o crescimento econômico, situação registrada pelo Legislador e apresentada na EMI nº 355/2003/MP/MF.

EMI nº 355/2003/MP/MF:

3.(...)Tal procedimento, em pouco tempo alcançou grande sucesso em diversos países, como a Inglaterra, Irlanda, Portugal, Espanha e África do Sul, como sistema de contratação pelo Poder Público ante a falta de disponibilidade de recursos financeiros e aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado.

Na Inglaterra, da mesma forma que no Brasil, as principais assertivas que justificam a adoção das PPP foram a expectativa de melhoria nos serviços públicos baseada na crença de que as empresas privadas podem ser mais eficientes e a superação de dilemas fiscais, (IFSL, 2003; HM Treasury, 2003, 2006).

O Reino Unido iniciou a Parceria Público-Privada em 1992. Sendo que o mencionado Programa é responsável por 14% do investimento público, em sua maioria composto por ações voltadas a áreas de infraestrutura.

O modelo britânico que mais se aproxima do projeto brasileiro de PPP se insere no âmbito do programa de Private Finance Initiative (PFI). O PFI, “iniciativa para o financiamento privado”. Trata-se da versão britânica da PPP, que como o brasileiro, há a realização de obras e a gestão de serviços públicos com financiamento privado. O PFI está inserido em um arcabouço institucional de modernização da administração pública.

Sob a forma mais comum de PFI, o setor privado fica responsável pela obra licitada por gestores públicos. O PFI permite a transferência parcial ou total de riscos associados com projetos de serviços públicos. Com a PFI as responsabilidades são transferidas totalmente para o contratante privado. As parcerias com o setor privado devem permitir uma transferência de riscos para o setor privado.

Na América do Sul, Chile é pioneiro no emprego de PPPs para promover a participação do setor privado nos projetos de investimentos públicos. No Chile, as PPPs são empregadas, principalmente, no programa de transporte, aeroportos, prisões e irrigações. No Chile, os projetos de PPPs são levados a leilão de forma particionada pelo Governo para permitir que pequenas firmas possam participar e assim incrementar a competição. No Chile a experiência com as PPPs tem sido bem sucedida e uma parcela importante do investimento em infraestrutura tem sido por seu intermédio.

Há execução de PPP em diversos países: Austrália, Canadá, Chile, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, México, Noruega, Portugal, África do Sul, Espanha, Uruguai, entre outros. Países que possuem programas de PPP: Austrália, Áustria, Bélgica, Bulgária, Canada, Chile, Colômbia, Chipre, e pública Tcheca, Egito, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Índia, Indonésia, Irlanda, Itália, Japão, Coreia, Malásia, Malta, México, Holanda, Nigéria, Paquistão, Peru, Polônia, Portugal, Romênia, Rússia, Arábia Saudita, Cingapura, República Eslovaca, República Eslovênia, África do sul , Espanha , Tailândia, Turquia, Estados Unidos da América, e Reino Unido entre outros.

Cabe ressaltar que as PPPs empregadas pelos diversos países apresentam conceitos de PPPs que variam de forma ampla. O senso comum é

que PPP é qualquer arranjo capaz de permitir a atuação de empreendedores privados na realização de investimentos públicos. Temos assim as seguintes conceitos:

- Vitória (Austrália): contrato para que um parceiro privado forneça serviços associados a projetos de infraestrutura.
- Irlanda: parceria entre o setor público e o setor privado com o objetivo de executar um projeto ou serviço tradicionalmente provido pelo setor público.
- Colúmbia Britânica (Canadá): contrato de prestação de serviços de longo prazo baseado na partilha eficiente de riscos entre o governo e o parceiro privado.
- União Europeia: formas de cooperação entre as autoridades públicas e a iniciativa privada, que tem como objetivo assegurar o financiamento, construção, modernização, gestão ou manutenção da infraestrutura ou o fornecimento de serviços.

Devemos, no entanto, mencionar que o uso de regulação e de taxas encontra adversários ardentes. Os opositores ao uso da regulação afirmam que tal método leva a distorção na determinação dos preços com a explicação de que as agências reguladoras acabam sendo neutralizadas pelas empresas privadas atuantes. As empresas por terem monopólio das informações sobre formação de preços e mercado poderiam manipular em benefício próprio. A este respeito Stigler afirma: *"They also agree with critics of regulation that regulations result in inefficiencies, and that regulation frequently serves the interest of regulated or special interest group"*.

Concluindo, o uso de regulação no lugar do gerenciamento de empresas públicas também encontra críticas. De acordo com o Prof. Allen 2001, as PPPs reduzem os investimentos públicos correntes por um fluxo de despesas públicas futuras (Allen, 2001). Nesse caso, não haveria razões fundamentadas para que se substitua um processo pelo outro, mas sim a busca de aperfeiçoamento do modelo existente em cada país.

Ressalte-se que mesmo que se apresentem fatores de natureza fiscal, o principal elemento que justifica a adoção de PPP é a expectativa de que as capacidades gerenciais e financeiras do setor privado resultem em aumentos de eficiência nas empresas e atividades submetidas transferidas ao setor privado. Acresce-se que o País só poderá alavancar o seu crescimento caso consiga superar a carência de infraestrutura.

6. O FORMATO DA PARCERIA PÚBLICO PRIVADA NA LEGISLAÇÃO NACIONAL

A PPP foi instituída pelo art. 1º da Lei nº 11.079/2004, alcançando a administração direta e indireta. As PPPs são contratos de longo prazo entre o governo e uma empresa privada para a construção, financiamento, operação e manutenção de obras ou serviços públicos. O parágrafo único do projeto, por sua vez, estende sua aplicação às entidades da administração indireta e àquelas controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público. A PPP é regida também pelas seguintes normas Lei 8.666/93 – Licitações, Lei 8.987/95 – Concessão, Lei 9.074/95 - Concessão e Leis estaduais e municipais. No parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.079/2004 foi estabelecido os órgãos e entidades que serão regidas pela Lei:

art. 1º da Lei nº 11.079/2004:

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Esta Lei se aplica aos órgãos da Administração Pública direta, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

De acordo com Hely Lopes Meirelles a PPP: *“É uma nova forma de participação do setor privado na implantação, melhoria e gestão da infraestrutura pública, principalmente nos setores de rodovias, ferrovias, hidrovias, portos, energias etc., como alternativa à falta de recursos estatais para investimentos nessas áreas.”*

A parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, com ou sem

execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público. Dessa forma, as PPPs repassam as atribuições de proprietário e gestor das entidades do setor público para o setor privado (Leahy, 2006).

A finalidade das PPPs é obter recursos nacional e estrangeiro para a realização de obras que caberiam a iniciativa pública. As PPPs permitem que o setor privado forneça bens público em substituição ao Estado por intermédio de contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. O conceito da PPP foi determinado no art. 2º da Lei nº 11.079/2004. Neste artigo também foi enumerado as diretrizes a serem observadas nos Contratos de PPP: eficiência pelos parceiros privados nos desempenhos das atribuições recebidas por delegação, indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional e do exercícios de poder de polícia, responsabilidade fiscal, transparência, repartição de riscos, indelegabilidade das funções de regulação.

art. 2º da Lei nº 11.079/2004:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 4º É vedada a celebração de contrato de parceria público-privada:

I – cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);

II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou

III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

Em outros termos, temos a PPP patrocinada: Concessão patrocinada - concessão de serviços públicos ou de obras públicas que envolve: tarifa cobrada dos usuários + contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (Lei das PPPs e Lei das Concessões. Há ainda a PPP administrativa: Concessão administrativa - contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. (Lei das PPPs, arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei das Concessões e art. 31 da Lei nº 9.074/1995).

Resumindo, a modalidade patrocinada é uma concessão de serviços ou de obras públicas mais contraprestação pecuniária do parceiro público ao privado. Nela temos tres importantes participantes, o Poder Concedente, a Concessionária e o Usuário A concessionária recebe parte da remuneração do usuário, mediante pagamento da tarifa, e parte do Poder Concedente, mediante pagamento de preço privado.

Como exemplo de PPP patrocinada podemos apontar a exploração de Rodovia. Nesta modalidade, o governo concede a um parceiro privado a exploração de uma rodovia, que fica responsável pela duplicação de parte da rodovia, ampliação de alguns trechos e construção de pontes e viadutos, manutenção objetivando mantê-la sem buracos, trincas e desníveis, sinalização e disponibilização de serviços de socorro médico e mecânico. O parceiro privado é remunerado pela cobrança de tarifa dos usuários da rodovia por meio das praças de pedágio. No entanto, o Governo considera que o pedágio poderia custar muito caro e se compromete a subsidiar o projeto com o pagamento ao parceiro privado de uma contraprestação pública que complementa a remuneração do parceiro privado para reduzir o valor cobrado dos usuários.

Temos ainda a modalidade de PPP administrativa. A administração pública é usuária direta ou indireta da prestação de um serviço pelo parceiro privado. O usuário paga ao poder público taxa e o poder público paga á concessionária preço privado

Podemos apontar como um exemplo de PPP Administrativa a construção de um presídio: O Governo contrata um parceiro privado para

construir um presídio e prestar serviços de vigilância, limpeza, manutenção das instalações do prédio e alimentação dos presos. A segurança externa e o Poder de Polícia permanecem sob a responsabilidade do Governo. Nesta PPP, não é possível haver cobrança de tarifas e o parceiro privado é remunerado exclusivamente pela contraprestação pública paga pela Administração.

A Exposição de Motivos esclarece ser um contrato entre a Administração Pública e entes privados, estabelecendo obrigações para ambas partes. Sendo que o princípio de eficiência requerido para o serviço público também alcança o setor privado nas Parcerias.

EMI nº 355/2003/MP/MF:

9.(...) entendida como acordo firmado entre a Administração Pública e entes Privados, que estabelece vínculo obrigacional para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento incumbem ao ente privado. Indica o mesmo dispositivo a observância dos princípios da eficiência, respeito aos destinatários dos serviços e entes incumbido de sua execução, indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional e de poder de polícia, responsabilidade fiscal, transparência, repartição dos riscos adequada a capacidade gerencial das partes e sustentabilidade financeira e vantagem sócio-econômicas do projeto (art. 2º).

Em outros termos, há as seguintes formas de PPP:

- patrocinada: Concessão patrocinada - concessão de serviços públicos ou de obras públicas que envolve: tarifa cobrada dos usuários + contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (Lei das PPPs e Lei das Concessões)
- administrativa: Concessão administrativa - contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. (Lei das PPPs, arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei das Concessões e art. 31 da Lei nº 9.074/1995)

Deve ser ressaltado que normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cabe a União, como previsto no Inciso XXVII do art. 22 da CF, in verbis:

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
(...)*

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no [art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), no que couber, devendo também prever:

Deve-se ressaltar que não é PPP a concessão comum que não envolvem contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. (Lei das Concessões). A PPP também não é contratos administrativos que não caracterizem concessão comum, patrocinada ou administrativa (Lei de Licitações) buscando a compatibilização com a Lei Complementar nº 101/2000, com a Lei nº 8.666/93 (licitações) e com a Lei nºs 8.987 e 9.074/95 (concessões de serviços públicos).

A construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado

Alguns autores entre eles Celso Antônio Bandeira de Mello, denomina esta forma de concessão como falsa concessão, pois explica que seria inviável manter um serviço que sobreviva apenas da arrecadação das tarifas pagas, participando assim o Erário Público como mero usuário, mas na quantidade de tarifas necessárias para cobrir os serviços, seja ele qual for, se abrangido pelo gênero de “concessão administrativa”. Segundo o auto mencionado a administração paga pela prestação de serviço seria uma remuneração contratual, o que descaracteriza a parceria da concessão.

Assim ocorre a terceirização da atividade-meio que se representam mediante as obras e serviços administrativos e atividade-fim serviços públicos especialmente serviços sociais do Estado, que vedam a cobrança de tarifas. Neste caso, teríamos a transferência da execução de serviços públicos a ente privado.

Para, Maria Sylvia Zanella Di Pietro: O que não existe na concessão administrativa, é a tarifa cobrada do usuário porque, nesse caso, haveria concessão patrocinada. Por essa razão, o objeto do contrato só poderá ser serviço administrativo (atividade-meio) ou serviço social não exclusivo do Estado. Não havendo possibilidade de instituição de tarifa e a contribuição do poder público só se iniciando quando o serviço se tornar disponível, a figura do financiador e as medidas previstas para garantir o seu investimento, adquirirão importância fundamental para o sucesso da parceria público-privada.

Como a concessão patrocinada depende, parcialmente, de remuneração do usuário, os serviços públicos que não comportam essa remuneração, terão que ser objeto de concessão administrativa, que é inteiramente remunerada pelo parceiro público.

7. CONCLUSÃO

O Estado Brasileiro é claramente interventor para atender aos ditames da justiça social em parte porque há setores da economia em que é necessária a atuação do Estado por intermédio de estatais.

Cabe ressaltar que em razão da supremacia da Constituição, não persistem os atos que lhe forem contrários, isto é, dela resulta a inconstitucionalidade dos atos que a contrariem.

Desta forma, para que o país possa melhorar o seu grau de institucionalização, há necessidade de que as leis vigentes do país sejam cumpridas como previsto no texto legal.

Quando se verifica a gestão de Empresas de forma ineficiente, constatamos o descumprimento da Constituição, dos princípios constitucionais e das normas infraconstitucionais que preveem a moralidade e a eficiência do serviço público.

O fato de que o Estado não tenha recursos para financiar obras para alavancar o crescimento econômico levou a que se buscasse nas PPPs uma via alternativa para fomentar o crescimento no país. Ademais, a constatação da ineficiência das Empresas públicas reforçou o entendimento de que as PPPs são sim uma terceira via para o financiamento do crescimento econômico.

Assim, as PPPs são justificadas pelos fatores de natureza fiscal e pela expectativa de que as capacidades gerenciais e financeiras do setor privado resultem em aumentos de eficiência nas empresas.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALASSA, Bela A.(1987) *"Public Enterprise in Developing Countries: Issues of Privatization."* Development Research Department Discussion Paper No. DRD292, The World Bank.

BOBBIO, Norbeto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (1986). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da UNB.

BUCHANAN, J. M. (1967): *The Public Finances*, Illinois: Richard D. Irwin, INC.

CARDOSO F., Correa D. & Lima G.T (2009). *Mudança estrutural, desenvolvimento institucional e crescimento econômico sustentado: um*

- comentário sobre a experiência irlandesa.* Rev. Econ. Política. vol.29 no.1 São Paulo Jan./Mar.
- COASE, R. H. (1960) “*The Problem of Social Cost*”. The Journal of Law and Economics, v.3, p.1-44.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, (2008). *Direito Administrativo*, Editora Atlas, 20ª edição, pág. 90.
- FRIEDMAN, Milton,(1975) *There's No Such Thing as a Free Lunch*, Open Court Publishing Company.
- COCARELLI, B., PEREIRA, B. . NAVES & REIS R. (2014) *Guia Prático para Estruturação de Programas e Projetos de PPP. Radar PPP, disponível no site <http://www.radarppp.com/wp-content/uploads/GuiaRadarPPP.pdf>*
- MACEDO, E. H.; Gomes, R. de A; Borges & Barros, W. P. (2009). “*Ações Constitucionais*”. 3. ed. — Curitiba : IESDE Brasil S.A. , 2009.
- MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98*. 3. ed., São Paulo : Atlas, 1999, p. 30.
- PEREIRA, Cesar A. Guimarães Pereira; CARDOSO, André Guskow; SCHWIND, Rafael Walerach. As Leis Estaduais de PPP e a Lei 11.079/2004. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Monica Spezia (Coords.). *Parcerias Público-Privadas: um enfoque multidisciplinar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 120-140.
- PINTO, Marcos Barbosa. *III – Parcerias Público-Privadas: Panorama da Nova Disciplina Legislativa*. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Monica Spezia (Coords.). (2005) *Parcerias Público-Privadas: Um Enfoque Multidisciplinar*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 28-38.
- PISSARIDES, Christopher (1980) **British government popularity and economic performance** *Economic Journal*, 90 (359). 569-581. ISSN 0013-0133
- PORTUGAL, [Portal do Governo]. Scut: Perguntas e respostas. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/Portal/Print.aspx?guid=%7BOEE0137D-64E1-4DA8-AFF>.
- SÃO PAULO: Economia & Negócios, O Estado de S. Paulo, 11 novembro de 2007.
- SILVA, José Afonso, (2000), *Curso de Direito Constitucional Positivo*. ed. 18. São Paulo: Malheiros, p. 655-656. Leia mais: <http://jus.com.br/artigos/4369/o-conceito-juridico-do-principio-da-eficiencia-da-administracao-publica/2#ixzz3Bcs8FVCu>
- Wald, Arnold Wald (1999). *A Estabilidade do Direito e o Custo Brasil*, Revista JurídicaVirtual nº 6 - outubro/novembro/99

48º JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS - UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA

16 al 18 de Septiembre de 2015

LA DEFORMACIÓN PREVISIONAL DEL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO II. El financiamiento del Tesoro Nacional vía la compra inducida de títulos públicos y el uso indebido de los fondos previsionales. 1971 – 2013.

ROQUE RUARTE BAZÁN

Universidad Nacional de Córdoba.

Universidad Nacional de Chilecito.

MARÍA CECILIA NATIELLO

Universidad Nacional de Chilecito.

ROSA ELENA BOSIO

Universidad Nacional de Córdoba.

Palabras claves: Federalismo fiscal, seguridad social, Argentina.

Clasificación JEL: H77, H55, H74.

Roque Ruarte Bazán

Dirección:

Calle Los Teros 443 - Bº Chacras de la Villa - Villa Allende - CP 5.105 - Córdoba - Argentina.

Teléfonos: 54 – 351 - 4531239. 54- 351-153541354

Correo electrónico: roruarte@yahoo.com.ar

1.- Introducción.

Por federalismo se entiende la forma de Estado donde coexiste un gobierno central con gobiernos regionales. Distinguimos tres deformaciones políticas que pueden ocurrir al aplicar los principios que informan este tipo de sistema de poder público¹: (1) inequitativa distribución de los recursos públicos entre ambos niveles de poder, en relación a los servicios que corresponde prestar a cada uno, (2) asimetría desproporcionada en la redistribución regional de los ingresos públicos, (3) existencia de un sistema de seguridad social que aporte o absorba recursos, hacia la fiscalidad nacional y/o de las provincias.

A este respecto cabe mencionar los pactos fiscales firmados durante la década de los 90 que establecieron detracciones de la masa coparticipable y de la recaudación del IVA, entre otras, hacia el sostenimiento de la seguridad social, afectando significativamente las finanzas del gobierno nacional y de las provincias. Según algunos autores, su incidencia ha sido uno de los hechos determinantes del desequilibrio de las cuentas públicas por lo que merecería un abordaje especial.

Empero, aquí nos hemos de ocupar principalmente de un flujo de fondos en sentido contrario: el financiamiento del Tesoro Nacional vía la emisión de títulos públicos que el Estado obligó comprar a las instituciones previsionales, comportamiento fiscal reiterado desde hace un siglo y que desde los noventa tiene una contrapartida en las susodichas detracciones. Ello está en línea con el artículo *La*

¹ Especialmente, la distorsión del Principio de Autonomía que se enuncia como: *capacidad para gestionar los recursos y emitir normas legales de manera independiente, por lo que cada Estado se hace cargo de sus propios asuntos.* Argimiro Rojo Salgado (p. 56-62). Héctor López Bofill (p.245 – 246).

deformación previsional del federalismo fiscal argentino I. Antecedentes y el caso de la emisión fraudulenta de las obligaciones previsionales, 1943 – 1970, presentado en la versión 47^º de estas Jornadas, donde indagamos cómo se usaron los fondos previsionales para otros objetivos que los originales, perjudicando a sus beneficiarios, los jubilados. De allí que el actual escrito sea su continuidad.

Al inicio abordamos la cuestión de la autonomía del sistema de seguridad social, convertido en tercer actor fiscal mediante una confusión patrimonial y otra conceptual sobre la naturaleza de los tributos federales. Luego indagamos sobre disposiciones legales que continúan la política de apropiación de los fondos jubilatorios, dictadas desde los años 70.

Entre éstas, y como tema central, abordamos la incidencia negativa y/o pérdidas que sobre esos fondos tuvieron (1) la resolución del default y canjes (2001-2005) de títulos públicos que el gobierno nacional impuso vender a las instituciones previsionales (2) la composición y el uso dado al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) creado en 2007 y luego modificado en 2008 al incorporar (expropiar) los fondos que administraban las AFJP².

Respecto de lo primero, exploramos la reestructuración de la deuda 2001 – 2003: colocación “voluntaria”, “megacanje”, canje por préstamos garantizados, suscripción Letras del Tesoro, etc., y el canje con quitas del 2005.

En relación a lo segundo, analizamos la composición y evolución del FGS desde 2008 en términos de títulos públicos destinados a solventar déficits del Tesoro Nacional y, someramente, acerca de fondos de ANSES usados para atender gastos de asistencia social (no se trata) que son más propios de las funciones de la Administración Central.

Luego determinamos el resultado real deflactando la rentabilidad nominal del fondo en ambos casos, mediante índices de inflación extraídos de dos fuentes (INDEC y DPEyC-San Luis); también obtenemos el resultado global del FGS en dólares reales. Los datos empleados son oficiales o, en su defecto, estimaciones de autores reconocidos.

Finalmente, unas cortas reflexiones, las que se dan en conjunto con lo expuesto en la parte I (2014) y se enfocan desde lo socio cultural.

2.- Autonomía del sistema de seguridad social.

Aquí interesa situar esta autonomía porque coadyuvaría a determinar la relación de la seguridad social con el financiamiento del Estado, particularmente del régimen previsional. Para ello hemos de encuadrarla en razones históricas y jurídicas, tanto en el plano internacional como en el nacional y, en particular, en el mandato constitucional del artículo 14 bis (1957)³.

2.1.- Antecedentes internacionales.

² El Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS 1) fue creado a través del Decreto N° 897/07, y posteriormente modificado por la Ley N° 26.425/08, que dispuso el traspaso en especie de los fondos de las AFJP al FGS del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) creado por dicha ley (FGS SIPA).

³ Art. 14 bis.- “...El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.”

Se admite que en 1881 comienza lo que modernamente llamamos *Seguridad Social*, por iniciativa el canciller alemán Otto von Bismark, a través del establecimiento de los primeros seguros sociales. Se establecieron independientes entre sí para cubrir las contingencias de enfermedad, accidente de trabajo, vejez, invalidez y se financiaban mediante cotizaciones de empresarios y trabajadores, en proporción a los salarios. El sistema alemán fue seguido por otras naciones europeas, adoptándose los seguros sociales obligatorios y en algunas ramas (jubilación) se recurrió a la contribución y aportes de los poderes públicos. En Estados Unidos, en 1935 se sanciona *Social Security Act*, que implantó un *sistema mixto de seguros sociales y de asistencia pública* que protegía ancianos, niños discapacitados y desocupados, con el apoyo financiero del Gobierno Federal.

En Gran Bretaña William Beveridge presenta su informe denominado *Social insurance and allied services* que trasunta un nuevo enfoque sobre la Seguridad Social. Se plantea que el manejo del sistema debía estar a cargo de una administración pública, descentralizando los servicios en asociaciones y un objetivo era superar las limitaciones del régimen de los seguros sociales múltiples, el que se sustituía por un servicio público unificado. Eran *seguros sociales independientes entre sí* (enfermedad, accidente de trabajo, vejez, muerte) reunidos en el Código de Seguros Sociales. La protección se extendía a toda la población, dejando de estar solamente protegidos los trabajadores. Además, el financiamiento de los beneficiarios actuales recaía en los activos (hoy llamado régimen de reparto), dejando de lado la cuenta individual.

De lo antedicho, se infiere que el financiamiento de la seguridad social puede recalar en los beneficiarios, los empresarios y el Estado, pero no se registra que el tesoro nacional se nutra de los fondos destinados a la seguridad social.

2.2.- Argentina.

En 1877 que se sanciona la primera Ley Nacional de Jubilaciones, circunscripta solo a los jueces nacionales; en 1884, la Ley N° 1420 habilita la jubilación de los maestros y en 1904, la Ley 4.394 crea la Caja Nacional de Jubilaciones y Pensiones para funcionarios, empleados y agentes civiles de la administración pública. Así, el país ha tenido una tendencia "previsionalista", aún antes de leyes laborales muy importantes como la Ley N° 9688 de accidentes de trabajo en 1915 y la Ley N° 11544 del año 1926 de jornada de trabajo. A estas leyes le siguen otras que crearon Cajas de Jubilación por actividad (cajas gremiales), todas para la cobertura de vejez y viudez o muerte, las que preservaron las cuentas individuales; algo que se modificó en 1954 mediante la ley 14.370, cuando se estableció la propiedad colectiva de los fondos de jubilación, aunque ya desde 1944 comenzó a implementarse parcialmente este régimen de reparto.

A mediados del siglo XX, todavía en nuestro país el término previsión social se siguió utilizando como sinónimo de seguridad social o de seguro social, creando cierta confusión o diversidad conceptual en autores⁴. En función de

⁴ Así, en 1950 GUILLERMO CABANELLAS (p.339), al tratar de marcar la necesidad de separar el Derecho del Trabajo del de la Previsión Social, manifiesta: "Las instituciones de previsión social, no sólo alcanzan a los posibles sujetos del Derecho de Trabajo, sino a quienes no lo son como ocurre con los niños que no trabajan, con la familia de los trabajadores y con los inválidos o discapacitados para las tareas específicamente laborales. La previsión (antítesis de la imprevisión, del descuido, de la dejadez, de la improvisación confiada) constituye una virtud que se considera susceptible de ser enseñada y aprendida, y se manifiesta en dos sentidos: el ahorro y el seguro."

En 1956 el profesor de la Universidad Nacional del Litoral, de origen alemán, ERNESTO KROTOSCHIN (p. 113) se expresaba en la siguiente forma: "Entiéndese por Previsión Social, generalmente, el conjunto de las iniciativas espontáneas o estatales dirigidas a aminorar la inseguridad y el malestar de los

usar una terminología que salve equívocos se puede afirmar que previsión social no es sinónimo de régimen previsional. La Previsión Social es el conjunto de instituciones establecidas mediante los seguros sociales y se vale de un medio técnico que es el seguro social. Es así que el régimen previsional, es un seguro más entre otros, éste para la cobertura de la contingencia vejez, invalidez y muerte. Previsión social sería el género y régimen previsional la especie, así como previsión social, es una especie dentro del género de la Seguridad Social. Esta interpretación es consistente con la que hacemos del artículo 14 bis, a continuación.

2.3.- Fundamento constitucional

El citado artículo, en su tercer párrafo, al señalar que el Estado otorgará los beneficios de la Seguridad Social, prescribe: *“En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio”*.

Esta alocución generó debates en cuanto a su alcance pero interpretamos que cuando se menciona este instituto, se lo hace como una más de las técnicas de las que se vale la Seguridad Social para cumplir con su objetivo. El seguro social en la época de sanción de este artículo, era utilizado y convocado en el derecho comparado, por ello es que se considera que la intención ha sido utilizar el término con precisión técnica y como una aspiración a que *se establezca en el futuro* un sistema similar a los que estaban instrumentados en otros países. Así entendido, no comprendería a las jubilaciones o al régimen previsional dado que las trata en párrafo separado, como cobertura de contingencia de la de vejez especialmente. También la intención puede haber sido preservar los regímenes jubilatorios que ya estaban establecidos, quedando así institucionalizados en la Constitución. Se podría haber organizado un seguro social para determinadas contingencias, como salud, desempleo, asistencia familiar y por separado un Sistema Previsional.

Esta diferenciación está marcando la autonomía financiera y económica del régimen previsional. Entendemos que este artículo al enumerar las condiciones “autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado..”, dirigidas al seguro social obligatorio, también deben regir todo sistema de seguridad social, más aun si hemos de tener en cuenta que todavía no se ha establecido este seguro, sin perjuicio que en forma diferenciada se hayan creado subsistemas, que a nivel internacional integran el seguro, como lo son el de prestaciones por desempleo, el de salud y otros, pero que no cubren todos los riesgos o estados de necesidad.

En definitiva, el régimen previsional debiera ser autónomo financiera y económicamente, y administrado por los interesados aunque no independiente del Estado. En este último aspecto, la experiencia histórica comparada registra el aporte estatal que viabilice esa autonomía pero no el sostenimiento del tesoro nacional con fondos destinados al sistema previsional e igual criterio se expresa en la doctrina.

económicamente débiles, fuera del trabajo. Su forma principal es el seguro social. Aunque se vincula muchas veces con el trabajo prestado, y en consecuencia con el Derecho del Trabajo, la Previsión Social, no considera estrictamente al trabajo, sino que tiene otros propósitos. Piénsese, además de los seguros sociales, en los planes de vivienda barata, colonización, ahorro, etcétera. Por eso, la Previsión Social no se limita a un sector tan determinado de la población como debe hacerlo el Derecho del Trabajo.”

2.4.- Doctrina.

Tomamos de Almanza Pastor (1977, p. 118 y ss.) sus enunciados como notas distintivas del Seguro Social: a) obligatorio, b) financiación tripartita que se basará en una cotización a cargo de los trabajadores, los empresarios y el Estado, c) gestión jurídica pública, sin que ello obste a la existencia de entidades privadas que colaboren. Según el autor español, otras características que presenta este tipo de seguro serían: derecho a la prestación frente a la contingencia sin distinguir la causa; no tener en cuenta los medios económicos del asegurado; obligación de pagar previamente una cotización; prestación no proporcional a la cotización, la que tampoco constituye una cantidad equivalente al riesgo asumido; la comunidad a través del Estado también debe participar con los recursos para el financiamiento.

En definitiva, el régimen previsional debiera ser autónomo financiera y económicamente, y administrado por los interesados aunque no independiente del Estado. En este último aspecto, la experiencia histórica comparada registra el aporte estatal que viabilice esa autonomía pero no el sostenimiento del tesoro nacional con fondos destinados al sistema previsional; y similares criterios se dan en la doctrina citada.

3.- Legislación seleccionada dictada desde los años 70 referida a la política de financiamiento del Tesoro con fondos jubilatorios.

La presente selección incluye solamente las normas, consideradas por nosotros, más representativas, debido a su variedad y variabilidad en la materia. El propósito es mostrar una continuidad, a manera de política de Estado, en el uso indebido de los fondos destinados al pago de jubilaciones y pensiones hacia otros fines. Tal como se viene realizando en nuestro país desde la década de 1940 y con cierta generalidad desde que en 1904 la Ley 4.349, que creó la primera Caja gremial de Empleados Públicos, estableció que los excedentes debían invertirse en títulos de la deuda pública. Hechos que hemos analizado en nuestra anterior ponencia en la 47º JIFP (Ruarte Bazán y Natiello, 2014). En el cuadro siguiente, se consignan las mismas cronológicamente.

Cuadro 1. Legislación y antecedentes 1970 - 2008					
Período	Presidente	Ministro de Economía	Legislación	Texto o contenido	Fuente
1970 – 1971	ROBERTO LEVINGSTON	ALDO FERRER	Ley 18.820	<i>Art. 8: instituye la aplicación de los ingresos de la Dirección Nacional de Previsión Social destinada a: d) Los excedentes serán invertidos u afectados con las formas y las modalidades que disponga el comité financiero, atendiendo siempre a fines que consulten la política nacional de bienestar social.</i>	B. O. 25/8/1970

1971 – 1973	ALEJANDRO LANUSSE	CAYETANO LICCIARDO	Disposición Secretaría de Hacienda	Transferencia de la Dirección Nacional de Previsión Social a la Secretaría del Estado de Hacienda de unos \$ 40.000 millones.... Un acto que no solo compadece con los solemnes compromisos hechos públicos por el Gobierno en punto a la cuestión en debate "nunca más (se enfatizó) volverá a retirarse dinero de las cajas"	La Nación, 2 de febrero 1972
1989 – 1995	CARLOS SAUL MENEEM	DOMINGO CAVALLO	LEY 24.241	CRITERIO GENERAL. INVERSIONES PERMITIDAS ARTÍCULO 74- El activo del fondo de jubilaciones y pensiones se invertirá de acuerdo con criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, respetando los límites fijados por esta ley y las normas reglamentarias. Las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones podrán invertir el activo del fondo administrado en: a) Operaciones de crédito público de las que resulte deudora la Nación a través de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA o el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, ya sean títulos públicos, Letras del Tesoro o préstamos, hasta el CINCUENTA POR CIENTO (50%) del total del activo del fondo " .	INFOLEG
1999 – 2001	FERNANDO DE LA RUA	DOMINGO CAVALLO (2001)	LEY 24.241	a) (Texto según art. 11 Decreto 1387/2001) Operaciones de crédito público de las que resulte deudora la Nación a través de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA o el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, ya sean títulos públicos, Letras del Tesoro o préstamos, hasta el CINCUENTA POR CIENTO (50%) del total del activo del fondo. Podrá aumentarse al CIEN POR CIENTO (100%) en la medida que el excedente cuente con recursos afectados específicamente a su cumplimiento o con garantías reales u otorgadas por organismos o entidades internacionales de los que la Nación sea parte".	INFOLEG
2001	ADOLFO RODRIGUEZ SAA	RODOLFO FRIGRERI	Se desarrollan abajo en el punto 4.1.-		
2002 – 2003	EDUARDO DUHALDE	JORGE REMES LENICOV (2002), ROBERTO LAVAGNA (2002-2003)			

2003 – 2007	NESTOR KIRCHNER	ROBERTO LAVAGNA (2003-2005)			
2007	CRISTINA FERNANDEZ DE KIRCHNER	CARLOS FERNANDEZ (2008)	LEY 26.425	<p>ARTICULO 1º - Dispónese la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), .....financiado a través de un sistema solidario de reparto, En consecuencia, elimínase el actual régimen de capitalización, que será absorbido y sustituido por el régimen de reparto, en las condiciones de la presente ley.</p> <p>ARTICULO 7º - Transfiéranse en especie a la Administración Nacional de la Seguridad Social los recursos que integran las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios al régimen de capitalización del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones previsto en la Ley 24.241 y sus modificatorias, con las limitaciones que surjan de lo dispuesto por el artículo 6º de la presente ley.</p> <p>Dichos activos pasarán a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto creado por el decreto 897/07.</p>	INFOLEG

4.- Impacto de la crisis 2000 - 2002 y secuelas.

A modo de marco general puede indicarse que, con miras a evitar el default y la salida de la convertibilidad, el gobierno del presidente F. de la Rúa trazó una política económica de corte fiscalista que no produjo los resultados esperados. Así, por ejemplo, hacia fines de 1999 fue aprobada la Ley de Responsabilidad Fiscal y a mediados del 2001 la Ley de Déficit Cero (Decreto 1584/2001). Luego vinieron medidas de reestructuración de la deuda pública propósitos similares, sobre ésta elaboramos un resumen de la siguiente.

4.1.- Cronología decisiones de política económica, en relación a su impacto en las AFJP.

- *Fines 2000.* “Blindaje financiero” (U\$S 40.000 millones) para solventar vencimientos de deuda 2001 y 2002, obtenido con fondos externos e internos, éstos de bancos y AFJP.
- *Mediados de 2001.* “Megacanje” (U\$S 30.000 millones) de bonos públicos para extender su plazo de vencimiento, elevando el valor de la deuda e intereses.
- *30 Noviembre 2001.* Segundo canje de títulos públicos (U\$S 42.000 millones), ahora no voluntario, por préstamos garantizados con ingresos tributarios.
- *Comienzos diciembre 2001.* “Corralito”: importantes restricciones al retiro de fondos bancarios, control de cambios y conversión obligatoria de los depósitos a plazo fijo de las AFJP (\$1.378 millones) a letras del Tesoro (LETES) por un término de 120 días.
- *24 diciembre 2001.* “Default” parcial de la deuda pública (U\$S 69.833 millones).

- *6 enero 2002.* Derogación de la Ley de Convertibilidad (Nº 23.928) mediante la Ley de Emergencia Económica (Nº 25.561).
- *Febrero 2002.* “Pesificación asimétrica”: conversión obligada de los depósitos en moneda extranjera a razón de \$/U\$S 1,40 mientras que las deudas en esas monedas con el sistema financiero son convertidas a razón de \$/U\$S 1 o su equivalente, la capitalización de los intereses devengados, el ajuste del capital por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) y la determinación de nuevas tasas de interés. Reprogramación de los depósitos vigentes a esa fecha (sin alcance a los FJP). Como resultado de todo ello, la deuda pública aumentó (U\$S 14.390) ya que el gobierno decidió compensar la pérdida ocasionada a los bancos mediante la emisión de títulos públicos.
- *Marzo 2002.* Pesificación de las obligaciones del Sector Público (Nacional, Provincial y Municipal).
- *Abril 2002.* D.644. La incidencia en las AFJP de la pesificación de los Préstamos Garantizados (PG), LETES y depósitos a plazo fijo, fue diferente según la aceptación expresa o no, por cada AFJP de la “pesificación”, ya que se estableció en ese Decreto que si los tenedores de PG no cumplían con este requisito no cobrarían los servicios acordados. Únicamente Nación AFJP, aceptó la pesificación y así desistió de efectuar cualquier reclamo ulterior y, por ende, su portafolio se manifiesta con valores distintos en los activos transformados.

4.2.- Estimación de la pérdida ocasionada a las AFJP por el reordenamiento de la deuda pública, al 31 de diciembre 2002.

Esta estimación da lugar a diferentes resultados según sea el enfoque usado en su cálculo. Esto ha sido puesto de manifiesto por *Fabián Bertranou y otros* (2003) cuando referencian que los representantes de las AFJP consideran que al final del año 2002, la pesificación asimétrica redundó en pérdidas entre el “60% y 70 %”, si se considera que previamente fueron presionadas por el gobierno para aumentar la tenencia de títulos públicos. Sin embargo, también acotan, en base a un resumen ofrecido por la Organización Internacional del Trabajo, que hay controversia sobre el mejor criterio para medir el valor real de los fondos: si se midiera en U\$S al 31/12/2002, el resultado sería una pérdida del 42% con respecto a los valores vigentes al 31/12/2001; en tanto que si la medición fuese en pesos deflactados por inflación, podría estimarse una ganancia real del orden del 40%, durante el mismo período. Posteriormente, un estudio efectuado por la Asociación de Ahorristas de la República Argentina (AARA) estimó que los afiliados a las AFJP habrían perdido un 63%.

En función de los objetivos de este escrito y ya en conocimiento que se derogó el régimen de capitalización (AFJP), aquí adoptamos el criterio de valorar en dólares estadounidenses y usamos información proveniente de la Secretaría de Política Económica dependiente del Ministerio de Economía de la Nación. Según se lee en siguiente Cuadro 2, durante 2002 ésta pérdida ascendería a unos U\$S 9.400 millones, equivalente a un 45%.

Cuadro 2						
INVERSIONES DE LOS FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES (*)						
En miles de pesos						
	31-Dic-00		31-Dic-01		31-Dic-02	
	Montos	% sobre el Fondo	Montos	% sobre el Fondo	Montos	% sobre el Fondo
I. Disponibilidades	56.585	0,3	463.525	2,2	485.610	1,3
II. Inversiones	20.324.887	99,7	20.322.733	97,8	38.190.823	98,7
Títulos Públicos emitidos por la Nación	10.050.394	49,3	13.559.302	65,2	29.177.334	75,4
Tít. Públ. emitidos por la Nación Negociables	4.052.240	19,9	1.417.463	6,8	3.360.244	8,7
Tít. Públ. emitidos por la Nación a término	5.998.154	29,4	95.970	0,5	394.477	1,0
Tít. Públ. Nacionales Garantizados		0,0	40.761	0,2	93.334	0,2
Fideicomisos financieros		0,0	15.704	0,1	9	0,0
Préstamos al Gob. Nacional Garantizados		0,0	11.989.404	57,7	25.329.270	65,5
Títulos emitidos por Entes Estatales	1.082.266	5,3	569.250	2,7	483.840	1,3
Títulos de Entes Estatales negociables	124.691	0,6	22.668	0,1	29.693	0,1
Títulos de Entes Estatales a término	3.200	0,0	0	0,0	0	0,0
Títulos de Gobiernos Provinciales	822.445	4,0	454.663	2,2	337.974	0,9
Títulos de Gobiernos Municipales	131.930	0,6	91.919	0,4	116.173	0,3
Obligaciones Negociables a Largo Plazo	508.609	2,5	280.491	1,3	114.282	0,3
Obligaciones Negociables a Corto Plazo	62.241	0,3	70.717	0,3	295.196	0,8
Obligaciones Negociables Convertibles	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Depósitos a Plazo Fijo	3.185.743	15,6	2.263.934	10,9	988.855	2,6
Certificados de Plazo Fijo	2.884.444	14,2	2.121.977	10,2	988.855	2,6
Plazos Fijos de rendimiento variable	195.382	1,0	23.684	0,1	0	0,0
Plazos Fijos con opción cancelac. anticipada	105.917	0,5	118.273	0,6	0	0,0
Acciones de Sociedades Anónimas	2.263.352	11,1	1.953.345	9,4	2.429.647	6,3
Acciones de Empresas Públicas Privatizadas	236.030	1,2	174.967	0,8	101.938	0,3
Fondos Comunes de Inversión	1.673.298	8,2	691.137	3,3	712.198	1,8
Fondos Comunes de Inversión Cerrados	12.495	0,1	11.196	0,1	47.213	0,1
Fondos Comunes de Inversión Abiertos	367.646	1,8	398.550	1,9	379.544	1,0
Fideicomisos Financieros	1.293.157	6,3	281.391	1,4	285.441	0,7
Títulos emitidos por Estados Extranjeros	0	0,0	0	0,0	73.681	0,2
Títulos emitidos por Sociedades Extranjeras	910.357	4,5	383.049	1,8	3.377.150	8,7
Acciones de Sociedades Extranjeras	799.766	3,9	327.339	1,6	2.300.831	5,9
Títulos emitidos por Sociedades Extranjeras	28.323	0,1	29.406	0,1	789.186	2,0
Fondos comunes de inversión según art. 3						
Instrucc. 18/00	82.268	0,4	26.304	0,1	287.133	0,7
Títulos emitidos por Sociedades Extranjeras	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Economías Regionales	289.587	1,4	320.456	1,5	373.646	1,0
Cédulas y Letras Hipotecarias	12.830	0,1	4.441	0,0	1.439	0,0
Contratos de Futuros y Opciones	11.354	0,1	2.836	0,0	2.836	0,0
Fondos de Inversión Directa	38.826	0,2	48.278	0,2	58.365	0,2
Total Inversiones en trámite irregular neto de provisiones			530	0,0	416	0,0
III. Total Fondo de Jubilaciones y Pensiones (I + II)	20.381.472	100,0	20.786.258	100,0	38.676.433	100,0
Total U\$S en miles			20.786.258		11.375.421	
Tipo de cambio Oficial BCRA			1,00 \$/U\$S		3,40 \$/U\$S	
Pérdida en U\$S millones				9.411		45,3
Pérdida en U\$S millones dic 2008				10.936		

(*) Fuente: Informe Económico N° 40. Ministerio Economía de la Nación. Cotización U\$S BCRA.

5.- Canje de títulos públicos en “default”.

5.1.- Propuestas y acuerdos.

En septiembre 2003 hubo un primer esbozo de propuesta para la reestructuración en la Reunión anual del FMI en Dubai y en junio de 2004 se hizo una propuesta formal ante la *Securities and Exchange Commission* de los Estados Unidos (SEC), donde se indica el total de la deuda a reestructurar y la inclusión de las AFJP,

según el siguiente Cuadro 2. Se propuso la emisión de tres tipos de bonos: uno PAR sin quita valor nominal, otro bono DESCUENTO con quita y un tercero CUASI PAR, los que se muestran en cifras del Cuadro 3.

Cuadro 3		
DEUDA PÚBLICA TOTAL		
En millones de U\$S		
<i>I. Deuda performing</i>		74.410
Organismos internacionales		32.118
Resto		42.292
<i>II. Deuda en default</i>		88.309
Títulos públicos		81.200
Otros		7.109
<i>III. Atrasos</i>		23.385
De títulos públicos por reestructurar		22.900
Otros		485
IV. Deuda pública bruta		186.104
Datos del gobierno		
Títulos	En miles de millones de U\$S	AFJP
Globales	35,1	11,1
Euro bonos	33,1	1,1
Fieicomisos	3,7	2,6
Letras \$		0,6
Letras US\$		2,1
Total letras	4,3	2,7
Otros	5,0	0,1
Total	81,2	17,6
Atrasos estimados	22,9	4,9

Fuente: Extraído de Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana (FIEL), p. 144.

Cuadro 4	
VALOR A SER EMITIDO DE LOS NUEVOS BONOS	
En millones de dólares	
Capital por reestructurar (deuda "elegible" al 31-12-2001)	81.200
Menos quita nominal del 75% (compatible con Dubai I)	60.900
<i>a) Con grado de aceptación superior al 70%</i>	
<i>Más intereses atrasados "reconocidos totalmente"</i>	22.900
Monto total resultante de la emisión de nuevos bonos	43.200
a.1) Se emiten bonos Par sin quita nominal	15.000
equivalen entonces a deuda canjeada	15.000
a.2) Se emiten bonos Descuento con quita nominal del 63,5% por	19.870
equivalen entonces a deuda canjeada	54.384
a.3) Se emiten bonos Cuasipar con quita nominal del 29,5%	8.330
equivalen entonces a deuda canjeada	11.816
<i>Total de nueva deuda emitida</i>	43.200
<i>Quita nominal en porcentaje</i>	46,8%
<i>En canje por deuda anterior de valor nominal</i>	81.200
<i>b) Con grado de aceptación de 70% o menor</i>	
<i>Más intereses atrasados "reconocidos parcialmente"</i>	18.200
Monto total resultante de la emisión de nuevos bonos	38.500
b.1) Se emiten bonos Par sin quita nominal porque	10.000
equivalen entonces a deuda canjeada.	10.000
b.2) Se emiten bonos Descuento con quita nominal del 66%	20.170
equivalen entonces a deuda canjeada	59.197
b.3) Se emiten bonos Cuasipar con quita nominal del 30,6%	8.330
equivalen entonces a deuda canjeada	12.003
<i>Total de nueva deuda</i>	38.500
<i>Quita nominal en porcentaje</i>	52,6%
<i>En canje por deuda anterior de valor nominal</i>	81.200

Fuente: Extraído de Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana (FIEL), p. 145.

En enero 2005 comenzó efectivamente el canje de los antiguos bonos por los nuevos y en marzo 2005 el gobierno anunció que se había logrado una aceptación del 76% de deuda en *default*, lo que implicaba el retiro U\$S 62.300 millones de los bonos anteriores por U\$S 35.300 de los nuevos, con una emisión máxima de los Par y Cuasi Par por U\$S 15.000 millones y U\$S 8.330 millones, respectivamente, y U\$S 11.900 millones en bonos Descuento, según lo reseñado por *Frenkel y otros* (2005).

El acuerdo con las AFJP corrió por canales específicos formalizado por el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1.375 de octubre 2004, según se presenta en el siguiente Cuadro 4, extraído del *Informe Económico Semanal N° 355* producido por Econométrica S. A en el mismo mes.

Cuadro 5				
ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO Y LAS AFJP POR LA DEUDA EN DEFAULT				
Características y monto a emitir de los Nuevos Bonos				
En millones de dólares				
	Cuasi Par	Nuevos Bonos Discount	Boden 2014	Total
Deuda en default en poder de las AFJP (sólo capital)	Ex préstamos Garantizados 11.445	Otros Bonos a Largo Plazo 2.100	Letes 1.655	15.200
Emisión Nueva Deuda	8.330	770	1.200	10.300
Quita nominal s/Capital	27%	63%	27%	32,2%
Moneda	Peso (ajustable por CER)	Dólar, Euro y Yen	Peso (ajustable por CER)	
Plazo de amortización	42 años	30 años	10 años	
Período de gracia del capital	32 años	20 años	6 años	
Vida promedio	37,25 años	25,25 años	8,25 años	
Característica de la amortización	En 20 cuotas semestrales durante los últimos 10 años	En 20 cuotas semestrales durante los últimos 10 años	En 8 cuotas semestrales durante los últimos 4 años	
Tasa de interés (TNA, devengado)	% 5,96(fija)	% 8,51 (fija)	2,0 % (fija)	5,69 % (promedio)
Pago de intereses (percibido)	Primeros 10 años: 0 11 a 42 años: 5,96	Primeros 5 años: 4,15 6 a 10 años: 4,88 11 a 30 años: 8,51		
Capitalización	Primeros 10 años capitaliza: 5,96% 11 a 42 años: no capitaliza	Primeros 5 años: 4,36 6 a 10 capitaliza: 3,63 11 a 30 años: no capitaliza.	no capitaliza intereses	

Fuente: Econométrica S.A en base al Ministerio de Economía

5.2.- Estimación de la pérdida ocasionada a las AFJP por el canje definitivo de títulos públicos en “default”, realizado en 2005.

Para la valoración de los títulos después del canje es necesario tener en cuenta que la Superintendencia de las AFJP (SAFJP) ideó un esquema de valuación de títulos públicos que redujo el efecto del canje al no afectar los valores

cuota⁵ en el corto plazo al asignar un precio teórico a los Préstamos Garantizados y a los Bonos Par. La pérdida o ganancia surgiría de la comparación del valor dado por la SAFJP y el valor de mercado de estos bonos, lo que va a depender de la composición del portafolio de cada AFJP. En el siguiente Cuadro 5 se muestra una estimación hecha por la Consultora AGA para cada una de las AFJP, donde resalta Nación AFJP como la única que obtiene una ganancia que resulta de su decisión de pesificar oportunamente los préstamos garantizados. Allí se lee que el conjunto de las Administradoras sufre una pérdida de U\$S 3.000, al efectuarse el canje acordado.

Cuadro 6 IMPACTO DEL CANJE DE DEUDA PRIVADA EN LA JUBILACIÓN PRIVADA (*) 30/06/2005 En millones de \$				
AFJP	Valor nominal Cuasi Par + Préstamos Garantizados	Valuación en Pesos según SAFJP	Valuación en Pesos según estimación de Mercado	Resultado Porcentual (Impacto estimado en el Valor Cuota)
ARAUCA	2.043	1.628	988	-13,3
CONSOLIDAR	5.372	4.526	2.571	-17,5
PROFESION	180	148	86	-13,0
FUTURA	330	320	158	-22,7
PREVISION	646	531	322	-15,3
MAXIMA	3.562	3.259	1.704	-20,3
MET	1.038	691	502	-8,0
NACION	1.710	3.013	3.333	4,2
ORIGENES	5.289	5.037	3.049	-17,0
PRORENTA	542	481	271	-16,8
SIEMBRA	4.330	4.040	2.072	-22,1
UNIDOS	153	146	75	-13,4
Totales	25.195	23.820	15.131	-14,9
Pérdida en \$		8.689		
Tipo de cambio BCRA		2.887 \$/U\$S		
Pérdida en U\$S		3.010 millones		
Pérdida en U\$S dic 2008		3253 millones		

(*) Fuente: Alberto Términe. Consultora AGA.

Si a este valor en U\$S constantes 2008, sumamos la cifra correspondiente a la pesificación asimétrica y canjes (Cuadro 2), ocurridos durante 2002, obtenemos un total de **14.189 millones U\$S constantes 2008**.

6.- Evolución del Fondo de Garantía de Sustentabilidad.

El Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS 1) fue creado a través del Decreto N° 897/07 con la finalidad de administrar los recursos transferidos en especie de las Cuentas de Capitalización Individual de los afiliados que se hubieren traspasado al régimen de reparto. Posteriormente, la Ley N° 26.425/08, que unificó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un régimen previsional público llamado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), también dispuso el traspaso en especie de los fondos de las AFJP al, re-denominado, Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS 2 o FGS SIPA).

⁵ El valor cuota es la unidad de medida de los FJP y se puede interpretar como un título de propiedad en el sentido que cuando se realiza un aporte se compra cuotas, las que multiplicadas por el valor cuota del día determina el saldo de la cuenta personal del aportante

Está compuesto por distintos tipos de activos financieros (títulos públicos, fondos comunes de inversión, acciones, obligaciones negociables, fideicomisos, entre otros) y tiene como objetivo final el constituirse como un fondo de reserva (o anticíclico), a fin de atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del Régimen Previsional Público, a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales. Así, siguiendo a Gómez⁶, constituye una especie de “rueda de auxilio” del sistema previsional, cubriendo eventuales (y provisorias) insuficiencias de financiamiento del mismo. Es un fondo “semi-cerrado” dado que no recibe ingresos corrientes, tan solo recibe ingresos por fuera de su cartera de instrumentos cuando el ANSES registra un superávit operativo (en el período la cifra asciende a 15432 millones de pesos corrientes, y desde junio de 2013 no se han recibido más fondos por ese concepto); también podría recibir aportes presupuestarios pero hasta el momento no se registran.

En el momento del traspaso, 05 de diciembre de 2008, estaba valuado en 98.224 millones de pesos (en el Cuadro 6 el IV trimestre de 2008 está valuado al 9/12/08, por ello la cifra difiere); a junio de 2015 su valuación era de 532.837 millones de pesos: un aumento del 443%, según señalan los informes del ANSES, con una tasa de crecimiento media anual acumulativa del 29,7%. Sin embargo, este incremento nominal no refleja la rentabilidad real del fondo, dado que no toma en cuenta la pérdida de valor de la moneda como consecuencia de la inflación, como veremos más adelante.

CUADRO 6							
VALOR DEL FGS (por principales rubros)							
En millones de pesos corrientes							
Rubros	IV-T 2008	II-T 2009	IV-T 2009	II-T 2010	IV-T 2010	II-T 2011	IV-T 2011
Acciones	7.844	13546	13.831	14.829	23335	22.471	16462
Títulos y obligaciones negociables	57.540	72707	90.337	95.317	99227	107.978	117409
Depósitos a plazo fijo	10.215	9982	9.574	12.339	14726	20.864	23437
Proyectos productivos o de infraestructura	2.183	5725	8.400	12.728	19483	23.558	27827
Disponibilidades y otros	20.301	12602	18.711	14.883	21244	16.155	14356
TOTAL FGS	98083	114562	140853	150095	178016	191.026	199490
Rubros	II-T 2012	IV-T 2012	II-T 2013	IV-T 2013	II-T 2014	IV-T 2014	II-T 2015
Acciones	14804	15905	18090	27838	41972	52128	61915
Títulos y obligaciones negociables	128274	159434	182722	215584	263124	318665	350217
Depósitos a plazo fijo	19142	14908	17365	15996	15139	11213	8072
Proyectos productivos o de infraestructura	30895	31921	32874	44677	53427	59088	66333
Disponibilidades y otros	22020	22631	22168	25378	36294	31171	46300
TOTAL FGS	215135	244799	273219	329473	409956	472265	532837

Fuente: elaboración propia en base a datos del ANSES, Distintos informes sobre el FGS, 2008-2015.

6.1.- Operaciones de Crédito Público de la Nación.

Por otra parte, también podemos observar en los Cuadros 7 y 8, la gran participación porcentual que ha tenido (y sigue teniendo) el rubro Inc. a) que

⁶ Gómez, Juan Francisco. *Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino*. Economía de la Seguridad Social (nota de clase), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, junio de 2012.

comprende operaciones de crédito público de las que resulte deudora la Nación a través de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía o el BCRA, ya sean títulos públicos, Letras del Tesoro o préstamos. La composición de la cartera no puede superar el 50% en este tipo de instrumentos (art. 11 del Decreto N° 1387/2001 B.O. 2/11/2001), salvo que el excedente cuente con recursos afectados específicamente a su cumplimiento o con garantías reales u otorgadas por organismos o entidades internacionales de los que la Nación sea parte, en cuyo caso el límite se eleva al 100%. Se puede observar que durante todo el período la participación porcentual de dicho inciso, que es el rubro con más peso en el total de activos, fue siempre mayor al 50%, y ha tenido una tendencia levemente alcista, comenzando en un 56,4% al inicio (2008) y llegando a representar casi un 65% en diciembre de 2014. Por ello, durante este lapso, el FGS ha aceptado canjes de títulos por préstamos garantizados, para poder superar el límite máximo del 50%. Además, esta participación asciende levemente si incluimos los títulos públicos provinciales y municipales (al 65,5% a esa fecha), los cuales a lo largo del período han representa aproximadamente un 0,6% en promedio de las tenencias totales. Por otro lado, el financiamiento al sector público (al 30/4/2015)⁷ se concentra en su mayor parte en títulos públicos (negociables en pesos y en dólares, algunos de ellos garantizados) que componen el 56,5% de la cartera del FGS, mientras que el 6,3% está colocada en Letras del Tesoro, y el 1,1% en préstamos garantizados al gobierno nacional. Por otro lado, también se podrían incluir a los fidecomisos financieros estructurados como parte del financiamiento al sector público, ya que es posible que el capital fideicomitado esté constituido en parte por títulos públicos (tal como sucedía cuando los fondos pertenecían a las AFJP⁸). El peso de los títulos públicos en la cartera supone un alto grado de exposición al riesgo de default por parte del Estado, y pone de manifiesto la fragilidad del sistema ante el comportamiento oportunista del mismo. La re-estatización del subsistema previsional (la vuelta al sistema de reparto) fue incapaz de evitar este oportunismo del Gobierno que continúa usando los recursos del FGS según sus necesidades, debido a su incapacidad de mantener cierta disciplina fiscal.

Elo no es sino la continuidad de una política fiscal de larga data en cuanto a exigir que los fondos jubilatorios se destinen al financiamiento del gobierno nacional. Esto pone en interrogante, hoy como ayer, que sea la sustentabilidad del FGS lo que se persigue, algo que contradiría el mismo nombre elegido, ya que las experiencias previas resultaron en el desconocimiento de este tipo de deuda. En el período 1944 – 1970 (tratado en nuestra anterior ponencia en las 47^a JIFP) de manera casi absoluta; entre 1971 a 2001 según lo reseñado arriba en el Cuadro 1 y luego con los diversos canjes de la deuda también aquí analizados, los que representaron una merma significativa de esta deuda (superior a los U\$S constantes 14.000 millones).

⁷ Según estimaciones propias en base a datos del Informe *FGS Presentación Bicameral*, de Mayo de 2015, p.13, que el ANSES presenta a la Comisión Bicameral del Congreso de Control de Fondos de la Seguridad Social, que es uno de los organismos externos de control de la administración del fondo.

⁸ Según FIEL sería deuda pública encubierta que permitía sobrepasar el límite máximo que las carteras de las AFJP podían invertir en títulos públicos. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana (FIEL). *El sistema de jubilaciones en la Argentina. Una evaluación de la reforma y el impacto del default*, Buenos Aires, 2005, p. 21-21; 120; 127-128.

CUADRO 7 EOLUCION DE LA COMPOSICION DEL FGS										
Límites de las inversiones por instrumento como porcentaje del FGS										
Inciso	Mínimo	Máximo	Participación (%)							
			dic-08	dic-09	dic-10	dic-11	dic-12	dic-13	dic-14	jun-15
Disp	--	10%	3,6	3,5	7,7	2,1	4,0	2,8	1,1	2,0
inc. a) TGN	--	50-100%	56,4	62,0	54,3	57,7	61,7	62,4	64,9	63,6
inc. b) TEE	--	30%	0,7	0,5	0,4	0,5	0,5	0,7	0,6	0,6
inc. c) ONL	--	40%	1,6	1,6	1,0	0,6	2,9	2,4	1,9	1,6
inc. g) CPF	--	30%	10,4	6,8	8,3	11,7	6,1	4,9	2,4	1,5
inc. h) ACC	--	50%	7,8	9,6	12,8	8,1	6,4	8,4	10,9	11,4
inc. i) ACP	--	20%	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
inc. j) CFA	--	20%	3,2	1,3	1,7	2,4	2,3	2,4	2,7	2,7
inc. o) FFE	--	10%	3,6	2,7	2,1	2,5	2,2	1,5	1,1	0,9
Inc. p) OFF	--	20%	1,6	0,4	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2
Inc. q) PPI	5%	20%	2,2	6,0	10,9	13,9	13,0	13,6	12,5	12,4
Inc. r) R	--	20%	..	..	..	..	0,5	0,8	1,3	2,4
Otros (*)	--	40%	8,6	0,0	0,3	0,1	0,1	..	..	..
ITINP	--	--	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
			100,0	94,5	100,0	100,0	100,0	100,1	99,8	99,9

Notas: Los datos en cursiva son estimaciones propias en base a datos de diferentes informes de ANSES, debido a que el organismo ha discontinuado la serie y ha cambiado la forma de presentar la información (desagregación de datos), es el caso del rubro Otros () que incluye obligaciones negociables a corto plazo, títulos valores extranjeros, contratos negociables de futuros y opciones, cédulas y letras hipotecarias, fondos de inversión directa. La sumatoria de los parciales no da el 100% por problemas de redondeo en los datos del ANSES; los puntos suspensivos significan que no hay datos.*

Disp: Disponibilidades.

Inc. a) TGN: Operaciones de crédito público de las que resulte deudora la Nación a través de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía o el BCRA, ya sean títulos públicos, Letras del Tesoro o préstamos.

Inc. b) TEE: Títulos valores emitidos por las provincias, municipalidades, entes autárquicos del Estado nacional y provincial, empresas del Estado nacionales, provinciales o municipales.

Inc. c) ONL: Obligaciones negociables, debentures y otros títulos valores representativos de deuda con vencimiento a más de dos (2) años de plazo, emitidos por sociedades anónimas nacionales, entidades financieras, cooperativas y asociaciones civiles constituidas en el país y sucursales de sociedades extranjeras, autorizadas a la oferta pública por la Comisión Nacional de Valores.

Inc. g) CPF: Depósitos a plazo fijo en entidades financieras regidas por la Ley N° 21.526.

Inc. h) ACC: Acciones de sociedades anónimas nacionales, mixtas o privadas cuya oferta pública esté autorizada por la Comisión Nacional de Valores.

Inc. i) ACP: Acciones de empresas públicas privatizadas, autorizadas a la oferta pública por la Comisión Nacional de Valores.

Inc. j) CFA: Cuotapartes de fondos comunes de inversión autorizados por la Comisión Nacional de Valores.

Inc. o) FFE: Certificados de participación y títulos representativos de deuda de contratos de fideicomisos financieros estructurados constituidos parcial o totalmente por derivados financieros (Inciso incorporado en 2001).

Inc. p) OFF: Títulos valores emitidos por fideicomisos financieros no incluidos en los incisos n) ñ) y o), hasta un VEINTE POR CIENTO (20%) del total del activo del fondo (Inciso incorporado en 2001). Inc. n) Cédulas hipotecarias, letras hipotecarias y otros títulos valores que cuenten con garantía hipotecaria o cuyos servicios se hallen garantizados por participaciones en créditos con garantía hipotecaria, autorizados a la oferta pública por la Comisión Nacional de Valores, hasta el cuarenta por ciento (40 %). Inc. ñ) Títulos valores representativos de cuotas de participación en fondos de inversión directa, de carácter fiduciario y singular, con oferta pública autorizada por la Comisión Nacional de Valores, hasta un diez por ciento (10 %).

Inc. q) Títulos de deuda, certificados de participación en fideicomisos, activos u otros títulos valores representativos de deuda cuya finalidad sea financiar proyectos productivos o de infraestructura a mediano y largo plazo en la República Argentina

Inc. r) Inciso incorporado por art. 3° del Decreto N° 246/2011, por eso no hay datos previos.

ITINP: Inversiones en trámite irregular no previsionadas.

Fuente: elaboración propia en base a datos del ANSES, Distintos informes sobre el FGS, 2008-2015.

En los cuadros que siguen se puede ver la evolución desagregada de la cartera por tipo de instrumento, en millones de pesos corrientes, a fin de cada año, salvo el dato inicial (al 9/12/98) que muestra la conformación del FGS SIPA, distinguiendo los dos tipos de fondos con los que se integró al inicio: los incorporados en 2007 dentro del FGS 1, y los recibidos de las AFJP del SIJP, en 2008.

Cuadro 8										
CONFORMACIÓN DEL FGS, 2008-2011.										
Cartera: Instrumentos.	Al 9/12/08				Al 31/12/09		Al 31/12/10		Al 31/12/11	
	Mill. \$		%		Mill. \$	%	Mill. \$	%	Mill. \$	%
	AFJP SIJP	FGS1	Total FGS SIPA							
Disponibilidades	3.416	103	3.519	3,6	4.075	2,9	13.672	7,7	4.098	2,1
Saldos disponibles	..	..	..	..	..	..	8.048	4,5	1.925	1,0
Saldos a aplicar a prox op de desembolsos	..	..	..	..	..	..	5.623	3,2	2.174	1,1
Otros Créditos	..	..	..	..	810	0,6	18	0,0	19	0,0
Total Inversiones	76.793	17.770	94.563	96,4	135.967	96,5	164.326	92,3	195.373	97,9
Operaciones de Crédito Público de la Nación	44.041	11.248	55.289	56,4	87.296	62,0	96.729	54,3	115.131	57,7
Títulos emitidos por Entes Estatales	585	54	639	0,7	732	0,5	752	0,4	1.010	0,5
Obligaciones Negociables de Largo Plazo	1.496	100	1.596	1,6	2.226	1,6	1.736	1,0	1.258	0,
Obligaciones Negociables de Corto Plazo	2	14	15	0,0	83	0,1	10	0,0	10	0,
Plazo Fijo	7.863	2.352	10.215	10,4	9.574	6,8	14.726	8,3	23.437	11,7
Acciones de Sociedades Anónimas	6.957	658	7.614	7,8	13.551	9,6	22.864	12,8	16.107	8,1
Acciones de Empresas Privatizadas	204	26	230	0,2	280	0,2	471	0,3	355	0,2
Fondos Comunes de Inversión	2.697	459	3.156	3,2	1.833	1,3	3.001	1,7	4.798	2,4
Títulos Valores Extranjeros	4.677	462	5.139	5,2	6.760	4,8	277	0,2	2	0,0
Contratos Negociables de Futuros y Opciones	3.051	27	3.078	3,1	74	0,1	190	0,1	177	0,1
Cédulas y Letras Hipotecarias	56	4	60	0,1	685	0,5	27	0,0	18	0,0
Fondos de Inversión Directa	168	15	183	0,2	118	0,1	62	0,0	53	0,0
Fideicomisos Financieros Estructurados	3.314	264	3.577	3,6	3.805	2,7	3.777	2,1	4.897	2,5
Otros Fideicomisos Financieros	1.145	433	1.578	1,6	549	0,4	221	0,1	293	0,1
Proyectos Productivos o de Infraestructura	530	1.653	2.183	2,2	8.400	6,0	19.483	10,9	27.827	13,9
Inversiones en trámite irregular	9	1	10	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	80.209	17.873	98.083	100	140.853	100	178.016	100	199.490	100

Notas: Los puntos suspensivos significan que no hay datos para ese período. El rubro disponibilidades está formado por saldos disponibles y saldos a aplicar a próximos desembolsos, pero no hay datos para todos los períodos. Fuentes: Elaboración propia en base a datos del ANSES, Distintos informes periódicos del FGS, 2008-2012.

Se señala que el período se dividió en dos cuadros porque los informes del FGS que provee el ANSES, cambiaron su frecuencia, diseño, cantidad y calidad de la información, por tanto no se pudo completar la serie con el mismo nivel de desagregación que se muestra en el Cuadro 8 (2008-2011). El Cuadro 9, que muestra la evolución entre el 2012 y 2015, fue compaginado por nosotros estimando algunos datos, mediante el cotejo de distintos informes. Aquí puede observarse el monto y el porcentaje de participación de las operaciones de crédito público (339.002 millones de pesos; 63,9%), que señaláramos anteriormente, al 30/4/2015, concentrados en su mayoría en títulos públicos, y en menor grado, en Letras del

Tesoro y Préstamos Garantizados; y la pequeña participación relativa de los títulos emitidos por otros entes estatales (gobiernos provinciales, municipales, etc.). Lo que demuestra que el gobierno no ha cambiado su comportamiento oportunista, luego de la vuelta al sistema de reparto, y continúa financiándose con fondos jubilatorios, que previo a la expropiación, pertenecieron a los aportantes del sistema de capitalización (es decir, a los futuros jubilados).

Cuadro 9 CONFORMACIÓN DEL FGS, 2012-2015.								
Cartera del FGS: Instrumentos	Al 31/12/12		Al 31/12/13		Al 31/12/14		Al 30/04/15	
	Mill. \$	%	Mill. \$	%	Mill. \$	%	Mill. \$	%
Disponibilidades	9.897	4	9.104	2,8	5.406	1,1	4.983	0,9
Operaciones de Crédito Público de la Nación	151.070	62	205.503	62,4	306.724	64,9	339.002	63,9
Títulos emitidos por Entes Estatales	1.159	0	2.174	0,7	2.968	0,6	2.884	0,5
Obligaciones Negociables de Largo Plazo	7.205	3	7.907	2,4	8.973	1,9	9.107	1,7
Plazo Fijo	14.908	6	15.996	4,9	11.213	2,4	10.442	2,0
Acciones de Sociedades Anónimas	15.905	6	27.838	8,4	52.128	11,0	70.998	13,4
Proyectos Productivos o de Infraestructura	31.921	13	44.677	13,6	59.088	12,5	62.527	11,8
Otros	12.734	5%	16.274	4,9	25.765	5,5	33.245	6,3
Total	244.799	100	329.473	100,0	472.265	100,0	530.781	100,0%

Notas: Las cifras en cursiva son estimaciones propias en base a cotejo de datos de distintos informes del FGS (ANSES). (*) Otros: Este rubro se ha realizado con estimaciones propias dado que el ANSES no publica la serie completa en sus informes. Incluye otros créditos, fideicomisos financieros estructurados, otros fideicomisos financieros, fondos comunes de inversión, créditos a beneficiarios del SIPA, Obligaciones negociables a corto plazo, títulos valores extranjeros, contratos negociables de futuros y opciones, cédulas y letras hipotecarias, fondos de inversión directa. Fuentes: Elaboración propia en base a datos del ANSES, Distintos informes periódicos del FGS, 2012-2015.

6.2.- Otras operaciones del FGS.

En orden de magnitud, siguen las participaciones en Proyectos Productivos o de Infraestructura y en Acciones de Sociedades Anónimas. Como una referencia actualizada a los primeros, consideramos el Informe Bimestral generado por ANSES para el sexto bimestre de 2014, insertamos la siguiente Tabla 1-5 de allí extraída que enlista los cinco proyectos principales.

Tabla 1-5 Principales inversiones en Proyectos Productivos y de Infraestructura del FGS (diciembre 2014)		
Emisor	País	Inciso q) en millones de \$
PRO.CRE.AR.	Arg	19.163
Nasa - Central Nuclear Néstor Kirchner	Arg	14.348
Enarsa - Cent. Barragán y Brigadier López	Arg	8.109
F.F. para Obras Públicas (SISVIAL)	Arg	5.829
EPEC	Arg	3.827

En ese informe se menciona “que el monto destinado a PRO.CRE.AR., aumentó 38,7% interbimestralmente, pasando de \$13.818 millones en octubre a \$19.163 millones en diciembre. Su variación interanual fue aún mayor: entre diciembre de 2013 y diciembre de 2014 creció 120,3% (\$10.463 millones). Por primera

vez en su historia, PRO.CRE.AR., se consolida como el principal Proyecto Productivo del FGS". Cabe destacar que el rendimiento de esta inversión es reducido puesto que las viviendas construidas con estos fondos se financian a tasas fijas muy por debajo de la inflación: entre el 2% al 18% a mediano y largo plazo, según sean los ingresos del tomador del préstamo, el primer o segundo tramo y el monto concedido, según se lee en: <http://www.procrear.anses.gob.ar/linea-sin-terreno>. En conjunto la variación interanual en el rubro de estos proyectos para el período mostrado en los cuadros anteriores asciende a 10,3 % anual promedio, alto crecimiento que puede asignarse al aumento de la participación PROCREAR.

La participación de las Acciones de Sociedades Anónimas aunque se observa con altibajos en curso del período, oscilando alrededor de un promedio del 10%, en el último trienio se manifiesta en claro ascenso desde el 6% en diciembre 2012 al 13% en abril 2015. Del mismo Informe bimestral, extraemos las siguientes tablas que dan cuenta de los rendimientos entre los últimos bimestres 2013 y 2014 y de las principales sociedades sociedad que integran el rubro.

Rendimiento en pesos (%)	6-13	1-14	2-14	3-14	4-14	5-14	6-14
Rendimiento de inversiones en Acciones	-3,6%	10,0%	19,4%	14,8%	17,6%	26,3%	-16,4%
Rendimiento Otros	3,2%	14,1%	5,1%	1,7%	7,1%	6,7%	0,0%
Rendimiento total	2,6%	13,8%	6,3%	2,9%	8,2%	8,9%	-2,2%

Compañía	País	Acciones en millones de \$
Telecom Argentina S.A.	Arg	10.951
Banco Macro S.A.	Arg	8.944
Siderar S.A.	Arg	7.063
Grupo Financiero Galicia S.A.	Arg	4.731
BBVA Banco Francés S.A.	Arg	2.190

Finalmente, cabe destacar que los Títulos Valores Extranjeros han sido eliminados del portafolio a partir de 2010, desde una participación inicial de 5,2 % consignada en el Cuadro 8.

6.2.- Erogaciones corrientes del FGS.

Aunque no disponemos de información suficiente de erogaciones corrientes con fines específicos de seguridad social, consideramos pertinente hacer una referencia a los gastos imputados a la Asignación Universal por Hijo (AUH) en razón que el Decreto N° 1602/2009, que modifica el Régimen de Asignaciones Familiares – Ley 24.714, incorpora los rendimientos anuales del FGS como fuente de financiamiento, a partir del 1/11/2009.

Al respecto consignamos la siguiente Tabla 1 de Gisell Cogliandro (2014, p. 8)

Tabla 1
PRINCIPALES PROGRAMAS DE ANSES (2014-2013).

Programa	2014 Millones de \$
Prestaciones previsionales	259.181,3
Asignaciones Familiares	39.786,5
Asignaciones Familiares (Sistema Contributivo)	22.265,6
Asignación Universal por Hijo (No Contributivo)	17.520,9
Atención Ex Cajas Provinciales	12.081,6
Programa Conectar Igualdad.Com.Ar	2.058,7
Atención Ex Combatientes	1.928,9
Seguro de desempleo	530,1
Subtotal principales programas seleccionados	315.567,1
Resto*	20.847,7
Total ANSeS	336.414,8

Notas: () Incluye el resto de programas sociales de la jurisdicción.*

Fuente: Fundación Konrad Adenauer

Podemos leer que el presupuesto 2013 – 2014 previó:

- \$ 17.521 millones para la AUH encuadrada dentro de las Asignaciones Familiares, que tienen como fuente de financiamiento al FGS.
- Un gasto de \$ 336.415 para el total de gastos ANSES, cifra similar a los \$ 306.724 de lo invertido en títulos públicos por el FGS, según detallamos arriba.

6.3.- Rentabilidad del FGS.

En el Cuadro 10 calculamos el rendimiento mensual neto de aportes del ANSES (ingreso de capital nuevo), con la misma metodología que emplea el organismo. Es decir, la variación neta dividida por el valor del fondo en el período anterior, y esto expresado en porcentaje. Por los motivos antes expuestos, sobre la falta de homogeneidad en la información que brindan los informes, en algunos períodos sólo pudimos calcular la rentabilidad bimestral. Por supuesto, que estas variaciones porcentuales que se muestran son nominales, es decir, aún no se ha descontado el efecto de la inflación en las mismas.

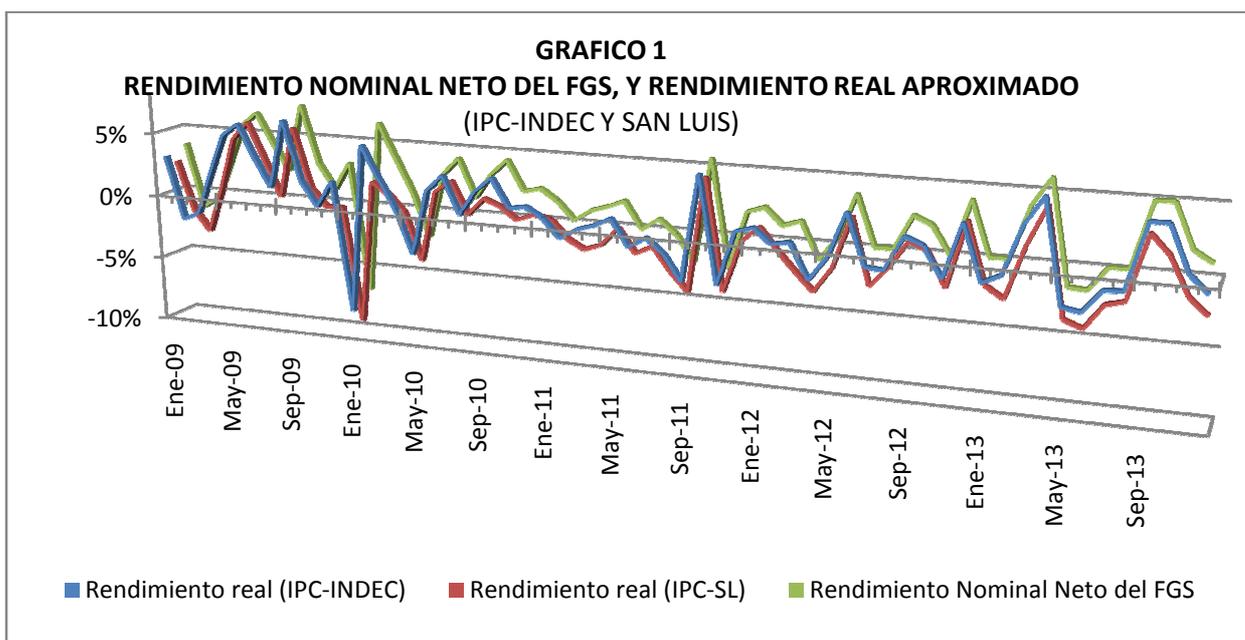
CUADRO 10													
VALOR DEL FGS EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES A FIN DE CADA MES													
Período Dic08-Dic09	dic-08	ene-09	feb-09	mar-09	abr-09	may-09	jun-09	jul-09	ago-09	sep-09	oct-09	nov-09	dic-09
TOTAL FGS	98083	101657	100261	99630	101989	107564	114562	119388	121959	130929	134683	135972	140853
Variación en Mill \$		3574	-1396	-631	2359	5575	6998	4826	2571	8970	3754	1289	4881
Ingreso de capital nuevo													701
Variación Neta		3574	-1396	-631	2359	5575	6998	4826	2571	8970	3754	1289	4180
Rendimiento neto %		3,64%	-1,37%	-0,63%	2,37%	5,47%	6,51%	4,21%	2,15%	7,35%	2,87%	0,96%	3,07%
Período Dic09-Dic10	dic-09	ene-10	feb-10	mar-10	abr-10	may-10	jun-10	jul-10	ago-10	sep-10	oct-10	nov-10	dic-10
TOTAL FGS	140853	131498	141921	147393	149287	146012	150095	156248	158785	163661	170646	174015	178016
Variación en Mill \$		-9355	10423	5472	1894	-3275	4083	6153	2537	4876	6985	3369	4001
Ingreso de capital nuevo			2000						656				
Variación neta		-9355	8423	5472	1894	-3275	4083	6153	1881	4876	6985	3369	4001
Rendimiento neto %		-6,64%	6,41%	3,86%	1,28%	-2,19%	2,80%	4,10%	1,20%	3,07%	4,27%	1,97%	2,30%
Período Dic10-Dic11	dic-10	ene-11	feb-11	mar-11	abr-11	may-11	jun-11	jul-11	ago-11	sep-11	oct-11	nov-11	dic-11
TOTAL FGS	178016	180600	180725	182431	184880	189334	191026	193.922	194.898	190.501	201.027	195.987	199490
Variación en Mill \$		2584	125	1706	2449	4454	1692	2896	976	-4397	10526	-5040	3503
Ingreso de capital nuevo						1000	2000	1500	1575				
Variación neta		2584,3	125,0	1706,0	2449,0	3454,0	-308,0	1396,0	-599,0	-4397,0	10526,0	-5040,0	3503,3
Rendimiento Neto %		1,45%	0,07%	0,94%	1,34%	1,87%	-0,16%	0,73%	-0,31%	-2,26%	5,53%	-2,51%	1,79%
Período Dic11-Dic12	dic-11	ene-12	feb-12	mar-12	abr-12	may-12	jun-12	jul-12	ago-12	sep-12	oct-12	nov-12	dic-12
TOTAL FGS	199490	203.979	206.026	209.042	206.377	207.404	215135	..	221946	227544	231967	233528	244799
Variación en Mill \$		4489	2047	3016	-2665	1027	7731	6811		5598	4423	1561	11271
Ingreso de capital nuevo												2000	2000
Variación neta		4489	2047	3016	-2665	1027	7731	6811		5598	4423	-439	9271
Rendimiento Neto %		2,25%	1,00%	1,46%	-1,27%	0,50%	3,73%	3,17%		2,52%	1,94%	-0,19%	3,97%
Período Dic12-Dic13	dic-12	ene-13	feb-13	mar-13	abr-13	may-13	jun-13	jul-13	ago-13	sep-13	oct-13	nov-13	dic-13
TOTAL FGS	244799	..	254948	264861	280567	275970	273219	..	292176	306257	321179	326565	329473
Variación en Mill \$		10149		9913	15706	-4597	-2751	18957		14081	14922	5386	2908
Ingreso de capital nuevo							2000						
Variación neta		10149		9913	15706	-4597	-4751	18957		14081	14922	5386	2908
Rendimiento Neto %		4,15%		3,89%	5,93%	-1,64%	-1,72%	6,94%		4,82%	4,87%	1,68%	0,89%

Notas: Los datos de dic-08 son al 9/12/08; y los de nov-13 son al 15/11/13. Por falta de datos mensuales algunos períodos fueron calculados en base a diferencias bimestrales, y por ende, los rendimientos en esos períodos son bimestrales. Los períodos son: julio-agosto de 2012; enero-febrero de 2013; julio-agosto de 2013. Los datos en cursiva son estimaciones propias en base a cotejo de datos de distintos informes. La variación neta se calculó restando de la variación en millones de pesos, los ingresos de capital de cada período. El Rendimiento neto resulta del cociente entre la variación neta del período dividida el valor del FGS en el período anterior. Fuente: elaboración propia en base a datos del ANSES (distintos informes).

A continuación, en el 11, se compara la rentabilidad nominal neta del FGS, con las variaciones mensuales que presentan los indicadores bursátiles más usados en el mercado (MERVAL y IAMC)⁹, con las tasas de inflación mensuales que calculan de diferente forma el INDEC y el DPEyC de San Luis. Se puede observar, en Gráfico 2, que las variaciones de dichos indicadores bursátiles son superiores a la rentabilidad nominal del fondo, pero también presentan mayor volatilidad. En relación a la rentabilidad real del fondo, la misma se estimó utilizando una aproximación a la

⁹ El Merval es el principal índice del Mercado de Valores de Buenos Aires, que mide el valor en pesos de una cartera de acciones que cotizan en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires. El índice IAMC, elaborado por el Instituto Argentino de Mercado de Capitales, permite observar la evolución de la rentabilidad promedio de los títulos públicos más representativos del mercado local (está compuesto por distintos subíndices con diferente ponderación, como el de los bonos cortos en dólares, los bonos cortos en pesos, los bonos largos en dólares y los bonos largos en pesos).

Ecuación de Fisher (restando la tasa de inflación al rendimiento neto) como se explicó en la nota del Gráfico 1.



Notas: para el cálculo de la rentabilidad real se utilizó una aproximación a la Ecuación de Fisher, expresión que relaciona los tipos de interés reales y nominales en función de la inflación ($r \approx i - \pi$). Fuente: Elaboración propia en base a datos del ANSES, INDEC, DPEyC-SL, y IAMC.

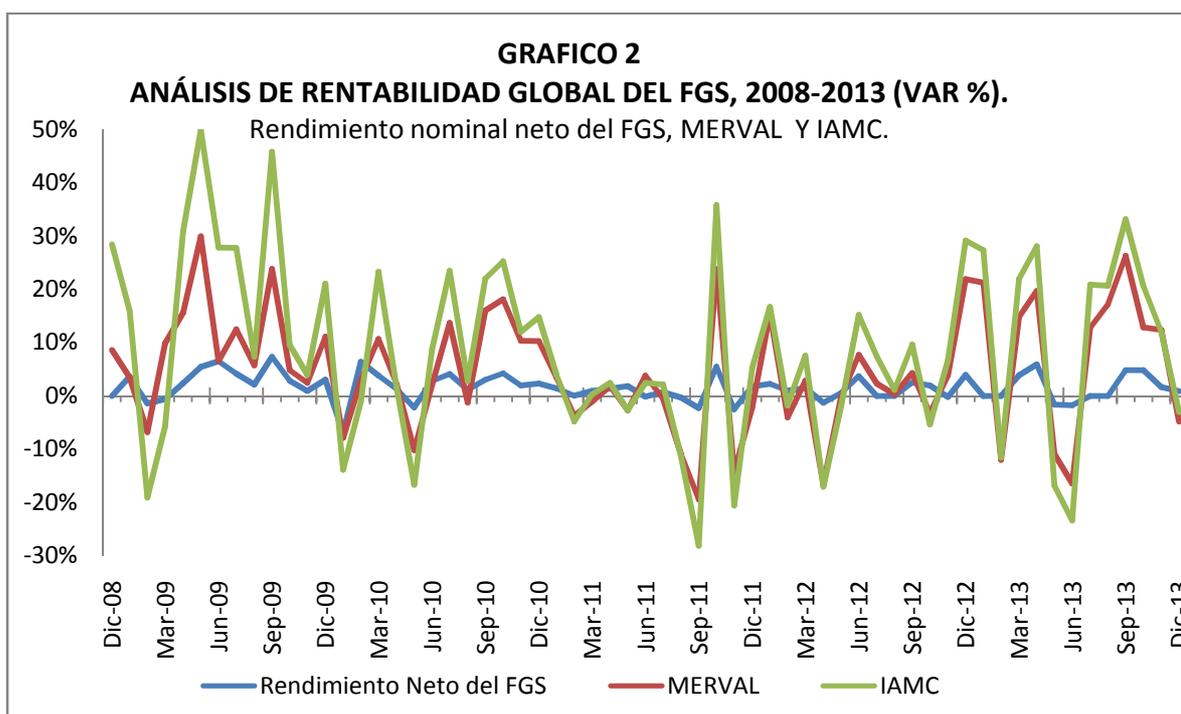
Cuadro 11
ANÁLISIS DE RENTABILIDAD GLOBAL DEL FGS

Período	IPC INDEC	IPC SAN LUIS	Rendimiento Neto del FGS	MERVAL	IAMC	Período	IPC INDEC	IPC SAN LUIS	Rendimiento Neto del FGS	MERVAL	IAMC
dic-08	0,34%	0,45%	..	8,60%	19,90%	jun-11	0,71%	1,51%	-0,16%	4,00%	-1,40%
ene-09	0,53%	1,16%	3,64%	-0,20%	12,50%	jul-11	0,79%	1,74%	0,73%	-1,20%	2,60%
feb-09	0,43%	-0,01%	-1,37%	-5,40%	-12,30%	ago-11	0,83%	2,43%	-0,31%	-10,70%	-0,40%
mar-09	0,64%	2,34%	-0,63%	10,50%	-15,60%	sep-11	0,83%	1,92%	-2,26%	-17,20%	-8,70%
abr-09	0,33%	1,82%	2,37%	13,30%	15,30%	oct-11	0,63%	1,10%	5,53%	18,30%	12,00%
may-09	0,33%	0,86%	5,47%	24,50%	20,00%	nov-11	0,59%	1,39%	-2,51%	-11,80%	-6,30%
jun-09	0,42%	0,53%	6,51%	0,00%	21,40%	dic-11	0,84%	1,87%	1,79%	-3,90%	7,30%
jul-09	0,62%	1,00%	4,21%	8,30%	15,30%	ene-12	0,91%	1,16%	2,25%	13,20%	1,30%
ago-09	0,83%	1,86%	2,15%	3,60%	1,60%	feb-12	0,74%	1,47%	1,00%	-5,00%	2,20%
sep-09	0,74%	1,54%	7,35%	16,50%	22,00%	mar-12	0,94%	3,39%	1,46%	1,40%	4,70%
oct-09	0,80%	1,66%	2,87%	2,00%	4,70%	abr-12	0,83%	2,00%	-1,27%	-15,40%	-0,40%
nov-09	0,83%	1,15%	0,96%	1,50%	1,50%	may-12	0,81%	1,91%	0,50%	-0,70%	-1,80%
dic-09	0,93%	3,20%	3,07%	8,10%	9,90%	jun-12	0,72%	1,34%	3,73%	4,00%	7,50%
ene-10	1,04%	2,22%	-6,88%	-1,00%	-6,00%	jul-12	0,79%	2,48%	s/d	2,30%	5,10%
feb-10	1,25%	4,35%	6,40%	-3,40%	-4,10%	ago-12	0,89%	1,02%	s/d	0,30%	0,80%
mar-10	1,14%	2,63%	3,85%	6,90%	12,60%	sep-12	0,88%	1,57%	2,52%	1,80%	5,30%
abr-10	0,83%	1,37%	1,28%	1,00%	-0,60%	oct-12	0,84%	1,49%	-0,19%	-5,20%	-2,10%
may-10	0,75%	1,58%	-2,19%	-8,00%	-6,50%	nov-12	0,94%	1,90%	-0,19%	4,10%	2,80%
jun-10	0,73%	1,09%	2,80%	-0,80%	6,60%	dic-12	1,04%	1,18%	3,97%	18,00%	7,20%
jul-10	0,80%	1,46%	4,10%	9,60%	9,80%	ene-13	1,14%	1,67%	s/d	21,30%	6,10%
ago-10	0,74%	1,06%	1,20%	-2,40%	4,00%	feb-13	0,49%	2,51%	s/d	-12,00%	0,40%
sep-10	0,72%	1,59%	3,07%	13,00%	6,00%	mar-13	0,73%	2,48%	3,89%	10,90%	7,20%
oct-10	0,84%	3,27%	4,27%	13,90%	7,10%	abr-13	0,73%	1,63%	5,93%	13,80%	8,40%

nov-10	0,73%	1,90%	1,97%	8,40%	1,70%	may-13	0,69%	1,91%	-1,64%	-9,30%	-5,90%
dic-10	0,84%	1,70%	2,30%	8,00%	4,50%	jun-13	0,83%	2,35%	-1,72%	-14,70%	-7,00%
ene-11	0,73%	1,10%	1,45%	2,00%	0,50%	jul-13	0,93%	2,26%	6,94%	12,80%	8,10%
feb-11	0,74%	1,08%	0,07%	-3,80%	-1,10%	ago-13	0,84%	1,90%	s/d	17,20%	3,50%
mar-11	0,84%	2,66%	0,94%	-2,00%	1,30%	sep-13	0,83%	1,90%	s/d	21,50%	6,90%
abr-11	0,84%	2,60%	1,34%	0,50%	0,60%	oct-13	0,89%	3,35%	4,87%	8,00%	7,80%
may-11	0,74%	1,74%	1,87%	-4,60%	0,10%	nov-13	0,93%	2,86%	1,68%	10,70%	-0,40%
jun-11	0,71%	1,51%	-0,16%	4,00%	-1,40%	dic-13	1,42%	3,25%	0,89%	-5,70%	1,80%
Período	IPC INDEC	IPC SAN LUIS	Rendimiento Neto del FGS	MERVAL	IAMC	Período	IPC INDEC	IPC SAN LUIS	Rendimiento Neto del FGS	MERVAL	IAMC

Notas: s/d sin datos (como no hay datos mensuales del valor del FGS disponibles en ANSES, no se calculó el rendimiento mensual (se podría calcular el bimestral pero no sería comparable por la periodicidad del cuadro). Fuentes: Elaboración propia en base a AGN (Auditoría General de la Nación), Distintos informes, 2009-2015. ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), Distintos informes sobre el FGS, 2008-2015. Anuario Bursátil 2013, IAMC (Instituto Argentino de Mercado de Capitales), 2014. Se puede acceder al mismo en:

<http://iamcmediamanager.prod.ingeccloud.com/Handlers/BaseStreamer.ashx?id=i264347>. DPEyC (Dirección Provincial de Estadística y Censos) Gobierno de la Provincia de San Luis. Disponible en: www.estadistica.sanluis.gov.ar. INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Disponible en: indec.mecon.gov.ar.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del ANSES, INDEC, DPEyC-SL, y IAMC.

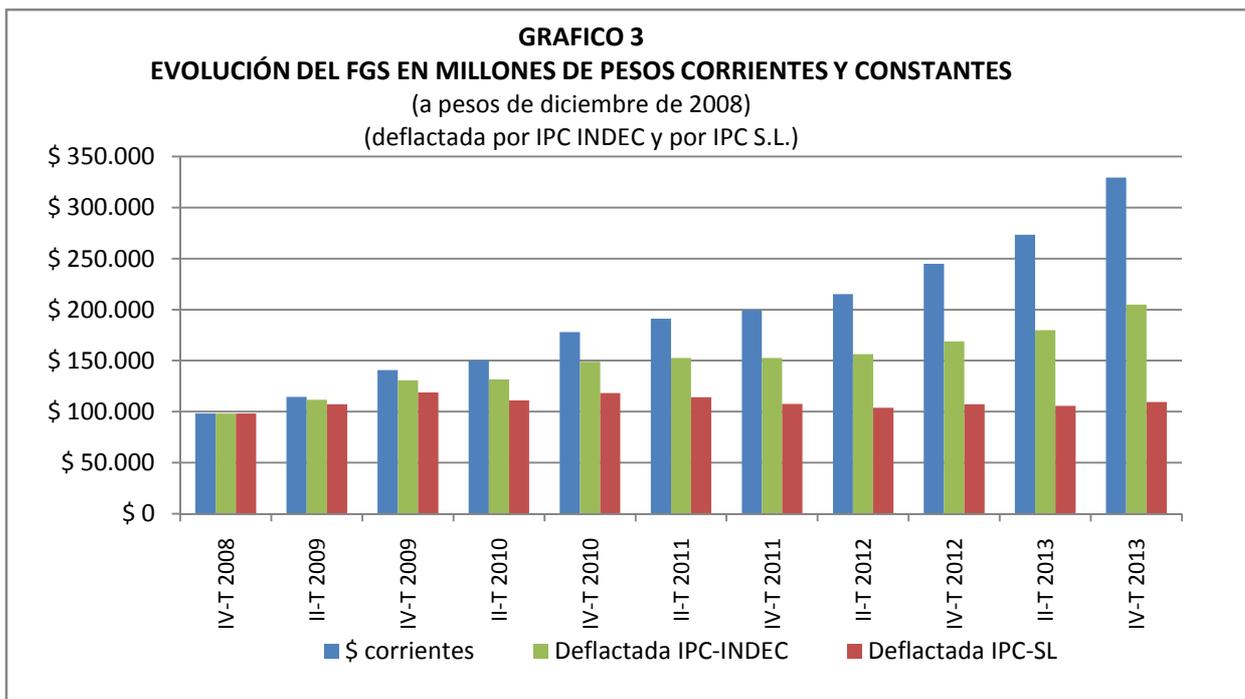
En el Cuadro 12, se sintetizan las variables analizadas en el Cuadro 10, con los datos a fin de cada año. Se observa aquí el poco impacto que presentan los ingresos de capital que provienen de los superávits operativos del ANSES (que como habíamos señalado previamente suman 15432 millones de pesos en todo el período); restando dichos importes de las variaciones anuales del FGS, se obtiene la variación neta mediante la cual se calculan los rendimientos nominales expresados en porcentaje (Variación Neta/Valor del FGS en el período anterior). Luego, el valor del fondo expresado en pesos corrientes, se deflacta utilizando el IPC de dos fuentes: el INDEC, y dada su poca confiabilidad en este tema, especialmente antes de las modificaciones metodológicas incorporadas en 2014 que aproximan los

cálculos un poco más a la realidad, y la DPEyC (Dirección Provincial de Estadística y Censo) de la Provincia de San Luis. Los resultados muestran una rentabilidad real menor, en el caso de la serie deflactada usando INDEC, y una caída pronunciada, empleando los cálculos de San Luis (con tres años seguidos de rentabilidad real negativa).

Cuadro 12						
VALOR DEL FGS Y RENDIMIENTO NETO ANUAL						
En pesos corrientes y constantes, y rendimiento neto.						
	dic-08	dic-09	dic-10	dic-11	dic-12	dic-13
Mill \$ corrientes	98082,5	140852,7	178015,7	199490,3	244799,0	329473,0
Variación		42770,2	37163,1	21474,6	45308,7	84674,0
Transferencias ANSES		701	2656	6075	4000	2000
Variación Neta		42069,2	34507,1	15399,6	41308,7	82674,0
Rendimiento nominal neto %		42,9%	24,5%	8,7%	20,7%	33,8%
Mill \$ constantes (Deflacta IPC-INDEC)	98082,5	130789,1	149019,4	152496,1	168826,3	204804,9
Variación		32706,6	18230,3	3476,7	16330,3	35978,5
Transferencias ANSES		701,0	2466,2	5085,5	3057,7	1379,3
Variación Neta		32005,6	15764,1	-1608,8	13272,5	34599,2
Rendimiento neto %		32,6%	12,1%	-1,1%	8,7%	20,5%
Mill \$ constantes (Deflacta IPC-SL)	98082,5	123012,5	122296,6	110172,4	109501,6	115558,9
Variación		24930,0	-715,9	-12124,2	-670,8	6057,3
Transferencias ANSES		701,0	2319,6	4173,5	2209,1	894,6
Variación Neta		24229,0	-3035,5	-16297,7	-2879,9	5162,7
Rendimiento neto %		24,7%	-2,5%	-13,3%	-2,6%	4,7%

Notas: datos a fin del período (salvo 2008, que son al 9/12/08). Para deflactar las series se usaron los datos de IPC que proveen el INDEC y el DEyC-SAN LUIS. Se realizó un cambio de base a dic-08=100, y luego se tomaron para deflactar los índices de diciembre de cada año. El rendimiento se calcula como: Variación neta/Valor del FGS en el período anterior (expresado en %). Fuentes: Elaboración propia en base a datos de INDEC, DPEyC-SL y ANSES (distintos informes).

En el Gráfico 3, se puede comparar la evolución semestral del valor total del FGS en términos nominales y reales, deflactando por las dos fuentes alternativas mencionadas la serie expuesta en el Cuadro 6, que muestra cómo evolucionó el valor total del FGS, en millones de pesos corrientes, a fin de cada semestre.



Nota: Previamente se realizó un cambio de año base a diciembre de 2008=100, en las series de los índices que calculan tanto el INDEC como San Luis, para poder comparar los valores actuales con los que tenía el fondo cuando se creó el FGS SIPA (2008), es por ello que las tres series coinciden al inicio. Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC, DPEyC-SL Y ANSES.

Cuadro 13							
INDICADORES BURSÁTILES Y RENTABILIDAD DEL FGS							
		AÑOS					
		2008	2009	2010	2011	2012	2013
ÍNDICES BURSÁTILES							
Merval (fdp)		1.079,70	2.320,70	3.523,60	2.462,60	2.854,30	5.391,00
Var. Anual (en \$)		-49,80%	115,00%	51,80%	-30,10%	15,90%	88,90%
TÍTULOS PÚBLICOS							
Índice de Bonos	IAMC - Valor fdp	389,6	909,9	1.261,70	1.326,60	1.819,90	2.576,70
Índice de Bonos	IAMC - Var. Anual	-42,20%	133,60%	38,70%	5,20%	37,20%	41,60%
VALOR DEL FGS							
Mill \$ corrientes	Valor fdp	98082,5	140852,7	178015,7	199490,3	244799,0	329473,0
Rendimiento nominal neto %			42,89%	24,50%	8,65%	20,71%	33,77%
Mill \$ constantes (Deflacta IPC-INDEC)		98082,5	130789,1	149019,4	152496,1	168826,3	204804,9
Rendimiento real neto % (IPC-INDEC)			32,63%	12,05%	-1,08%	8,70%	20,49%
Mill \$ constantes (Deflacta IPC-SL)		98082,5	123012,5	122296,6	110172,4	109501,6	115558,9
Rendimiento real neto % (IPC-SL)			24,70%	-2,47%	-13,33%	-2,61%	4,71%

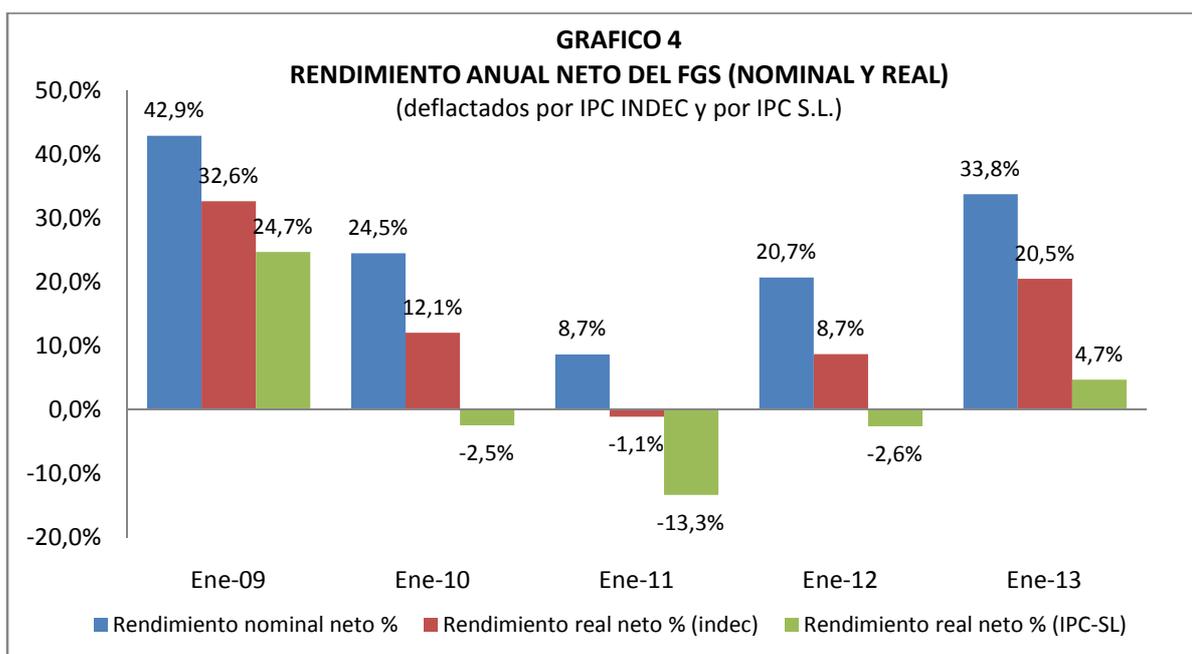
Notas: fdp: fin del período (todos los datos salvo valor del FGS en 2008 que es al 9/12/08).

Fuentes: elaboración propia en base a datos de INDEC, DPEyC-SAN LUIS, y IAMC. Anuario Bursátil 2013, Instituto Argentino de Mercado de Capitales (IAMC), 2014. Disponible en: www.iamc.sba.com.ar

Sintetizando otra información presentada previamente, se exponen en el Cuadro 13 los valores en pesos a fin de cada período del indicador bursátil representativo de la evolución del valor de las acciones (MERVAL), y del indicador de la performance de los títulos públicos más representativos en el mercado local (IAMC). En ambos, se muestra la variación anual porcentual de dichos

indicadores medidos en pesos. Seguidamente, se indica el valor del fondo a fin de cada año en pesos corrientes y su rendimiento nominal neto anual (con el método explicado en los cuadros anteriores). Se desprende de la comparación que la variación anual de los indicadores bursátiles fue muy superior al rendimiento nominal del FGS (se destaca la gran variación negativa que presentan ambos indicadores en 2008 debido a la crisis bursátil mundial desatada durante 2008, a causa del derrame en el sistema financiero mundial del colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos en el año 2006/7). Finalmente, las variaciones nominales anuales netas del FGS, se deflactan empleando el método y los indicadores señalados en cuadros anteriores, demostrando especialmente cuando se emplea el IPC-SL que la administración del FGS durante el período no fue capaz de cumplir con uno de sus objetivos que es preservar los recursos destinados a la seguridad social, para atenuar (en caso de ser necesario) el impacto negativo que sobre el régimen de seguridad social pudiese tener la evolución de las variables económicas y sociales. La evolución de estos rendimientos, una vez deflactados, se compara con la rentabilidad nominal en el Gráfico 3, donde se evidencia la baja rentabilidad real que ha tenido el fondo, debida en parte, posiblemente, a ser empleada por el gobierno como una forma de financiarse sostenidamente en el tiempo.

Cuadro 14			
RENTABILIDAD NOMINAL VS. RENTABILIDAD REAL (2008-2013)			
Variación neta en términos nominales	\$ 215958,5	Tasa media de crecimiento anual acumulativa nominal:	27,4%
Variación neta en términos reales (IPC-INDEC):	\$ 94032,7	Tasa media de crecimiento anual acumulativa real:	15,9%
Variación neta en términos reales (IPC-SL):	\$ 7178,6	Tasa media de crecimiento anual acumulativa real:	3,3%



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC, DPEyC-SL Y ANSES.

6.3.- Resultado de la operación del FGS, período diciembre 2008 – diciembre 2013.

Del Cuadro 12 tomamos los valores finales y de inicio del FGS y precedemos a calcular el resultado habido en pesos nominales, en pesos constantes 2008 deflactados por IPC – INDEC y pesos constantes 2008 deflactados por IPC San Luis. En los últimos dos casos obtenemos de manera directa el resultado en ambos IPC usados y para el primer caso no tiene sentido calcularlo; pero sí lo hacemos en su equivalente dólar constante 2008. Como desde octubre 2011 se ha impuesto control de cambios, no hay un solo tipo de cambio, así que procedemos a usar el oficial BCRA y los llamados contado con liquidación y “blue”. Mostramos los resultados en el siguiente Cuadro 14.

Cuadro 14					
Resultado operativo del FGS, período 2008 - 2013					
	En millones \$ 2008	%	Tipo de cambio	En millones U\$S 2008	%
S/IPC INDEC	106.722	109	Oficial BCRA	17.173	60,2
S/IPC San Luis	17.476	17,8	Contado c/liquidación (*)	9.169	32,3
			Blue	1.316	4,6

Fuentes: Elaboración propia en base a datos de Dólar Blue. <http://www.dolar-blue.com/>, BCRA y otras.

(*) Período diciembre 2008 – febrero 2014

La insignificancia de la partida Ingreso de capital nuevo en la conformación evolutiva del FGS (un 2 %), hace válido enfocarse en el análisis de las variaciones del valor objetivo del FDS como medida global del resultado, el que en todos casos produce una ganancia operativa., aunque de alta variabilidad. Nos inclinamos admitir como más objetivo el 17,8% calculado en base al IPC San Luis, el que medido en dólares del 2008 ascendería a **U\$S 5061 millones**, los que sumados algebraicamente a la pérdida estimada arriba para el período 2002 – 2005, nos daría una pérdida neta de **U\$S 9.128 millones** del 2008.

7.- Reflexiones en síntesis.

- El valor recién consignado (U\$S 9.128 MM), a pesar de ser significativo, quizás no sea lo más decidor en cuanto a evaluar la gestión de los fondos de jubilaciones en Argentina.
- Pensamos que el problema central es la endeblez de la composición del FGS, donde resalta que los títulos públicos representen más del 60% de sus activos financieros, obligados a ser adquiridos al gobierno nacional. Es que ello estaría encubriendo una intención de apropiación, a la luz de lo que ha venido ocurriendo sistemáticamente en nuestro país, tal como lo vimos en la Parte I de esta investigación, presentada en la edición 47^a de las JIFP.
- Tras de ello se manifiesta una distorsión de lo que debiera ser un fondo de jubilaciones y pensiones, asimilando sus recursos a los del Tesoro Nacional y, por tanto, sin tener en cuenta la autarquía financiera que le atribuye nuestra Constitución, según aquí hemos analizado.
- Más aun, estos hechos e intenciones nos enfrenta a un problema socio cultural, en cuanto al tratamiento que deben recibir los adultos mayores. Nuestra sociedad parece no importarle el cómo transcurra su existencia, priorizando otros grupos etarios a los que se asiste con fondos jubilatorios como es caso de los programas AUH (niños), PROCREAR (adultos jóvenes) o Conectar igualdad (adolescentes).
- Este comportamiento, que no es nuevo, es propio de sociedades inmaduras si tomamos en cuenta que desde hace tiempo se impuso la modalidad más dramática -aunque en este trabajo no la abordamos- de especular con la

muerte de los derechohabientes, mediante el uso la vía judicial controvertida para evitar o postergar el pago de lo adeudado a los jubilados.

- En definitiva, aunque nos hemos esforzado en mostrar los números que trasuntan una política económica de Estado que consiste desvirtuar el sentido verdadero de los fondos jubilatorios, esta desvirtuación viene a interpelar nuestro comportamiento desde lo socio cultural.

Referencias bibliográficas.

Almanza Pastor, José M. *Derecho de la seguridad social*, Tecnos, Madrid, 1977.

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Distintos informes (informes FGS, Presentaciones ante la Comisión Bicameral del Congreso, Actas del Comité Ejecutivo, Actas del Consejo del FGS), 2008-2015. Accesibles desde: www.fgs.anses.gob.ar/subsección/informes-3

Banco Central de la República Argentina. Tipo de cambio accesible desde: <http://www.bcra.gov.ar/Estadisticas/estser030507.asp>

Bertranou, Fabián y otros. From reform to crisis: Argentina's pension system en: *International Social Security Review*, Vol. 56, 2/2003, p.104 -113. DOI: 10.1111/1468-246X.00160.

Cabanellas, Guillermo. *Tratado de Derecho Laboral*, T IV, Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. 1950.

Gisell Cogliandro. *Gasto público social nacional 2014: prioridades y desafíos*. En Documentos de trabajo N° 14. Konrad Adenauer Stiftung. Diciembre 2014.

Econométrica S.A. Economic research and forecasts. *El Acuerdo entre el gobierno y las AFJP por la Deuda Pública en Default*. Informe N° 335. Accesible desde <http://www.econometrica.com.ar/index.php/informes-especiales/275-inf-especial-2004-10-19>.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana (FIEL). *El sistema de jubilaciones en la Argentina. Una evaluación de la reforma y el impacto del default*. ISBN: 987-9329-19-8. Buenos Aires. 2005.

Gómez, Juan Francisco. *Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino*. Economía de la Seguridad Social (nota de clase), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, junio de 2012. Accesible desde: [http://xa.yimg.com/kg/groups/24634231/1888791306/name/GOMEZ+\(2012\)+-+FGS.pdf](http://xa.yimg.com/kg/groups/24634231/1888791306/name/GOMEZ+(2012)+-+FGS.pdf)

Krotoschin, Ernesto. *La colocación de Trabajadores* en Revista La Ley Tomo XXV página 975, Sección Doctrina. Buenos Aires. 1956.

Ministerio Economía de la Nación. Secretaría de Política Económica. *Informe Económico N° 40*. ISSN 1515 5498. 2003. Accesible desde: <http://www.economia.gob.ar/informe/informe40/capitales.pdf>

Ruarte Bazán, Roque y Natiello, Cecilia. *La deformación previsional del federalismo fiscal argentino I. Antecedentes y el caso de la emisión fraudulenta de las obligaciones previsionales, 1943 – 1970*. Córdoba, 2014. Accesible desde <http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/ediciones-anteriores/analespublicaciones/ano-2014-47-jifp/>

Términe, Alberto. Consultora AGA. 2005. Accesible desde: <http://www.segurosaldia.com/interior/20050801/afjp-canje-de-deuda-y-perdida-de-3-000-millones-de-dolares-para-los-aportantes-informe-hecho-por-un-experto-alberto-termine-ex-siembra/>

TITULO DEL PROYECTO: “**ARMONIZACION FISCAL, ANALISIS DEL PROBLEMA DE LA TASA DE SEGURIDAD E HIGIENE EN LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES,**”

CLASIFICACIÓN JEL: H21; EFICIENCIA, IMPOSICION OPTIMA Y H22 INCIDENCIA

TEMATICA: Reforma tributaria, gobiernos nacional y sub-nacionales

Unidad Ejecutora: 055-UNLaM

Departamento: Ciencias Económicas

Carreras: Contador Público y Licenciatura en Economía

Dirección: Florencio Varela 1903 San Justo Cod. Postal: 1754

Cátedra de Finanzas Públicas de la Universidad Nacional de la Matanzas – Dto. Ciencias Económicas

Profesor Emérito Titular

Nombre y Apellido: Magíster, Prof. Dr. Dn. Juan Carlos Busnelli

Autores: Docentes Miembros del Equipo

Nombre y Apellido: Contador Prof. Y Comisario Naval: **Héctor Manuel Froiz** Profesor Asociado a cargo de Cátedra

Dirección de correo electrónico: hfroiz@gmail.com

Nombre y Apellido: Cdor. Prof.: **Daniel Pareja** -Profesor Adjunto

Nombre y Apellido: Cdor. Prof.: **Javier Pedro González** - Profesor Adjunto

Nombre y Apellido: Lic. Adm. Docente: **Jorge Ernesto Carrera** - Jefe de Trabajos Practicos

RESUMEN

El presente trabajo tiene como eje el análisis de la Tasa por Inspección por Seguridad e Higiene en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, específicamente los que se encuentran entre *La Matanza* y el río de la plata, incluyendo *Morón, Ituzaingo, Hurlingham, Tres de Febrero, San Martín, San Isidro y Vicente López*. Para ello realizamos una síntesis de las características y el origen jurídico de la mencionada tasa.

Se analizan las potestades tributarias y su aplicación. Los municipios carecen de Poder Tributario originario, en la Provincia de Buenos Aires. Por lo cual, como establece el Dr. Badén solo cuentan con “una autonomía derivada o una autarquía originaria, cuyo ejercicio está organizado por las constituciones provinciales y sujeto al control de las legislaturas de cada provincia”.

Siendo ello una de las limitaciones que se impone a los Municipios cuando deben disponer de tributos necesarios, para sostener los crecientes servicios que el Municipio cubre a los ciudadanos.

Los Municipios, al imponer tasas que graven el ejercicio de actividades económicas deben observar, además de lo establecido en la Constitución Nacional, la constitución Provincial, Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Buenos Aires, el Convenio Multilateral, la Ley de Coparticipación (L. 23.548) y El Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. Ante las crecientes tareas que recaen sobre los municipios y la gran limitación de potestad tributaria han establecido supuestas tasas que no siempre cumplen los requisitos o cualidades propias de dichos tributos.

La tasa es un tributo y como tal es exigido por el Estado en forma coactiva con el fin de atender el gasto público necesario para prestar servicios públicos divisibles. Su hecho imponible se diferencia claramente de un impuesto, ya que el mismo consiste en la prestación de un servicio que se afecte o beneficie de forma particular al sujeto pasivo.

En caso de la tasa de seguridad e higiene según la Legislación analizada, la misma sirve para el control de comercios, locales industriales y profesionales con el fin de que sean mantenidos de acuerdo a las normas vigentes para el caso, lo que deviene en un beneficio para toda la Comunidad, siendo ello, lo relacionado con el mantenimiento de la salubridad pública.

La prestación puede ser efectiva o potencial, ya que, más allá de que a un establecimiento determinado no se le efectúe la inspección correspondiente, basta con que la misma ocurra en otros y que, en cualquier momento pueda efectuarse en forma efectiva en el establecimiento en cuestión. Siendo así exigible su pago ya que el servicio se presta en la jurisdicción y por ende, se cumple con la finalidad de proteger la seguridad y salubridad de la población.

La doctrina en general, establece que el concepto de tasas debe guardar razonable proporción con el costo global del servicio que retribuye. Cuando lo recaudado por la tasa exceda la razonable proporción que debe existir con relación a su costo por el servicio prestado en el texto normativo, el contribuyente podrá cuestionar la constitucionalidad de la misma, dado que el monto que está obligado a pagar estaría financiando otras actividades distintas a las enunciadas; esta es una de las mayores críticas a la tasa estudiada ya que frente a las limitaciones explicadas anteriormente los municipios intentan solventar gastos tratando de recaudar el máximo y no solo para llegar a solventar el monto del gasto de la prestación de ese servicio en particular. Aun cuando es difícil medir y hacer equitativa la ecuación costo servicio, en los municipios ni siquiera se intenta demostrar.

De los regímenes tributarios de los distintos municipios surgen tanto analogías como asimetrías. Por los tanto, es imprescindible el inicio del proceso de armonización ya que de esta manera se fortalecerá la recaudación en su conjunto, se reducirá la evasión y/o elusión tributaria y se facilitará el control, haciendo de esta manera a la Provincia de Buenos Aires y sus municipios, mas eficientes respecto a los tributos que, debería redundar en mayor productividad y empleo.

La armonización tributaria a nivel municipal en la provincia de Buenos Aires tiene por objeto eliminar las diferencias de fiscalidad entre las diferentes comunas. Esta disparidad de criterios resulta no neutra, se convierte entonces el proceso de armonización el medio por el cual los municipios afectados por estas distorsiones acordarán la estructura y el nivel de coerción de sus sistemas tributarios, minimizando los efectos de la tributación sobre las distorsiones de consumo y producción, independientemente de la localización geográfica.

Este proceso de armonización fiscal debe ser progresivo, orientado al funcionamiento correcto del mercado, eliminando o atenuando las distorsiones. Es decir, debe respetar la regla de la neutralidad.

El proceso de armonización Fiscal, puede ser lento ya que gira en el acuerdo de voluntades políticas; en tanto ello se logra, para la Tasa por Inspección por Seguridad e Higiene en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, proponemos establecer un parámetro de manera formal, es definir un criterio común a través del cual se unifique la determinación de la Tasa en toda la jurisdicción.

Situaciones similares, se dan con otros tributos a nivel Nacional, Provincial y aún con recursos parafiscales que atentan contra la producción, las exportaciones, el empleo y por ende sobre la misma obtención de recursos.

PALABRAS CLAVES

Municipios – Armonización Fiscal – Tasas – Distorsiones Fiscales- Producción -

OBJETIVO: Reflejar las coincidencias y disidencias en la aplicación de la Tasa en cuestión, sus efectos sobre la producción y la posibilidad de armonización.

METODOLOGÍA: Se analizará y compararán las ordenanzas fiscales de los municipios mencionados, donde marcaremos las coincidencias y las diferencias entre ellas. Se tomará en cuenta la jurisprudencia que existe, tanto de la Justicia Provincial, la Justicia federal, La comisión arbitral hasta llegar a mencionar la opinión de Nuestra Corte suprema al respecto. En un estudio descriptivo de la situación y sus consecuencias actuales

Analizaremos casos de campo con el cual dejaremos expresamente reflejado los diferentes criterios que los municipios tienen para la misma situación. De esta manera arribaremos a las conclusiones del presente trabajo, mediante un proceso inductivo-deductivo.

I. INTRODUCCION

El presente trabajo tiene como eje el análisis de la Armonización Fiscal de la **Tasa por Inspección por Seguridad e Higiene en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires**, para ello realizamos una síntesis de las características y el origen jurídico de la mencionada tasa, para luego comparar algunos casos distorsivos, que sirvan de análisis y conclusión sobre sus consecuencias económicas.

Frente a las crecientes tareas que tienen los municipios de brindar servicios en pos de mejorar la calidad de vida de la población, la creciente urbanización (muchas veces desorganizada y espontánea) que demanda urgentes obras de infraestructura, las necesidades insatisfechas, muchas veces crónicas de décadas y, el traspaso de responsabilidades a las comunas, no se ha producido un correlato ni en la coparticipación provincia – municipios, ni en la ampliación de las potestades tributarias.

Situación que ha llevado a un uso abusivo de las tasas municipales, sin una armonización, con dañinas consecuencias a las economías en su conjunto. Las causas originarias son variadas, además de las mencionadas, de carácter político-social, existen las de carácter jurídico – legal como la creación indiscriminada de tributos de afectación específica que se apropia la Nación, en virtud del art. 75 inc. 2 y 3 de la Constitución Nacional y que afectan la Coparticipación Federal, el incumplimiento y la no implementación de un nuevo régimen de Coparticipación Federal acorde con la cláusula transitoria sexta de la C.N que debió regir antes de la finalización del año 1996.

Todo ello ha llevado a que muchas veces se hayan impuesto tasas que no siempre cumplen los requisitos o cualidades propias de dichos tributos. En oportunidades es muy difícil vislumbrar cual es el servicio prestado ó que el mismo sirva para mejorar las actividades económicas; siendo en oportunidades, una mera causa fin, con objetivo fiscal recaudatorio para afrontar el gasto publico, en lugar de una causa eficiente y eficaz donde se contemple la capacidad contributiva, sus efectos sobre los mercados, sobre los precios relativos ó para propender a una mejor productividad, mayor empleo y alentar exportaciones.

El artículo 5º de **la Constitución Nacional** establece: *“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada provincia el goce del ejercicio de sus instituciones”*.

A su vez el art. 123º especifica: *“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, económico y financiero”*

Surge así palmariamente por el texto de nuestra Carta Magna, que las provincias tienen poder tributario originario inherente, al conservar todo el poder no delegado al Gobierno Federal (art. 121º), mientras que el poder tributario de los municipios es delegado por las provincias, a efectos de asegurar su autonomía económica y financiera, para el cumplimiento de sus obligaciones.

En este contexto, nuestra Corte Suprema dejó sentado en 1870 que: *“La cuestión municipal le compete a cada provincia, sin que pueda ser sometido dicho régimen a la legislación del Congreso Nacional, ni caer bajo la órbita del Poder Judicial”*.

No ha variado significativamente la situación de los Municipios al imponer tasas que gravan el ejercicio de actividades económicas a partir de la reforma constitucional, ya que

los mismos se encuentran subordinados y deben observar, lo establecido en la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Buenos Aires, el Convenio Multilateral, la Ley de Coparticipación (L. 23.548) y el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. La autonomía Municipal los convierte en integrantes de un sistema federal de gobierno donde coexisten tres niveles estatales con potestades diferentes.

La **Constitución de la Provincia de Buenos Aires** establece en el Art. 190º la existencia de los municipios y delimita en el Art. 192º sus atribuciones entre las cuales esta el apartado 5: *“Votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo; administrar los bienes raíces municipales, con facultad de enajenar tanto éstos como los diversos ramos de las rentas del año corriente; examinar y resolver sobre cuentas del año vencido, remitiéndolas enseguida al Tribunal de Cuentas.*

..... Las ordenanzas impositivas mantendrán su vigencia hasta que sean modificadas o derogadas por otras. El presupuesto será proyectado por el departamento ejecutivo y el deliberativo no está facultado para aumentar su monto total. Si aquél no lo remitiera antes del 31 de octubre, el Concejo Deliberante podrá proyectarlo y sancionarlo, pero su monto no podrá exceder del total de la recaudación habida en el año inmediato anterior....

Toda ordenanza especial que autorice gastos no previstos en el presupuesto, deberá establecer los recursos con que han de ser cubiertos”.

A su vez el apartado 6 reza: 6. *“Dictar ordenanzas y reglamentos dentro de estas atribuciones”. Y el 7 agrega: “Recaudar, distribuir y oblar en la Tesorería del Estado las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito para las necesidades generales, sin perjuicio de que el Poder Ejecutivo nombre funcionarios especiales para este objeto,...”*

Se Configura así esa autonomía delegada: Votar su presupuesto con los recursos para costearlo. Existencia de ordenanzas impositivas que dicta conjuntamente con la competencia tributaria de Recaudar, distribuir y oblar en la Tesorería del Estado las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito para las necesidades generales.

La provincia a través de la **Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Buenos Aires**: demuestra que, ejerce el control y al adherirse a los pactos y convenios: delimita aún más: la autonomía municipal.

El Art. 29, de la mencionada ley reafirma: *“Corresponde al Concejo sancionar las Ordenanzas Impositivas y la determinación de los recursos y gastos de la Municipalidad. Las Ordenanzas Impositivas que dispongan aumentos o creación de impuestos o contribuciones de mejoras, deberán ser sancionadas en la forma determinada por el artículo 193º inciso 2), de la Constitución de la Provincia, a cuyo efecto se cumplirán las siguientes normas”.*

La LOM, deja en claro, como se observa, que deben hacerlo con límites de la constitución provincial, la cual en su art. 193 inc 2) determina: *“Todo aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras, necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante **y un número igual de mayores contribuyentes** de impuestos municipales”.* Situación está última que, no siempre se cumple.

El Art. 24, de la LOM, establece la atribución de la creación de las normas propias de la comuna: *“Las ordenanzas”* que, darán nacimiento a las tasas. *“La sanción de las ordenanzas y disposiciones del Municipio corresponde con exclusividad al Concejo*

Deliberante". El art. 26, a su vez establece el poder de policía para "asegurar el cumplimiento de sus normas".

En el Art.27 se establece como atribución del consejo deliberante también la potestad para establecer: "1.La radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales.."5.Las obligaciones de los vecinos respecto de los servicios de la Municipalidad y de los escribanos con relación al pago de los tributos municipales en ocasión de los actos notariales de transmisión o gravamen de bienes." "8 Las condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los sitios públicos, los lugares de acceso público y los baldíos". y "10.La elaboración, transporte, expendio y consumo de materias o artículos alimentarios, exigiendo el cumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial que establezcan las normas de aplicación, así como también el certificado de buena salud de las personas que intervengan en dichos procesos."

El art. 59 de la Ley provincial 12396, sustituyó el artículo 31 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, por el siguiente: "Artículo 31.- La formulación y aprobación del presupuesto deberá ajustarse a un estricto equilibrio fiscal, no autorizándose gastos sin la previa fijación de los recursos para su financiamiento. Todo desvío en la ejecución del presupuesto requerirá la justificación pertinente ante el organismo competente del Poder Ejecutivo provincial, el que deberá expedirse de conformidad al procedimiento que establezca la reglamentación."

El art. 32 reafirma la Constitución provincial: "Las Ordenanzas Impositivas, regirán mientras no hayan sido modificadas o derogadas".

La Ley N° 23.548, de Coparticipación Federal de Impuestos, dispone en su artículo 9° inciso b) que la adhesión de las provincias al régimen estatuido por dicho cuerpo legal implica la obligación de no aplicar por sí y por lo organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos de acuerdo con el texto legal mencionado. Por otra parte, el inciso g) de dicho artículo 9° obliga a las provincias "a establecer un sistema de distribución de los ingresos que se originen en esta ley para los municipios de su jurisdicción, el cual deberá estructurarse asegurando la fijación objetiva de los índices de distribución y la remisión automática y quincenal de los fondos".

En el Pacto Fiscal para la Producción y el Empleo: Se estableció:"Que los Señores Gobernadores han acordado la adopción de políticas uniformes que armonicen y posibiliten el logro de la finalidad común de crecimiento de la economía nacional y reactivación de las políticas regionales....", en el apart. 2, 2do. Párrafo: "... se promoverá la derogación de las tasas municipales que afecten los mismos hechos económicos que los impuestos provinciales detallados en los párrafos anteriores... Igual actitud se seguirá respecto de las tasas municipales en general, en los casos que no construyan la retribución de un servicio efectivamente prestado, o en aquellos supuestos en los que excedan el costo que derive de su prestación".

Como es manifiesto, en dicho Pacto, acordaron en dejar sin efecto las tasas municipales que se apliquen sobre los mismos hechos económicos de los impuestos provinciales y también cuando no exista una contraprestación efectiva con los servicios prestados o cuando el costo de las mismas sea superior a estos.

Igualmente, en la mayoría de los casos, se complica la relación entre el monto y la contraprestación, aunque dicha justificación no se ha intentado ni acreditado en el presente caso.

Así se limitó la potestad tributaria de los municipios: respecto a las tasas; debido al agotamiento impositivo por la Nación y la Provincia. Los acuerdos y pactos fiscales firmados por la Nación y provincias, buscaron la Armonización del sistema tributario en los 3 niveles de gobierno.

Esto fue cumplido sólo en una pequeña parte por las provincias y los municipios, las crisis internacionales y nacionales, primero; con el gran aumento del gasto social consecuente, después y, por el impuesto inflacionario, por último, donde en muchos casos, para cubrir el gasto ó hacer obras, se trató de establecer tasas sin contraprestación alguna como la tasa de Abasto, tributos en clara violación a la Ley de Coparticipación (combustibles) e incluso tributos con inexistencia de local.

El Art. 35 Del **Convenio Multilateral**, impone una restricción que dice: *“En el caso de actividades objeto del presente convenio, las municipalidades, comunas y otros entes locales similares de las jurisdicciones adheridas, podrán gravar en concepto de impuestos, tasas, derechos de inspección o cualquier otro tributo cuya aplicación les sea permitida por las leyes locales sobre los comercios, industrias o actividades atribuibles a dichos fiscos adheridos como resultado de la aplicación de las normas del presente convenio. La distribución de dicho monto imponible entre las jurisdicciones citadas se hará con arreglo a las disposiciones previstas en este convenio si no existiere un acuerdo interjurisdiccional que reemplace la citada distribución en cada jurisdicción provincial adherida. Cuando las normas legales vigentes en las municipalidades, comunas y otros entes locales o similares de las jurisdicciones adheridas, sólo permitan la percepción de los tributos en aquellos casos en que exista local, establecimiento y oficina donde se desarrolle la actividad gravada, las jurisdicciones referidas en las que el contribuyente posea la correspondiente habilitación, podrán gravar en conjunto el 100% del monto imponible atribuible al fisco provincial.*

Las disposiciones de este artículo no comprometen a las jurisdicciones respecto a las cuales controvierta expresas disposiciones constitucionales”.

La función primordial del Régimen del Convenio Multilateral (CM), su esencia, es sin duda alguna la “distribución de base imponible” en forma equitativa y “el acotamiento de las potestades tributarias”. Con el mismo objetivo, pero hacia las Municipalidades, el CM estableció en su artículo 35, lo que se conoce doctrinariamente como el “sub-convenio”, disponiendo la forma en que se distribuirá la base imponible entre los Municipios de una misma Provincia, con el objeto de evitar superposiciones tributarias, e imponiendo un tope a la potestad tributaria de los municipios, el cual consiste en que sólo podrán gravar hasta el límite de los ingresos brutos atribuibles a la Provincia a la cual pertenecen.

Los distintos métodos para medir el quantum de la tasa (ingresos brutos, personal ocupado, metros cuadrados, etc.), como así también de la determinación de las alícuotas aplicables conlleva a alterar los distintos componentes que intervienen en la liquidación del tributo (base imponible, alícuotas, parámetros de imposición etc.).

La diversidad de parámetros, hace que los contribuyentes tengan incertidumbre ante el cambio de parámetros, el cual a veces se produce imprevistamente por una ordenanza de un año a otro y sin participación de los principales contribuyentes.

Consideramos que resulta necesaria una disposición con acuerdo de todas las provincias para unificar la base de imposición de la tasa que aquí nos ocupa a nivel País, tal como se dispone para el Impuesto a los Ingresos Brutos, o en su defecto, a nivel Provincial haciendo uso de las suscripciones de Convenios Intermunicipales.

Acorde con el articulado mencionado, si no existiere un acuerdo interjurisdiccional que reemplace las disposiciones previstas en el CM, la distribución se deberá efectuar en igual forma que la establecida en el CM.

Para ello, en primer lugar, se debe determinar el Coeficiente Unificado Provincial; Luego se aplica la misma metodología, pero esta vez a nivel Municipal, es decir, se debe determinar un coeficiente a nivel Municipal teniendo en cuenta TODOS los Municipios de la Provincia, en los cuales el contribuyente ejerza actividades. Situación harto compleja en una provincia con 135 municipios.

Calculado el coeficiente para cada comuna, se debe determinar en cuales existe asentamiento o no, aplicando a tal efecto, el procedimiento establecido en el tercer párrafo.

En aquellos casos en que exista local, establecimiento u oficina donde se desarrolle la actividad gravada, en las que el contribuyente posea la correspondiente habilitación, podrán gravar en su conjunto el 100% (ciento por ciento) del monto atribuible al fisco provincial; se produce así un atraimiento de los ingresos que se generan en otras comunas (todos ellos perteneciente a un mismo fisco provincial) en los cuales el contribuyentes NO posea un lugar fijo de negocios.

Pero ante la posibilidad que coexistan comunas que tomen parámetros diversos para liquidar la tasa correspondiente (tales como ingresos, cantidad de personal, superficie afectada, etc.), se define que el municipio que disponga como base imponible los ingresos brutos, no podrá gravar aquellos ingresos generados en otros municipios con local habilitado que tomen otro tipo de parámetros (personal afectado, superficie ocupada, etc.) dejando así, una deformidad en el planeamiento fiscal.

Basado en todos estos antecedentes, nos hemos abocado al estudio de la tasa de Seguridad e Higiene, para lograr encontrar una unificación de parámetros provechosa tanto para los municipios en general y para el contribuyente en particular (que pueda sentir que los parámetros no varíaran según convenga, causando inseguridad jurídica).

La tasa de seguridad e higiene, de los municipios de la provincia estudiados, sirve para el control de los comercios, locales industriales y profesionales con el fin de que se encuentren mantenidos en buena forma y de acuerdo a las normas vigentes para el caso, lo que deviene en un beneficio para toda la Comuna, esto es, el relacionado con el mantenimiento de la **salubridad y seguridad pública**.

La prestación puede ser efectiva o potencialmente efectiva, ya que, más allá de que a un comercio determinado no se le efectúe la inspección correspondiente, bastaría con que la misma ocurra en otros establecimientos y que en cualquier momento pueda efectuarse en forma efectiva en el local de dicho comerciante para que le sea exigible el pago del tributo el servicio se presta y por ende, se cumple con la finalidad de proteger la seguridad y salubridad de la población.

La doctrina en general, establece que el concepto de tasas debe guardar razonable proporción con el costo global del servicio que retribuye, cuando lo recaudado por la tasa exceda la razonable proporción que debe existir con relación a su costo por el servicio prestado en el texto normativo, el contribuyente podrá cuestionar la constitucionalidad, dado

que el monto que está obligado a pagar estaría financiando otras actividades distintas a las enunciadas; esta es una de las mayores críticas a la tasa estudiada ya que frente a las limitaciones explicadas anteriormente los municipios intentan solventar gastos tratando de recaudar el máximo y no solo para llegar a solventar el monto del gasto de la prestación de ese servicio en particular.

Aun cuando es difícil medir y hacer equitativa la ecuación costo - servicio, en los municipios ni siquiera se intenta demostrar.

De los sistemas tributarios de los distintos municipios surgen tanto analogías como asimetrías. Por lo tanto, es imprescindible el inicio del proceso de armonización ya que de esta manera se fortalecerá la recaudación en su conjunto y se reducirá la evasión tributaria facilitando el control, evitándose desplazamientos de actividades económicas, distorsiones de precios relativos, creando formas jurídicas inadecuadas y haciendo de esta manera a la Provincia de Buenos Aires y a los municipios en un lugar más justo y equitativo, para el desempeño de actividades, entre otras consecuencias.

II. ANALISIS COMPARATIVO de ORDENANZAS MUNICIPALES

Las Tasas al igual que cualquier Tributo se estructuran de la misma manera, por tal razón analizaremos distintos aspectos y elementos de la misma.

1.- Hecho Imponible

A continuación analizaremos los distintos Hechos Imponibles de la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene en nueve municipios del Gran Buenos Aires.

Municipalidad de Vicente López	Artículo 144º: Por los servicios generales de zonificación y control de la seguridad e higiene del medio ambiente que conforma el partido y los servicios específicos de inspección destinados a preservar la seguridad y salubridad e higiene, efectuados en comercios, industrias, prestadores de servicios aunque se trate de servicios públicos y que se desarrollen en locales, establecimientos y/u oficinas se abonará anualmente el tributo que las Ordenanzas Impositivas vigentes establezcan.
---------------------------------------	---

Municipalidad de San Fernando	ARTÍCULO 123º: Por los servicios de inspección destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene, así como la continuidad de las condiciones de habitabilidad de los comercios, industrias, depósitos de mercaderías o bienes de cualquier especie, lugares de espectáculos públicos, de juegos de azar y /o entretenimiento, actividades de servicios y actividades asimilables a tales, aun cuando se trate de servicios públicos, que se desarrollen en locales, establecimientos, oficinas u otros lugares y /o toda actividad lucrativa que se desarrolle en el Partido de San Fernando en forma accidental, habitual, o susceptible de habitualidad , tengan o no local y /o establecimiento habitable, se abonará la tasa que a tales efectos se establece en la Ordenanza Impositiva. “
--------------------------------------	--

<p>Municipalidad de General San Martín</p>	<p>ARTICULO 178º: Por los servicios efectivos o potenciales de zonificación, localización y/o inspección de todo tipo de instalaciones en locales, oficinas, establecimientos comerciales, industriales, estructuras, o en predios donde se lleven adelante trabajos de construcción, obras civiles o de montaje, ya sean propios, cedidos, donados o alquilados, destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene en comercios, industrias, depósitos de mercaderías o bienes de cualquier especie, en toda actividad de servicios o asimilables a tales, servicios públicos explotados por entidades privadas, estatales, autárquicas y/o descentralizadas y/o de capital mixto que realicen actividades económicas que se desarrollen en locales, establecimientos, oficinas y/o cualquier otro lugar o predio, o parte de los mismos, aunque el titular de los mismos por sus fines fuera responsable exento, se desarrollen en forma accidental, habitual, susceptible de habitualidad o potencial, aún cuando fuera ejercida en espacios físicos habilitados por terceros, y/o toda actividad de carácter oneroso que se ejerza en jurisdicción del Municipio, realizada en espacio público o privado, se abonará la tasa establecida en esta Ordenanza.-</p> <p>ARTICULO 179º: Toda persona física o jurídica, que desarrolle actividades económicas de cualquier naturaleza, en jurisdicción del Municipio, inclusive aquellas que, por su modalidad operacional, lleven adelante las mismas sin tener local o representante legal para su habilitación comercial y/o industrial, o lo hagan dentro de predios habilitados por terceros, en virtud del desarrollo susceptible de habitualidad y/o potencialidad, deberá inscribirse en el Registro Municipal Permanente de actividades económicas en tiempo y forma que se determine al efecto. La no inscripción en el Registro dará lugar a la aplicación de sanciones y penalidades establecidas por esta Ordenanza.-</p>
---	---

<p>Municipalidad de Morón</p>	<p>Artículo 132º: Por los servicios de inspección, practicados de conformidad con las disposiciones vigentes respecto al ejercicio del poder de Policía Municipal previsto en el artículo 75º inciso 30 de la Constitución Nacional, destinados a preservar las condiciones ambientales, de salud, seguridad e higiene, laborales, productivas y sociales, controles de metrología; en establecimientos, locales, depósitos, unidades habitacionales, oficinas, dependencias administrativas afectadas total o parcialmente a actividades vinculadas con la explotación económica del sujeto pasivo (primaria y/o secundaria). Son sujetos pasivos y están obligados a abonar la Tasa cuyas características y condiciones se establecen en la presente Ordenanza y por las distintas disposiciones tarifarias y/o tributarias que se dicten al respecto: las personas físicas y jurídicas que desarrollan con carácter habitual, esporádica o susceptible de habitualidad, actividades vinculadas con la transacción de bienes y/o servicios con carácter oneroso o no, dentro del Partido de Morón, su territorio federal y/o provincial, sean ellas comerciales, industriales, financieras, de servicios públicos o privados, concesiones de obras públicas.</p>
--------------------------------------	---

Municipalidad de Hurlingham	ARTICULO 132º: Por los servicios de inspección, practicados de conformidad con las disposiciones vigentes respecto al ejercicio del poder de Policía Municipal previsto en el Artículo 75 inciso 30 de la Constitución Nacional, destinados a preservar las condiciones ambientales, de salud, seguridad e higiene, laborales, productivas y sociales, controles de metrología; en establecimientos, locales, depósitos, unidades habitacionales, oficinas, dependencias administrativas afectadas total o parcialmente a actividades vinculadas con la explotación económica del sujeto pasivo (primaria y/o secundaria). Son sujetos pasivos y están obligados a abonar la Tasa cuyas características y condiciones se establecen en la presente Ordenanza y por las distintas disposiciones tarifarias y/o tributarias que se dicten al respecto: las personas físicas y jurídicas que desarrollan con carácter habitual, esporádica y susceptible de habitualidad, actividades vinculadas con la transacción de bienes y/o servicios con carácter oneroso o no, dentro del Partido de Hurlingham, su territorio federal y/o provincial, sean ellas comerciales, industriales, financieras, de servicios públicos o privados, concesionarios de obras públicas.
------------------------------------	---

Municipalidad de Ituzaingo	Artículo 4.1: Por los servicios generales de inspección y control de la seguridad e higiene del medio ambiente que conforma el Partido, destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene en donde se desarrollen actividades sujetas al Poder de Policía Municipal, como las comerciales, industriales, de locaciones de obras y servicios, como así también toda clase de actividades ubicadas en jurisdicción de estaciones ferroviarias, territorio federal, aún cuando se trate de servicios públicos o concesión de obras públicas, o cualquier otra actividad de características similares a las enunciadas precedentemente, a título oneroso, lucrativo o no, realizados en forma habitual o esporádica, cualquiera sea la naturaleza del sujeto que lo preste, incluidas las Sociedades Cooperativas, se abonará el tributo que fije la Ordenanza Impositiva en el modo, forma, plazo y condiciones que al efecto establezca el Departamento Ejecutivo.
-----------------------------------	---

<p>Municipalidad de La Matanza</p>	<p>Artículo 140.- Por los servicios de inspección destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene en comercios, industrias, depósitos de mercaderías o bienes de cualquier especie, toda actividad de servicios o asimilables a tales, servicios públicos explotados por entidades privadas, estatales, provinciales, autárquicas y/o descentralizadas y/o de capital mixto que realicen actividades económicas que se desarrollen en locales, establecimientos, oficinas y/o cualquier otro lugar aunque el titular del mismo por sus fines fuera responsable exento, se desarrollen en forma accidental, habitual, susceptible de habitualidad o potencial, aún cuando fuera ejercida en espacios físicos habilitados por terceros, y/o toda actividad lucrativa que se ejerza en jurisdicción del Municipio, realizada en espacio público o privado, se abonará la tasa establecida en esta ordenanza.</p>
---	--

<p>Municipalidad de Tres de Febrero</p>	<p>Artículo 4.1. Comprende los servicios de inspección destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene, laborales, productivas y sociales, y la publicidad o propaganda realizada en los lugares habilitados siempre que no ocupen la vía pública, en relación a comercios, industrias o servicios asimilables a tales, aún cuando se trate de servicios públicos, que se desarrollen en locales, establecimientos, oficinas, depósitos, unidades habitacionales, dependencias administrativas afectadas total o parcialmente a actividades vinculadas con la explotación económica del sujeto pasivo.</p> <p>Son sujetos pasivos y están obligados a abonar esta Tasa las personas físicas y jurídicas que desarrollen con carácter habitual, esporádica o susceptible de habitualidad, actividades vinculadas con la transacción de bienes y/o servicios con carácter oneroso, dentro del Partido de Tres de Febrero, sean ellas comerciales, industriales, financieras, de servicios, públicos o privados y concesiones de obras públicas.</p>
--	--

Como surge palmariamente del cotejo anterior encontramos deferentes criterios para determinar el Hecho Imponible de la Tasa de referencia, según el municipio; a saber:

Respecto del servicio:

- a) “Por los servicios de inspección destinados a preservar la seguridad y salubridad e higiene ...”
- b) “Por los servicios de **inspección** destinados a preservar la seguridad, salubridad e higiene, así como la **continuidad de las condiciones de habitabilidad...**”
- c) “...Por el servicio efectivo o **potencial** de inspección...”

- d) "...Por los servicios generales de **zonificación** ..."
- e) "...Por los controles de **metrología**...."
- f) "... Por verificación y control de la seguridad e higiene del medio ambiente..."
- g) "...Por los servicios de inspección, practicados de conformidad con las disposiciones vigentes respecto al ejercicio del poder de Policía Municipal previsto en el artículo 75º inciso 30 de la Constitución Nacional..."

Respecto de los establecimientos ó emplazamientos:

- a) "...comercios, industrias, prestadores de servicios aunque se trate de servicios públicos..."
- b) "...comercios, industrias, **depósitos de mercaderías o bienes de cualquier especie**, lugares de espectáculos públicos, de juegos de azar y /o entretenimiento, actividades de servicios y **actividades asimilables a tales**, aun cuando se trate de servicios públicos que se desarrollen en locales, establecimientos, oficinas **u otros lugares**..."
- c) "...todo tipo de instalaciones en locales, oficinas, establecimientos comerciales, industriales, **estructuras**, o en **predios donde se lleven adelante trabajos de construcción, obras civiles o de montaje**,...."
- d) "...la publicidad o propaganda realizada en los lugares habilitados **siempre que no ocupen la vía pública**,..."
- e) "...tengan o no local y /o establecimiento habitable...."
- f) "...También estarán alcanzados por la Tasa, las empresas **instaladas fuera del distrito**, que ejerzan actividades lucrativas dentro de la jurisdicción de este Municipio (vigilancia, limpieza, catering, etc.) **aun para los casos en que no cuenten con espacios físicos que requieran habilitación Municipal**..."
- g) "...servicios públicos explotados por entidades privadas, estatales, autárquicas y/o descentralizadas y/o de capital mixto,..."
- h) "...que se desarrollen en locales, establecimientos, oficinas y/o **cualquier otro lugar o predio, o parte de los mismos**,..."
- i) "...que se ejerza en jurisdicción del Municipio, **realizada en espacio público o privado**..."
- j) "...unidades **habitacionales**...."
- k) "... ubicadas en jurisdicción de estaciones ferroviarias, territorio federal, ..."
- l) "... sean ellas comerciales, industriales, **financieras**, de servicios, públicos o privados y concesiones de obras públicas."
- ll) "...incluidas las **Sociedades Cooperativas**,...."

Respecto de los sujetos pasivos y el carácter económico de sus actividades:

- a) "...**toda actividad lucrativa** que se desarrolle en el Partido..."
- b) "...**toda actividad de carácter oneroso** que se ejerza en jurisdicción del Municipio,..."
- c) "...transacción de bienes y/o servicios con carácter oneroso **o no**,..."
- d) "...a título oneroso, lucrativo o no,..."
- e) "...en forma accidental, habitual, o susceptible de habitualidad, ó potencial..."

Con tanta disparidad de criterios caben las siguientes preguntas y cuestionamientos:

- ¿Cual es la relación de: "metrología", "medio ambiente" con "Seguridad e Higiene"?
- ¿El Hecho Imponible de la Tasa por Seguridad e Higiene es por Verificación y Control o el Servicio de Inspección?
- ¿La prestación del servicio es efectiva o potencial y, de ser potencial, cual es su alcance y limite?
- ¿Se requiere local habilitado o no?
- ¿Tiene potestad el Municipio para gravar jurisdicción Federal, provincial, entes autárquicos y descentralizados estatales? A título de ejemplo ¿un Juzgado Federal ó provincial se haya alcanzado?, ¿Una Universidad Nacional ó un Hospital Nacional, se haya alcanzado?; ¿y las oficinas de ARBA ó la AFIP?
- Gravar estaciones ferroviarias ó responsables exentos y entes con concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo, ¿no atenta contra las Cláusulas Constitucionales del Progreso y el comercio según art. 75 inc. 18 y 19 de la CN?
- ¿Se puede inspeccionar y gravar, unidades habitacionales
- ¿Los bancos, bajo superintendencia del BCRA, incluido el BAPRO, que tiene inmunidad constitucional por el Pacto de San José de Flores y tiene control de la legislatura provincial exclusivamente, pueden ser inspeccionados y gravados?
- ¿Un Centro de Jubilados, una Sociedad de Fomento ó Centro Vecinal, una Mutual, una cooperativa de trabajo, una sociedad de beneficencia, un museo, la cooperadora escolar, etc que no realizan actividad lucrativa alguna se hallan alcanzados?
- ¿Se puede gravar a entes que no tienen local en la jurisdicción, producen y facturan en otra jurisdicción y tan solo hacen la distribución de un servicio de catering ó reparto en el municipio?
- ¿El Correo Argentino se halla alcanzado?, ¿no sería ello gravar las tasas postales que son del Tesoro Nacional?
- ¿Cuál sería la base imponible de una actividad no lucrativa y/o sin Capacidad Contributiva?

Muchas de tales preguntas encuentran su respuesta en los fallos de la justicia o en los fallos de la Comisión Arbitral, que es la instancia administrativa superior. Otras son hipotéticas ya que nunca se han presentado, pero a la luz de cómo están redactadas las normativas, podrían ser susceptibles de ocurrir alguna vez.

A nuestro entender el Hecho Imponible de la tasa de referencia es la Prestación de Servicios, los cuales pueden ser de Inspección, verificación, control u otros. Sea de manera efectiva o Potencial, dicha postura es ratificada por la Justicia. Lo que es aún mas complejo es el tema del Local Habilitado, ya que tal cuestión trae aparejada infinidad de problemas en la asignación de la base imponible. Al no poseer un lugar físico se dificulta el control y se agudiza el problema de la fiscalización. En tal sentido la Provincia de Buenos Aires a través de una modificatoria a la Ley Orgánica Municipal (LOM) determinó que debe existir local habilitado. Sin embargo municipios como Campana nombra a sus grandes contribuyentes "Agentes de Retención" y al momentos de abonar a sus proveedores les retienen la tasa en cuestión.

2.- Base Imponible

En las relaciones jurídicas tributarias el hecho imponible pone de manifiesto la existencia de una capacidad económica en los sujetos, pero para que el impuesto pueda ser aplicado, este hecho debe valorarse de alguna manera, normalmente en unidades monetarias.

La base imponible es en definitiva la magnitud que se utiliza en cada impuesto para medir la capacidad económica del sujeto.

Del análisis de los Bases Imponibles contemplados en los distintos fiscos municipales se desprenden los siguientes planteos, a saber:

“...se considera base imponible a los ingresos brutos devengados...”

“...El tributo mínimo a ingresar estará determinado por la cantidad de titulares y el número de personas en relación de dependencia...”

“...la superficie en metros cuadrados (m²) afectada a la actividad....”

“...La zonificación de acuerdo con la Ordenanza Impositiva...”

“...Para el cálculo del Monto Mínimo se considerará el Nivel de Complejidad Ambiental (NCA), alcanzado por la Industria, determinado por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, de acuerdo a lo establecido en la Ley Provincial N° 11.459 de Radicación Industrial y su Decreto Reglamentario 1741/96...”

“...El o los rubros habilitados, según categoría establecida en la Ordenanza Fiscal e impositiva...”

“...Base Zonal: La asignada en función de la localización del establecimiento comercial, industrial o de servicios, de acuerdo a que el frente de dicho establecimiento fuese a: A1) Calle Común; A2) Calle Diferencial...”

En líneas generales encontramos cuatro criterios para la determinación del Hecho Imponible:

A.- Criterio de zonificación

Establece que en función de una asignación preestablecida de acuerdo a la ubicación geográfica dentro del municipio se determinan los diferentes importes a abonar por la Tasa de Referencia. Lo cual trae problemas de diferente índole como ser que contribuyentes de un mismo barrio o incluso de una misma manzana abonen un importe diferente y también un mismo contribuyente que posee un local con salida a dos calles que esté alcanzado por la tasa de manera diferencial si establece como domicilio una u otra puerta.

B.- Criterio de Ingresos

Establece que la Tasa de referencia se determina por los ingresos brutos devengados durante el periodo fiscal. El cual pareciera ser el mejor criterio, salvo algunas diferencias, ya que existe solo una manera de determinar los mismos.

C.- Criterio de la Base Imponible Especial

Este criterio se establece, generalmente, para operaciones de comisionistas, consignatarios o cualquier otra actividad de intermediación en general. La misma determina una alícuota diferencial sobre la comisión, consignación, diferencia entre el precio de compra y el precio de venta, etc. Lo cual, en principio nos parece correcto ya que no debiera ser alcanzado por el régimen general.

D.- Criterio de los mínimos especiales

Este criterio está constituido por los importes mínimos que establezca la Ordenanza Impositiva para las diferentes actividades. Cada municipio establece una escala de mínimos a discreción. Es importante destacar que, generalmente, este criterio determina "PISOS" de tributación lo cual se diferencia con los importes Fijos, los que son importes mínimos y máximos a la vez.

Pero a estos cuatro criterios se le adiciona que en el caso de establecer alguno de ellos el fisco, generalmente, determinará que el importe correspondiente a abonar será el mayor. De esta manera contradice el límite establecido en el Art: 35 de la ley de convenio multilateral.

3.- Interjurisdiccionalidad de la Tasa

Volviendo al Convenio Multilateral del 18/08/77, el artículo 35, intenta evitar la doble o múltiple imposición interna, estableciendo tres pautas para distribuir la base imponible correspondiente a la jurisdicción provincial entre los municipios de la misma.

1.- El Convenio Multilateral distribuye la base imponible del impuesto sobre los ingresos brutos entre las jurisdicciones adheridas al mismo, de acuerdo con parámetros económicos relevantes, el primero de dichos criterios determina que las municipalidades podrán gravar en concepto de tasas, derechos de inspección o cualquier otro tributo únicamente la parte de ingresos brutos atribuibles a dichos fiscos adheridos como resultado de la aplicación del Convenio.

2.- La segunda de las pautas determina que la base imponible provincial se atribuirá a los municipios de la jurisdicción de acuerdo con las normas previstas en el Convenio Multilateral, es decir, sobre la base de los parámetros económicos que el mismo establece.

3.- El tercer párrafo del artículo 35 establece que cuando las normas legales vigentes en los municipios sólo permitan la percepción de los tributos cuando exista local, establecimiento u oficina en donde se desarrolle la actividad gravada, las jurisdicciones referidas en las que el contribuyente posea la correspondiente habilitación, podrán gravar en conjunto el cien por ciento (100%) del monto imponible atribuible al fisco provincial.

En un primer análisis de la compleja situación se establece que los contribuyentes que posean varios locales en una misma jurisdicción, en este caso, en la Provincia de Buenos Aires están sujetos a la aplicación del artículo N° 35 de la ley de convenio multilateral. Por lo tanto tomando como base la determinación del convenio multilateral el se encuentra reflejado en su Declaración Jurada Anual (Formulario CM 05) se determinará los coeficientes Intermunicipales, la sumatoria de los mismos deberá ser igual a 1 (uno), es decir que se deberá distribuir el ciento por ciento de la base imponible.

En algunos municipios se establece que NO es necesario que se posea LOCAL, para que surja la exigibilidad del tributo mientras que en otros SI.

Por lo tanto nos surge el siguiente cuestionamiento ¿Es posible asignar base imponible a un municipio donde no existe local?

Lo cual trae el siguiente problema práctico:

Un contribuyente se encuentra inscripto en el Convenio Multilateral, se dedica a la prestación de servicios. Posee local habilitado en La Matanza y presta servicios en el Municipio de Quilmes donde no tiene local.

La Matanza determinará que el 100% de la base imponible de Buenos Aires le corresponde, ya que su ordenanza establece que debe poseer local habilitado, por lo que no permitirá detraer de su base la parte de Quilmes.

Quilmes, por su parte, tomará como suya los ingresos que este contribuyente genere en su municipio. Esto genera un problema de liquidación por incompatibilidad de la legislación vigente.

4.- No integra la base imponible- Deducciones

Si bien la determinación de la base imponible es distinta en cada municipio los conceptos que no integran la base imponible y los que se deducen también son diferentes.

En el punto precedente el problema radica paradójicamente en la omisión del concepto ya que se mencionan cuestiones diferentes.

A modo de ejemplo: algunos municipios mencionan "**al impuesto determinado sobre los Ingresos Brutos devengado**, en el periodo, en relación a la base imponible atribuida a esta Comuna".

Es decir, que aquellos que no lo mencionan dicho importe forma parte de la base imponible lo cual genera el efecto piramidación del impuesto o efecto cascada donde se calcula impuesto sobre impuesto. Otro ejemplo con igual tratamiento sería la venta de Bienes de Uso.

Conclusión, no se deduce de la base imponible, los tributos que se hubieran abonado sobre esa misma base imponible, sino que se considera la base imponible con los tributos pagados sobre la misma.

III.- ORDENANZAS TARIFARIAS

A los efectos de la aplicación de la escala especial se entenderá por industria todos aquellos establecimientos donde, a través de un proceso de tipo industrial, se produzca la transformación de materias primas en productos manufacturados.

Se establece una alícuota progresiva de 0,005%; 0,006% y 0.007%

Para la escala general, para contribuyentes de pago mensual; se establece una alícuota progresiva de 0,005%; 0,006%; 0.007% y 0.008%.

<http://www.lamatanza.gov.ar/Documents/Economia/PDF/2013/OrdTarifaria23837.pdf>

Morón:

Artículo 20°: Los contribuyentes se encuentran divididos de acuerdo a su actividad en Sector Industrial y Comercial y/o Prestación de Servicios. Además establece las alícuotas y mínimos que gravan las distintas actividades.

1) El Sector Industrial deberá tributar el monto que surja de aplicar a los Ingresos Brutos del bimestre, la alícuota que corresponda de acuerdo al Nivel de Complejidad Ambiental (NCA), alcanzado por la Industria, determinado por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, de acuerdo a lo establecido en la Ley Provincial N° 11.459 de Radicación Industrial y su Decreto Reglamentario 1741/96

De \$22.574 a \$225.739 de venta bimestral. 3,625 %.

De \$225.739,01 a \$376.231 de venta bimestral. 5,80 %.

De \$376.231,01 a \$647.107 de venta bimestral. 7,25%.

De \$647.107,01 a \$5.000.000 de venta bimestral. 10,15%.

De \$5.000.000,01 a \$10.000.000 de venta bimestral 10,575%.

De \$10.000.000,01 a \$15.000.000 de venta bimestral 11%.

De \$15.000.000,01 a \$20.000.000 de venta bimestral 12 %.

De \$20.000.000,01 en adelante, de venta bimestral 13,5 %.

2) Para el Sector Comercio y/o Prestación de Servicios deberán tributar por bimestre una alícuota de los ingresos brutos del bimestre de acuerdo a lo establecido en el punto 2.2. con la excepción prevista en el artículo 165º inciso 1 de la Ordenanza Fiscal, respecto de los montos fijos.

ALICUOTAS :

De \$40.300,00 a \$65.150,00 de venta bimestral. 3,80%.

De \$65.150,01 a \$80.400,00 de venta bimestral. 4,35 %.

De \$80.400,01 a \$96.300,00 de venta bimestral. 5,00 %.

De \$96.300,01 a \$115.800,00 de venta bimestral. 5,80 %

De \$115.800,01 a \$140.000,00 de venta bimestral. 7,25%

De \$140.000,01 a \$190.000,00 de venta bimestral. 8,70%

De \$190.000,01 a \$700.000,00 de venta bimestral. 9,50 %

De \$700.000,01 a \$1.500.000,00 de venta bimestral. 10,15%

De \$1.500.000,01 a \$3.000.000,00 de venta bimestral. 10,575 %

De \$3.000.000,01 a \$6.250.000,00 de venta bimestral. 11%

De \$6.250.000,01 a \$12.500.000,00 de venta bimestral. 12%

De \$12.500.000,01 en adelante, de venta bimestral. 13,5%

El rubro Mueblería tendrá un 50% (cincuenta por ciento) de reducción en el índice de zonificación cuando la superficie habilitada supere los 75m².

3) Las empresas prestatarias de servicios públicos, cuya actividad desarrollada sea la distribución de gas natural, tributarán por cada medidor 0,60 módulos mensuales.

<http://www.moron.gov.ar/wp-content/uploads/2014/10/ORD.IMPOSITIVA-16648-14-1.pdf>

Ituzaingó;

Artículo 4.1: Los contribuyentes se encuentran divididos por su actividad de acuerdo a ella en Sector Industrial, Comercial y/o Prestación de Servicios. A continuación se establecen las alícuotas y mínimos a que se encuentran gravadas las distintas actividades:

1) Para el Sector Industrial fíjase la alícuota básica para la liquidación de la tasa del presente punto sobre las bases establecidas 5% (cinco por mil); Mínimo por bimestre: \$ 945.00.-

2) Para el Sector Comercio comprendidos en el Anexo I de la Ordenanza Fiscal deberán tributar por bimestre una alícuota sobre los ingresos brutos del bimestre anterior al fijado para el vencimiento.

Alícuota General: 6% (seis por mil) sobre la facturación total.

a) Empresas con más de \$ 4.600.000,00 de facturación anual en el Ejercicio Fiscal anterior y hasta \$ 6.000.000,00: 8% (ocho por mil) sobre la facturación total.

b) Empresas con más de \$ 6.000.000,00 de facturación anual en el Ejercicio Fiscal anterior: 9% (nueve por mil) sobre la facturación total.

c) Para las empresas con facturación menor a \$ 4.600.000,00, corresponderá abonar la

Tasa sobre la Alícuota General.

<http://ituzaingo.gmssa.com.ar/Archivos/ordenanza-fiscal.pdf>

Tres de febrero

Artículo 4.1.-Para la percepción de la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene fíjense las siguientes alícuotas sobre los montos de ingresos gravados declarados por el contribuyente en forma bimestral:

La alícuota será del 5‰ sobre los ingresos del año anterior hasta \$500.000,00

La alícuota será del 6‰ sobre los ingresos del año anterior hasta \$999.999,00

La alícuota será del 7‰ para aquellos contribuyentes que en año anterior hubiesen superado los \$ 1.000.000 de facturación total anual.

<http://www.tresdefebrero.gov.ar/wp-content/uploads/2014/02/ORDENANZA-IMPOSITIVA-2015.pdf>

Hurlingham

Art. 20º: Los contribuyentes se encuentran divididos por su actividad en Sector Industrial y Comercial y/o Prestación de Servicios. A continuación se establecen las alícuotas y mínimos a que se encuentran gravadas las distintas actividades:

1) Para la actividad industrial la tasa se calculará aplicando la siguiente escala, sobre el monto de base imponible determinado en el art. 133º de la Ordenanza Fiscal, siendo el importe mínimo a tributar de 269 módulos.

Base imponible bimestral		Tasa determinada		
De más de	Hasta	Fijo	Más alícuota de	Sobre el excedente
\$0,00	\$188.115,3	-----	3,625‰	-----
\$188.115,30	\$313.525,5	\$681,92	5,80‰	\$188.115,30
\$313.525,50	\$539.263,86	\$1.409,30	7,25‰	\$313.525,50
\$539.263,86	En adelante	\$3.045,90	10,15‰	\$539.263,86

2) Para el sector comercio y/o prestación de servicios comprendidos en el Anexo I de la Ordenanza Fiscal deberán tributar por bimestre de acuerdo a lo establecido en el punto 2.2. sobre el monto de base imponible establecido en el Artículo 133º de la Ordenanza Fiscal teniendo en cuenta el importe mínimo a tributar por bimestre que resultará de multiplicar los metros cuadrados del local habilitado por la cantidad de módulos que le corresponda, según el rubro autorizado, de acuerdo a la categoría detallada en el anexo mencionado y el índice de zonificación previsto en el Artículo 266º de la Ordenanza Fiscal.

2.1. El cálculo del monto mínimo a tributar por bimestre, por aplicación de los apartados a, b y c correspondientes al inc. 1 del Artículo 133º de la Ordenanza Fiscal se realizará de acuerdo a lo que establecen los siguientes puntos:

2.1.1.

Categoría 1º: 1,62 módulos por m² hasta los primeros 70 m²

- Mínimo a tributar154 módulos

Categoría 2º: 1,73 módulos por m² hasta los 70 m²

- Mínimo a tributar184 módulos
Categoría 3º: 1,93 módulos por m² hasta los primeros 70 m²
- Mínimo a tributar214 módulos
Categoría 4º: 2,03 Módulos por m² hasta los primeros 70 m²
- Mínimo a tributar244 módulos
Categoría 5º: 2,23 módulos por m² hasta los primeros 70 m²
- Mínimo a tributar274 módulos
Categoría 6º: 1,12 módulos por m² hasta los primeros 70 m²
- Mínimo a tributar184 módulos

Por cada metro cuadrado excedente de los primeros 70 y hasta 100 abonarán el 75 % (setenta y cinco por ciento) del valor del módulo correspondiente a su categoría.

Por cada metro cuadrado excedente de 100 y hasta 200 abonarán el 50 % (cincuenta por ciento) del valor del módulo correspondiente a su categoría.

Por cada metro cuadrado excedente de 200 m² abonarán el 25 % (veinticinco por ciento) del valor del módulo correspondiente a su categoría.

A la liquidación de las categorías indicadas en este punto se le adicionará el índice de la respectiva zonificación prevista en el Anexo I de Ordenanza Impositiva y Artículo 266º de la Ordenanza Fiscal.

En el caso de comercios habilitados con más de un rubro, a los efectos de la tributación será considerado el de mayor categoría.

La actividad habilitada como mayorista abonará un adicional del 50 % (cincuenta por ciento) de la categoría que le corresponde, de acuerdo a su rubro.

Los comercios que se encuentren ubicados en el interior de galerías comerciales, incluidos los denominados paseos de compras y/o galerías abiertas, abonarán el 50 % (cincuenta por ciento) del monto mínimo que les corresponde por su rubro y zonificación, sin perjuicio del punto 2.2.

2. 2. ALICUOTAS BIMESTRALES:

De más de	Hasta	Fijo	Más alícuota de	Sobre el excedente
\$0,00	\$26.000	-----	4,35‰	-----
\$26.000	\$38.000	\$113,10	5,80‰	\$26.000
\$38.000	\$58.000	\$182,70	7,25‰	\$38.000
\$58.000	\$78.000	\$327,70	8,70‰	\$58.000
\$78.000	En adelante	\$501,70	10,15‰	\$78.000

El rubro Mueblería tendrá un 50 % (cincuenta por ciento) de reducción en el índice de zonificación cuando la superficie habilitada supere los 75 m².

http://www.hurlingham.gov.ar/sites/default/files/Ordenanza_Impositiva_4509_2015_0m.pdf

San Martín

ARTICULO 14º: De conformidad con la Ordenanza Fiscal, se establece una alícuota general del **cinco por mil (5,00‰)** para todas las actividades industriales, comerciales y de prestación y/o locación de obras y/o servicios, en tanto no tengan previsto otro tratamiento en esta Ordenanza o se encuentren comprendidas en beneficios de exención establecidos en la Ordenanza Fiscal o en Ordenanzas especiales.-

ARTICULO 15º: Establecer en el **siete por mil (7,00‰)** la alícuota de la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene para las actividades industriales, comerciales y de prestación y/o locación de obras y/o servicios, cuando el total de ingresos gravados, no gravados y exentos, obtenidos por el contribuyente en el período fiscal anterior, por el desarrollo de cualquier actividad dentro o fuera del Municipio, supere la suma que se detalla en el cuadro siguiente para el sector correspondiente a la actividad principal del mismo, debiéndose computar, a estos efectos, los ingresos provenientes de todas las jurisdicciones provinciales:

Agropecuaria	Industria y Minería	Comercio	Servicios	Construcción
610.000	1.800.000	2.400.000	590.000	760.000

Cuando se trate de contribuyentes que hayan iniciado actividades durante el ejercicio fiscal en curso, quedarán comprendidos en el régimen establecido en el párrafo anterior, siempre que el monto de ingresos gravados, no gravados y exentos obtenidos durante los dos primeros meses a partir del inicio de las mismas, superen la sexta parte de los ingresos detallados en cada caso.-

ARTICULO 16º: Establecer en el **ocho por mil (8,00‰)** la alícuota de la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene para las actividades industriales, comerciales y de prestación y/o locación de obras y/o servicios, cuando el total de ingresos gravados, no gravados y exentos, obtenidos por el contribuyente en el período fiscal anterior, por el desarrollo de cualquier actividad dentro o fuera del Municipio, supere la suma que se detalla en el cuadro siguiente para el sector correspondiente a la actividad principal del mismo, debiéndose computar, a estos efectos, los ingresos provenientes de todas las jurisdicciones provinciales:

Agropecuaria	Industria y Minería	Comercio	Servicios	Construcción
4.100.000	10.300.000	14.000.000	4.300.000	4.800.000

Cuando se trate de contribuyentes que hayan iniciado actividades durante el ejercicio fiscal en curso, quedarán comprendidos en el régimen establecido en el párrafo anterior, siempre que el monto de ingresos gravados, no gravados y exentos obtenidos durante los dos primeros meses a partir del inicio de las mismas, superen la sexta parte de los ingresos detallados en cada caso.-

ARTICULO 17º: Establecer en el **doce por mil (12,00‰)** la alícuota de la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene para las actividades industriales, comerciales y de prestación de obras y/o servicios, cuando el total de ingresos gravados, no gravados y exentos, obtenidos por el contribuyente en el período fiscal anterior, por el desarrollo de cualquier actividad dentro o fuera del Municipio, supere la suma que se detalla en el cuadro siguiente para el sector correspondiente a la actividad principal del mismo debiéndose computar, a estos efectos, los ingresos provenientes de todas las jurisdicciones provinciales:

Agropecuaria	Industria y Minería	Comercio	Servicios	Construcción
24.100.000	82.200.000	111.900.000	28.300.000	37.000.000

Cuando se trate de contribuyentes que hayan iniciado actividades durante el ejercicio fiscal en curso, quedarán comprendidos en el régimen establecido en el párrafo anterior, siempre que el monto de ingresos gravados, no gravados y exentos obtenidos durante los dos primeros meses a partir del inicio de las mismas, superen la sexta parte de los ingresos detallados en cada caso.-

ARTICULO 18º: Establecer en el **quince por mil (15.00‰)** la alícuota de la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene para las actividades industriales, comerciales y de prestación de obras y/o servicios, cuando el total de ingresos gravados, no gravados y exentos, obtenidos por el contribuyente en el período fiscal anterior, por el desarrollo de cualquier actividad dentro o fuera del Municipio, supere la suma que se detalla en el cuadro siguiente para el sector correspondiente a la actividad principal del mismo debiéndose computar, a estos efectos, los ingresos provenientes de todas las jurisdicciones provinciales:

Agropecuario	Industria y Minería	Comercio	Servicios	Construcción
72.300.000	246.600.000	335.700.000	84.900.000	111.000.000

Cuando se trate de contribuyentes que hayan iniciado actividades durante el ejercicio fiscal en curso, quedarán comprendidos en el régimen establecido en el párrafo anterior, siempre que el monto de ingresos gravados, no gravados y exentos obtenidos durante los dos primeros meses a partir del inicio de las mismas, no superen la sexta parte de los ingresos detallados en cada caso.-

http://www.sanmartin.gov.ar/Templatelmages/PDF/informacion_publica/Ordenanza%20Impositiva%202015.pdf

Vicente López:

Artículo 11 º: Fíjase para el pago del Tributo establecido en el Capítulo QUINTO del Título II de la Ordenanza Fiscal, Parte Especial, a aplicarse sobre la base imponible, la Alícuota General definida en el presente artículo o las alícuotas que para los Casos Especiales se detallan en el Artículo 12º de la presente Ordenanza. Este Tributo deberá ser abonado por los contribuyentes en forma mensual. -

Alícuota General: **6‰**

Artículo 12º: Casos Especiales

Para las Actividades Industriales, se tributará: Alícuota

Ingresos Mensuales:

- Hasta \$ 250.000 _____ 3‰ (tres por mil)
- De \$ 250.001 a 2.500.000 _____ 4,5 ‰ (cuatro y medio por mil)
- De \$ 2.500.001 en adelante _____ 6‰ (Seis por mil)

Mínimos Generales Mensuales: serán de aplicación a todas las actividades, con excepción de aquellas que tengan establecido un Mínimo Especial:

Cantidad de Titulares y Personal en Relación de Dependencia

1	\$ 110
2	\$ 210
3	\$ 310
4	\$ 410.-
05 ó más	\$ 510.-

Los mínimos Generales y Especiales precedentemente dispuestos, se verán incrementados en un 50 % para los padrones correspondientes a los establecimientos radicados en las arterias enunciadas en el Anexo III

http://www.vicentelopez.gov.ar/SAT/pages/interfaz/informacion_fiscal/downloads/2015_OF_y_OI/Ordenanza_Impositiva_2015.pdf

San Isidro

TASA POR INSPECCION DE COMERCIOS E INDUSTRIAS

BASE IMPONIBLE FIJA X 1,70

BASE IMPONIBLE FIJA X 1.13

BASE IMPONIBLE FIJA X 1.24

BASE IMPONIBLE FIJA X 1.13

Por cada persona afectada a la actividad - con la excepción dispuesta en el artículo 80º inciso b) de la Ordenanza Fiscal-, se adicionará al resultado obtenido en el inciso a) por mes, \$ 113.80. En los casos de actividades sujetas a permisos de localización, no se adicionará importe alguno por personal.-

CATEGORIAS DE INGRESOS BRUTOS DEVENGADOS BIMESTRALES

BASES IMPONIBLES FIJAS

ARTICULO 8º.- La tasa anual a abonar por los contribuyentes y demás responsables será la siguiente:

Importes básicos mensuales por m² o fracción:

Importes para cada categoría especificada en el Anexo II de los Capítulos III y IV de la Ordenanza Fiscal de acuerdo a la ubicación según las zonas determinadas en el Anexo I de los mismos Capítulos de la citada Ordenanza Fiscal:

base ingresos bimestral / 2 x alícuota del 10,%0

base ingresos bimestral / 2 x alícuota del 13,%0

Según el monto de los ingresos brutos bimestrales declarados por el responsable de la habilitación establecidos

en el artículo 80 punto 2) de la Ordenanza Fiscal vigente, los responsables tributarios, alcanzados por esta Tasa, tributarán mensualmente según la siguiente escala:

CATEGORIA "B" : igual o mayor a \$ 320.000

base ingresos bimestral / 2 x alícuota del 10,%0

base ingresos bimestral / 2 x alícuota del 7,%0

base ingresos bimestral / 2 x alícuota del 10,%0

base ingresos bimestral / 2 x alícuota del 7 %0

base ingresos bimestral / 2 x alícuota del 10,%0

BASE IMPONIBLE FIJA X 1.18

VI BASE IMPONIBLE FIJA X 1.18

BASE IMPONIBLE FIJA X 1.13

BASE IMPONIBLE FIJA X 1.13

CATEGORIA "A" : menor a \$ 320000

BASE IMPONIBLE FIJA X 1,70 base ingresos bimestral / 2 x alícuota del 13,%0

INGRESOS BIMESTRALES

base ingresos bimestral / 2 x alícuota del 6,%0

EXPORTACIONES: Los montos mínimos para la Tasa por Inspección de Comercios e Industrias serán de \$ 10.000 mensuales.

Esto ultimo es insólito, ya que esta gravando las exportaciones, siendo el único municipio analizado en lo que se detectó esta situación.

<http://sanisidro.gob.ar/media/2014/12/ORDENANZA-IMPOSITIVA-2015-ORIGINAL.pdf>

Por cuestiones de alcance del presente trabajo no transcribimos las distintas ordenanzas de los municipios ya que encontramos casos de los más variados, solo hemos mencionado los regímenes generales. Además de ello, encontramos en la legislación municipal vigente: Alícuota general; Alícuotas progresivas; Alícuotas especiales según el código de actividad; Importes mínimos por actividades; Importes fijos por actividades; Índices correctores por zonificación; Etc. y hacemos referencia web, donde se pueden visualizar las ordenanzas completas.

IV .- JURISPRUDENCIA

Suprema Corte: Causa: A. 911, L. XLVII. "Aceitera Martinez S.A. c/Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad"; si bien el tributo en cuestión es Ingresos Brutos, la situación es muy similar a gravar las exportaciones con la Tasa de Seguridad e Higiene las exportaciones. La Provincia de Misiones efectuó una determinación de Oficio, motivada en una supuesta **omisión de declarar las actividades de ventas al exterior realizadas por la empresa**. La CSJN concluyó que "gravar una actividad de exportación realizada en aduanas de otras jurisdicciones, que resulta totalmente escindible de las otras que realiza la empresa y carente de todo vínculo territorial con la Provincia que se demanda, vulnera el régimen federal de gobierno imponiendo una carga fiscal concreta e ilegítima mediante una intromisión flagrante, en la potestad fiscal de los restantes estados". San Isidro no tiene puerto comercial autorizado para exportaciones, solo puerto deportivo, por ende no puede gravar exportaciones efectuadas en otras jurisdicciones.

Respecto a aplicar una Tasa sin existencia de local, son muy ilustrativos los fallos:

a) Bridgestone Firestone Argentina SAIC v. Municipalidad de San Francisco (Córdoba) de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial Contencioso administrativo de San Francisco, con Fecha: 29/11/2011;

b) "Michelin Argentina SAIC y F c/ Municipalidad de Morteros - Demanda Contencioso Administrativa - Recurso directo "Tribunal Superior de Justicia, Sala Contencioso Administrativa

c) CSJN: "Laboratorios Raffo S.A v. Municipalidad de Córdoba" (La Ley, 13-07-09, n. 113.709), donde el Máximo Tribunal Nacional, en un caso análogo, revocó la sentencia dictada por el TSJ (Cba.) que había confirmado la legitimidad de la Contribución que incide sobre el Comercio, la Industria y las Empresas de Servicios (CCIES) del Código Tributario de la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba; expresando allí que: "En la especie es un hecho no controvertido que la actora ejerce actividades en el ámbito territorial del municipio de esta ciudad, pero sin local, por lo que al no existir un servicio municipal prestado no procede la tasa en cuestión, según la doctrina sentada por la CSJN. En efecto, si no hay bien o cosa del sujeto al que prestarle el servicio, en el caso, al no haber local, depósito, establecimiento al que el municipio pueda inspeccionar, efectuar el control de seguridad, salubridad e higiene, no puede prestarse el servicio, y por ende, no debe pretenderse el cobro de la tasa. **"Sin local no puede haber servicio de inspección, y sin servicio no puede haber tasa, así de simple"** (Ibídem).

En consecuencia, los municipios que como el demandado, exigen el pago de esta tasa a empresa que no tienen local o establecimiento, violan el Régimen de Coparticipación Federal y el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Trabajo. La Ley de Coparticipación Federal sólo admite la sanción de tasas municipales, retributivas de servicios efectivamente prestados..... Esta ley Federal impide, además, interpretar que bastaría con que los municipios denominen a la tasa cuestionada con el nombre de un impuesto, para que el tributo cuestionado sea válido. Ello es así, porque la Ley Federal no permite a los municipios sancionar impuestos, sólo tasas.... ..Que por aplicación de la doctrina del "leal sometimiento condicionado" (fallos: "Balbuena", de 1981 y "Cerámica San Lorenzo" de 1985 —Fallos 303:1770 y 307:1094—), la CSJN, ha descalificado por falta de fundamentación suficiente, sentencias que se habían apartado de su doctrina, sin aportar nuevos argumentos por ser la CSJN "intérprete final de la Const. Nac. y de las leyes dictadas en su consecuencia". Como puede apreciarse la situación para CSJN es clara.

No nos extendemos mas en jurisprudencia, por la limitación de espacio, pero creemos que ambas situaciones son harto claras respecto de las objeciones manifestadas.

V.-CONCLUSIONES

La Argentina ha ido perdiendo importantes mercados externos e internos; las causas no son solo atribuibles al sistema impositivo en su conjunto, pero si es uno de los causantes, el cual está lejos de ser un sistema armónico para ser simplemente Regímenes aislados y descordinados que, muy lejos está, de conducir a una redistribución de ingresos, mejorar la calidad de vida de la población, alentar la inversión, el empleo y la producción; sino que por el contrario impera solo la necesidad fiscal de recaudar, para cubrir el creciente gasto público, ahogando en gran medida la actividad privada y favoreciendo la evasión por misonerismo fiscal.

Acorde con lo individualizado en la legislación, la **Tasa por Inspección por Seguridad e Higiene**, es un tributo jurisdiccional sobre el cual las Municipalidades tienen plena autoridad para implementarla, es la representación real de la aplicación del poder de policía, consagrado por nuestra Constitución Nacional en el artículo 75 inciso 30, empleado por las municipalidades para la habilitación y control de locales y/o establecimientos comerciales, industriales o de servicios, si bien no es un impuesto, debe respetar los principios de Proporcionalidad, Razonabilidad, Derecho de Propiedad y Capacidad Contributiva que, debe privar en todo tributo.

De resultas de lo expuesto, un contribuyente cuando ejerce su actividad en más de una comuna, se ve netamente perjudicado existiendo en muchos casos doble ó multiple imposición, por falta de una unificación de criterios.

Cada municipalidad, posee el criterio de construcción y determinación de la tasa de manera exclusiva, situación que lleva a superposición de legislación, a criterios distintos, a alícuotas y Tarifas distintas. En definitiva a diferencias sustantivas tanto en el Hecho Imponible, en las Bases imponibles, en las actividades y sujetos alcanzados. Todo ello lleva a una creciente inseguridad jurídica, donde se producen desplazamientos de empresas y actividades a otras jurisdicciones mas beneficiosas ó no alcanzadas, perdidas de puestos de trabajo, bajas en la recaudación, menor productividad y/o actividad y distorsiones en los precios relativos de productos iguales, según donde se ejerza, entre otras.

Nuestro objetivo de una posible armonización tributaria completa a nivel municipal en la provincia de Buenos Aires, no resulta hoy día posible, en las condiciones actuales, sin un ente superior que la coordine. Creemos que la unificación de los criterios resolvería de alguna manera el problema actual, atenuando las diferencias fiscales entre las diferentes comunas. El proceso de armonización fiscal debe ser progresivo, orientado al funcionamiento correcto del mercado, eliminando o atenuando las distorsiones. Es decir, debe respetar la regla de la neutralidad.

En las jurisdicciones municipales analizadas, ciertas actividades son gravadas utilizando como parámetro los ingresos brutos (capacidad de pago del contribuyente), lo observado genera una deformación tributaria a la hora de tener varias actividades, porque no todas las actividades resultan gravadas con la misma alícuota, y al practicar la liquidación según la diversidad de criterios que hoy no se encuentran unificados, se producen mayores distorsiones ya que algunos toman los Ingresos Brutos Totales y otros toman los Ingresos Brutos netos de otros impuestos.

Por eso una vez unificados los criterios, vendría la solución de las diferencias tarifarias, pero ya se habría dado un gran paso.

En base al concepto de "Interés Federal", existe la limitación en materia de imposición de dicha tasa, siendo un servicio de carácter público. Pero esa limitación, no debe entenderse como un avasallamiento al poder tributario municipal, en atención que, la normativa prevé formas similares de contribución, por este concepto. De las Ordenanzas Municipales surgen tanto analogías como asimetrías, son estas últimas, las que hay que eliminar.

La armonización tributaria se convierte entonces en el proceso por medio del cual los municipios afectados por estas distorsiones acordarán la estructura y el nivel de coerción de sus sistemas tributarios, minimizando los efectos de la tributación sobre las distorsiones de consumo y producción, independientemente de la localización geográfica.

La armonización tributaria a nivel municipal en la provincia de Buenos Aires, debe tener por objetivo, eliminar las diferencias de fiscalidad entre las diferentes comunas. El proceso de armonización fiscal debe ser progresivo, orientado al funcionamiento correcto del mercado, eliminando o atenuando las distorsiones, de esta manera se fortalecerá la recaudación en su conjunto, se reducirá la evasión tributaria y se facilitará el control.

Queremos distinguir que esta problemática resulta análoga al sistema de Coparticipación Federal ó al sistema de Convenio Multilateral, donde con cuestiones técnicas distintas, se ha llegado a una armonización entre Nación y Provincias en un caso y entre las provincias entre sí, en el otro; por lo que consideramos que dicho criterio de unificación excede las cuestiones técnicas y administrativas y gira en torno al acuerdo de voluntades políticas y legislativas.

Hemos presentado una síntesis con una breve sistematización de los aspectos más relevantes de la liquidación de la Tasa por Inspección por Seguridad e Higiene en los distritos mencionados, analizándolos desde diferentes dimensiones.

La muestra seleccionada es necesario incrementarla, para un mejor análisis de la armonización, no solo desde el punto de vista académico, sino desde aspectos jurídicos, dado el conjunto de actores que intervienen en las políticas públicas en la órbita municipal, que deberían ser acordadas por gobernadores, legisladores, intendentes, comunas etc.,

Surge así, la necesidad de instrumentar y promover un acuerdo institucional a nivel intermunicipal, que incremente la capacidad de los gobiernos municipales en la coordinación de la liquidación uniforme de la Tasa por Inspección por Seguridad e Higiene.

Se sugiere que: acordados **determinados criterios**, todos los municipios establezcan la misma ordenanza fiscal y tributaria, y por otro lado que la Provincia de Buenos Aires, legisle contemplando la autonomía municipal, sobre **los parámetros** mínimos y máximos de su gravabilidad. Tema que resultaría muy extenso abordar en este trabajo y que podría ser analizado en una nueva investigación ya que conlleva al análisis costo- servicio prestado.

Una forma de minimizar las divergencias y aunar criterios, es que todas las jurisdicciones apliquen el principio de origen, por ser más fácil su control y coordinación que el principio de destino. También podría aplicarse un sistema mixto ó un "mecanismo compensador", donde se debería evitar el manejo de precio entre compañías vinculadas.

Otro aspecto a analizar es que la tasa en cuestión se incorpora al costo de los productos y servicios, provocando las mismas distorsiones que produce el anacrónico Impuesto a los Ingresos Brutos; es decir el efecto Smith-Uztariz de piramidación impositiva y el efecto

Tinbergen, respecto de las importaciones y exportaciones, donde al momento de exportar y ser competitivos no es posible efectuar el correcto ajuste de frontera.

Es así que en una crítica final al tributo podemos decir que la tasa es discriminatoria, pues tendrán más carga tributaria incorporada aquellas actividades con mayor número de etapas ó que requieran mayores servicios, es no-neutra incentivando la integración vertical para reducir el impacto de la carga; lo cual atenta contra las Pymes y distorsiona los precios relativos, al mismo tiempo que incita a crear formas jurídicas inadecuadas.

El incremento final sobre el precio es en forma relativa mayor que la recaudación, siendo netamente inflacionaria. Desestimula las exportaciones y estimula las importaciones tanto en el comercio exterior como la comercialización interna, respecto de aquellas jurisdicciones donde la tasa es significativamente menor.

Resulta indudable que estas cuestiones deben ser solucionadas, evitando tributos distorsivos y no neutros para la economía en su conjunto.

Estándares de transparencia fiscal en los municipios de la Provincia de Mendoza

Palabras Clave:

Transparencia fiscal
Municipio
Rendición de cuentas

Código JEL:

H60 – H83

Autores:

Juan Argentino Vega, juan.a.vega@gmail.com
Juan Carlos García Ojeda, jcgojeda@gmail.com
Juan Víctor Diblasi, jvdiblasi@gmail.com

Entidades:

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública –
Filial Cuyo (ASAP) y
Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Cuyo (FCE
UNCuyo)

Índice

I. Introducción.....	3
II. Algunas experiencias de transparencia	4
III. Definición y componentes de transparencia fiscal	8
IV. El sector público municipal en la provincia de Mendoza.....	9
V. Pautas provinciales referidas a la Transparencia Fiscal	14
VI. Una propuesta de medición de la transparencia fiscal	17
VII. Medición al primer trimestre de2015.....	20
VIII. Conclusiones.....	22
Bibliografía	24
Anexo 1 Listado de sitios web Municipales	26
Anexo 2 Índice de Transparencia Fiscal Municipal Agosto 2015	27

Estándares de transparencia fiscal en los municipios de la Provincia de Mendoza

Juan Argentino Vega
Juan Carlos García Ojeda
Juan Víctor Diblasi

I. Introducción

Este trabajo tiene por objetivo principal analizar el sector público municipal de la provincia de Mendoza desde una perspectiva de transparencia fiscal.¹

Siendo siempre necesaria la información como materia prima fundamental para la toma de decisiones, se busca realizar un aporte a la disponibilidad de información para decisores vinculados a las políticas públicas provinciales y municipales.

La labor a realizar será en dos distintos niveles de análisis. El primer nivel, de tipo normativo, estableciendo pautas teóricas y legales de transparencia fiscal. El segundo, de tipo práctico, analizando si los municipios de la provincia cumplen alguna de esas pautas.

Es de destacar que las buenas prácticas de transparencia fiscal permiten a todos los agentes conocer la real situación de las finanzas públicas, mejora la calidad del proceso democrático y ayudan a la estabilidad macroeconómica (en el caso de los gobiernos nacionales). A su vez favorecen el control por parte del destinatario último de toda gestión y provisión de bienes y servicios públicos, el ciudadano.

El objeto de estudio es el sector público municipal de la provincia de Mendoza, en lo relativo al cumplimiento de pautas de transparencia fiscal. Se busca establecer el grado de transparencia municipal y, eventualmente, proponer mejoras.

El trabajo comienza con una revisión de distintas alternativas de medición de la transparencia fiscal. Se pasa revista a distintas iniciativas internacionales y locales que buscan medir la transparencia fiscal de manera de realizar *benchmarking* entre los distintos países, municipios y provincias que podrían contener ciertas pautas de transparencia. Luego se realiza una breve descripción de la situación de las finanzas públicas municipales. Para terminar se propone un índice que permite evaluar el comportamiento de los 18 municipios de la Provincia.

¹ Este trabajo forma parte del proyecto Estándares de Transparencia Fiscal, elaborado por ASAP filial Mendoza.

En cuanto a la búsqueda de información, se centra en la contenida los sitios web, y de los distintos cuadros presupuestarios que publican los municipios. La fuente de información son los sitios web municipales, así como el Tribunal de Cuentas de la Provincia. Esta información es complementada con datos a nivel agregado provenientes del Ministerio de Hacienda y Finanzas y de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas.

A nivel operativo, este trabajo, propone elaborar un **Índice de Transparencia Fiscal Municipal (ITFM)**, de manera de poder comparar los distintos municipios provinciales, identificar brechas y generar recomendaciones de manera de achicar las mismas.

Se busca realizar un aporte de mirada local a la transparencia fiscal. En tal sentido intenta dar respuesta a los siguientes interrogantes:

- ¿Es posible medir la transparencia a nivel municipal?
- ¿Qué criterios se deberían utilizar?
- ¿Cómo se instrumentaría un índice para poder medir que grado de transparencia a la información fiscal disponible al ciudadano?

En las secciones siguientes se mencionarán distintas iniciativas internacionales y locales de medir la transparencia, luego se ensayará una definición básica de transparencia fiscal, y a continuación se realiza una breve descripción del sector público municipal de la provincia de Mendoza. Seguidamente se mostrará cuáles son las normas provinciales que incorporan pautas de transparencia. Para finalizar se realizará una propuesta de criterios ideales de transparencia y por último se genera un índice de transparencia municipal.

II. Algunas experiencias de transparencia

A lo largo de los últimos 20 años se han desarrollado diversas iniciativas a nivel internacional y local de tratar de medir la transparencia fiscal.

Dentro de las iniciativas internacionales se pueden mencionar²:

- a. Gasto público y rendición de cuentas (*Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA*)³**: este programa ha sido desarrollado por la asociación de los siguientes organismos, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Comisión Europea, Departamento del Reino Unido de Desarrollo Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores

² Para un desarrollo completo de todas las iniciativas ver ALMEIDA SÁNCHEZ M.D., Experiencias internacionales en transparencia fiscal, Serie Macroeconomía para el Desarrollo 146, CEPAL.

³<http://www.pefa.org/>

de Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de Noruega, Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza. El objetivo principal es establecer un marco de referencia para poder evaluar el desempeño de la gestión de las finanzas públicas. Su cobertura está compuesta por las siguientes dimensiones:

- Elaboración y ejecución del presupuesto con criterios realistas.
- Universalidad del presupuesto y acceso a la información por parte del ciudadano.
- Elaboración del presupuesto en base a los objetivos de política pública.
- Previsibilidad y control de la ejecución del presupuesto.
- Mantenimiento y difusión de la información, contabilidad, registro e información: Se elaboran, mantienen y dan a conocer.
- Contabilización y difusión de la información de manera adecuada que permita el control de gestión.
- Evaluación y auditoría externas.

b. Manual de Transparencia Fiscal del FMI⁴: fue publicado por primera vez en 1998, siendo su actualización en 2007. Fue revisado en 2013 y durante 2014 se realizó la ronda de consultas públicas. Este código identifica distintos principios y prácticas saludables por medio de las cuales los gobiernos pueden mostrar su estructura y su gestión en lo que hace a las finanzas públicas. Los principios son los siguientes:

- Definición de funciones y responsabilidades: es la clara delimitación dentro del Estado de las actividades fiscales, monetarias y de producción pública y, a su vez, entre los sectores público y privado.
- Acceso del público a la información: se refiere a la publicación de información fiscal de manera completa y periódica. Dentro de esta publicación no solo se hace referencia a los datos que figuran en el presupuesto sino, además, a otras actividades vinculadas a los organismos públicos.
- Preparación, ejecución y publicación transparente del presupuesto: este aspecto se refiere a la normativa vincula al acceso e integridad de la información fiscal.

⁴ <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>

- Integridad y control: este aspecto se refiere a la adecuación de los medios necesarios para asegurar que la información es auditada y controlada de manera externa e independiente.

c. Mejores prácticas de transparencia presupuestaria de OCDE⁵: se publicaron en 2002 basadas en la experiencia previa de los estados miembros, con el objetivo de convertirse en una referencia para que los gobiernos incrementen su transparencia presupuestaria. La última versión de estas mejores prácticas se ha publicado en 2015 bajo el nombre de Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria (*Recommendation of the Council on Budgetary Governance*), la que incluye los siguientes principios de buena gobernanza presupuestaria:

- “Gestionar los presupuestos dentro de límites claros, creíbles y predecibles para la política fiscal
- Alinear estrechamente los presupuestos con las prioridades estratégicas a mediano plazo del gobierno
- Diseñar el marco del presupuesto de capital con el fin de satisfacer las necesidades nacionales de desarrollo de forma rentable y coherente
- Asegurar que los documentos y datos presupuestarios son abiertos, transparentes y accesibles
- Propiciar un debate incluyente, participativo y realista sobre las alternativas presupuestarias
- Presentar cuentas completas, exactas y fiables de las finanzas públicas
- Planificar, gestionar y supervisar activamente la ejecución del presupuesto
- Garantizar que los resultados, la evaluación y la relación coste/prestación forman parte integrante del proceso presupuestario
- Identificar, evaluar y gestionar con prudencia la sostenibilidad al largo plazo y otros riesgos fiscales.
- Promover la integridad y calidad de las previsiones presupuestarias, los planes fiscales y la implementación presupuestaria mediante un riguroso control de calidad que incluya una auditoría externa.”

⁵<http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>

d. Índice de Presupuesto Abierto⁶: este índice ha sido desarrollado por el *International Budget Partnership*, y tiene como objetivo el de evaluar la disponibilidad de información pública sobre elaboración ejecución y vigilancia de los presupuestos públicos. También se evalúan otros aspectos vinculados a la apertura de la información sobre las finanzas públicas de los países. La metodología utilizada es una encuesta de 125 preguntas realizadas por investigadores independientes y organizaciones de la sociedad civil. De estas 125 preguntas 95 se refieren a disponibilidad de información y 30 al grado de intervención de los ciudadanos en la formulación presupuestaria así como la función de control de las entidades fiscalizadoras superiores.

En cuanto a las iniciativas locales es de destacar el trabajo realizado por:

a. Índice de Acceso Público a la Información del IERAL⁷: este índice fue publicado por primera vez en 2006, teniendo como objetivos el relevamiento del grado de acceso público a la información fiscal, siendo esto uno de los componentes clave de la transparencia fiscal; y medir el grado de respuesta de los funcionarios municipales frente a un pedido de información relacionado con las finanzas públicas de la respectiva localidad. La cobertura de este índice es provincial y municipal evaluándose las 23 provincias, CABA y 100 municipios. En cuanto a la metodología es de destacar que este estudio intenta medir el grado de acceso y la calidad de la información publicada en los sitios web. El primero en base a la disponibilidad de información y el segundo en base al nivel de detalle y desagregación de la información publicada. También se utilizaron otros mecanismos para obtener información como son correos electrónicos y llamados telefónicos.

b. Índice de Visibilidad Fiscal IARAF⁸: en línea con la iniciativa anterior se plantea “analizar el grado de visibilidad fiscal de los gobiernos locales”. Esta metodología ha sido aplicada tanto a las provincias argentinas como a 100 municipios de todo el país (de los cuales 7 corresponden a la provincia de Mendoza. La última medición para las provincias argentinas ha sido al mes de febrero de 2015, y la fuente fundamental de información son los portales web de los distintos municipios.

⁶<http://internationalbudget.org/>

⁷ http://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/3597-241804021.pdf

⁸ <http://www.iaraf.org/index.php/informes-economicos/area-fiscal>

- c. **Índice de transparencia Presupuestaria Provincial del CIPPEC**⁹: este indicador “mide la transparencia presupuestaria a través de dos ejes: por un lado, la desagregación y detalle de la información publicada; y por el otro, el nivel de actualización (o rezago) con que se publica la información”. La fuente de información son los sitios web oficiales de cada provincia y fundamentalmente se tiene en cuenta los siguientes documentos: Ley de presupuesto del año vigente, proyecto de ley de presupuesto del siguiente año, presupuesto plurianual y presupuesto ciudadano. La última medición fue realizada en noviembre de 2014.

III. Definición y componentes de transparencia fiscal

Para Kopits y Graig¹⁰ la transparencia fiscal se refiere a "apertura hacia el público en general sobre la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones de política fiscal, las cuentas y proyecciones del sector público", lo que conlleva a un “fácil acceso a información confiable, integral, oportuna, comprensible y comparable a nivel internacional sobre actividades del gobierno –los mercados electorales y financieros puedan evaluar con precisión la situación financiera del gobierno y los verdaderos costos y beneficios de las actividades del gobierno, incluyendo sus implicancias económicas y sociales presentes y futuras”

Para este trabajo se llamará transparencia fiscal a la difusión al público interesado de los siguientes aspectos de la organización pública:

- Estructura y funciones del gobierno.
- Lineamientos política fiscal.
- Cuentas del sector público y sus proyecciones.

Lo anterior implica la difusión de información, creíble, comprensiva, oportuna, controlada y comparable de las actividades del gobierno.

Esta definición pretende que los electores y los mercados financieros puedan valorar con precisión el estado de la gestión del gobierno y los costos y beneficios de sus actividades.

En otras palabras la transparencia abarca todos los campos de la gestión pública, buscando responsabilidad de los administradores, la rendición de cuentas y la eficiencia del sector público.

⁹ <http://www.cippec.org/-/indice-de-transparencia-presupuestaria-provincial-2014>

¹⁰KOPITS, George y CRAIG, Jon (2004) Transparency in Government Operations, occasional paper 158, Washington, Fondo Monetario Internacional.

Los conceptos de transparencia fiscal y rendición de cuentas son elementos importantes en la gestión de lo público, y aunque a veces son utilizadas como sinónimos no significan lo mismo. En lo que hace al concepto de a rendición de cuentas en el sector público, se refiere a la obligación del funcionario de informar sobre los resultados de los recursos que gestiona implicando sanciones en caso de incumplimiento de sus objetivos o de mala administración¹¹. La rendición de cuentas está vinculada a la responsabilidad del funcionario, las sanciones por incumplimiento y a la información y justificación del accionar del funcionario.

IV. El sector público municipal en la provincia de Mendoza

En esta sección se describe cuál es la situación del sector público municipal en la provincia de Mendoza en lo relativo a competencias, dependencia de los ingresos de otras jurisdicciones y principales rubros de erogaciones.

En cuanto a las competencias municipales, los municipios de Mendoza, ejercen funciones delegadas por la Constitución Provincial de 1916 (artículos. 197 a 210) y de la Ley N° 1079, Orgánica de Municipalidades de 1932.

El artículo 199 de la Constitución Provincial, expresa:

"La Ley Orgánica de las Municipalidades, deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndole las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales..."

Por lo tanto las funciones de los municipios no son originarias, sino delegadas, por lo que no podrían atender aquéllas que no les hayan sido acordadas. Asimismo, su grado de autonomía es limitado.

Existen dieciocho departamentos en la Provincia y todos tienen participación en los recursos que asigna la Ley de Participación Municipal.

La Ley N° 1079 (Orgánica de Municipalidades) establece en su Artículo 75, inciso 3, que es competencia de las municipalidades:

"Proveer y reglamentar los servicios de aguas corrientes, sanitarios, usinas de electricidad, gas, tranvías, teléfonos, y demás servicios análogos, ya sea por cuenta de la Municipalidad o por concesiones..."

En el inciso 11 del mismo artículo agrega:

¹¹ Para mayor profundidad véase SCHEDLER, Andreas (2004), ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuaderno de Trabajo No. 3, IFAI, México.

“Proveer todo lo concerniente al alumbrado público pudiendo hacerlo por cuenta de la Municipalidad o por concesiones de tiempo limitado”.

A partir de 1930 se inicia un período en que se produce una desmunicipalización de estos servicios ya que muchos de ellos pasan a ser prestados por empresas públicas de jurisdicción nacional o provincial (electricidad, agua y saneamiento, gas, teléfonos). Algunas de estas empresas nacionales han sido descentralizadas con posterioridad a las provincias y actualmente están otorgadas en concesión al sector privado. También ha sido corriente en Mendoza que muchos servicios originalmente municipales fueran asumidos por el gobierno provincial debido a que, por las características de su prestación y la concentración urbana, comprendían a varias municipalidades.

A los municipios de Mendoza les han quedado competencias como el ejercicio del poder de policía en los asuntos locales y los ya mencionados referidos a la conservación y construcción de infraestructura urbana y otros. Algunas municipalidades realizan limitadas prestaciones de salud, educación y acción social y, si bien la seguridad en el tránsito es ahora competencia municipal, muchas la delegan en la policía provincial. En contados casos tienen a su cargo la provisión de agua y saneamiento.

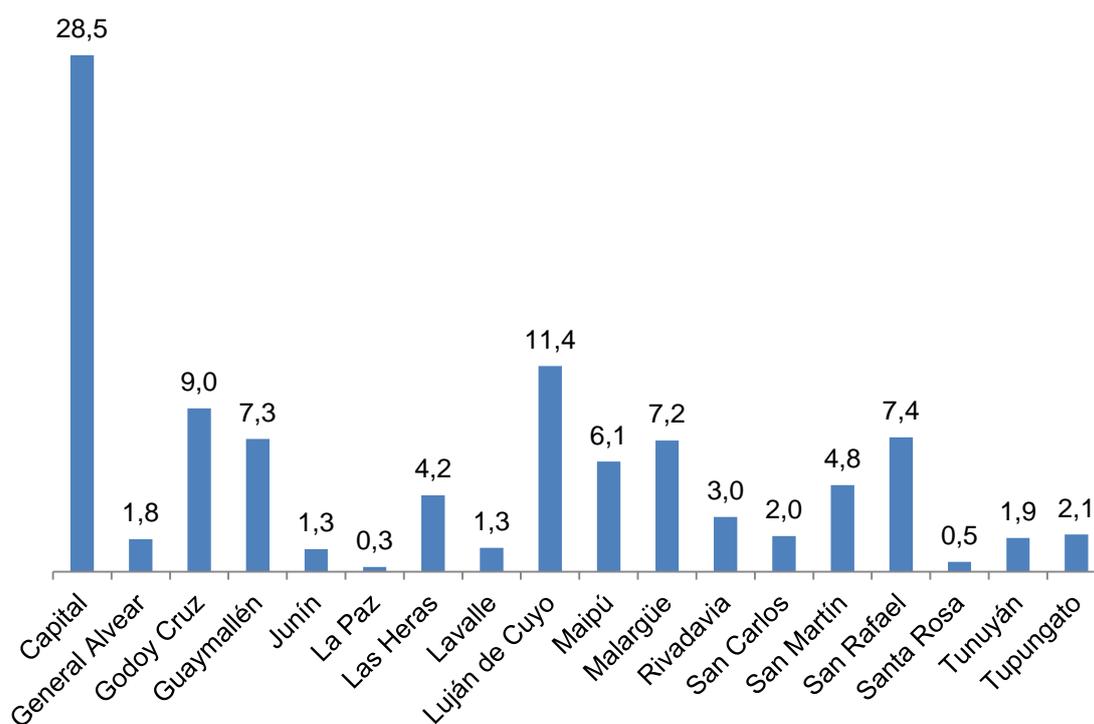
Para atender sus responsabilidades las municipalidades recurren, dentro de sus limitadas facultades tributarias, a su tributación propia, pero dependen en gran medida de los recursos que les provee el gobierno provincial.

Las municipalidades perciben ingresos tributarios propios y de participación en los recursos de la tributación provincial y nacional, regidos éstos por la Ley Nº 6396, sancionada en 1996 y sus modificatorias (la principal, la 8127 de 2009). Además perciben ingresos no tributarios y transferencias condicionadas y no condicionadas de la jurisdicción provincial. Ocasionalmente, pueden recibir aportes del Tesoro Nacional.

A los efectos de esbozar la riqueza relativa de cada departamento, el Gráfico 1 muestra la distribución del Producto Bruto Geográfico (PBG)¹² para los 18 municipios de la provincia. Alrededor del 55% del PBG se encuentra distribuido en cuatro municipios, Capital, Lujan de Cuyo y San Rafael y Malargüe.

¹²Último año disponible 2012.

Gráfico 1 Porcentaje de participación en el PBG Año 2012

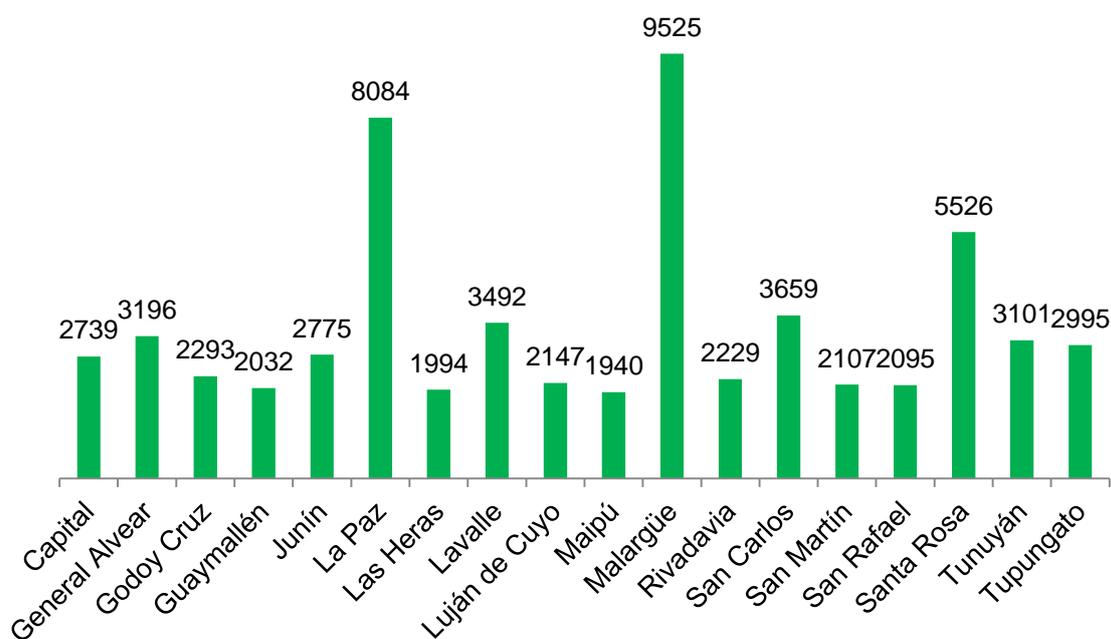


Fuente: Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas.

En el Gráfico 2 se observa la composición de las transferencias per cápita por todo concepto realizadas por la Provincia a los Municipios¹³.

¹³El dato de población se obtuvo de la estimación realizada por la DEIE dese 2010 a 2015.

Gráfico 2 Transferencias per Cápita por todo concepto Año 2014



Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas y Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas.

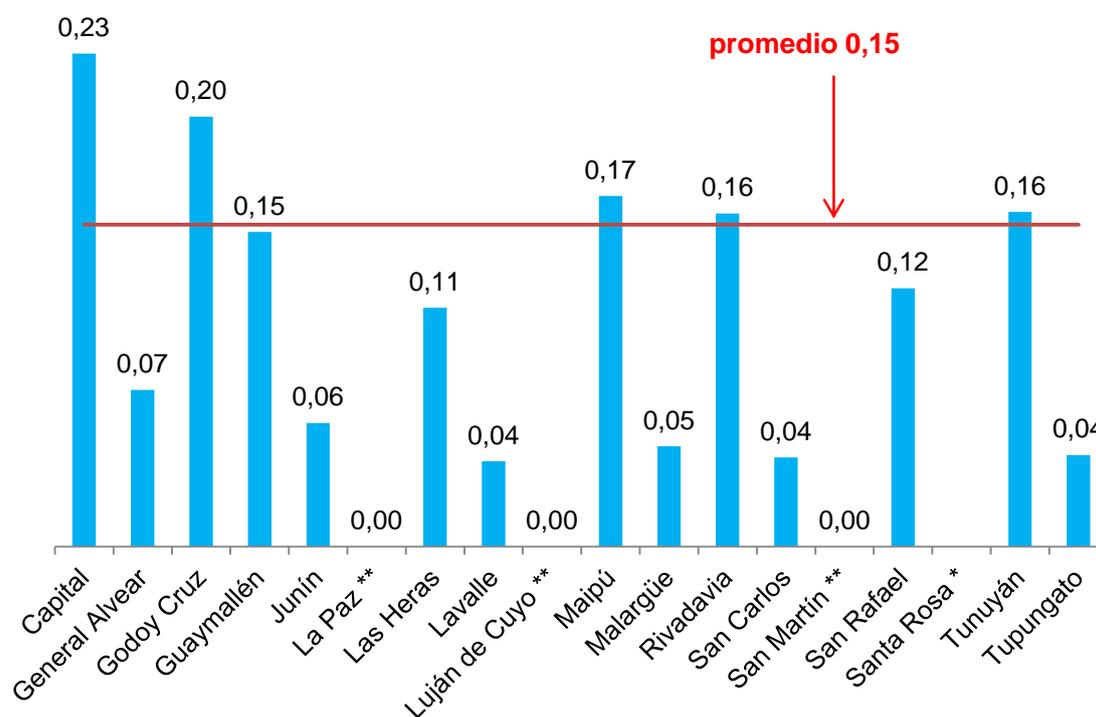
En el gráfico anterior se evidencia que los municipios menos poblados, La Paz, Malargüe y Santa Rosa, son los más favorecidos relativamente en cuanto a los ingresos de otras jurisdicciones.

El Gráfico 3 muestra el autofinanciamiento de los municipios mendocinos. En promedio el ratio de recursos de jurisdicción municipal sobre recursos totales¹⁴ es de 0,15 para el año 2014. Es decir que los municipios provinciales a nivel agregado sólo se financian un 15% con recursos propios. Se destaca el caso de Capital y Godoy Cruz con valores de 0,23 y 0,20 respectivamente.

¹⁴ Se considera el total de recursos incluidas las partidas de financiamiento. Los datos se obtuvieron de la publicación de la información en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad fiscal Provincial.

Gráfico 3 Recursos de jurisdicción Municipal sobre Recursos Totales

Año 2014



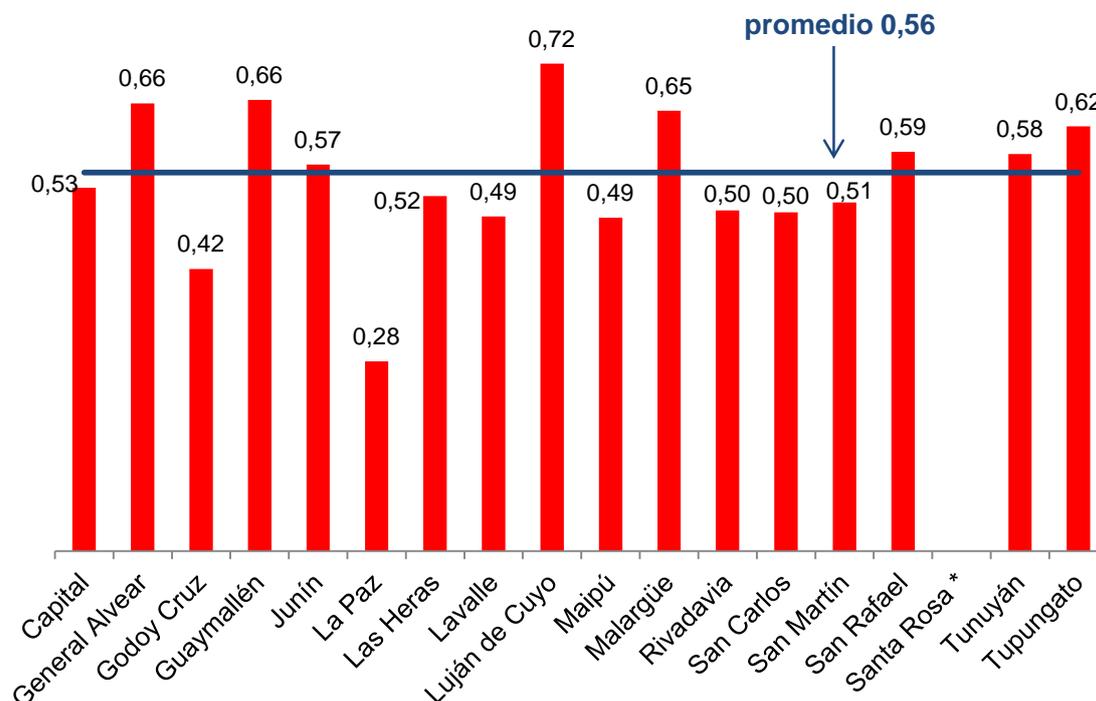
Fuente: Tribunal de Cuentas de Mendoza y sitios web de los distintos Municipios. * Para Santa Rosa no hay datos disponibles. ** El nivel de desagregación de los datos no permitió obtener los recursos de jurisdicción municipal.

Por el lado de las erogaciones, se puede observar en el Gráfico 4¹⁵ que en promedio el 56 % de las erogaciones totales son ocupadas por las erogaciones de personal. Esto significa que el recurso principal que utilizan los municipios es el humano. Se destacan los casos de La Paz con un valor de 0,28 y en el otro extremo el caso de Luján de Cuyo con un valor de 0,72.

¹⁵ Se considera el total de erogaciones incluidas las partidas de financiamiento. Los datos se obtuvieron de la publicación de la información en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad fiscal Provincial.

Gráfico 4 Erogaciones de Personal sobre Erogaciones Totales

Año 2014



Fuente: Tribunal de Cuentas de Mendoza y sitios web de los distintos Municipios. * Para Santa Rosa no hay datos disponibles.

V. Pautas provinciales referidas a la Transparencia Fiscal

En la Provincia de Mendoza existen dos normas que buscan la transparencia en las operaciones del gobierno, estas son la Ley de Responsabilidad Fiscal y la Ley de Administración y Control.

La **Ley Provincial Nº 7314 de Responsabilidad Fiscal** (sancionada el 22 de diciembre de 2004), establece en su artículo 34 que los municipios deberán publicar en sus sitios web la información presentada ante el Tribunal de Cuentas. Esta información incluye lo siguiente:

- Programación financiera
- Ejecución de gastos trimestral
- Ejecución de gastos acumulada al fin de cada trimestre
- Ejecución de recursos trimestrales
- Comparación entre la programación financiera y lo ejecutado, y la explicación de las diferencias

- Deuda pública consolidada y flotante
- Planta de personal
- Gasto Tributario
- Listado juicios a favor y en contra del municipio.

La Ley N° 7314 captura los preceptos de responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia presupuestaria al establecer en su artículo 51 establece:

“El presente artículo tiene por objeto garantizar a todas las personas el acceso a la información que se encuentre en posesión de los poderes, organismos y entidades mencionados en el artículo 4º de la presente ley, referidos a las materias que hacen a la hacienda pública. en especial se deberá:

- a) proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos generales y sencillos, inclusive en medios electrónicos como internet;
- b) transparentar la gestión de los recursos fiscales mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados por la presente ley;
- c) garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados por la presente ley, de conformidad con lo establecido al respecto por la legislación nacional (ley de protección del dato o habeas data);
- d) favorecer la rendición de cuentas a los habitantes de la provincia de Mendoza, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados por la presente ley;
- e) mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos públicos, y
- f) contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, la forma republicana de gobierno y la consecuente publicidad de sus actos.”

En resumen en lo referido a ejecuciones presupuestarias, deuda pública, planta de personal y juicios a favor y en contra, en Mendoza, es obligatorio por ley que los municipios lo publiquen de manera trimestral, siendo la Ley de Responsabilidad Fiscal Provincial garante del acceso a la información, la transparencia en la gestión de los recursos, la rendición de cuentas y el fortalecimiento institucional.

La **Ley Provincial N° 8706, de Administración y Control** (sancionada el 5 de agosto de 2014 y aplicable a partir de 2015), es de aplicación a la Administración Provincial y a todos los Municipios de la Provincia de Mendoza.

El artículo 2 presenta los objetivos de la Ley siendo de especial importancia para el tema de este trabajo los siguientes:

“ ...

d. Generar un sistema de información oficial con destino a otros Estados Provinciales o Nacionales, órganos de control, emisores y auditores de estados contables, analistas, usuarios y ciudadanos, que permita evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;

....

f. Asegurar la transparencia y publicidad de los actos de gobierno.”

Nuevamente la legislación refuerza el hecho de la publicidad y la transparencia, así como la generación de información disponible para distintos usuarios.

Adicionalmente, la Ley Nº 8706 establece distintos aspectos de publicación obligatoria para la provincia que podrían interpretarse análogos para los municipios. Estos aspectos son:

"Art. 30- El Poder Ejecutivo publicará en el portal de su sitio de internet o en la red que la reemplace, el presupuesto anual aprobado, o en su defecto el presupuesto prorrogado, incluyendo las proyecciones plurianuales previstas en el artículo 24 de la presente Ley y una síntesis de los presupuestos de las Empresas, Sociedades, Otros Entes Públicos Provinciales y los Fondos Fiduciarios integrados con bienes o fondos del Estado Provincial, con los contenidos básicos que establece el artículo 37 y siguientes de la presente Ley.

Deberá adicionalmente difundir información trimestral sobre la ejecución presupuestaria, base devengado y base caja, stock de deuda pública, incluyendo la deuda flotante y los programas bilaterales o multilaterales de financiamiento.

..."

Es decir la nueva legislación provincial establece presupuestos plurianuales, publicación de información trimestral de las ejecuciones del presupuesto y de la deuda consolidada y flotante.

Se puede apreciar que el estándar legal de transparencia en la provincia de Mendoza está vinculado a poner a disposición del ciudadano información referida principalmente a proyecciones y ejecuciones del presupuesto, deuda pública consolidada y flotante, planta de personal, así como periodicidad trimestral de publicación.

En cuanto a la evaluación de la información publicada, La Ley Nº 7314 establece que el Tribunal de Cuentas deberá realizar un informe de Seguimiento y Evaluación de la información presentada por los Municipios para ser elevado a ambas cámaras legislativas. Este informe se refiere solamente a los aspectos de la Ley Nº 7314 y es adicional a la tarea clásica del Tribunal de Cuentas de control de legalidad de las cuentas públicas.

VI. Una propuesta de medición de la transparencia fiscal

En esta sección se presenta una propuesta de medición de la transparencia fiscal para los municipios de la Provincia de Mendoza.

El objetivo de esta sección es proponer una metodología de medición de la transparencia fiscal aplicable a los 18 municipios de Mendoza y que pueda ser mantenida en el tiempo.

De esta forma exponer qué municipios son más transparentes en cuanto a la publicación de su información.

Del análisis de las secciones anteriores se desprende que existe cierta disparidad entre los municipios provinciales en cuanto a población, distribución del PBG y transferencias recibidas. Sin embargo en cuanto a la gestión de recursos que realizan los municipios se puede asegurar que las 18 jurisdicciones deben cumplimentar la misma normativa, es decir cumplir con la ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Responsabilidad Fiscal y la Ley de Administración y Control.

Como se ha visto precedentemente la transparencia fiscal busca evaluar la gestión de los presupuestos, la información publicada, el acceso a la misma y el grado de veracidad de la misma así como su frecuencia de publicación

El **Índice de Transparencia Fiscal Municipal (ITFM)** propuesto considera los siguientes aspectos:

- a. **Legislación:** este componente busca que el municipio publique en su sitio web dos ordenanzas fundamentales para su funcionamiento, estas son la Ordenanza Tarifaria y la Ordenanza Presupuestaria. Se han ponderado la ordenanza actual y la anterior, así como los proyectos de ordenanza del ejercicio siguiente¹⁶.
- b. **Gestión de Recursos:** se refiere a que el ciudadano pueda acceder fácilmente a saber quiénes son las autoridades municipales (no solo el intendente sino el resto de los funcionarios municipales), los miembros de los Concejos Deliberantes, la estructura organizacional municipal, el plan de obras públicas del ejercicio, las licitaciones y la planta de personal. Este último aspecto es considerado vital ya que como se ha mencionado más arriba gran parte de los presupuestos municipales se destina a la partida personal y además es exigido por la Ley de Responsabilidad Fiscal Provincial.

¹⁶ Es posible que para la medición al primer trimestre de 2015 todavía no se encuentre el proyecto de Ordenanza Tarifaria y Presupuestaria 2016 para ningún municipio, en cuyo caso el índice se verá reducido para todos los municipios.

- c. **Gestión Presupuestaria:** este apartado evalúa todo lo concerniente a la programación financiera, ejecución del presupuesto de gastos, de recursos y stock de deuda consolidada y flotante. Estos aspectos actualmente son exigibles por la Ley de Responsabilidad Fiscal Provincial.
- d. **Informe de Control Externo:** se refiere a la existencia de una evaluación realizada por un organismo independiente de la información publicada. De esta forma se busca darle credibilidad a la información publicada. Es de destacar que este criterio no se refiere al informe de Seguimiento y Evaluación previsto en la Ley de Responsabilidad Fiscal Provincial. El informe de Seguimiento y Evaluación realizado por el Tribunal de Cuentas¹⁷ se refiere sólo a aspectos contenidos en la misma ley, siendo el ITFM más amplio en cuanto a la información solicitada por la Ley de responsabilidad fiscal.
- e. **Organización del sitio web:** se refiere a la facilidad con que se puede acceder a la información antes descripta. Este aspecto no debe ser dejado de lado ya que no basta con publicar la información sino también con que la misma sea de fácil acceso a los ciudadanos. En otras palabras castiga a aquellos municipios que no colocan la información solicitada con fácil acceso para la consulta.

La Tabla 1 muestra esquemáticamente los distintos criterios y las ponderaciones asignadas. El ITFM puede alcanzar un valor máximo de 1 (mayor transparencia) y un valor mínimo de 0 (menor transparencia).

La medición inicial será a través de la verificación de la disponibilidad de información en los distintos portales web de los 18 municipios de la provincia¹⁸.

¹⁷ El artículo 56 de la Ley N° 7314 establece que el Tribunal de Cuentas debe presentar a ambas cámaras un informe de Seguimiento y Evaluación trimestral de las disposiciones contenidas en la norma.

¹⁸ El listado de los sitios web se puede consultar en el Anexo 1.

Tabla 1: Composición del Índice de Transparencia Fiscal Municipal

Criterio		Información a obtener		Grado de actualización			
Nombre	Ponderación	Concepto a verificar	Ponderación	Fecha	Ponderación		
Legislación	0,2	Ordenanza Presupuestaria	0,1	años anteriores	0,01		
				año 2014	0,02		
				año 2015	0,05		
				proyecto 2016	0,02		
		Ordenanza Tarifaria	0,1			años anteriores	0,01
						año 2014	0,02
						año 2015	0,05
						proyecto 2016	0,02
Gestión de Recursos	0,3	Autoridades del Poder Ejecutivo	0,05	año 2015	0,05		
		Miembros del HCD	0,05	año 2015	0,05		
		Estructura, Organigrama y/o Funciones	0,05	año 2015	0,05		
		Plan de Obras Públicas	0,05	año 2015	0,05		
		Compras - Licitaciones	0,05	año 2015	0,05		
		Planta de Personal	0,05			trimestres anteriores	0,02
primer trimestre 2015	0,03						
Gestión Presupuestaria	0,3	Programación Financiera	0,02	año 2015	0,02		
		Presupuesto Plurianual	0,02	año 2015 y 2016	0,02		
		Erogaciones	0,1			trimestres anteriores	0,04
						primer trimestre 2015	0,06
		Recursos	0,1			trimestres anteriores	0,04
						primer trimestre 2015	0,06
		Stock de Deuda Consolidada	0,03			trimestres anteriores	0,012
						primer trimestre 2015	0,018
Stock de Deuda Flotante	0,03			trimestres anteriores	0,012		
				primer trimestre 2015	0,018		
Informe de Evaluación Externa	0,1	Publicación de Informe realizado por un organismo independiente, referido a la calidad y veracidad de la información publicada.	0,1		trimestres anteriores	0,04	
					primer trimestre 2015	0,06	
Organización del sitio Web	0,1	Facilidad de acceso a la información dentro del sitio web	0,1	primer trimestre 2015	0,1		
Total ponderadores	1		1		1		

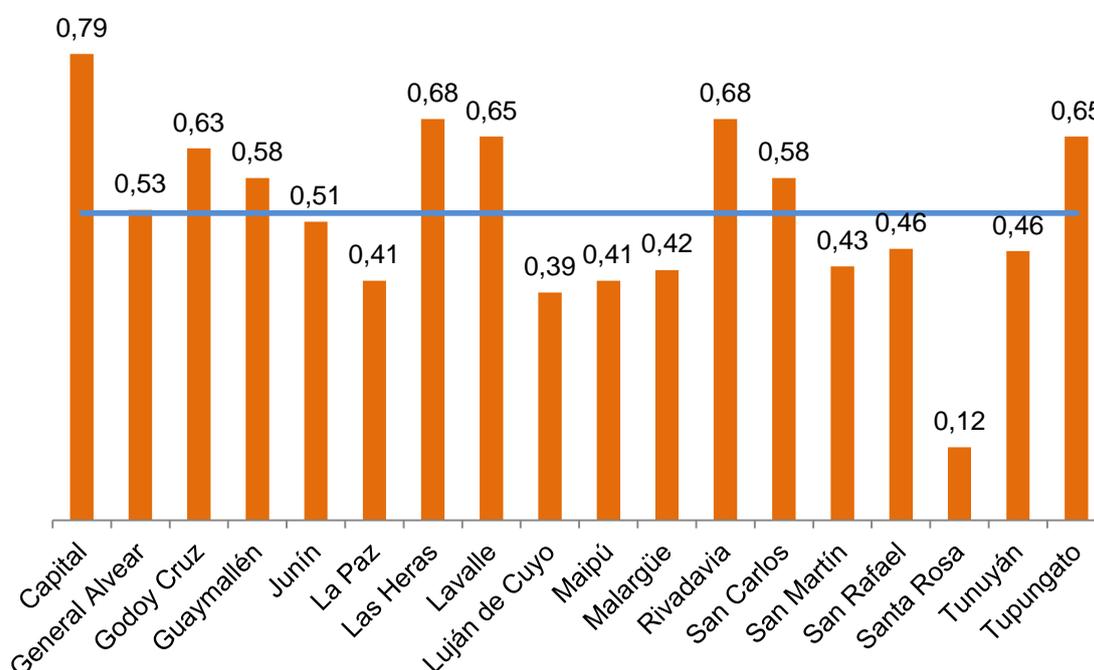
Fuente: elaboración propia.

VII. Medición al primer trimestre de 2015

En esta sección se muestran los resultados de aplicar el ITFM a los 18 municipios de la Provincia de Mendoza. La medición se llevó a cabo durante las 2 primeras semanas del mes de agosto de 2015.

Los resultados se pueden apreciar en el Gráfico 5¹⁹

Gráfico 5 ITFM agosto de 2015



Fuente: elaboración propia.

Dentro de los aspectos destacados se pueden mencionar:

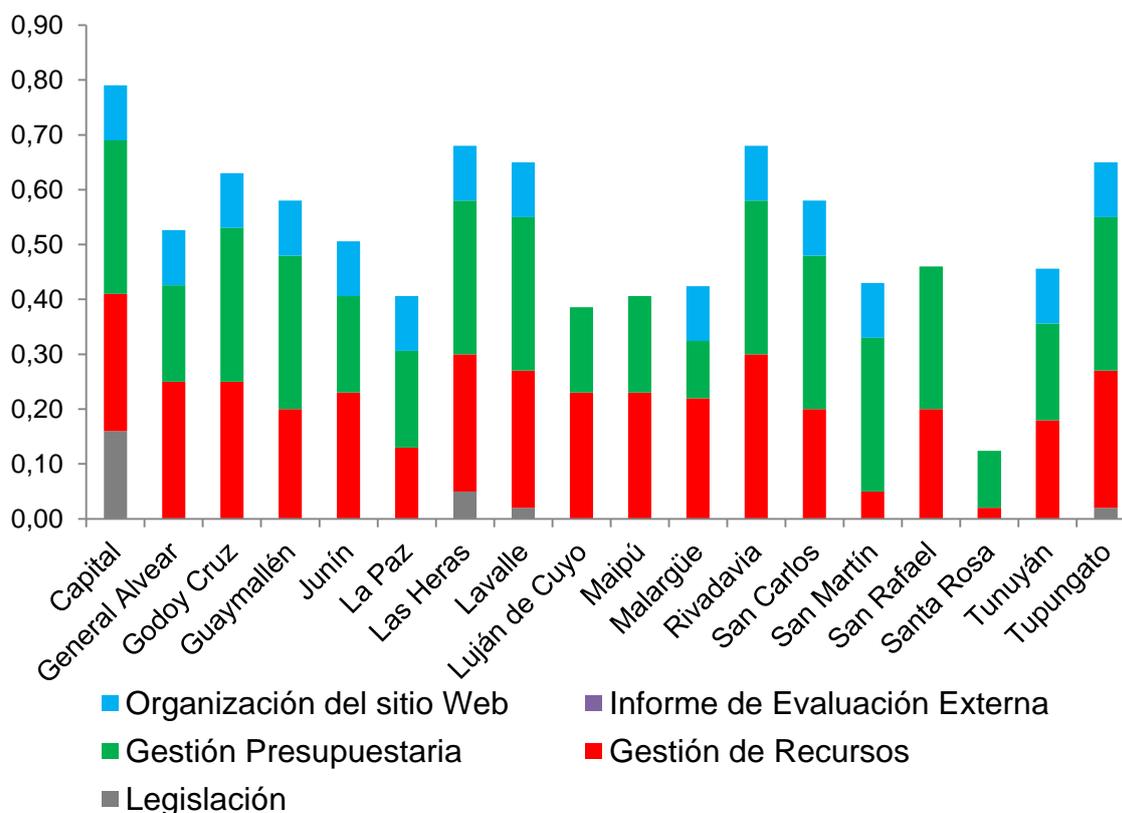
- el municipio de Santa Rosa presenta el menor valor (0,12) lo cual se explica principalmente por no tener su sitio web actualizado y por no cumplimentar con lo requerido por la Ley de Responsabilidad Fiscal Provincial en cuanto a la ejecución de gastos, de recursos, deuda pública y planta de personal,
- el municipio de Capital muestra el mayor valor (0,79), siendo el más información muestra, excediendo los requerimientos impuestos por la normativa legal,
- en promedio el ITFM tiene un valor de 0,52; evidenciando una amplia brecha para mejorar en todos los aspectos planteados.

El Gráfico 6 muestra la desagregación del ITFM por cada uno de los criterios establecidos en la sección VI. Se destacan los siguientes aspectos:

¹⁹El Anexo 2 muestra los resultados detallados del relevamiento realizado.

- se observa que los criterios de información de Gestión de los Recursos así como Gestión Presupuestaria son los que mayor cumplimiento tienen en los 18 municipios. Esto es así ya que estos criterios están vinculados al cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los municipios suelen presentar las autoridades el ejecutivo y composición de sus Concejos Deliberantes,
- el componente Legislación presenta un pobre desempeño, encontrándose al municipio de Capital que mejor cumple este requisito. Si bien existen municipios que presentaban el acceso a un digesto municipal en sus portales, fue imposible obtener la ordenanza presupuestaria y tarifaria solicitada por el índice,
- el criterio Informe de Evaluación Externa es inexistente en los 18 municipios de la Provincia. Esto muestra una falencia ya que la información publicada no se encuentra verificada por un tercero independiente,
- el aspecto Organización del sitio web, en general se observa cumplido por los municipios, salvo el caso de Luján de Cuyo, Maipú y San Rafael y Santa Rosa donde fue difícil hallar la información buscada.

Gráfico 6 ITFM agosto de 2015 por criterio



Fuente: elaboración propia.

En líneas generales asumiendo que el diseño del ITFM es correcto, la obtención de un valor promedio de 0,52 implica la existencia de varios aspectos en los que mejorar. Siendo el principal de ellos la evaluación de la información publicada por un organismo externo e independiente de manera de asegurar al ciudadano la veracidad de los datos publicados.

Otro aspecto en los que se evidencia la necesidad de mejorar es en la disparidad obtenida por el índice entre los distintos municipios. Del análisis surge la necesidad de reforzar los cuadros gerenciales de algunos municipios de manera de poder transparentar su gestión.

Por último es necesario complementar este estudio con otros instrumentos metodológicos de manera de poder determinar si la existe en otro formato la información que no se ha publicado en el portal web. Esto implica incorporar encuestas y visitas a los distintos municipios, lo que excede los límites planteados en el presente trabajo.

VIII. Conclusiones

Este trabajo busca ser el inicio de un estudio más profundo de la transparencia fiscal en la provincia de Mendoza.

En las secciones anteriores se ha realizado un análisis de la situación de la transparencia municipal de los 18 municipios de la Provincia.

Luego de presentar distintas alternativas de medición de la transparencia Fiscal, se elaboró el ITFM, siendo sus componentes principales Legislación, Gestión de Recursos, Gestión Presupuestaria, Informe de Control Externo y Organización del sitio web.

Existen disparidades en los municipios de la provincia en cuanto PBG, y transferencias de otras jurisdicciones. Además se observa una alta dependencia de otras jurisdicciones en la composición de los recursos, como así también una alta participación del gasto en personal en las erogaciones totales.

La principal conclusión de este trabajo es que la publicación de información fiscal no es homogénea en los municipios de la provincia. Dado esto es recomendable profundizar el estudio del tema identificando las causas de la no publicación de información en los sitios web. Esta línea de trabajo tiene por finalidad reforzar las áreas claves de manera de propender a una publicación de la información uniforme, oportuna y de calidad.

Asumiendo que el diseño del ITFM es correcto, la obtención de un valor promedio de 0,52 implica la existencia de varios aspectos en los cuales hay que mejorar. El principal de ellos es la evaluación de la información realizada

por un organismo externo e independiente de manera de asegurar al ciudadano la veracidad de los datos publicados.

En cuanto al estándar de transparencia fiscal en los municipios de la Provincia se puede concluir que el mismo está vinculado al cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal en lo que hace puntualmente a publicación trimestral de las ejecuciones de gastos, recursos, stock de deuda flotante y consolidada y planta de personal.

Dentro de los aspectos a mejorar se destacan la puesta en línea de ordenanzas tributarias y presupuestarias, y la elaboración y publicación de un informe por parte de un organismo externo que permita darle veracidad a los datos difundidos.

Por último, este trabajo es una primera aproximación a la transparencia en los municipios siendo necesario complementarlo con encuestas y visitas personales a los distintos municipios.

Bibliografía

ALMEIDA SÁNCHEZ M.D., Experiencias internacionales en transparencia fiscal, Serie Macroeconomía para el Desarrollo 146, CEPAL

ANDREULA; CHONG, GUILLÉN (2009.) “Institutional Quality and Fiscal Transparency”; Inter-American Development Bank; working paper N°125.

AGENTINA, Ley N° 25917, de Responsabilidad Fiscal

BOMBINI, Marta y DIBLASI, Juan (2009) “Análisis del Derecho a la Información en la Provincia de Mendoza. Construcción de Índices”, Exposición en el Congreso de Tribunales de Cuentas y Organismos Públicos de Control Externo de la República Argentina, San Luís.

BOMBINI, Marta y DIBLASI, Juan (2011) “Transparencia Fiscal, una aproximación a los municipios de Mendoza”, XXI Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos Públicos de Control Externo de la República Argentina, Mendoza, Noviembre de 2011.

CASADEI, Estefanía, DÍAZ FRERS, Luciana y LAJER BARÓN, Andrés (enero de 2011), “Transparencia presupuestaria provincial”, Documento de Trabajo N°57, CIPPEC, Buenos Aires.

AGOSTO Walter, CASADEI Estefanía, “Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial 2014”, Documento de Políticas Públicas N° 145, CIPPEC, Buenos Aires.

CONSEJO FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL (mayo 2011) “Informe Técnico N° 40 Transparencia en la Gestión Fiscal, La senda asumida en 2004”.

FMI, (2007) “Manual de Transparencia Fiscal”.

FMI, (2012) “Transparencia fiscal, rendición de cuentas y riesgo fiscal”, preparado por el Departamento de Finanzas Públicas en colaboración con el Departamento de Estadística.

GUILLAMÓN LÓPEZ, RÍOS MARTÍNEZ, VICENTE OLIVA, “Transparencia financiera de los municipios españoles. Utilidad y factores relacionados”, Revista Auditoría Pública nº 55 (2011), pp. 109 – 116.

IARAF, “La visibilidad fiscal de las provincias argentinas”, Informe Económico N° 313, 09 de junio de 2015.

IERAL, “Hacia una mayor Transparencia Fiscal en Argentina- 1ºParte: Estudio del grado de acceso público a la información fiscal en provincias y municipios, Agosto de 2006.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, (October 2014) “From Numbers to Nurses, Why Budget Transparency, Expenditure Monitoring, and Accountability are Vital to the Post-2015 Framework”.

KOPITS, George and CRAIG, Jon (1998) “Transparency in government operations”, Ocassional Paper Nº 158, IMF, 1998.

MENDOZA, “Ley Nº 7314, de Responsabilidad Fiscal”.

MENDOZA, “Ley Nº 8706, de Administración y Control”.

MENDOZA, “Ley Nº 1079, Orgánica de Municipalidades”.

OECD (february 2014), “Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions”.

SCHEDLER, Andreas (2004), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, Cuaderno de Trabajo No. 3, IFAI, México.

Anexo 1 Listado de sitios web Municipales

Municipio	Sitio web
1 Capital	http://www.ciudademendoza.gov.ar/
2 General Alvear	http://www.alvearmendoza.gob.ar/
3 Godoy Cruz	http://www.godoycruz.gov.ar/sitio2/
4 Guaymallén	http://www.guaymallen.mendoza.gov.ar/
5 Junín	http://www.juninmendoza.gov.ar/
6 La Paz	http://www.lapazmendoza.gob.ar/site/inicio.html
7 Las Heras	http://www.lasheras.gob.ar/
8 Lavalle	http://www.lavallemendoza.gov.ar/
9 Luján de Cuyo	http://www.lujandecuyo.gob.ar/sitio/
10 Maipú	http://www.maipu.gov.ar/intendencia/index.html
11 Malargüe	http://www.malargue.gov.ar/
12 Rivadavia	http://www.rivadaviamendoza.gov.ar/
13 San Carlos	http://sancarlos.gob.ar/
14 San Martín	http://municipiosweb.com.ar/gxpsites/hgxpp001
15 San Rafael	http://www.sanrafael.gov.ar/sitiooficial/
16 Santa Rosa	https://sites.google.com/site/municipalidadesantarosamendoza/
17 Tunuyán	http://www.tunuyan.gov.ar/
18 Tupungato	http://www.tupungato.gov.ar/

Anexo 2 Índice de Transparencia Fiscal Municipal Agosto 2015

Criterio	Información a obtener	Grado de actualización	Municipio																	
			Capital	General Alvear	Godoy Cruz	Guaymallén	Junín	La Paz	Las Heras	Lavalle	Luján de Cuyo	Maipú	Malargüe	Rivadavia	San Carlos	San Martín	San Rafael	Santa Rosa	Tunuyán	Tupungato
Legislación	Ordenanza Presupuestaria	años anteriores	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
		año 2014	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		año 2015	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		proyecto 2016	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Ordenanza Tarifaria	años anteriores	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
		año 2014	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		año 2015	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		proyecto 2016	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gestión de Recursos	Autoridades del Poder Ejecutivo	año 2015	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,00	0,05	0,00	0,05	0,05
	Miembros del HCD	año 2015	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,00	0,05	0,05	0,05	0,05	0,00	0,05	0,05	0,00	0,05	0,00	0,05	0,05
	Estructura, Organigrama y/o Funciones	año 2015	0,05	0,05	0,05	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	0,05	0,05	0,05	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Plan de Obras Públicas	año 2015	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	0,05	0,05	0,00	0,05	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05
	Compras - Licitaciones	año 2015	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,00	0,00	0,05	0,00	0,05	0,05
	Planta de Personal	trimestres anteriores	0,02	0,02	0,02	0,02	0,00	0,00	0,02	0,02	0,00	0,00	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,00	0,02
primer trimestre 2015		0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,00	0,03	0,03	0,03	0,03	0,00	0,03
Gestión Presupuestaria	Programación Financiera	año 2015	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,00	0,02	0,00	0,02	0,02	0,00	0,00	0,02	0,02
	Presupuesto Plurianual	año 2015 y 2016	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Erogaciones	trimestres anteriores	0,04	0,00	0,04	0,04	0,00	0,00	0,04	0,04	0,00	0,00	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,00	0,04
		primer trimestre 2015	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,00	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,00	0,06
	Recursos	trimestres anteriores	0,04	0,00	0,04	0,04	0,00	0,00	0,04	0,04	0,00	0,00	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,00	0,04
		primer trimestre 2015	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,00	0,06	0,06	0,06	0,06	0,00	0,06
	Stock de Deuda Consolidada	trimestres anteriores	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01
		primer trimestre 2015	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,00	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,00	0,02
	Stock de Deuda Flotante	trimestres anteriores	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01
		primer trimestre 2015	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,00	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,00	0,02
Informe de Evaluación Externa	Publicación de Informe realizado por un organismo independiente, referido a la calidad y veracidad de la información publicada.	trimestres anteriores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		primer trimestre 2015	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Organización del sitio Web	Facilidad de acceso a la información dentro del sitio web	primer trimestre 2015	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,00	0,00	0,10	0,10	0,10	0,10	0,00	0,00	0,10	0,10
ITFM			0,79	0,53	0,63	0,58	0,51	0,41	0,68	0,65	0,39	0,41	0,42	0,68	0,58	0,43	0,46	0,12	0,46	0,65

AGUA Y ENERGÍA EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA: TARIFAS, CARGA TRIBUTARIA Y EFECTOS SOBRE LA COMPETITIVIDAD DE LAS PYMES CORDOBESAS¹

Inés del Valle Asis
(FCE-UNC y UNVM)
iasisfa@hotmail.com

Luciano Crisafulli
(FCE-UNC)
lcrisafulli@eco.uncor.edu

Sofía Devalle
(FCE-UNC y IARAF)
sofiadevalle@hotmail.com

Daniel Parisi
(FCE-UNC y ADEC)
danielparisi@eco.unc.edu.ar

Av. Valparaíso s/n Ciudad Universitaria- Córdoba
TE: 054 4437300

RESUMEN

Este trabajo analizará la situación actual de los servicios de agua y energía eléctrica en la provincia de Córdoba; en especial, la calidad, las tarifas, la carga tributaria y los efectos sobre la competitividad de las Pymes localizadas en esa provincia. El interés del estudio se origina en la evidencia de diferencias significativas en torno a las variables mencionadas en dos dimensiones: entre distintas jurisdicciones provinciales y entre los distintos municipios y comunas de la provincia. En particular, se analizará la carga tributaria de estos servicios para un grupo de ciudades de la República Argentina y las situaciones de disponibilidad y características generales de los mismos para un conjunto de Pymes cordobesas. Los resultados de la investigación permitirán inferir algunas correcciones necesarias en términos de políticas públicas, atendiendo fundamentalmente a los problemas de provisión y regulación de esos servicios.

Palabras Clave: Agua-Energía-Eficiencia-Competitividad
Códigos. JEL: H2-H7-I5

1. Introducción

La importancia de analizar la situación de los servicios públicos obedece a que los mismos constituyen variables determinantes de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Junto con otros determinantes, tales como la presión tributaria y los costos laborales, son factores críticos que en muchas ocasiones deciden la inversión o no de una empresa. Para examinar la situación de estos servicios necesariamente deben analizarse sus tarifas y costos impositivos; como así también la calidad de la prestación.

En el análisis de las tarifas de los servicios públicos no debe ignorarse el *componente tributario* que las mismas llevan incorporado. La relevancia de estos estudios se ha visto acrecentada en los últimos años en Argentina debido al notable incremento en la carga tributaria aplicada sobre toda la economía por parte de los tres niveles de gobierno - Nación, Provincia y Municipios-. En términos generales, el *Impuesto al Valor Agregado* a nivel nacional es el principal tributo sobre los servicios públicos; a nivel provincial se destaca el *Impuesto a los Ingresos Brutos*, para el cual, en el marco regulatorio de las privatizaciones de las empresas de servicios públicos, se estableció que todo incremento de alícuota podía ser trasladado de manera legal al consumidor; mientras que a nivel municipal, existen muchas ciudades que gravan con elevadas *tasas el consumo de energía*. A nivel municipal

¹ Este trabajo constituye la presentación de los primeros resultados de una investigación avalada y subsidiada por Secyt-UNC

se encuentran asimismo otros tributos menores que responden a hechos diversos y que se cobran como un porcentaje de la facturación. Existen también otro tipo de obligaciones creadas a partir de diversas leyes nacionales, como la que establece el *Fondo Nacional de Energía Eléctrica* que supone un recargo en las tarifas de los compradores en el mercado mayorista, o la denominada *Ley “Santa Cruz”*, que establece un recargo sobre el precio de venta final. Todos ellos influyen en el costo del servicio.

Por otro lado, la eficiencia de las prestatarias de estos servicios, es un aspecto esencial que las políticas públicas deben encarar, tanto si la prestación está a cargo de ellas –empresas públicas de agua o energía-, como también si la prestación se encuentra en manos de capitales privados o bien, cooperativas. Las evidencias indican que el grado de eficiencia puede variar de manera significativa cuando se analizan los distintos tipos de prestatarias, así como también, por su localización o escala de prestación de servicios.

Finalmente, la calidad – en términos de cantidad y características del servicio público- es un factor no menos importante por las implicancias que tiene en los procesos productivos en los cuales esos servicios resultan ser fundamentales.

Este trabajo examinará algunos aspectos de la situación actual de la calidad, las tarifas y carga tributaria de los servicios de agua y energía en la provincia de Córdoba con el objetivo de inferir los efectos de la gestión y situación actuales de esos servicios sobre la competitividad de las Pymes cordobesas, en base al análisis de casos de un grupo de empresas radicadas en esa jurisdicción. Para ello, se analizará la dispersión de la carga tributaria en algunos municipios importantes de la provincia y otras ciudades argentinas y las formas de gestión y provisión del servicio de agua potable y energía eléctrica en los distintos municipios y comunas de la provincia de Córdoba. Por otra parte, la información provista de entrevistas a un conjunto de empresas Pymes, permitirá conocer la percepción que tienen los empresarios respecto de las variables en estudio. Finalmente se presentarán las conclusiones del trabajo y se elaborarán algunas reflexiones finales.

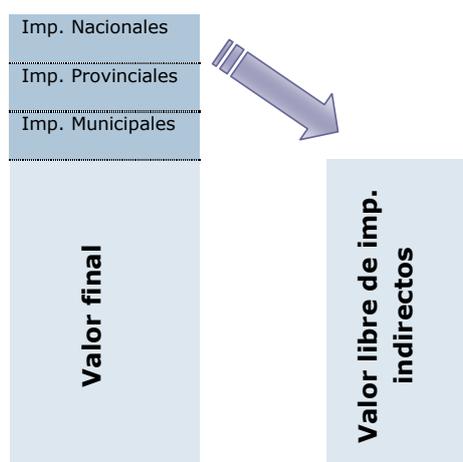
2. Incidencia de la carga tributaria en las tarifas de los servicios públicos

Un estudio de las tarifas de los servicios públicos no debe ignorar el *componente tributario* que las mismas llevan incorporado. La relevancia de porqué realizar este tipo de análisis se ha visto acrecentada en los últimos años en Argentina debido al notable incremento en la carga tributaria aplicada sobre toda la economía por parte de los tres niveles de gobierno -Nación, Provincia y Municipios-. Es por ello que a lo largo de la presente sección del trabajo se analizará **cómo incide en la conformación de las tarifas de los servicios de agua potable y energía eléctrica el componente impositivo de los tres niveles de gobierno**. Concretamente, se hará referencia al peso que tienen los diferentes **impuestos indirectos y las tasas** que recaen sobre la venta final de estos servicios, en la tarifa neta de los mismos.

La metodología aplicada en esta sección consiste básicamente en trabajar con la **normativa tributaria vigente** actualmente en el ámbito nacional de gobierno y en los niveles seleccionados, teniendo en cuenta los diversos elementos tributarios que inciden en la carga tributaria, tales como alícuotas, exenciones, sobrecargos, entre otros. También es necesario analizar si existen en la muestra de gobiernos considerados impuestos o tasas específicos que recaigan puntualmente sobre estos servicios.

Esquemáticamente, se parte de un gasto final total en el servicio en cuestión de \$100, que incluye los impuestos indirectos, para conocer cuánto del mismo está constituido por los impuestos considerados y cuánto es el gasto neto sin impuestos.

Esquema de análisis de incidencia de la carga tributaria



Los análisis tradicionales de carga tributaria se focalizan habitualmente en el concepto de **carga tributaria efectiva**, es decir el ingreso *recaudado* en concepto de impuestos como porcentaje del PBI. Sin embargo, los conceptos de carga efectiva llevan incorporadas las distorsiones que introducen la elusión y evasión impositiva, que pueden llegar a ser muy significativos en algunos casos. En consecuencia, resulta relevante un análisis de **carga tributaria normativa** para analizar verdaderamente cuál es la carga tributaria que recae sobre ciertos bienes y servicios en la economía.

En ausencia de externalidades u otras fallas de mercado que puedan justificar la existencia de un tributo, la mayoría de los impuestos genera una pérdida de bienestar, que puede estar o no compensada con el gasto público llevado adelante por el Estado.

Las decisiones de consumo y producción no solamente dependen de la valoración de cada bien que hagan los consumidores y de los costos económicos de producirlos, sino que también son influidas por los impuestos. Es por ello que se generalmente la introducción de impuestos alteran la eficiencia en economía, puesto que distorsionan las decisiones de los agentes económicos.

La **incidencia impositiva** es una cuestión fundamental de la economía pública. Las decisiones de política tributaria están basadas, al menos en parte, en los efectos sobre la distribución del bienestar económico.

Si bien el conocimiento de las normas tributarias permite una apreciación inmediata sobre quiénes son los responsables "*de jure*" de cada impuesto y cuál es el monto de sus obligaciones tributarias, es la acción de los mecanismos de percusión, traslación e incidencia de los impuestos la que determina que entre los conceptos de "obligación legal" e "incidencia económica" se produzcan diferencias esenciales.

En el caso de los impuestos indirectos, las empresas productoras de bienes están legalmente obligadas a tributar (constituyen el contribuyente legal), pero trasladan parte de la carga hacia los consumidores quienes también terminan afrontando el pago del impuesto. En este caso, se dice que el impuesto incide económicamente tanto sobre las empresas como los consumidores.

En todos los casos, la capacidad de traslado dependerá de la estructura de los mercados relevantes y de la forma en que se determinan los precios en dichos mercados.

Un impuesto se traslada en mayor medida al consumidor cuanto menos sensible sea la demanda a cambios en los precios (menor sea la elasticidad). Por otra parte, dada una cierta elasticidad de la demanda, el impuesto se traslada en mayor medida cuanto más sensible es la oferta a variaciones en el precio (mayor elasticidad).

En el presente trabajo se asume el supuesto de traslado total de los impuestos indirectos considerados al consumidor. Este supuesto se funda, por un lado, en que no se está analizando el efecto de la inclusión o retiro de un nuevo impuesto, sino que se consideran impuestos que han sido establecidos hace ya un tiempo suficiente como para que las empresas los hayan incorporado en sus proyecciones de precios y cantidades a ofrecer. Por otra parte, se consideran bienes y servicios que no encuentran sustitutos cercanos. Finalmente, gran parte de los impuestos considerados tienen una base amplia, por lo tanto es difícil su sustitución y baja su elasticidad.

2.1. Tributos considerados

En un país federal como Argentina, con varios niveles de gobierno con amplias potestades tributarias, es esencial que un análisis tributario contemple no solo los impuestos vigentes en el orden nacional de gobierno, sino también en los ámbitos subnacionales.

Una de las clasificaciones frecuentemente empleadas para los impuestos diferencia entre los directos e indirectos.

Los impuestos directos son aquellos que recaen inicialmente sobre la unidad que se entiende soporta la carga. Por su parte los impuestos indirectos se aplican en algún otro punto del sistema pero son trasladados, ya sea hacia delante o hacia atrás, a cualquiera que se suponga que finalmente soporta la carga.

También es importante aclarar el concepto de impuestos “específicos”, que se refiere a una subcategoría de impuestos indirectos y que se aplica a ciertos impuestos selectivos sobre las ventas.

En el presente estudio se trabaja con los **tributos “indirectos”** más representativos en los tres niveles de gobierno. Los impuestos bajo análisis son a nivel nacional el **Impuesto al Valor Agregado-IVA-** e **Impuestos específicos** que recaen sobre los sectores objeto de estudio; en concepto de impuestos provinciales, se considera el **Impuesto a los Ingresos Brutos**; y para tener en cuenta a los tributos municipales, se incluyó la **Tasa de seguridad e higiene y la Tasa de suministro de energía eléctrica**, en los casos que se aplique esta tasa.

Concretamente, se trabajó de la siguiente manera:

- **Impuesto al Valor Agregado -IVA-**. Es el gravamen de uso más generalizado sobre el consumo. Se trata de un impuesto indirecto que grava las ventas de bienes en general, en todas sus etapas (plurifásico), pero que es no acumulativo, dado que la base imponible gravada es el valor agregado en cada etapa del proceso productivo. No obstante, se considera un impuesto al consumo porque se traslada a los precios de los productos vendidos, con lo cual incide indirectamente sobre el consumidor. En el trabajo se asume el supuesto de que el mismo es trasladado completamente al consumidor. En lo que hace al diseño básico del IVA, se ha ido abandonando el principio de tasa única, y en la actualidad coexisten tasas diferenciadas, lo que genera algunos efectos distorsivos en los precios relativos:

a) alícuota general de 21%.

b) alícuota diferencial reducida 10.5% aplicable a algunos productos alimenticios como por ejemplo, a las carnes, frutas legumbres y hortalizas, y a algunos servicios.

c) alícuota diferencial superior de 27% para algunos rubros como venta de gas o energía eléctrica fuera de domicilios destinados a vivienda.

La **alícuota aplicable** a los servicios analizados en el presente estudio corresponde a la general del **21%**.

- **Impuestos Internos sobre bienes y servicios.** Los impuestos internos son una modalidad de impuestos a los consumos que se encuadran como impuestos indirectos a consumos específicos. En Argentina se trata de un impuesto monofásico a nivel del fabricante e importador, cuyas características fundamentales son que se trata de un impuesto al consumo selectivo o específico, tienen efecto cascada o piramidación, y sus tasas son proporcionales. En el caso del presente estudio, se considera el impuesto a la energía eléctrica denominado “Electricidad residencial: Fondo empresa servicios públicos sociedad del estado de la Provincia de Santa Cruz”. Los sujetos pasivos de este impuesto son los consumidores finales y se aplica sobre el total facturado a los mismos. La alícuota es del **6%O** (seis por mil= sobre las tarifas vigentes en cada período y en cada zona del país.
- **Impuesto a los Ingresos Brutos (IIBB)**, provincial. Es un impuesto que grava también el consumo de manera indirecta, y se estructura gravando las ventas de todos los productos y servicios en todas sus fases de producción y comercialización. A diferencia del IVA, se trata de un impuesto que genera acumulación y piramidación (puesto que se grava en forma repetida una misma base, que incluye normalmente el impuesto). Se cobra mediante la aplicación de una alícuota sobre las ventas totales, netas de IVA. Las alícuotas suelen diferir entre jurisdicciones. A pesar de sus importantes efectos distorsivos, constituye la principal fuente de recursos propios con que cuentan las provincias.
- **Tasa de Seguridad e Higiene (TSH)**, municipal. También denominada *Contribución sobre la actividad industrial, comercial y de servicios*, se aplica en todas las jurisdicciones municipales, incidiendo también sobre la actividad económica y funcionando en gran parte de los casos como un impuesto a los ingresos brutos, al aplicarse como un porcentaje sobre las ventas netas de IVA.
- Para el análisis del **Impuesto a los Ingresos Brutos** que cobran las provincias y de la **Tasa de Seguridad e Higiene** que cobran los municipios, se utilizan las alícuotas vigentes en las respectivas normativas tributarias vigentes al año 2014 sobre una muestra de 10 ciudades de 6 provincias argentinas. Se asume el supuesto que se traslada a precios la totalidad de las alícuotas que se aplican sobre los servicios bajo estudio. Vale decir que se supone que los consumidores perciben plenamente las alícuotas aplicadas sobre los servicios de energía y agua, pero que no se trasladan las alícuotas que se aplican sobre los eslabones intermedios, como por ejemplo las etapas de generación y/o distribución mayorista.
- La **Tasa por Suministro de Energía Eléctrica (TSEE)**, que se engloba en la mayoría de las jurisdicciones dentro de una tasa más general denominada *Contribuciones por Inspección Eléctrica y Mecánica y Suministro de Energía Eléctrica*, grava la venta de energía eléctrica a consumo residencial, comercial e industrial. Cabe aclarar que esta tasa no se cobra en todos los municipios, siendo predominante sobre todo en el caso de las jurisdicciones cordobesas.

2.2. Principales resultados

En primer lugar, considerando un promedio simple de las alícuotas correspondientes a los tributos subnacionales para las 10 ciudades de la muestra, se aprecia que **la carga**

Tabla 1

Carga tributaria sobre el servicio de energía eléctrica residencial

Concepto		Ciudades										
		La Plata (Bs.As)	CABA	Córdoba (Cba)	San Francisco (Cba)	Villa María (Cba)	Río Cuarto (Cba)	Villa Carlos Paz (Cba)	Paraná (E.Ríos)	Rosario (Sta.Fe)	Mendoza (Mza)	Promedio simple
Electricidad residencial												
Alícuotas	Nacional: IVA	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%
	Nacional: Fondo Santa Cruz	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
	Provincial: IIBB	5,0%	5,0%	5,8%	5,8%	5,8%	5,8%	5,8%	4,5%	4,1%	3,0%	5,0%
	Municipal: TSH	1,0%		0,7%	3,9%	3,5%	2,0%	1,0%	4,8%	0,7%	0,1%	2,0%
	Municipal: TSEE			10,0%	15,0%	10,0%	10,0%	15,0%	16,0%	0,6%		10,9%
Precio sin impuestos		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Monto a pagar	Nacional: IVA	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0
	Nacional: Fondo Santa Cruz	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
	Provincial: IIBB	5,0	5,0	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	4,5	4,1	3,0	5,0
	Municipal: TSH	1,0	0	0,7	3,9	3,5	2,0	1,0	4,8	0,7	0,1	2,0
	Municipal: TSEE	0	0	10	15	10	10	15	16	0,6	0	11
Total		27,6	26,6	38,1	46,3	40,8	39,3	43,4	46,9	27,0	24,7	39,6
Precio con impuestos		127,6	126,6	138,1	146,3	140,8	139,3	143,4	146,9	127,0	124,7	139,6
Composición de la carga tributaria	Nacional: IVA	16,5%	16,6%	15,2%	14,4%	14,9%	15,1%	14,6%	14,3%	16,5%	16,8%	15,0%
	Nacional: Fondo Santa Cruz	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,4%
	Provincial: IIBB	3,9%	3,9%	4,2%	3,9%	4,1%	4,1%	4,0%	3,1%	3,2%	2,4%	3,6%
	Municipal: TSH	0,8%	0,0%	0,5%	2,7%	2,4%	1,4%	0,7%	3,3%	0,5%	0,1%	1,4%
	Municipal: TSEE	0,0%	0,0%	7,2%	10,3%	7,1%	7,2%	10,5%	10,9%	0,5%	0,0%	7,8%
Total		21,6%	21,0%	27,6%	31,6%	29,0%	28,2%	30,3%	31,9%	21,2%	19,8%	28,3%

Fuente: Elaboración propia en base a metodología de texto

Tabla 2

Carga tributaria sobre el servicio de agua potable

Concepto		Ciudades										
		La Plata (Bs.As)	CABA	Córdoba (Cba)	San Francisco (Cba)	Villa María (Cba)	Río Cuarto (Cba)	Villa Carlos Paz (Cba)	Paraná (E.Ríos)	Rosario (Sta.Fe)	Mendoza (Mza)	Promedio simple
Agua potable												
Alicuotas	Nacional: IVA	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%	21,0%
	Provincial: IIBB	5,0%	5,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4,1%	3,0%	1,7%
	Municipal: TSH	1,0%		0,6%	2,6%	0,6%	1,3%	1,0%	1,4%	0,7%	0,3%	1,1%
Precio sin impuestos		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Monto a pagar	Nacional: IVA	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
	Provincial: IIBB	5	5	-	-	-	-	-	-	4	3	2
	Municipal: TSH	1	-	1	3	1	1	1	1	1	0	1
	Total	27	26	22	24	22	22	22	22	22	26	24	24
Precio con impuestos		127,0	126,0	121,6	123,6	121,6	122,3	122,0	122,4	125,8	124,3	123,8
Composición de la carga tributaria	Nacional: IVA	16,5%	16,7%	17,3%	17,0%	17,3%	17,2%	17,2%	17,2%	16,7%	16,9%	17,0%
	Provincial: IIBB	3,9%	4,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,3%	2,4%	1,4%
	Municipal: TSH	0,8%	0,0%	0,5%	2,1%	0,5%	1,1%	0,8%	1,2%	0,5%	0,2%	0,9%
	Total	21,3%	20,6%	17,8%	19,1%	17,8%	18,2%	18,0%	18,3%	20,5%	19,5%	19,2%

Fuente: Elaboración propia en base a metodología de texto

3. Agua y Energía: Prestadores, Calidad, Tipos de Gestión y Usuarios-Localidades de la provincia de Córdoba

La prestación de los servicios de agua y energía en la provincia de Córdoba, se realiza a través de prestadores estatales, privados y cooperativas. Sin embargo, las características de prestación y regulación de los mismos muestran elementos diferenciales que obligan a analizarlos por separado. En el caso del servicio de provisión de energía eléctrica la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC) atiende cerca de 800.000 usuarios y provee directamente del servicio a la ciudad de Córdoba, mientras que en el interior existen 204 Cooperativas que compran la energía a EPEC, o bien, la producen ellas mismas, para atender el servicio de los municipios o comunas del interior. (ERSEP, 2015). Estas cooperativas atienden a 370977 usuarios. La regulación de todas ellas está en manos de la Gerencia de Energía Eléctrica del Ente Regulador de los Servicios Públicos de la provincia de Córdoba (ERSEP). Este organismo regula y controla la actividad de EPEC y las 204 cooperativas eléctricas., recepta y resuelve reclamos de usuarios de energía eléctrica de toda la Provincia de Córdoba. En sus funciones se encuentran el control y regulación de la distribución de energía, el control y fijación de los cuadros tarifarios como así también, el control de obras de electrificación, la resolución de reclamos y conflictos de los usuarios. Lamentablemente, el organismo no provee información con respecto a la calidad del servicio. Al respecto solo se puede mencionar que del total de reclamos ingresados en el año 2014², el 63% corresponde al servicio de energía eléctrica, lo que hace presumir problemas en la calidad de la prestación, al menos con relación a los otros servicios públicos.

Por otro lado, con relación a los servicios de agua, la participación entre empresas privadas, estatales y cooperativas muestra una mayor dispersión en las distintas localidades de la provincia de Córdoba. En la Tabla 3B se muestran los 45 prestadores privados o cooperativas del interior provincial, 6 en el departamento capital y 4 prestadores de tratamiento de efluentes cloacales (Véase Tabla 3A). En el resto de las localidades del interior los servicios de agua potable y saneamiento son prestados directamente por el municipio o comuna. La diferencia del tipo de prestador- privado o cooperativa- estatal- plantea en el caso del agua y el saneamiento una diferencia fundamental en la regulación del servicio. Así mientras las empresas prestatarias privadas o las cooperativas son reguladas por el ERSEP, las estatales dependen de la Dirección de Agua y Saneamiento de la provincia (DIPAS).

En el primer caso, es la Gerencia de Agua y Saneamiento del ERSEP quien regula y controla la prestación del servicio de agua potable, concesionada a las Cooperativas que distribuyen agua en bloque y pozo, en diferentes barrios de la ciudad de Córdoba que junto a la empresa Aguas Cordobesas abastecen de agua a toda la ciudad. Esto implica varios aspectos; desde la verificación permanente de la calidad del agua suministrada a la red y las medidas que se le imponen al prestador para corregir eventuales fallas en el servicio, hasta la determinación legal sobre facturación o cobro de multas. Ese organismo también, regula y controla el servicio de agua potable y de tratamiento de efluentes en el interior provincial que prestan cooperativas o entidades que exceden la jurisdicción de un solo municipio. Consecuentemente, tiene injerencia sobre el funcionamiento y en la calidad del agua distribuida a través de acueductos intermunicipales.

² La distribución de los reclamos ingresados al ERSEP durante el año 2014 muestra la siguiente distribución: servicios de agua: 20%; servicios de energía eléctrica: 63%; servicios de transporte; 13%; red vial 2% y antenas de telefonía 1%.

El ERSEP controla 23 prestadores de agua³ que operan en las distintas modalidades: tales como procesamiento, distribución de agua en bloque, provisión domiciliaria y recepta los reclamos de los usuarios. Tiene a su cargo también la regulación de los regímenes tarifarios de los prestadores del servicio de las entidades que excedan la jurisdicción de un solo municipio o comuna con excepción de los prestadores de Córdoba capital – Aguas Cordobesas, cooperativas, prestador particular.

En la Tabla 3B se advierte la concentración de prestación en términos de números de usuarios en el departamento capital, es de advertir también que muchos prestadores no elevan información de este guarismo al ente regulador. Por otro lado, 15 prestadores mostraron problemas de calidad del agua luego de realizarse el control en laboratorio de los parámetros químicos y bacteriológicos del líquido (calidad) y fallas en el servicio (cantidad). Este guarismo resulta muy importante ya que indica que el 30% de los prestadores presentaron problemas de calidad en la provisión del servicio. Por otro lado, dos de los cuatro casos de tratamiento de efluentes cloacales presentaron fallas en el proceso de saneamiento (lo que representa el 50% de las firmas reguladas) Lamentablemente, en cuanto a los prestadores directos-estatales- que corresponden al resto de las localidades de la provincia de Córdoba no enunciadas en la Tabla 3A y 3B, que se encuentran bajo la órbita de regulación de Dipas, no existe información disponible que permita analizar la situación particular de calidad del servicio de agua y saneamiento⁴.

TABLA 3A
Saneamiento: Prestadores, Calidad, Tipos de Gestión y Usuarios- Localidades de la provincia de Córdoba

Prestadores tratamiento de efluentes cloacales	Localidad	Observaciones de Calidad del Servicio (a Junio 2015) (*)	Tipo de Gestión	Usuarios
Arcoop	La Falda- Villa Giardino- Huerta Grande	0	Privado - Cooperativa	6873
Coop Santa Catalina Ltda		1	Privada - Cooperativa	sd
Cuencas del Sol		1	NE	sd
Cuencas Serranas SA	Carlos Paz	0	Privado	Sd

NE: No se especifica; sd: sin datos

(*) 1: se verificaron problemas en la calidad del Tratamiento; 0: no se observaron problemas de calidad

Fuente: Elaboración propia en base a información de Ersep

³ Del total de 49 prestadores privados o cooperativas el Ersep controla solo 23 de ellas debido a que un conjunto de cooperativas del interior interpusieron recursos de amparo ante la justicia provincial para eludir esa regulación, las razones del argumento se encuentran en el hecho que su conformación fue anterior a la creación del Ente Regulador. Muchos de estos conflictos judiciales se encuentran en la actualidad lejos de ser resueltos.

⁴ Esta razón motivo que se planteara la necesidad de realizar entrevistas a los responsables de municipios y comunas de la provincia de Córdoba. Las mismas han sido enviadas y cuentan con el Apoyo para su difusión de la Secretaría de Ambiente de la provincia de Córdoba. Lamentablemente a la fecha no pueden presentarse los resultados de las mismas por el reducido número de respuestas obtenidas.

TABLA 3B: Agua: Prestadores, Calidad, Tipos de Gestión y Usuarios- Localidades de la provincia de Córdoba

Prestadores interior agua	Localidad	Observaciones de Calidad del Servicio (a Junio 2015) (*)	Tipo de Gestión	Usuarios
31 de Marzo Anisacate	Anisacate - Villa La Bolsa	0	Privado - Cooperativa	817
Agua de Oro y Sierras Chicas Ltda.	Agua de Oro	0	Privado - Cooperativa	1684
Aguas de Mina Clavero, Cura Brochero	Mina Clavero - Cura Brochero	0	Privado - Cooperativa	7800
Aguas Cuenca del Sol	Cruz del Eje	1	Privado - Cooperativa	8331
Alejandro Roca	Alejandro Roca	0	NE	sd
Alicia Ltda	Alicia	0	sd	sd
Altos de Chipión Ltda.	Altos de Chipion	0	Privado - Cooperativa	sd
Arroyo Cabral Ltda.	Arroyo Cabral	0	Privado - Cooperativa	sd
Almafuerte Ltda.	Almafuerte	0	Privado - Cooperativa	sd
Berrotarán Ltda.	Berrotarán	1	Privado - Cooperativa	sd
Bialet Masse	Bialet Masse	0	Privado - Cooperativa	sd
Brinkmann Ltda.	Brinkmann	0	Privado - Cooperativa	3888
Colonia Caroya y Jesús María	Colonia Caroya - Jesus Maria	0		sd
COPASA	Dean Funes	1	Privado - Cooperativa	6011
Coop. Integral de Villa Carlos Paz (COOPI)	Carlos Paz	0	Privado - Cooperativa	23000
Coronel Baigorria Ltda	Coronel Baigorria -Río Cuarto	1	Privado - Cooperativa	sd
Acueducto Centro (COTAC)	Villa María	0	Privado - Cooperativa	sd
EINAT Villa Dolores	Villa Dolores	0	Privado - Cooperativa	12397
Empresa Rosario de Punilla SA	Santa María de Punilla	1	Privado	sd
El Alto Ltda	El Alto	1	NE	sd
Freyre Ltda.	Freyre	0	Privado - Cooperativa	2734
General Baldissera Ltda	General Baldiserra	0	Privado - Cooperativa	sd
General Paz Ltda	General Paz	1	Privado - Cooperativa	sd
General Roca Ltda	General Roca	0	NE	sd
Icho Cruz Ltda	Icho Cruz	0	NE	sd
James Craik Ltda	James Craik	0	Privado - Cooperativa	sd
Junturas Ltda	Junturas	0	Privado - Cooperativa	sd

La Laguna	La Laguna	0	NE	sd
Los Cóndores Ltda	Los Condores	0	NE	sd
Morteros Ltda	Morteros	1	Privado - Cooperativa	sd
Municipio Obispo Trejo	Obispo Trejo	0	NE	sd
Oliva Ltda.	Oliva	1	Privado - Cooperativa	sd
Piquillín Ltda	Piquillin	1	NE	sd
Porteña Ltda	Porteña	0	Privado - Cooperativa	sd
Quilino	Quilino	1	Privado - Cooperativa	1932
Saldán	Saldán	1	Privado - Cooperativa	2797
San Antonio	Valle Hermoso	1	Privado - Cooperativa	1085
San Basilio Ltda	San Basilio	0	NE	sd
Santa Catalina Ltda	Santa Catalina	0	Privada - Cooperativa	sd
Sudeste Ltda.	Bell Ville	1	Privado - Cooperativa	Mayorista (**)
Tancacha	Tancacha	0	Privado - Cooperativa	sd
Tanti Ltda	Tanti	0	Privado - Cooperativa	sd
Tio Pujio Ltda.	Tio Pujio	0	Privado - Cooperativa	sd
Unquillo. Mendiolaza	Unquillo – Mendiolaza	1	Privado - Cooperativa	5395
Villa General Belgrano	Villa General Belgrano	0	Privado - Cooperativa	3311
Villa Santa Cruz del Lago y Zona Adyac.	Villa Santa Cruz del Lago	0	Privado - Cooperativa	122
Prestadores de capital				
Aguas Cordobesas S.A.		0	Privado	428.288
Planta Suquía y Los Molinos		0	Público	sd
Laprida		0	Privada - Cooperativa	1122
Patricios Ltda		0	Privada - Cooperativa	1067
Pque San Vicente		1	Privada - Cooperativa	401
Villa Retiro		0	Privada - Cooperativa	599

NE: No se especifica; sd: sin datos

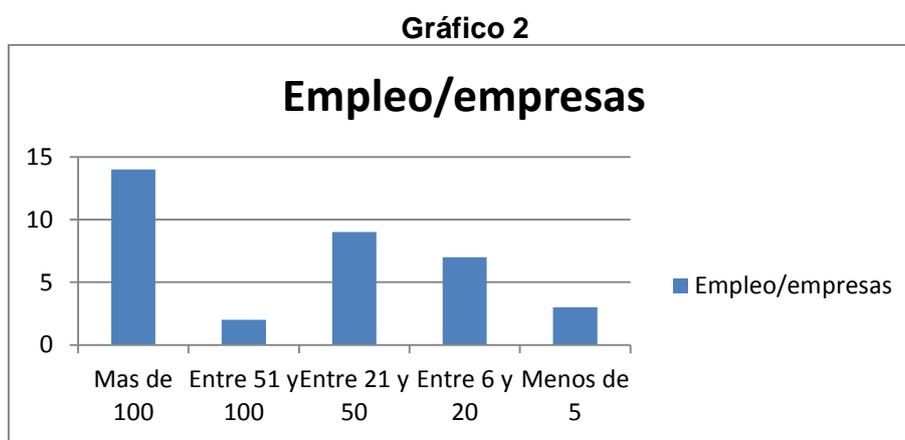
(*) 1: se verificaron problemas en la calidad del agua; 0: no se observaron problemas de calidad

(**) Mayorista de 45 prestadores

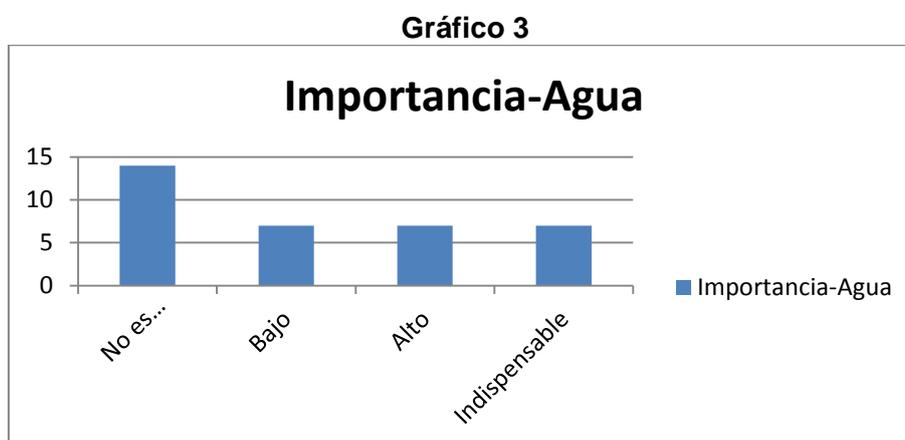
Fuente: Elaboración propia en base a información de Ersep

4. Agua y Energía. Estudio de casos de Pymes cordobesas

A continuación se presentaran los resultados de estudios de casos realizados a un conjunto de empresas Pymes cordobesas localizadas en todo el territorio provincial⁵. En las entrevistas realizadas a estas empresas se trató de recabar información con respecto a los servicios de agua y energía en los siguiente aspectos: sector productivo al cual corresponde la empresa, cantidad de empleados, monto de facturación, superficie ocupada, localidad y departamento donde se ubica la empresa, nivel de importancia del servicio en el proceso productivo, prestataria del servicio público, percepción del informante con respecto al costo del servicio, los cortes en la provisión del servicio, la calidad y la existencia o no de incorporación de nuevas tecnologías para lograr una mayor eficiencia en el uso del recurso/servicio. A continuación se analizarán los resultados de algunas variables relevantes para este trabajo.



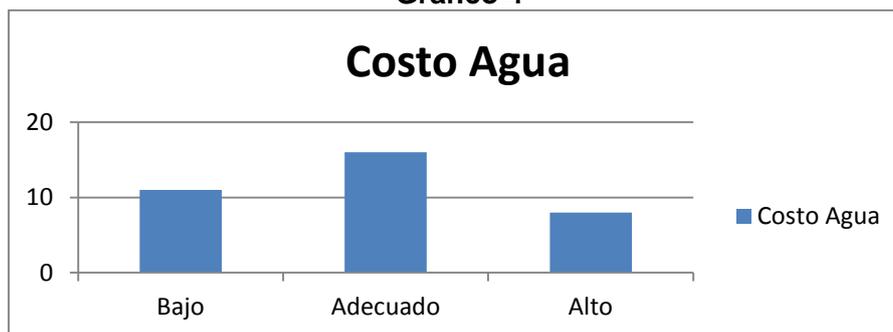
Fuente. Elaboración propia en base a información provista por las empresas



Fuente. Elaboración propia en base a información provista por las empresas

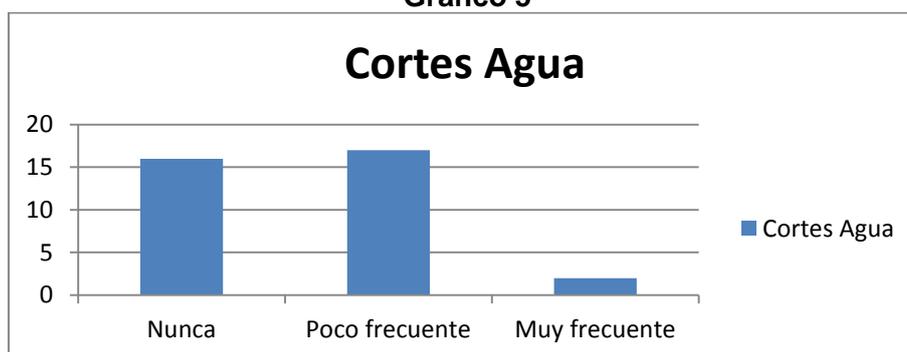
⁵ Una encuesta reducida del cuestionario de estos primeros casos analizados ha sido distribuida a todo el Padrón de empresas Pymes cordobesas. Este trabajo contó con el apoyo para su difusión de la Unión Industrial de Córdoba y a la fecha de presentación de este trabajo se encuentran en la etapa de devolución de los cuestionarios completados por parte de las empresas, razón por la cual sus resultados no pueden mostrarse en esta oportunidad.

Gráfico 4



Fuente. Elaboración propia en base a información provista por las empresas

Gráfico 5



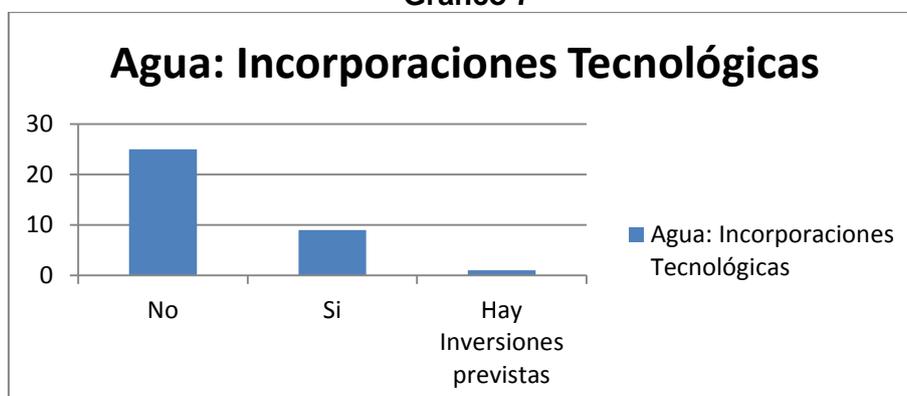
Fuente. Elaboración propia en base a información provista por las empresas

Gráfico 6



Fuente. Elaboración propia en base a información provista por las empresas

Gráfico 7



Fuente. Elaboración propia en base a información provista por las empresas

4.1. El caso del Agua

Del análisis de los gráficos 2 a 7 se puede observar que de los 35 casos analizados, la mitad corresponde a empresas de más de 50 empleados, para 14 de ellas el agua resulta un servicio muy importante o indispensable, en su mayoría consideran que el costo del agua es adecuado y no presentan cortes en el servicio; por otro lado, 25 empresas manifiestan que reciben agua de buena calidad y no han realizado ni tienen previstas nuevas inversiones que incorporen tecnologías que hagan más eficiente el uso del agua. Dentro del grupo de empresas para las cuales el agua es un recurso muy importante encontramos empresas de los sectores de producción de alimentos y autopartes, minería y construcción, fundamentalmente. Solo dos de ellas consideran que el costo del servicio es bajo, no sufren cortes en el suministro y una sola empresa manifiesta que la calidad es mala. Es de destacar que esta empresa corresponde al Departamento Colón, para el cual ERSEP ha verificado por su parte, problemas en la calidad del servicio. Por otra parte, el grupo de empresas que declaran que este recurso es indispensable para su proceso productivo corresponden a la producción de productos alimenticios, caucho y plástico y el sector de la construcción, indican que el costo del servicio es elevado, solo en un caso presentan cortes frecuentes en el servicio⁶, la mitad de las empresas perciben calidad regular del agua provista y en un 75% han incorporado tecnologías que hacen más eficiente el uso del servicio. En los casos analizados, más del 50% de las empresas se localizan en el departamento Capital. De los resultados obtenidos no hay evidencias de mayores costos en los departamentos del interior; sin embargo, los casos de problemas de calidad parecen concentrarse en esas localidades.

4.2. El caso de la Energía

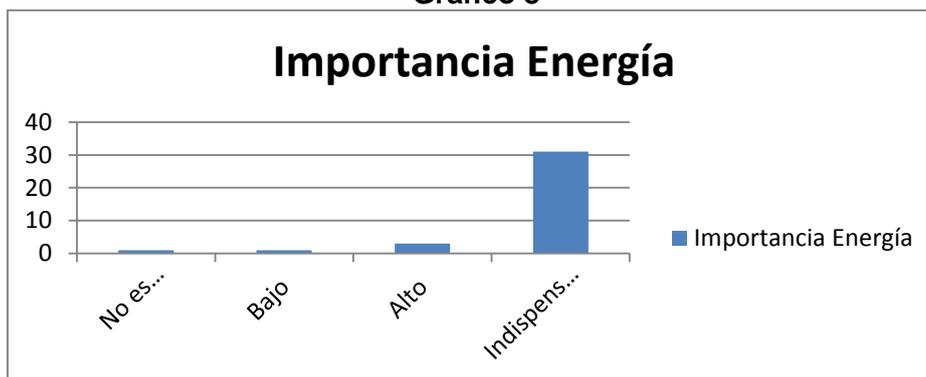
En cuanto a la Energía eléctrica, cerca del 90% de las empresas entrevistadas manifestaron que el servicio es indispensable para su proceso productivo y el 65% de ellas consideran que su costo elevado; sin embargo, menos de la mitad de esas empresas sufren cortes en el suministro, 6 empresas consideran que la calidad es mala y más del 60% de las firmas han incorporado nuevas tecnologías o tienen inversiones previstas para mejorar la eficiencia en el uso del recurso. (Véase gráficos 8 a 13).

Dentro del grupo de empresas para las cuales el servicio es indispensable, encontramos, como era de esperar, casos de todos los sectores productivos. Casi el 60 % de esas firmas consideran que soportan un costo elevado por el servicio, el 40 % padece cortes muy frecuentes en el suministro, considera que la calidad del mismo es mala o regular y han realizado incorporaciones de nuevas tecnologías. No parecen encontrarse diferencias significativas de la percepción de las empresas según la localización de las mismas.

Con respecto a las incorporaciones tecnológicas, es de destacar que ninguna empresa analizada manifestó que haya sustituido la fuente de energía convencional utilizada por energías renovables, tampoco tienen proyectos hacia el futuro para hacerlo. Por otro lado, muchas consideran incorporaciones tecnológicas algunos casos que pueden cuestionables, tales como la instalación de generadores propios. Este es un hecho que deberá analizarse muy cuidadosamente en adelante, ya que, si bien asegura la continuidad en el suministro del servicio, eleva significativamente los costos de mismo, con la consecuente influencia en la competitividad de esas empresas.

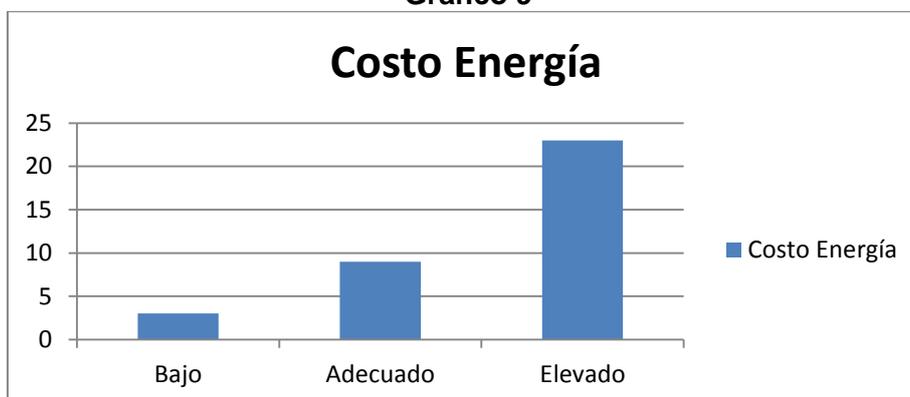
⁶ Este caso corresponde a una empresa localizada en el Departamento Río Seco que también indica calidad regular del agua. Este constituye otro caso donde el ERSEP ha informado problemas de calidad.

Gráfico 8



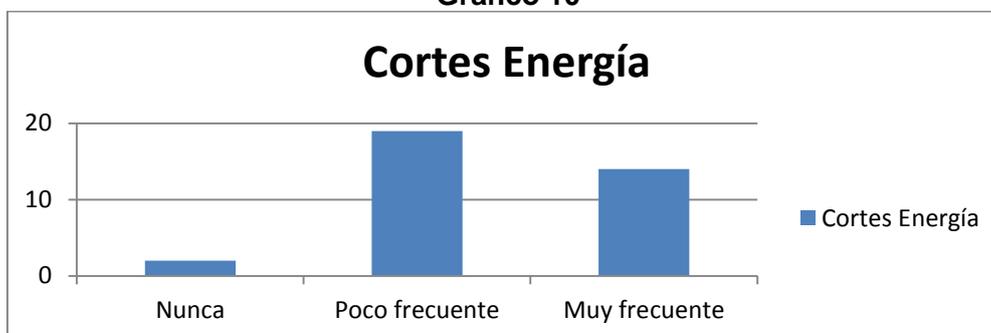
Fuente: Elaboración propia en base a información provista por las empresas

Gráfico 9



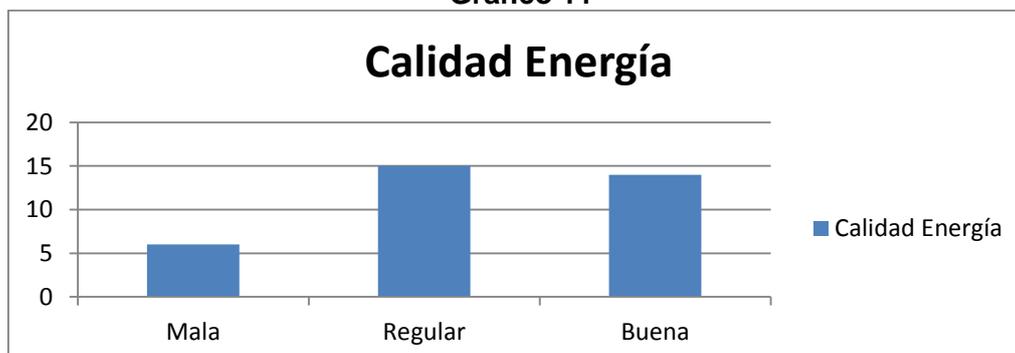
Fuente: Elaboración propia en base a información provista por las empresas

Gráfico 10



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por las empresas

Gráfico 11



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por las empresas

Gráfico 13



Fuente: Elaboración propia en base a información provista por las empresas

5. Conclusiones y reflexiones finales

Con respecto a la carga tributaria en las tarifas de agua y energía se puede concluir que:

- Para la muestra analizada se aprecia que la carga tributaria indirecta sobre la tarifa final del servicio de energía eléctrica residencial asciende a un 28.3%, mientras que sobre la tarifa del servicio de agua potable alcanza el 19.2%. Los tributos más significativos en materia de alícuotas son los que se aplican a nivel nacional. No obstante, cabe recordar que, según el esquema de coparticipación de impuestos de Argentina, parte de estos recursos son automáticamente transferidos a las provincias. Debido a que no hay variaciones interregionales en los impuestos nacionales, las diferencias territoriales en la carga por impuestos indirectos provienen de los regímenes diferenciales en cada provincia o ciudad.
- La situación resulta bastante dispar entre ciudades, especialmente para el caso de los servicios de energía eléctrica para los que ciertas ciudades aplican la Tasa por Suministro de la Energía Eléctrica con alícuotas significativas. Es así que para la muestra de ciudades consideradas, la carga tributaria puede oscilar entre un 21% y un 32% de la tarifa final. En el caso de los servicios de agua potable, la variabilidad es algo menor, oscilando los valores de carga tributaria entre un 17.8% y un 21.3% de la tarifa final. Esta situación diferencial afecta la competitividad de las empresas localizadas en las ciudades con mayor carga tributaria.

Con respecto a las prestatarias, las tarifas y la calidad se puede decir que:

- La prestación de los servicios de agua y energía en la provincia de Córdoba, se realiza a través de prestadores estatales, privados y cooperativas. Sin embargo, las características de prestación y regulación de los mismos muestran elementos diferenciales. Mientras que el servicio de energía eléctrica depende directa o indirectamente de la Empresa Provincial de Energía Eléctrica de Córdoba, el caso del agua se encuentra más atomizado. La dispersión por tipo de prestador- privado o cooperativa- estatal-, plantea en el caso del agua y el saneamiento una diferencia fundamental en la regulación del servicio que puede depender del ERSEP o bien de DIPAS. Las consecuencias en términos de tarifas y calidad del servicio como consecuencia de ello, son significativas.
- En el caso de la energía eléctrica ERSEP tiene injerencia en el cuadro tarifario para todo el sistema, mientras que en el caso del agua no existen controles o reglas

claras o generales en materia de precios de los servicios, depende del tipo de prestador del servicio.

- Con respecto a la calidad, las evidencias indican que la misma se encuentra controlada, o al menos monitoreada, si la prestataria de agua o saneamiento queda bajo la órbita del ERSEP; en los casos de prestación estatal o cooperativas no controladas, la calidad no es monitoreada de manera sistemática y estandarizada. El problema de la calidad demuestran ser más importantes en los casos de saneamiento que de agua. No se encontraron evidencias de controles de calidad en el servicio de energía eléctrica.

Con respecto a la percepción de los empresarios, a modo de cierre se puede indicar que:

- La sensibilidad en la producción, manifestada por los empresarios (como era de esperar) resulta mayor en el caso de la energía eléctrica tanto en términos de costos, como de cortes del servicio. El 60% de las empresas para las cuales el servicio es indispensable considera que su costo es elevado y el 40% sufre de cortes frecuentes en el suministro. No parecen encontrarse diferencias significativas de la percepción de las empresas según la localización de las mismas.
- En el caso del agua, de los resultados obtenidos no se encuentran evidencias de mayores costos en los departamentos del interior; sin embargo, los casos de problemas de calidad parecen concentrarse en esas localidades. No hay información disponible de las prestatarias estatales. Es de destacar que las localidades con problemas de calidad de agua, según la percepción de las empresas, se corresponden en su mayor parte, a localidades donde el ERSEP verificó el problema. Este hecho hace presumir la necesidad de la generalización de los mismos en todo el territorio provincial.

A modo de cierre, como reflexiones finales corresponde decir que resulta imprescindible contar con información de DIPAS para analizar el caso de las prestatarias estatales de agua y saneamiento localizadas en la provincia de Córdoba; por otro lado, se deberá analizar la estructura tarifaria diferencial para distintas prestatarias de energía y finalmente, disponer de la información del trabajo de campo, ya iniciado, generalizado a todas empresas Pymes de la provincia. Los resultados de esas investigaciones se presentaran en futuros trabajos.

6. Bibliografía

- Asis, I, Facchin, M., Monetta Pizarro, A y Pereyra, L. (2012). Relación entre el acceso al agua potable y la pobreza en comunidades rurales. Algunas evidencias en departamentos del noroeste de la provincia de Córdoba. Anales de la AAEP 2012. Buenos Aires. [http:// www.aaep.org.ar](http://www.aaep.org.ar)
- Asis, I., Devalle, S. y Parisi, D. (2013). Agua y saneamiento en la República Argentina. Un estudio para evaluar la eficiencia del gasto en agua y saneamiento a distintos niveles jurisdiccionales. XLVIII Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba.
- Asis, I., Devalle, S. y Parisi, D. (2013). Análisis de la evolución y la eficiencia del gasto en agua y saneamiento en Argentina a distintos niveles jurisdiccionales en la última década. Anales de la AAEP 2013. Buenos Aires. [http:// www.aaep.org.ar](http://www.aaep.org.ar)
- CEPAL Chile sustentable. (2002). Las Fuentes Renovables de Energía y el Uso Eficiente de servicios de agua potable y alcantarillado. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Naciones Unidas.
- ERSEP. www.ersep.cba.gov.ar
- Ferraro, C., Stumpo, G (2010). Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales. CEPAL. Santiago de Chile.
- Ferro, G.; Lentini, E.; Romero, C. (2011) Eficiencia y su medición en prestadores
- Leyes y decretos varios
- Milesi, D., Moori, V., Robert, V., Yoguel, G. (2007). “Desarrollo de ventajas competitivas: pymes”. Revista de la CEPAL 92. Santiago de Chile. Opciones de Política Energética Sustentable.
- Solveira, B (2008) Las empresas públicas de electricidad en la Argentina: Antecedentes y creación de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba. CONICET-CEH-UNC-UCC

Juegos de Poder y Dinero en las elecciones argentinas 2003-2011

Federico Holm § - Hugo Rodríguez ¹

Introducción

Las elecciones periódicas y libres tienen una importancia crucial como mecanismo agregador de las preferencias individuales y como mecanismo disciplinador de los representantes electos. Sin embargo, el financiamiento a los partidos puede introducir sesgos y distorsiones significativas que tengan efectos sobre la elección de políticas y la sobrerrepresentación de los intereses de ciertos grupos. Intereses especiales y sectoriales juegan un rol clave en este proceso por cuanto sus motivaciones para contribuir a las campañas partidarias frecuentemente son lobbísticas y no ideológicas. De este modo, la elección de políticas por parte de los representantes electos puede estar influenciada por los intereses sectoriales.

Fellowes Matthew y Wolf Patrick (2004) presentan una aproximación a la literatura sobre la materia diciendo que en general, muchos trabajos sostienen que la compra acceso político o al Congreso se produce mediante las contribuciones de campaña (Chin, Bond y Geva 2000; Hall y Wayman 1990), con la compra directa de votos de los legisladores (Smith 1995), o mediante algún tipo de influencia en el proceso político (Ansolabehere, Figueiredo y Snyder, Jr. 2002). Respecto de la influencia del dinero en la política (financiamiento de campañas), algunos autores encuentran algún tipo de relación estadísticamente significativa como Frensdreis y Waterman 1985; Langbein y Lotwis 1990; Rothenberg 1992; Schroedel 1987 y Welch 1982.

En este trabajo presentaremos un modelo centrado fundamentalmente en dos tipos de actores: Lobbistas y legisladores. Respecto de la conducta estratégica de los lobbistas, Brock y Magee (1978) sostienen que éstos aportan en teniendo en cuenta una función de impacto esperada sobre la conducta de los políticos, y que estos aportes no pueden exceder en el margen la ganancia potencial que puede brindarle el candidato. El objetivo de los grupos de interés es maximizar su

¹ JEL CODE: D72

Federico Holm § es Licenciado en Relaciones Internacionales UCC, Jefe de Trabajos Prácticos de la Cátedra de Economía V-Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales UCC. Contacto: holmfederico@gmail.com

Hugo Rodríguez  es Licenciado en Economía UNC, egresado del programa “Jóvenes de la UNASUR por una Economía Social y para la Integración Regional” UBA, tesista del Doctorado en Política y Gobierno UCC. Contacto: rod87.hugo@gmail.com

influencia sobre los legisladores en términos de elecciones de política (o de votaciones a favor o en contra de determinada legislación).

En este sentido, Bombardini y Trebbi (2007) incorporan estos actores en términos de un juego de dos etapas donde en la primera el candidato elige su posición, los SIGs (recordemos que influyen en los votos de los empleados del sector al que pertenecen) prometen apoyos y realizan contribuciones de campaña. En la segunda etapa del juego, los políticos votan las leyes en función de los aportes recibidos.

Respecto de la conducta de los políticos, Brock y Magee (1978) mencionan que se debe tener en cuenta que los mismos buscan maximizar los votos que obtendrán y los aportes de campaña. Los políticos buscan maximizar la cantidad de votos que obtendrán incorporando los aportes de campaña de los lobbistas. Finalmente los autores encuentran equilibrios de Nash en tanto aportes, apoyos y voto de leyes. En nuestro caso queremos profundizar más esas ideas y poder encontrar equilibrios estables e inestables. Es decir, alianzas entre el poder y el dinero que sean estables en el tiempo.

Proponemos un abordaje desde Teoría de Juegos donde pretendemos encontrar equilibrios estables en la interacción repetida entre lobistas y legisladores nacionales. El esquema planteado incluye la elección de a quién (partidos) aportar fondos de campaña y cuánto por parte de los grupos de intereses (organizados por sector de la actividad económica y distrito del que provienen). Quedando a los Legisladores Nacionales (organizados por partido, cámara y distrito de origen) la opción de apoyar o no la legislación favorable a los sectores económicos que los financian. El equilibrio estable que pretendemos presentar es el de grupos lobistas que apuestan sistemáticamente a campañas de partidos que les devuelven con legislaciones los aportes recibidos. En este caso presentaremos los resultados del panel contemplando la disciplina partidaria, *majority* de los legisladores, aportes públicos a las campañas, porcentaje de votos obtenidos en la última elección y cámara de pertenencia como variables de control.

Elección del modelo y Desarrollo

El planteamiento que utilizaremos para explicar las conductas de los grupos especiales de intereses (SIG por sus siglas en inglés) y de los legisladores se basará en propuestas propias de la corriente

económica neoclásica donde utilizaremos funciones de utilidad para ambos grupos como funciones objetivas y un esquema de interacción propio de teoría de juegos.

La primer propuesta, sobre la cual luego elevaremos el nivel de complejidad y abordaremos mayor número de actores y situaciones en un esquema teórica partirá de funciones de utilidad para los Grupos de Interés donde se incorporarán como argumentos el retorno de las inversiones en lobbie, el costo del mismo y los accesos a información sensible que pueden conseguir con tales estrategias. Muchas investigaciones encuentran relaciones estadísticamente significantes entre la conducta de los congresistas y los aportes de campañas emanados de Grupos de Intereses².

Respecto de la conducta estratégica de los SIGs, Brock y Magee (1978) sostienen que puede darse de tres maneras diferentes:

- Nadie considera las acciones del otro al tomar sus propias decisiones
- Los lobistas aportan en función de una función de impacto esperada sobre la conducta de los políticos
- Los políticos buscan maximizar la cantidad de votos que obtendrán incorporando los aportes de campaña de los lobistas.

Los autores anteriormente citados, también consideran que el aporte de los SIGs no puede exceder en el margen la ganancia potencial que puede brindarle el candidato. En este sentido, Baron (1994) asume que la conducta de los lobistas (grupos especiales de intereses) es la de los inversores y que deciden sus contribuciones en función de los retornos esperados. Esta conclusión va en línea con el modelo que nosotros planteamos en el presente trabajo, pero el modelo de Baron no incluye la posibilidad de los Lobistas de comprar Acceso y no solo legislación favorable, opción que nosotros sí contemplamos.

Respecto de la conducta de la conducta de los políticos, Shapiro (2003) y Brock y Magee (1978) mencionan que se debe tener en cuenta que los mismos buscan maximizar los votos que obtendrán y los aportes de campaña, que en nuestro modelo encontrarán su reflejo en una función de utilidad que dependerá de los votos posibles, los aportes y el impacto de los mismos en los votos. El análisis indica que ambos grupos de políticos anunciarían las mismas tarifas en un equilibrio de Hotteling,

² Entre esas investigaciones se encuentran Silberman y Durden (1976), Welch (1982), Feldstein y Melnick (1984), Peltzman (1984), Coughlin (1985), Ashford (1986), Ginsberg y Green (1986), Jones y Keiser (1987), Saltzman (1987) y otros

pero en nuestro caso no sucedería eso por la cantidad de variables de control que indican diferencias específicas entre cada uno de los legisladores.

Kabashima Ikuo y Sato Hideo (1986) estudian las variables explicativas de la conducta de los congresales (97mo Congreso USA) de Estados Unidos respecto de su votación en el caso de Acta sobre Prácticas Limpias en la Producción de Automóviles (*Fair Practices in Automotive Product Act*). Una legislación controvertida que pasó la Cámara del Senado por 210 a 199 votos y la Cámara de Diputados por 215 a 188 votos.

Las variables de control utilizadas por los autores en estos casos de legislaciones proteccionistas de algunos sectores industriales son: la afiliación partidaria del congresista, su vinculación con los sectores laborales, la tasa de desempleo en sus distritos y la variables *seniority*. La discusión en dicho trabajo gira en torno de cuáles son las variables más influyentes en la toma de decisiones por parte de los legisladores, de la misma manera que lo abordamos nosotros. Con la gran diferencia que pretendemos incorporar como variable fundamental, el financiamiento de las campañas electorales por parte de los grupos lobistas.

En este caso, los legisladores contarán con funciones de utilidad que incorporan al dinero de campaña y los votos como argumentos. Estas funciones de utilidad tomarán valores concretos para escenarios posibles que surgen de los cruces de las acciones posibles de los participantes que será en el caso de los legisladores (apoyar o no al lobbie con decisiones pro mercado en desmedro de los ciudadanos que pueden estar o no conscientes de estas iniciativas – si son votantes informados o no informados respectivamente). En este sentido, Baron (1994) presenta un modelo de competencia electoral con votantes informados y desinformados. Propone que los partidos realizan alianzas con los grupos de intereses a los fines de tener recursos para persuadir a los votantes desinformados, mientras que proponen políticas concretas para persuadir a los votantes informados. El modelo adicionalmente presenta extensiones en las que incluye las ventajas de los candidatos oficialistas y el financiamiento público de las campañas.

Snyder (1990) documenta una relación positiva entre los aportes, que recibe un candidato, provenientes de un grupo especial de interés y sus probabilidades de ganar en las elecciones. Más específicamente Grier y Munger (1991) y Romer y Snyder (1994) muestran que los legisladores influyentes (por ejemplo: líderes partidarios, presidentes de comisiones, presidentes de cámaras,

etc) obtienen significativamente más fondos que otros legisladores. Los SIGs elegirán la distribución de su financiamiento en función de los antecedentes mostrados por los partidos, importancia de las bancas, etc.

Establecidas las condiciones de resultados a las que se enfrentarán los agentes, podremos encontrar equilibrios estables o alianzas de las esferas económicas del poder con las políticas y allí donde pretendemos llegar. En los casos revisados³ se toman los votos a nivel de micro dato y no se considera el voto partidario como la principal variable explicada. Para poder cubrir el caso argentino se necesitará un estudio de variables de control a incluir con la inconveniencia de perder grados de libertad pero ganar precisión en el análisis.

Conducta de los Grupos de Intereses Políticos Especiales (SIGs).

Supondremos que persiguen maximizar sus chances de influencias logrando un estrecho vínculo con los partidos que han demostrado una trayectoria de legislación favorable a sus intereses, que poseen posiciones relevantes dentro del Congreso (como pertenecer a las comisiones especiales permanentes o ser presidentes de las mismas) y lograrlo con el menor costo posible.

Podemos decir entonces que los SIGs se enfrentan al siguiente problema de optimización:

$$Max U_j = f (VALF; Acceso; Aportes)$$

Donde la función de utilidad del SIG “j” U_j (Utilidad del SIG j) se encuentra en función de:

- **VALF Valor Actual de la Legislación Futura** (lo que es un cálculo de Proyecto de Inversión) que refleja las ganancias supernormales que recibirá el sector de concretarse la propuesta legislativa que les genera más beneficio y que apoyan netas de los costos de lobbie (en éste caso, aportes declarados aunque en futuras extensiones se podrían incluir coimas),

³ Entre los casos revisados se encuentran Wilhite y Thielman (1987), McArthur y Marks (1988), Masters y Zardkoohi (1988), Langbein y Lotwis (1990), Durden, Shogren, y Silberman (1991), Stratmann (1991), y Fleisher (1993).

- el nivel de **Acceso** conseguido medido no solo en cantidad sino en calidad de las bancas con las que logran vincularse al financiar sus campañas. Esto les permite anticiparse a los plenarios del Congreso y poder afectar las propuestas legislativas en el sentido deseado en ambientes más reducidos como la conducción de bancada de un partido o hacia el interior de las comisiones parlamentarias estables vinculadas con el sector que representan.
- y de los **Aportes** que para tales objetivos deban sacrificar. Teniendo en cuenta que ese aporte puede ser distribuido entre otros legisladores, otros partidos, distritos, etc. y que deben realizar la apuesta que maximice sus probabilidades de éxito.

Esta función genérica toma la siguiente forma en esta primera presentación y para el caso argentino.

$$Max U_{ji} = f (E_i; BR_i; A_i)$$

$$Max U_{ji} = f (+; +; -)$$

U_{ji} es la utilidad que le reporta al grupo de interés j vincularse y aportar al partido distrital i (consideramos para el caso argentino la descomposición de los partidos nacionales – peronismo y radicalismo en partidos distritales debido a que de esa manera se eligen los legisladores y no distrito único, esto nos permite analizar a los grupos de intereses regionales)

E_i son las decisiones legislativas que toma el partido distrital i en relación al sector económico del SIG j . Comenzaremos tomando como proxy de esa reputación a las decisiones pasadas de los últimos 2 y/o 4 años de los legisladores dependiendo su caso y 3/6 años en el caso de los senadores.

BR_i contabiliza el número y calidad o jerarquía de las bancas que posee el partido distrital i . La propuesta inicial indica contabilizar como 1 a las bancas efectivas actuales lo que diferenciará en principio a *Incumbents* de *Challengers*. Sumarán el doble aquellas bancas que pertenezcan a las comisiones de interés para los asuntos planteados por los SIGs y el triple en los casos donde la banca adicionalmente represente a presidentes de las comisiones, de la conducción partidaria o de la Cámara dónde se desempeñan

A_i es el ratio aportado a i desde j . Los aportes ingresan en la ecuación de la función de utilidad de una manera negativa ya que son costos en los que se incurre para poder generar las vinculaciones arriba mencionadas.

Por cuestiones de practicidad utilizaremos en todo el desarrollo funciones de utilidad del tipo Cobb Douglas que nos garantizan por sus características de rendimientos marginales decrecientes (en el caso de que los exponentes tengan la condición de sumar 1) las posibilidades de encontrar máximos al sujetarla a las restricciones que plantearemos.

$$U_j = C_i * [E_i]^\mu * [1/A_i]^\pi * [BR_i]^\gamma$$

$$\text{Donde } \mu + \pi + \gamma = 1$$

Siendo C_i una constante particular de la vinculación de j con i .

Lo anterior es la expresión que utilizaremos para calcular las utilidades de los diferentes grupos de intereses j en los casos concretos donde aportan al partido distrital i .

Si tomamos logaritmos naturales (\ln) de la expresión anterior podremos llegar a una visualización más intuitiva de la combinación de factores que estamos haciendo:

$$\ln(U) = \ln(C_i) + \mu * \ln[E_i] - \pi * \ln(A_i) + \gamma * \ln[BR_i]$$

Donde lo que antes eran exponentes ahora son ponderadores de impactos de las diversas variables sobre la Utilidad general de la transformada logarítmica del SIG.

En ésta versión de la función de utilidad podemos ver los aportes marginales de cada una de las variables que se incluyen como argumentos a través de las derivadas parciales:

$$Ln(U)'_E = \frac{\partial Ln(U)}{\partial E_i} = \mu/E_i$$

Como podemos apreciar el impacto marginal de los incrementos en las elecciones anteriores favorables del partido distrital i sobre asuntos de interés del SIG j son positivos ya que $\mu/E_i > 0$. Lo que significa que la utilidad de SIG j se incrementa si se encuentra vinculado a un partido distrital que más lo ha favorecido históricamente, pero esa mejora a medida que se incrementan las decisiones favorables es cada vez menor. La prueba estaría en comparar el impacto positivo que genera la primera decisión favorable en relación a la décima decisión favorable:

$$\frac{\mu}{1} = \mu > \frac{\mu}{10} \text{ si } \mu > 0$$

De la misma manera podemos ver el impacto marginal de los aportes que por sentido común deberían ser negativos:

$$Ln(U)'_A = \frac{\partial Ln(U)}{\partial A_i} = -\pi/A_i$$

Sucedo lo contrario en el caso de los Accesos medidos a través de la calidad y cantidad de bancas

$$Ln(U)'_{BR} = \frac{\partial Ln(U)}{\partial BR_i} = \gamma/BR_i$$

Volviendo a la expresión anterior y original de la función de utilidad:

$$U_j = C_i * [E_i]^\mu * [1/A_i]^\pi * [BR_i]^\gamma$$

Queda también por mostrar los impactos cruzados de las variables, es decir el impacto o influencia por ejemplo de las bancas relevantes BR sobre el aporte marginal del historial de elecciones. Eso se calcula con las derivadas segundas cruzadas como sigue:

Derivada primera en relación al historial de decisiones

$$\frac{\partial U}{\partial E} = \mu * C_i * [E_i]^{\mu-1} * [1/A_i]^\pi * [BR_i]^\gamma$$

Derivada segunda en relación a las bancas relevantes

$$\frac{\partial U}{\partial E \partial BR} = \mu * C_i * [E_i]^{\mu-1} * [1/A_i]^\pi * \gamma * [BR_i]^{\gamma-1} \geq 0$$

$$\frac{\partial U}{\partial E \partial BR} = \mu * C_i * [E_i]^{\mu-1} * [1/A_i]^\pi * \gamma * [1/BR_i]^\gamma \geq 0$$

Es decir que el impacto de las bancas relevantes sobre el impacto del historial de decisiones es positivo pero decreciente en cuanto a incrementos de las bancas relevantes.

Lo anterior demuestra la importancia de la selección de funciones tipo Cobb-Douglas y su riqueza analítica.

Volviendo a la narración del esquema teórico que planteamos, la anterior función de utilidad tomará valores concretos para diferentes situaciones en las que se enfrentarán los lobistas y los legisladores en épocas eleccionarias. En ese momento, tanto unos como otros deberán elegir los escenarios y por lo tanto tomar las decisiones que más utilidad esperada les reporten.

Conducta de los Legisladores candidatos.

De una manera similar a la anterior definimos al siguiente problema de optimización como aquel que deben enfrentar los candidatos a ocupar bancas en el Congreso Nacional

$$Max U_i = f(D_i; V_i)$$

Donde U_i es la función de utilidad del partido distrital i que depende del Dinero que recibe para realizar la campaña (en sus dos versiones de aportes públicos y aportes privados) y de los Votos que es capaz de cosechar.

El dinero estará compuesto por los aportes del Estado Nacional N_i y los aportes privados A_i que realicen los SIGs que van desde j hasta J :

$$D_i = N_i + \sum_{j=1}^J A_{ji}$$

Siguiendo con el criterio de las funciones homogéneas de grado 1 tipo Cobb Douglas. Damos las siguientes especificaciones para el caso de los partidos distritales argentinos.

$$Max U_i = D_i^{\alpha} * V_i^{\beta}$$

Donde α y β son los ponderadores de impacto de la versión logarítmica de la función de utilidad como sigue:

$$\ln(U_i) = \alpha * \ln(D_i) + \beta * \ln(V_i)$$

Adicionalmente se deben cumplir las siguientes condiciones:

$\sum_{i=1}^I D_i = 1$ Indica que el dinero que administran los diferentes partidos distritales se estiman en porcentajes relativos al total de todos los partidos.

$\sum_{i=1}^I V_i = 1$ Señala que los votos recibidos por los partidos distritales también se los contempla de manera relativa al total

$\alpha + \beta = 1$ Es la condición de homogeneidad de grado 1 típica en las funciones del estilo Cobb-Douglas.

El aporte marginal que realiza el dinero a la función de utilidad de los legisladores es la derivada parcial de la función de utilidad respecto del argumento monetario puro:

$$U'_{Di} = \frac{\partial U}{\partial D} = \alpha * D_i^{\alpha-1} * V_i^{\beta}$$

Que es una función positiva para todo su recorrido en D sobre los números naturales pero decrecientes en el Dinero debido a que el exponente del mismo resulta menor a cero

De igual manera, podemos determinar el aporte marginal de los votos sobre la función de utilidad de los legisladores:

$$U'_{Vi} = \frac{\partial U}{\partial V} = \beta * D_i^{\alpha} * V_i^{\beta-1}$$

Que también es positiva y decreciente respecto de los votos. Lo que significa que el incremento del caudal de votos impacta favorablemente en la función de utilidad pero lo hace a un ritmo decreciente a medida que aumenta el mismo.

Un aporte que resultará interesante para próximos trabajos es cuando incorporamos una explicación funcional al caudal de votos que atraen los políticos en función del Dinero de campaña gastado C_i que supondremos igual a la cantidad de dinero recibido D_i . De esa manera podemos suponer la siguiente función predictiva del caudal de votos:

$$V_i = \sum_{n=1}^N X_n * \sigma_n + \tau * D_i + e_i$$

Que significa que la cantidad de votos alcanzada está en función de una serie de N factores X con ponderadores σ , el error de predicción y el dinero recibido para campaña con un factor de impacto τ

Volviendo a nuestra función de utilidad y reemplazando el factor Votos por su función predictiva, nos queda:

$$Max U_i = D_i^\alpha * \left[\sum_{n=1}^N X_n * \sigma_n + \tau * D_i + e_i \right]^\beta$$

Para lo que en este caso supondremos a todos los $\sigma = 0 = e$

$$U_i = D_i^\alpha * [\tau * D_i]^\beta$$

Por lo que podemos apreciar que la función de utilidad del político en la expresión anterior (simplificada por cierto), depende exclusivamente del dinero. Y podemos reexpresarla como sigue:

$$U_i = D_i^{\alpha+\beta} * [\tau]^\beta$$

Pero como $\alpha + \beta = 1$ por condiciones iniciales.

$$U_i = D_i * [\tau]^\beta$$

Y el impacto marginal de un incremento en el financiamiento será constante e igual a:

$$U'_{Di} = \frac{\partial U}{\partial D} = \tau^\beta$$

Sustituciones

Un concepto adicional que debemos abordar antes de abandonar estas explicaciones es el de la sustitución entre factores manteniendo el mismo nivel de utilidad. Esto implica pensar cuando de un factor debo aumentar si disminuyo una unidad del otro.

Para hacerlo supondremos fijo el nivel de utilidad de los lobistas en $U_j = \widehat{U}_j$

Por lo que la función de utilidad quedará como sigue:

$$\widehat{U}_j = C_i * [E_i]^\mu * [1/A_i]^\pi * [BR_i]^\gamma$$

Y si despejamos por ejemplo las bancas relevantes BR, nos queda la siguiente expresión:

$$\widehat{U}_j * C_i^{-1} * [E_i]^{\mu-1} * [1/A_i]^{\pi-1} = [BR_i]^\gamma$$

$$\widehat{U}_j^{-\gamma} * C_i^{-1-\gamma} * [E_i]^{\mu-1-\gamma} * [1/A_i]^{\pi-1-\gamma} = BR_i$$

Donde por ejemplo un incremento en E (decisiones favorables al lobbie) generaría una disminución equivalente a la siguiente expresión en BR para mantener el nivel de utilidad constante:

$$\frac{\partial BR}{\partial E} = \widehat{U}_J^{-\gamma} * C_i^{-1-\gamma} * [E_i]^{\mu-2-\gamma} * [1/A_i]^{\pi-1-\gamma} * [\mu - 1 - \gamma] < 0$$

Que es menor a cero.

Equilibrios Estables como coaliciones entre el dinero y la política.

Comenzaremos con un planteo particular que luego podrá tener diferentes expresiones para incrementar su precisión y adaptarse a casos especiales de los estudios de política comparada. En éste caso plantearemos una mirada de dos etapas en un juego de etapas infinitas con historia. Es decir que no solo los jugadores involucrados juegan en etapas sino que lo vienen haciendo con anterioridad y lo seguirán haciendo, solo que nosotros analizaremos con detenimiento los pasos que se dan en una elección.

Algunas consideraciones que debemos precisar antes de avanzar son las siguientes:

Un solo grupo lobista. Supondremos que solo existe un grupo de interés especial por rama de la actividad económica y no dos o más como es el caso del trabajo analizado por Kroszner Randall y Stratmann Thomas (1998) sobre la legislación que limitaba el poder de los Bancos en relación a las actividades que realizan las Aseguradoras. Adicionalmente, consideraremos como grupo lobista y en el rando de análisis de partidos distritales a todos los aportantes provenientes del mismo sector de la actividad económica, es decir que contamos bajo el mismo título a los aportes surgidos del mismo sector por más que no tengan relación directa los aportantes entre sí. Esto deja fuera del análisis cuestiones internas de organización del grupo especial de interés que tienen que ver con los no aportantes *free rider*, que si bien es un tema casi sin ningún estudio hasta la actualidad no lo abordaremos en este momento.

Lo anterior también implica que en el corte de sección que analizaremos los legisladores de los diferentes partidos solo pueden persuadir con su accionar a un solo grupo de interés.

Intereses Pro Mercado. Supondremos que los reclamos de los grupos especiales de intereses políticos presionarán por medidas que les generen ganancias súper-normales, que podrán ser desde privatizar empresas, lograr políticas proteccionistas o conseguir y/o mantener condiciones de monopolio en los mercados en los que operan, entre otras. Todas éstas medidas tienen una contra parte de impacto negativo sobre el bolsillo y/o nivel de consumo de los ciudadanos, pero esto es algo que solo una parte de la población puede analizar y estar consciente.

Votantes

Respecto de los votantes, Grossman y Helpman (1996), de la misma manera que lo hace Baron (1994), los clasifican en votantes informados y desinformados. Los primeros son aquellos que conocen y acuerdan con la postura tradicional del partido en cuanto a ideología a problemas principales. Los segundos, desconocen en profundidad las propuestas y reputación de los partidos pero son influenciados por la publicidad, es decir, por la información nueva que van a recibir durante la campaña. En relación al modelo propuesto por Baron (1994), se asume que los individuos no realizan aportes, solo los grupos lobistas, que los votantes informados son influenciados por la posición en el espectro ideológico que toma el candidato y que el resto de los votantes son influenciados por los gastos de campaña. En referencia a los electores que toman en cuenta la posición ideológica del candidato, podemos analizar en el caso argentino los votantes que tradicionalmente permanecen fieles a las estructuras partidarias. Esto menguaría no solo el efecto lobista en la captación de votos, sino que explicaría partidos que reciben votos y no aportes de campaña como lo puede ser el Partido Obrero. En resumen:

1. **Votantes Informados.** Es la parte de la población que puede percibir de manera anticipada los impactos de las políticas Pro Mercado a las que se compromete el partido político distrital que entabla un vínculo de largo plazo con un sector económico. Ejercerán una presión en el sentido contrario contra el partido a la hora de votar.
2. **Votantes desinformados.** También son claves en nuestro planteamiento ya que la única manera de que la publicidad resultante de los gastos de campaña que son financiados por

los grupos especiales de intereses políticos tenga un impacto positivo en el caudal de votos es que los mismos estén desinformados/desinteresados de las políticas que llevarían adelante. Si supiesen con exactitud estas políticas no podrían ser persuadidos por los afiches y pauta publicitaria, sino que realizarían un análisis de costo beneficio para decidir su voto.

Análisis parcial. Consideraremos sólo el aporte que realiza a un Partido Distrital un grupo económico y nos concentraremos en la legislación relacionada. Excluiremos por el momento al aporte de los otros grupos pertenecientes a otras ramas de la actividad de económica

Dos partidos. En ésta presentación inicial consideraremos que por distrito hay dos partidos políticos entre los cuales se distribuyen los aportes y los votos. Eso no implica que a nivel nacional haya dos partidos, potencialmente, este análisis contemplaría la existencia de 48 partidos, 2 por distrito. Aunque en versiones posteriores haremos la presentación para la existencia de l partidos.

Distribución por deducción. El supuesto anterior nos facilita las expresiones matemáticas que utilizaremos y nos brinda un aporte pedagógico al poder establecer como F_A al fondeo que realiza el grupo especial de intereses políticos al partido A y como $1 - F_A$ los aportes que van para el partido B.

Aporte mínimo. Consideraremos que no dejan de aportar, en el sentido de cortar relación con un partido, sino que tienen un porcentaje X de aporte mínimo que podría ser por ejemplo un 5% del total aportado.

Ausencia de legislación castigo por apoyar a otros partidos. Supondremos que no hay una reprimenda a los grupos económicos por apoyar financieramente a otros partidos, sino que se concentran estrictamente en su propio acuerdo.

Dos etapas con historia y futuro. Ensayaremos un planteamiento que nos permita acercarnos a la realidad de las complejas relaciones entre los grupos lobistas y los partidos distritales aunque con el

tiempo se podrán agregar condimentos realmente importantes como la performance de la actividad económica del sector y demás condicionantes macroeconómicos.

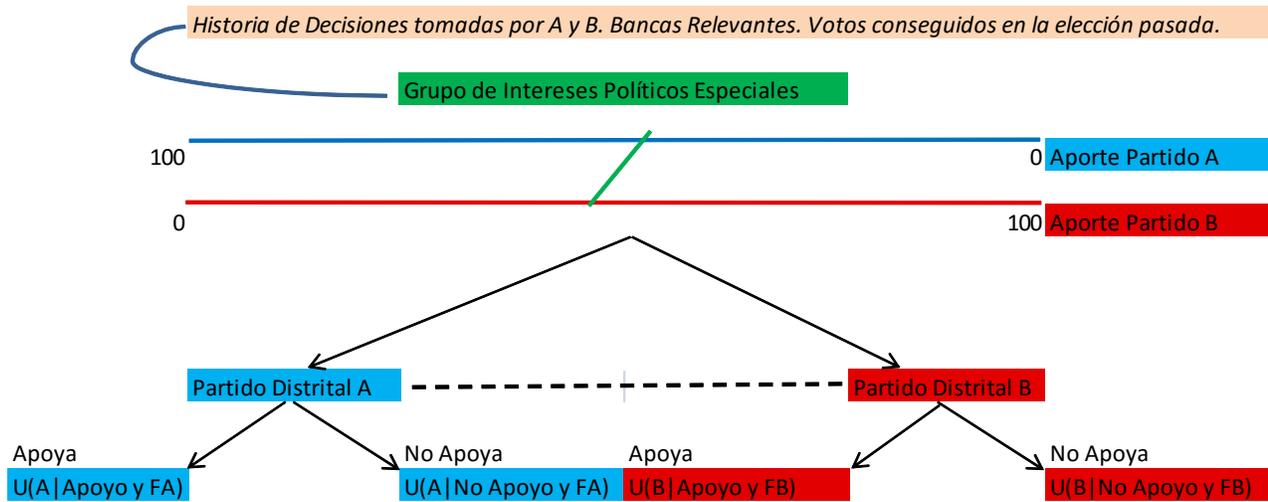
Originalmente podríamos pensar que es un juego simultáneo 2x2 donde los legisladores eligen apoyar o no las iniciativas que favorezcan a los grupos lobistas y estos elijan financiar o no a estos partidos. Tendríamos una representación como la siguiente:

Juegos de Dinero en Política		Grupo Especial de Intereses Políticos (j)			
		Financia campaña		No financia Campaña	
Legislador (i)	Apoyar (voto A)				
	No Apoyar (Voto N, Abs, Aus)				

Donde integrarían las casillas vacías que indican los resultados de los escenarios posibles, las funciones de utilidad que discutimos más arriba con la valuación pertinente a ese escenario.

La distancia con la realidad que mantendría el esquema anterior tiene que ver con que supone una simultaneidad de acción en la cual se decide el aporte y las legislaciones en el mismo momento, o incluso pensando en que no conocemos con certeza la movida del otro jugador. Pero eso no es así ya que quienes realizan aportes de campaña conocen el desempeño anterior de los legisladores, conocen su historia; y por otro lado los legisladores que ganan y asumen o continúan sus mandatos conocen con certeza antes de votar las leyes, quienes y cuanto aportaron a su campaña y ellos actúan también en función de mantener e incrementar esa financiación para las próximas elecciones.

El siguiente gráfico muestra el proceso que entendemos ocurre en el camino de las elecciones de legisladores nacionales:



El primer actor en realizar sus movimientos es el grupo especial de intereses políticos que define que proporción de sus aportes va para cada uno de los partidos distritales. Para definirse en tal sentido tiene en cuenta las bancas relevantes que posee cada uno, el historial de decisiones a favor del sector y el ratio de votos que obtuvieron en las últimas elecciones.

Acto seguido e incorporando la financiación anterior, los partidos políticos votan las legislaciones en función de sus expectativas de recolección de votos (informados y desinformados) y de fondos para publicidad que pueden recibir en las próximas elecciones.

Como es conocido, estos juegos en etapas se resuelven por *inducción hacia atrás* y los partidos políticos distritales A y B deciden de manera simultánea, concretamente en el recinto y a la hora de votación.

La encrucijada a la que se enfrentan los partidos es la de lograr una mayor Utilidad futura en función de sus decisiones de legislación en el presente. Por ello compararemos las valuaciones de esas utilidades en los escenarios hipotéticos de optar por apoyar la legislación Pro Mercado de los Lobies o permanecer al margen y en favor d los consumidores/electores.

El Partido Político Distrital A elegirá apoyar al Lobbie siempre que la utilidad que le reporte esa acción sea superior a la que le reporte no hacerlo, como lo indica la siguiente expresión:

$$U_A(E) > U_A(\hat{E})$$

$$U_A(E) = D_A^\alpha * V_A^\beta$$

Reemplazando al Dinero que recibo A por su composición desagregada entre dinero público N y Aportes Privados F.

$$U_A(E) = [N_A + F_A]^\alpha * V_A^\beta$$

Luego sustituyendo a los votos V por aquella expresión que explica sus vaivenes a través de los votantes informados y los desinformados, que a su vez son influenciados por las acciones de gobierno (E) y por los gastos de campaña (D) respectivamente:

$$U_A(E) = [N_A + F_A]^\alpha * [(\tau * F_A) + (\sigma * E)]^\beta$$

Donde E es una variable dicotómica que asume el valor cero cuando el partido distrital decide no apoyar al SIG y uno cuando decide si hacerlo.

Recordemos como habíamos comentado más arriba, que el aporte mínimo que realizan los aportantes es X .

De esa manera:

$$U_A(E) > U_A(\hat{E})$$

Implica que:

$$[N_A + F_A]^\alpha * [(\tau * F_A) + \sigma]^\beta > [N_A + X]^\alpha * [\tau * X]^\beta \quad (H1)$$

La anterior expresión H1 es la que se debe cumplir para que el Partido Distrital A apoye al grupo especial de interés. Y por simetría, la expresión H2 es la que se deberá cumplir para la misma acción en el caso del Partido Distrital B.

$$[N_A + (1 - F_A)]^\alpha * [(\tau * (1 - F_A)) + \sigma]^\beta > [N_A + X]^\alpha * [\tau * X]^\beta \quad (H2)$$

En esta primera presentación dejamos de lado la posibilidad de que los partidos posean una eficiencia diferente a la hora de gastar sus recursos publicitariamente asumiendo el mismo τ para los dos.

Asimismo, también consideramos que las valoraciones marginales del dinero y los votos son las mismas para los políticos sin importantes en que partido político participen, por lo que los parámetros α y β asumen valores universales.

Teniendo en cuenta las decisiones que pueden tomar los partidos políticos distritales, el grupo especial de interés definirá la distribución del ratio de aportes entre los mismos.

La Utilidad final del SIG j será la suma de las utilidades que les reportan sus inversiones en los dos partidos.

$$U_j = U_{jA} + U_{jB}$$

$$U_{jA} = C_A * [E_A]^\mu * [1/F_A]^\pi * [BR_A]^\gamma$$

$$U_{jB} = C_B * [E_B]^\mu * [1/(1 - F_A)]^\pi * [BR_B]^\gamma$$

Veamos que en el caso de que el Partido Distrital cumpla con la condición H1 existirá U_{jA} de lo contrario la misma será igual a cero por el simple hecho de que la variable dummie E asumirá ese valor si no hay acuerdo con ese partido.

Lo mismo ocurre con la U_{jB} en el caso de que el Partido Distrital B no cumpla con la condición H2.

De lo anterior podemos deducir los siguientes escenarios para SIG:

Escenario	H1	H2	Utilidad del SIG
1	No	No	0
2	Si	No	$[1/F_A]^\pi * [BR_A]^\gamma$
3	No	Si	$[1/(1 - F_A)]^\pi * [BR_B]^\gamma$
4	Si	Si	$[1/F_A]^\pi * [BR_A]^\gamma + [1/(1 - F_A)]^\pi * [BR_B]^\gamma$

Lo que también nos dice a simple vista que el escenario 4 es el mejor para los SIG y el 1 es el peor, sin poder inclinarnos a priori sobre el segundo o el tercero.

El escenario 2 será mejor que el 3 siempre que:

$$U_{jA} > U_{jB}$$

$$[1/F_A]^\pi * [BR_A]^\gamma > [1/(1 - F_A)]^\pi * [BR_B]^\gamma$$

$$[1/F_A]^\pi > [1/(1 - F_A)]^\pi * \left[\frac{BR_B}{BR_A} \right]^\gamma$$

$$1/F_A > 1/(1 - F_A) * \left[\frac{BR_B}{BR_A} \right]^\frac{\gamma}{\pi}$$

Siendo:

$$\left[\frac{BR_B}{BR_A} \right]^\frac{\gamma}{\pi} = m$$

$$1/F_A > 1/(1 - F_A) * m$$

$$1 - F_A > F_A * m$$

$$F_A > \frac{1}{1 + m} \quad H3$$

$$F_A < \frac{1}{1 + m} \quad H4$$

Es decir, que el grupo de interés j se inclinará por aportar más y buscar satisfacer la condición H1 si se puede dar H3 dependiendo de los parámetros particulares de la problemática bajo análisis. Y allí es donde tenemos un vínculo estable entre el poder político y el poder económico en el caso del partido político distrital A y el Grupo de Interés J. Si se dan las condiciones H2 y H4 los vínculos estables serán entre el partido B y el grupo J. Pero también pueden darse los casos patológicos en los que se cumplan las condiciones H1 y H2 simultáneamente y además H3 sea igual a H4, situación en la cual los dos partidos tendrán una vinculación estable con el mismo núcleo de poder económico. Finalmente también puede darse el caso en el que no se cumplan las condiciones H1 ni la H2 y no haya una ligazón entre las diferentes esferas del poder.

Simulación a modo de ejemplo

Para que tenga lugar un equilibrio estable entre el grupo especial de interés J y el Partido A, deberían sostenerse las expresiones H1 y H3 como vimos anteriormente.

$$[N_A + F_A]^\alpha * [(\tau * F_A) + \sigma]^\beta > [N_A + X]^\alpha * [\tau * X]^\beta \quad (H1)$$

$$F_A > \frac{1}{1 + m} \quad (H3)$$

$$\left[\frac{BR_B}{BR_A} \right]^{\frac{\gamma}{\pi}} = m$$

Supondremos los siguientes parámetros para analizar un ejemplo.

$\pi = \gamma = \frac{1}{2}$ Las bancas relevantes de A son el doble que las de B, por lo tanto:

$$\left[\frac{1}{2}\right]^{1/2} = m = 1/2$$

La desigualdad H3 toma los siguientes valores: $F_A > \frac{1}{1+0.5} = 2/3$ (H3)

Sobre la condición H1 proponemos los siguientes parámetros a modo ilustrativo:

$N_A = 0.10$ Que indica que el 10% del total que se financia a los partidos en forma privada es equivalente al financiamiento que recibe el partido A desde el sector público.

$X = 0.05$ Suponemos que el aporte mínimo que un grupo especial de interés destinará al partido que no apoya es del 5% en relación al total que aporta.

$\pi = \gamma = \frac{1}{2}$ Que son las valoraciones relativas del dinero y los votos para los legisladores las consideraremos equivalentes.

$\sigma = \frac{1}{3}$ Es un valor arbitrario que mide el impacto positivo de las elecciones pro lobbie sobre la utilidad del Grupo Especial de Interés

Por lo que la expresión H1 queda reducida a la siguiente expresión que utilizaremos para conocer los posibles equilibrios estables entre ambos grupos:

$$[0.10 + F_A]^{0.5} * [(\tau * F_A) + 1/3]^{0.5} > [0.10 + 0.05]^{0.5} * [\tau * 0.05]^{0.5} \quad (H1)$$

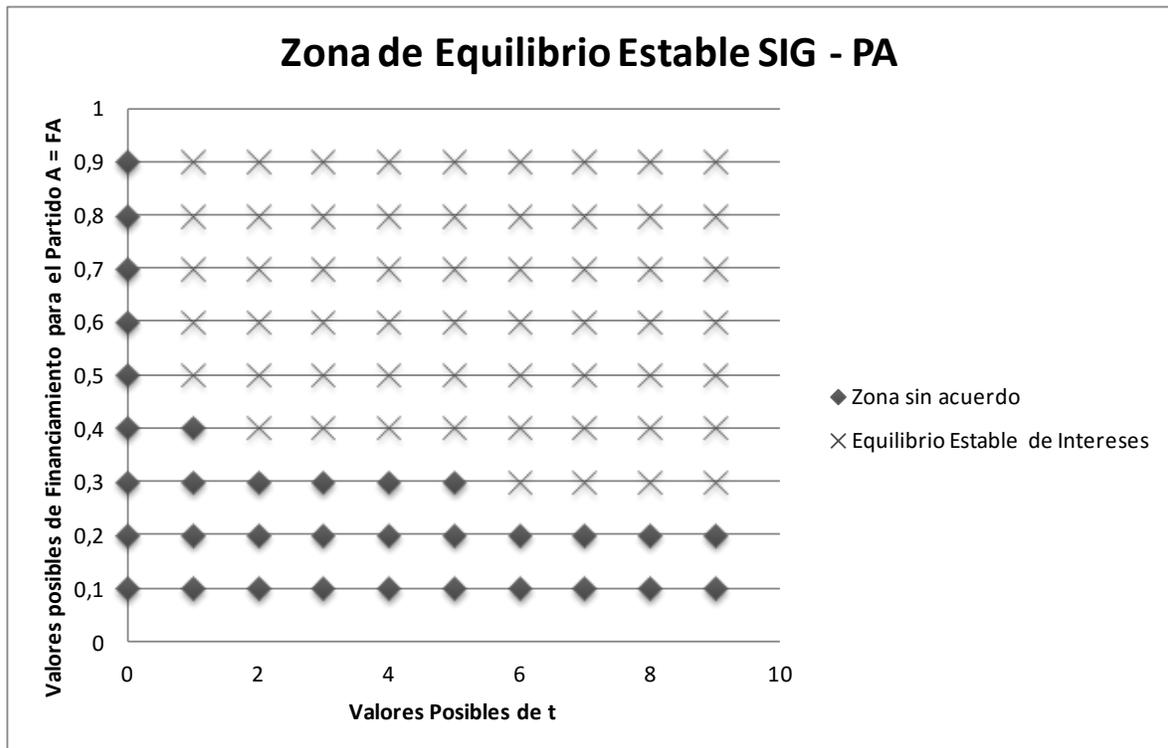
$$\left[0.10 * \tau * F_A + 0.10 * \frac{1}{3} + \tau * F_A^2 + F_A/3\right]^{0.5} > 0.3872 * 0.2236 * \tau^{0.5}$$

$$0.10 * \tau * F_A + 0.10 * \frac{1}{3} + \tau * F_A^2 + \frac{F_A}{3} > 0.0866^2 * \tau$$

$$0.10 * \tau * F_A + 0.0333 + \tau * F_A^2 + \frac{F_A}{3} > 0.075 * \tau$$

$$\tau * \frac{F_A}{10} + 0.0333 + \tau * F_A^2 + \frac{F_A}{3} - 0.075 * \tau > 0 \quad H1$$

Dejando libres los valores que podría reportar el ratio de financiamiento al partido A, denominado FA y también el ponderador de impacto de los gastos de campaña en la recaudación de votos t, configuramos el siguiente mapa para observar el cumplimiento de las condiciones H1 y H3 en cien posibles escenarios. De allí elaboramos el siguiente gráfico que muestra con cruces (x) los escenarios donde la vinculación entre el SIG J y el Pa sería positiva y estable.

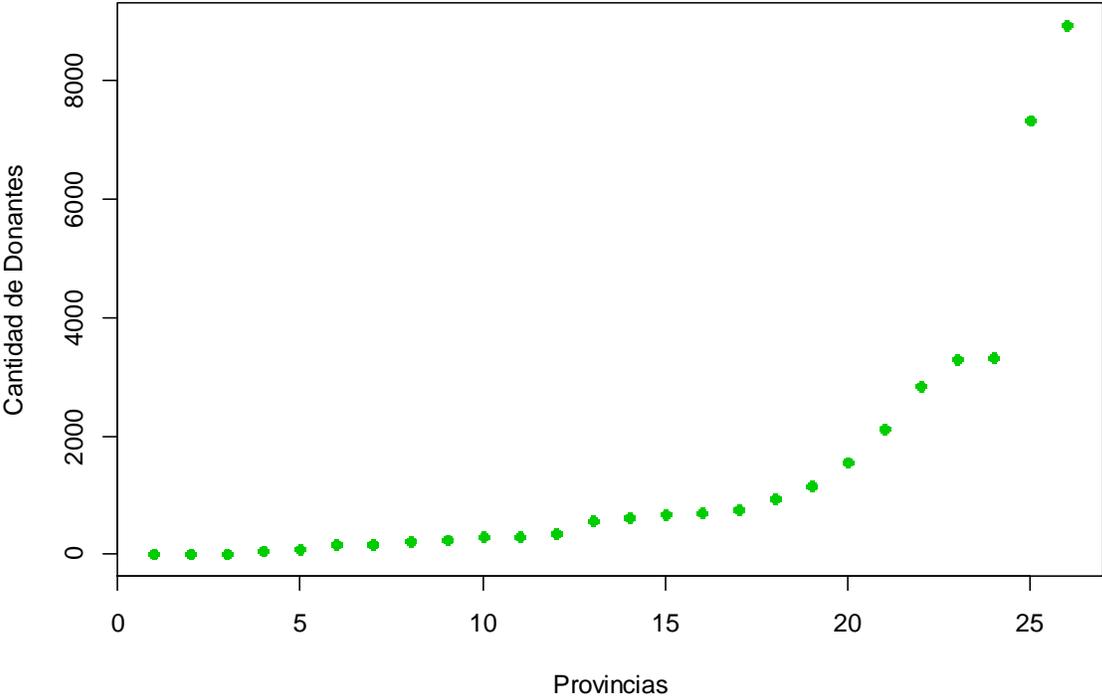


Una lectura adicional indica que el gráfico anterior señala que mayor será la posibilidad de existencia de un acuerdo estable entre el grupo de interés y el Partido A cuando sucedan al mismo tiempo que el impacto del gasto de campaña en la recaudación de votos $\uparrow \tau$ (de votantes desinformados) sea cada vez mayor y la elección del SIG de financiar al Partido A también lo sea $\uparrow F_A$.

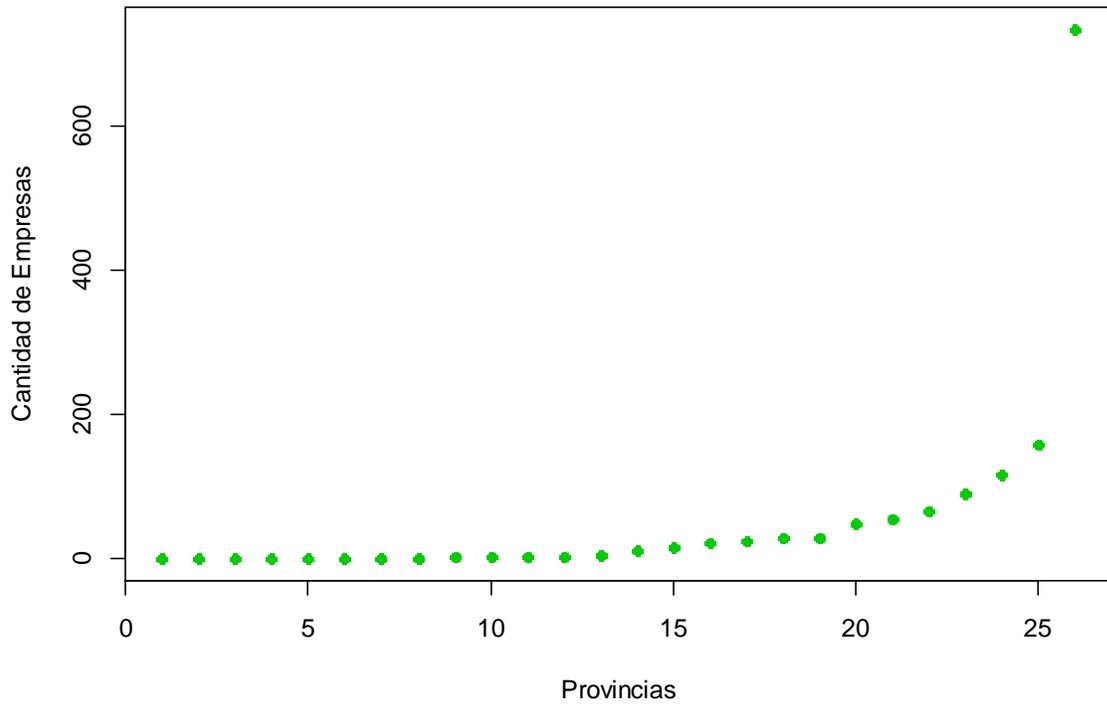
Primeras aproximaciones de caso

Luego de la explicitación del modelo, queremos mostrar las primeras aproximaciones de caso, siendo esta etapa inicial meramente descriptiva. Los gráficos que se presentan a continuación permiten vislumbrar algunas tendencias respecto de la presencia y concentración de aportantes individuales y corporativos (grupos de interés), y todos los casos refieren a las cantidades de aportantes, en algunos casos son cantidades globales, y en otros, sólo la empresa.

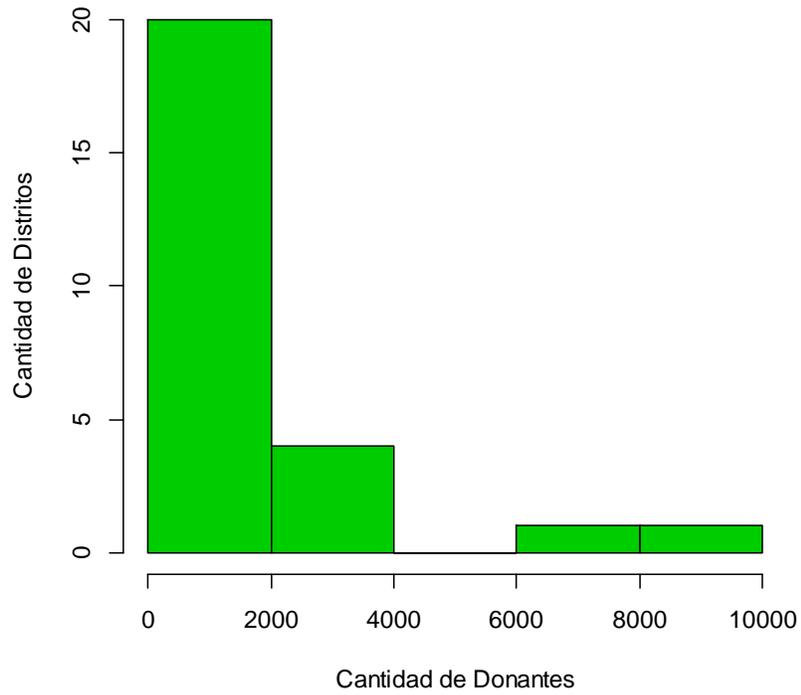
Cantidad de Donantes (Empresas y Personas) por Distrito



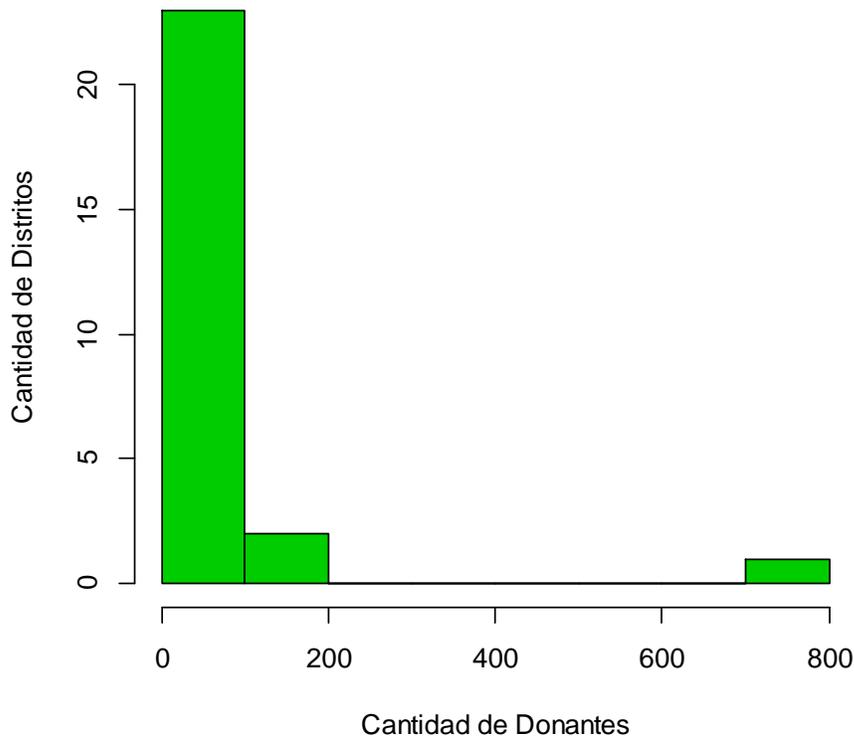
Cantidad de Empresas Donantes por Distrito



Distribución de Cantidad de Donantes por Distrito

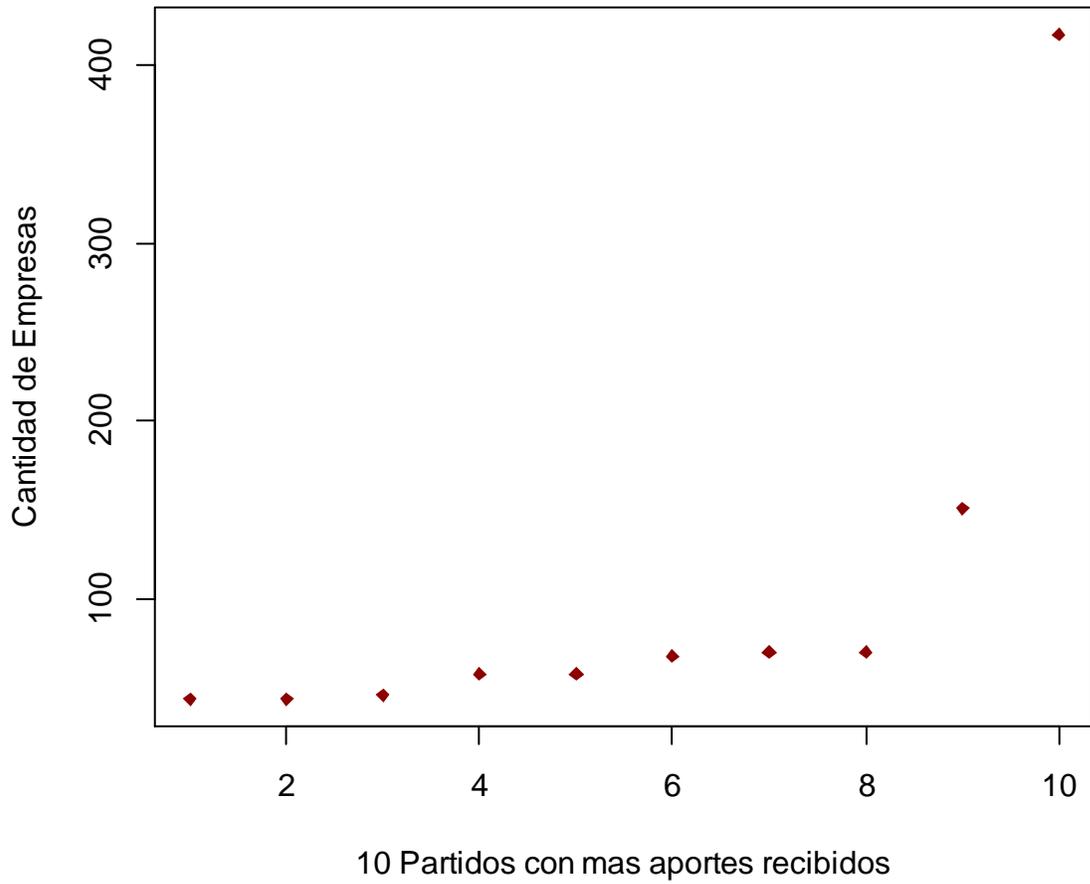


Distribución de Empresas Donantes por Distrito



	2003	2005	2007	2009	2013
	0	0	0	0	0
BA	0	30	5	31	0
CABA	0	47	259	428	0
CAT	0	42	6	0	0
CBA	0	3	2	111	0
CHA	0	0	0	2	0
CHU	0	12	0	43	0
COR	0	0	0	0	0
ERI	0	0	0	18	7
FOR	0	0	0	0	0
JUJ	0	0	0	2	0
LPA	0	1	1	0	2
LRA	0	0	0	0	0
LRI	0	28	0	0	0
MEN	0	8	0	7	0
MIS	0	0	0	0	0
NEU	58	9	22	1	0
RNE	0	0	0	1	0
SAL	0	0	1	0	2
SCR	0	0	0	0	0
SFE	0	0	27	121	11
SGO	0	20	3	0	0
SJU	0	2	0	0	0
SLU	0	0	5	7	0
TDF	0	0	0	0	1
TUC	0	0	0	28	0

Cantidad de Empresas Aportantes por Partido



FRENTE JUSTICIA UNION Y LIBERTAD	UNION POR CORDOBA - COMPROMISO FEDERAL
44	44
FRENTE ACUERDO CIVICO Y SOCIAL	PARTIDO SOCIALISTA
46	58
SANTA FE FEDERAL	UNION CIVICA RADICAL
58	68
ALIANZA FRENTE PARA LA VICTORIA	MOVIMIENTO POPULAR NEUQUINO
70	70
FRENTE PARA LA VICTORIA	ENCUENTRO POPULAR PARA LA VICTORIA
151	417

Referencias bibliográficas

Ainsworth S. (1997). The role of legislator in the determination of Interest group Influence. *Legislative Studies Quarterly*. Vol 22 N° 4

Ansola-behere, S.; Figueiredo, J. y Snyder, J. Jr. (2002). Are Campaign Contributions Investment in the Political Marketplace or Individual Consumption? Or "Why Is There So Little Money in Politics?" National bureau of economic research.

Baron David (1994). Electoral Competition with informed and Uninformed Voters. *The American political Science Review*. Vol 88 N° 1

Becker, G. (1983). A theory of competition among pressure groups for political influence. *The Quarterly Journal of Economics*. Vol 98 N° 3

Bombardini M. y Trebbi F. (2007). Votes or Money? Theory and evidence for the US Congress. National Bureau of Economic Research. Working Paper 13672.

Brock W. y Magee S. (1978). The Economics of Special Interest Politics: The case of the Tariff. *The American Economic Review*, vol. 68 n° 2

Conybeare J. (1991). Voting for protection: an electoral model of tariff policy. *International Organization*. Vol 45 N° 1.

Fellowes M. y Wolf P. (2004). Funding Mechanisms and Policy Instruments: How Business Campaign Contributions Influence Congressional Votes. *Political Research Quarterly*. Vol. 57 N°2.

Grier, K. B., Munger, M. C., & Roberts, B. E. (1991). The industrial organization of corporate political participation. *Southern Economic Journal*, 727-738.

Grossman G. y Helpman E. (1996). Electoral Competition and Special Interest Politics. *The Review of Economic Studies*. Vol. 63. N° 2.

Helpman E. y Persson T. (1998). Working Paper 6589 National Bureau of Economic Research.

Kabashima I. y Sato H. (1986). Local Content and Congressional Politics: Interest-Group Theory and Foreign-Policy Implications. *International Studies Quarterly*. Vol 30. N° 3.

Kenny Christopher y McBurnett (1992). A Dynamic Model of the Effect of Campaign Spending on Congressional Vote Choice. *American Journal of Political Science*. Vol 36. N° 4.

Kingdon J. (1977). Models of Legislative Voting. *The Journal of Politics*. Vol. 39, N° 3.

Koger Gregory y Victor Jennifer 2009. Polarized Agents: Campaign Contributions by Lobbyists. *Political Science and Politics*. Vol. 42, N° 3

Kroszner R. y Stratmann T. (1998). Interest-Group Competition and the Organization of Congress: Theory and Evidence from Financial Service's Political Action Committees. *The American Economic Review*. Vol. 88, N° 5.

Hall, R. L., & Wayman, F. W. (1990). Buying time: Moneyed interests and the mobilization of bias in congressional committees. *American political science review*, 84(03), 797-820.

Lapham, B. y Ware R. (2001). A Dynamic Model of Endogenous Trade Policy. *The Canadian Journal of Economics*. Vol. 34, N° 1.

Lohmann, S. (1998). An Information Rationale for the Power of Special Interests. *The American Political Science Review*. Vol. 92. N° 4.

Mayer, W. (1984). Endogenous Tariff Formation. *The American Economic Review*. Vol. 74, N° 5.

Romer, T., & Snyder Jr, J. M. (1994). An empirical investigation of the dynamics of PAC contributions. *American journal of political science*, 745-769.

Shapiro, I. (2003). *The State of Democratic Theory*. Princeton: Princeton University Press.

Snyder, J. M. (1990). Safe seats, marginal seats, and party platforms: the logic of platform differentiation. *Economics & Politics*, 6(3), 201-213.

Stratmann, T. (2002). "Tainted Money?: Contribution Limits and the Effectiveness of Campaign Spending" Unpublished manuscript, George Mason.

Welch, W. P. (1982). Campaign Contributions and Legislative Voting: Milk Money and Dairy Price Supports. *The Western Political Quarterly*. Vol. 35. N° 4.

Electoral cycles in Argentine local governments: An empirical investigation for the period 1983-2011*

FREILLE, Sebastian

PESSINA, Nadia

Universidad Católica de Córdoba

Universidad Católica de Córdoba

Unidad Asociada al CONICET[†]

AGUIRRE, Fabrizio Nahuel

Universidad Católica de Córdoba

31 de Julio de 2015

Abstract

This paper examines the determinants of reelection of parties and mayors in Argentine local elections during the 1983-2011 period. We test three potential sources of variation: structural factors, political/institutional variables and economic variables.

1 Background and motivation

In most federal regimes there are three levels of government –federal, state/provincial and local. While there has been much study on the inter-governmental relations, most of the

*I gratefully acknowledge financial support from the Secretaría de Investigación y Vinculación de la Universidad Católica de Córdoba.

[†]Oficina 4, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba, Av. Armada Argentina 3555, Córdoba - X5016DHK. Email: sebastian.freille@gmail.com. Phone: +54 351 4938050

work has focused on the federal-state relations. Only a small fraction of both theoretical and applied work has studied economic and political aspects of inter-governmental relations looking at the local level [Brollo and Nannicini (2012), Timmons and Broid (2013), Arvate (2013), Sour (2013), Boulding and Brown (2014), Bracco et al. (2015), Rodríguez-Chamussy (2015)]

The plan of the paper is as follows. In section 1, we review the literature and outline some theoretical considerations that motivate our analysis. Section 2 describes characteristics of the Argentine local government system. Section 3 describes the data and the methodology of estimation. Section 4 concludes.

2 Intergovernmental relations in a federal system

According to Cingolani et al. (0009), most recent work on the area of intergovernmental relations stress the allocation and distribution of financial resources between the different levels of government. The literature on fiscal federalism has gradually shifted from the study of efficiency and welfare effects associated with different decentralized settings to the study of the political rents derived by governments from different levels from the allocation and distribution of funds and grants [Bordalejo (2005), Paniagua (2012)]. In other words, this literature highlights the role and examines the consequences of the existing institutional arrangements, the different trends at the subnational level and the wide range of motivations of political actors.

The study of political aspects of federalism involves a fundamental question: whether the logic behind the the inter-governmental allocation of resources is programmatic or particularistic. This depends on different factors –economic, political, etc- as has been pointed out by Cingolani et al. (0009). Factors such as political power, electoral competition and the institutional design are relevant to explain the degree to which different parties and politicians can engage in either type of allocation. In light of this, it is important to note the role of the characteristics of the electoral and party system. This is all the more relevant in federal countries where electoral politics takes place amidst a mix of national, regional and local parties competing for offices at different levels of government.

Suárez Cao (2011) examines whether Argentine political federalism has become more entrenched as political competition at the sub-national level has become ever more in-

fluent on national politics. The author suggests that the 1994 Constitutional reform strengthened the power asymmetries between the President and the governors against the latter although governors still retain some bargaining power over two aspects: the legislative coalition and territorial support for the Presidential race. She supports these claims using Other authors have suggested that it is not the state-level but rather the local-level government which has gained a prominent role in federal politics. This is what [Fenwick \(2010\)](#) argues suggesting that given certain institutional configurations, the national government may better achieve its policy goals by collaborating directly with local governments. She shows that this appears to have been the case in the area of social protection in Brazil. The type of institutional arrangements leading to an effective national-local coalition, she argues, is less likely to appear in a country like Argentina where local governments are more likely to be captured by state-level governments. [González \(2012\)](#) also provides a comparative study between Argentina and Brazil concluding that state-level governments have maintained (Argentina) or reduced (Brazil) their political power in the period 1983-2009.

Argentina experienced a huge reshuffle of inter-governmental relations during the 90's decade when several public services were transferred from the nation-level to the sub-national level –education, health. During the 00's decade, Argentine inter-governmental relations took in another big change as the national government allocated a vast amount of social spending and infrastructure directly to the local governments. The increase in non-targeted social programs administered by the national government during the last decade together with the formation of “league of municipalities” allied to the national government has meant that national-local relations have increased.

3 Local governments in Argentina

4 Local governments in a federal country: The Argentine case

Argentina is politically organized as a federal country with three overlapping levels of government: Federal level (1 unit), province level (24 units) and local level (2259 units). The financial relations between different levels of government are governed by the so-

called Régimen de Coparticipación Impositiva. This regime basically sets up a tax-sharing scheme between the Federal and provincial levels of government: there are both nation- and province-level taxes. The latter are raised and collected by the provinces while the former are raised and collected by the Nation. A fraction of the amount collected in national taxes –called the Masa Co-participable– is “devolved” to the provinces (the so-called automatic transfers) while the rest goes to finance expenditures by the National government and the Social Security System¹. The Federal government also grants discretionary, non-automatic transfers to the provinces.

After the Federal level, provinces are the second most important level of government accounting for nearly 40% of total consolidated public spending. Although total spending by local (municipal) governments has been increasing in the last 10 years, it represents a minor fraction –around 7%- of total consolidated public spending.

As of 2010, there are 2259 recognized local governments in Argentina, half of which have the legal status of municipality¹. Local governments elect their own representatives and receive transfers from both the provincial and national governments. In most provinces, a population of at least 10000 is required for a municipality to earn the right of sanctioning their own municipal charter. Smaller local governments are not given this right. In many aspects, Argentine municipalities are afforded a great deal of autonomy by law. Due to the tax-sharing system, however, in practice municipalities are heavily dependent on both automatic and discretionary transfers from above. This is the case for the large majority of Argentine local governments where own-source municipal revenues amount to less than half of total revenues; in many cases, own-source revenues are less than 10% of total revenues. In other words, on average for municipalities in over half of the Argentine provinces, only around 3 out of 10 *pesos* –the local currency- are locally collected².

Municipal governments in Argentina are heterogenous in several aspects. They differ

¹Each province has its own municipal regime which, among other things, specify the population criteria for being considered a municipality and provisions regarding their autonomy. The population requirements are usually higher in larger provinces –criteria range from 2000 to 10000 for Santa Fe, Córdoba and Salta- than in smaller provinces –criteria range from 500 to 1000 for Catamarca, Corrientes, Chaco, La Pampa, Neuquén and Santa Cruz. Several provinces define different types of municipalities according with population size; this often entails different fiscal and political autonomy regimes. The legal status for units not meeting the population requirement for a municipality varies between provinces –Comisión de Fomento, Comuna, Comisión Municipal, Delegación Municipal, Comisión Rural- although most of them face similar restrictions on their fiscal and political autonomy.

²This includes the sale of public assets and capital resources which are highly volatile.

in total population –three municipalities with over a million inhabitants while several municipalities in Chaco, Corrientes and other provinces have less than 1000 inhabitants-, economic status –from rich and resourceful agricultural and industrial districts with large tax bases to desolate and impoverished municipalities with little own-source revenues-, and the extent of their capacity and autonomy –municipalities providing a wide range of public services to municipalities providing only the most basic set of services. Figure ?? shows the average local government population and the total number of local governments by province. The five largest provinces –Buenos Aires (BUE), Mendoza (MZA), Córdoba (CBA), Santa Fe (SFE), and Entre Ríos (ERI) have very different distributions of local governments. While the first two have the largest average population by local government, local governments in the latter are amongst the least populated districts on average. For all the other provinces, however, a clear pattern emerges: there seems to be negative association between total number of local governments and average population size.

5 Data and methodology

Our data includes 1804 local governments³. . If we rank municipal governments according to their population size, the top 1%, 5% and 10% comprised 35%, 68% and 80% of total population in 2011. Equivalently, the remaining 90% of the local governments –around 1750 local governments- comprise only around 20% of total population.

Although we have a balanced panel structure –1804 local units observed for 8 periods– we were unable to collect election data for all governments and periods. We have complete data –all 8 (eight) municipal elections for all local governments- only for a few provinces (Buenos Aires, Chaco, San Juan, Santa Fe, Mendoza). For most provinces we missing data particularly for the first 3 or 4 elections. If we exclude the 1983, 1987 and 1991 election, our data on election and reelection covers almost 94% (parties) and 87% (mayors) of total amount of elections in this period (a total of 9026 local government elections).

We have complete electoral history on incumbency, reelection/change for over 1300 local governments and around 920 local mayors.

³There are 1947 local governments in our original database but we exclude two provinces from consideration, Corrientes and Santiago del Estero. These provinces were intervened by the Federal government during the 90's decade. Due to these interventions, local elections were often held at irregular periods and did not follow the electoral calendar of other provinces.

We build on a very basic model of reelection by just including two types of variables: incumbency dummies (*ppinc* and *ucrinc* and political alignment with the state level government (*align*). Due to data limitations, we were unable to collect enough data on the local government's degree of electoral competition and other political variables. We introduce a few additional controls for structural (economic and social) factors that may have an effect on the probability of reelection –i.e.

6 Parties

We first examine the determinants of reelection of parties and mayors. Since the outcome variable is binary –1 when a party/mayor is reelected; 0 otherwise-, we use a generalized linear model to run the data models. Table 6 and 7 below present the results of the regressions of reelection of parties and mayors respectively. Looking at Table ?? we see that all variables have the expected sign. Incumbent parties, specially the two biggest parties in Argentina –*Partido Justicialista* and *Unión Cívica Radical*- have both a greater impact on the probability of reelection compared to being incumbent from other parties. Also, there are benefits from being part of the political coalition at the state level as this has a positive effect on the probability of reelection.

We split in three sub-periods according to political leadership and economic policies: the Alfonsín years (1983 through to 1991); the Menem years (1995, 1991 and 2003 elections); and the Kirchner period (2007 and 2011 elections). Although this may be arbitrary, the political dynamics and economic structure of each of these periods were starkly different and it is probably a good idea to consider them separately.

Looking at the mixed effects, we can derive a graph for both random intercepts of provinces and departments.

7 Mayors

On average for the whole sample, mayor reelection rates are lower than those of parties. The mean reelection rate of parties stands at 59% while that of mayors stands at 47%. This may be due to several factors such as the existence of term limits, furthering political careers, and other institutional constraints such as party primaries. For example, our

Table 1:

	<i>Dependent variable:</i>				
	All	reelecp1			All
		Yrs 1983- 1991	Yrs 1995- 2003	Yrs 2007- 2011	
pjinc	5.352*** (0.147)	8.075*** (0.718)	7.119*** (0.269)	3.374*** (0.199)	5.777*** (0.154)
ucrinc	5.653*** (0.195)	21.224 (390.821)	6.237*** (0.272)	4.189*** (0.291)	6.126*** (0.201)
align1	0.555*** (0.068)	-0.467** (0.185)	-0.626*** (0.171)	1.219*** (0.093)	0.673*** (0.072)
factor(year)1991					0.129 (0.160)
factor(year)1995					-0.119 (0.167)
factor(year)1999					-0.092 (0.158)
factor(year)2003					-1.216*** (0.169)
factor(year)2007					0.619*** (0.138)
factor(year)2011					1.032*** (0.132)
Constant	-1.592*** (0.045)	-1.481*** (0.114)	-2.130*** (0.086)	-1.223*** (0.062)	-1.939*** (0.124)
Observations	10,091	2,700	4,502	2,889	10,091
Log Likelihood	-2,985.823	-417.760	-789.042	-1,472.599	-2,796.055
Akaike Inf. Crit.	5,979.647	843.519	1,586.084	2,953.197	5,612.111

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Table 2:

	<i>Dependent variable:</i>			
	reelecp1			
	<i>logistic</i>		<i>generalized linear mixed-effects</i>	
	(1)	(2)	(3)	(4)
pjinc	3.788*** (0.208)	3.923*** (0.212)	7.477*** (0.446)	7.465*** (0.440)
ucrinc	3.969*** (0.231)	4.179*** (0.236)	5.787*** (0.459)	5.837*** (0.462)
align1	0.738*** (0.104)	0.786*** (0.105)	0.192 (0.141)	0.185 (0.141)
popocup_dept	0.057*** (0.006)	0.094*** (0.009)	0.133*** (0.011)	0.157*** (0.014)
nbipob_dept		0.055*** (0.010)		0.065*** (0.018)
Constant	-3.663*** (0.267)	-5.775*** (0.478)	-7.370*** (0.717)	-9.208*** (0.894)
Observations	2,889	2,889	2,889	2,889
Log Likelihood	-1,319.296	-1,303.749	-1,100.939	-1,094.818
Akaike Inf. Crit.	2,648.592	2,619.498	2,215.877	2,205.636
Bayesian Inf. Crit.			2,257.658	2,253.385
<i>Note:</i>			*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01	

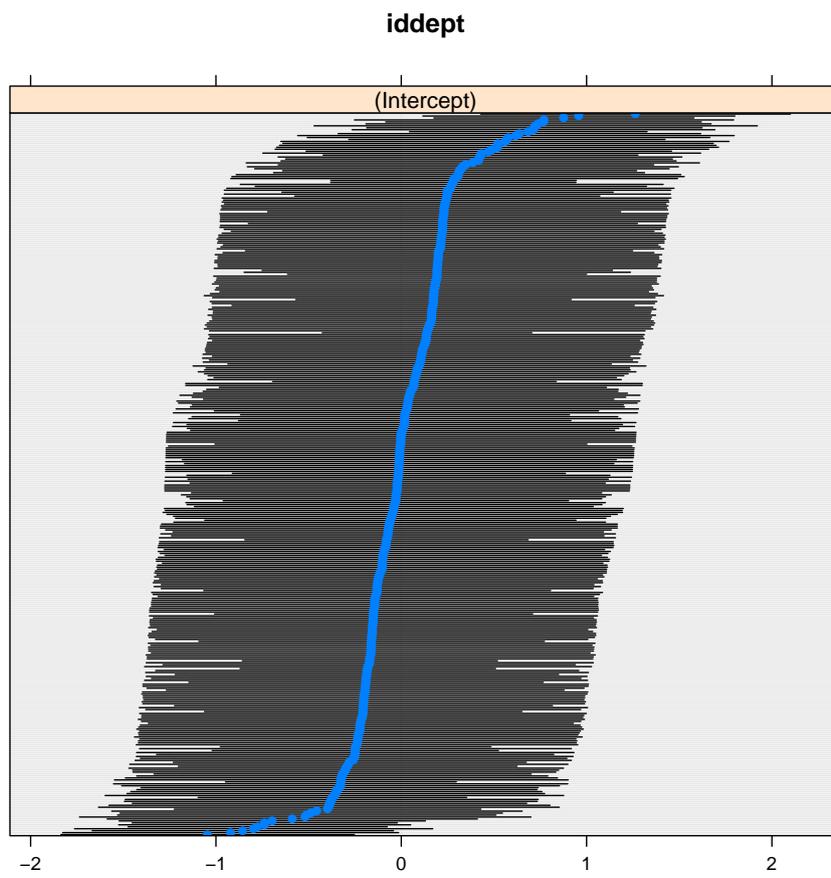


Figure 1: Random intercepts for “departments”

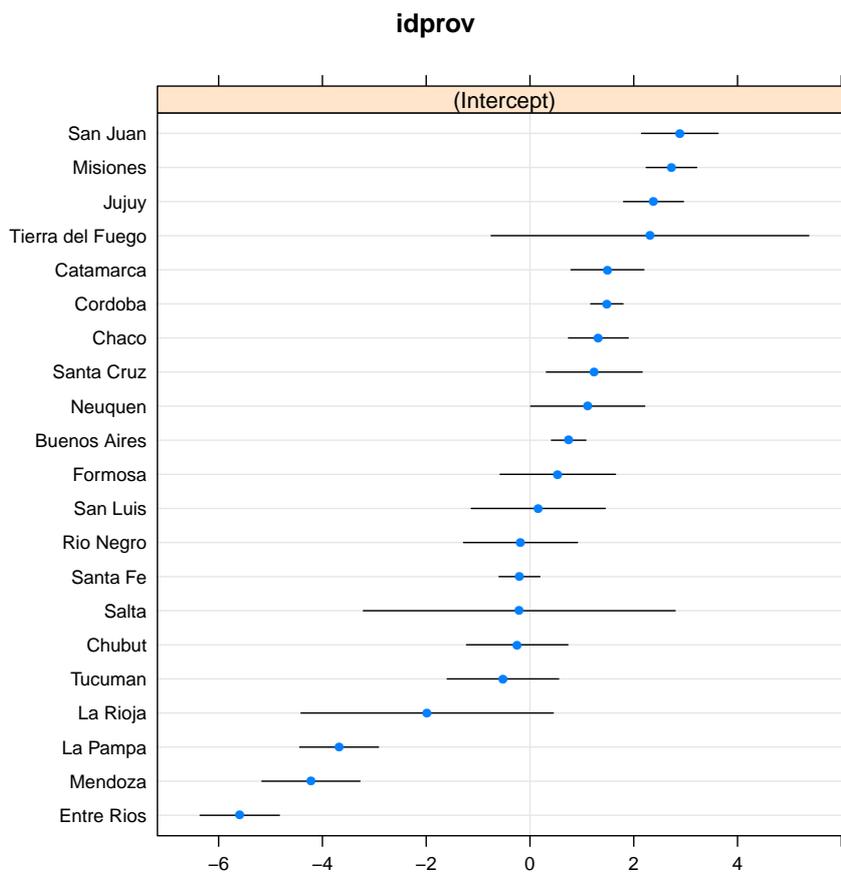


Figure 2: Random intercepts for “provinces”

data shows that the reelection rate for mayors in governments with municipal charter is only 37% while it is almost 40% higher (reelection rate of 51%) in governments without municipal charter. In this section we test a model of mayor reelection using a model much like that of the previous section but with a few variables controlling for personal and local-level characteristics.

The first and last models in Table 7 include all years. Columns 2 through 4 run the models using specific time periods. Model 2 includes elections from 1983, 1987 and 1991, model 3 includes the 1995, 1999 and 2003 election and finally model 4 includes only 2007 and 2011. The choice of sub-periods is not entirely arbitrary as each period corresponds itself with a different political and economic structure (Alfonsin and aftermath during 1983 and 1991; Menem and aftermath during 1995 and 2003; Kirchners 2007, 2011.). All variables have the expected sign: incumbent mayors from both main parties have between 1.5 and 20 times more odds at gaining reelection than mayors from other parties. Similarly, mayors competing in localities without municipal charter are 1.6 times more likely to be reelected. Finally, male mayors have slightly more odds than female mayors at being reelected.

Table 3:

	<i>Dependent variable:</i>				
	All	Yrs	reelecm Yrs	Yrs	All
		1983- 1991	1995- 2003	2007- 2011	
pjinc	0.503*** (0.067)	2.980*** (0.442)	0.977*** (0.099)	0.362*** (0.113)	0.459*** (0.088)
ucrinc	0.891*** (0.081)	3.022*** (0.494)	1.146*** (0.116)	1.418*** (0.156)	1.372*** (0.119)
align1	0.427*** (0.059)	0.288 (0.421)	0.451*** (0.096)	0.634*** (0.085)	0.378*** (0.069)
gendM	0.255*** (0.098)	0.080 (0.961)	0.565*** (0.169)	0.310** (0.129)	0.383*** (0.109)
cartaSi					-0.501*** (0.155)
Constant	-0.778*** (0.099)	-3.257*** (1.050)	-1.647*** (0.175)	-0.462*** (0.128)	-0.660*** (0.110)
Observations	5,848	394	2,663	2,791	4,085
Log Likelihood	-3,932.1	-196.8	-1,685.5	-1,853.2	-2,727.2
Akaike Inf. Crit.	7,874.3	403.6	3,381.0	3,716.4	5,466.5

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Table ?? run additional models controlling for other socioeconomic and institutional factors.

Table 4:

	<i>Dependent variable:</i>				
	reelecm				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
pjinc	0.769*** (0.125)	0.824*** (0.127)	1.980*** (0.726)	1.986*** (0.626)	1.815*** (0.687)
ucrinc	1.204*** (0.143)	1.287*** (0.146)	1.845** (0.895)	0.969* (0.560)	0.909 (0.567)
align1	0.239*** (0.090)	0.265*** (0.090)	-0.503 (0.542)	-0.397 (0.475)	-0.158 (0.634)
cartaSi	-0.589*** (0.186)	-0.583*** (0.187)	-0.925** (0.449)	-0.925** (0.418)	-0.923** (0.418)
popocup_dept	0.044*** (0.005)	0.062*** (0.007)	-0.014 (0.031)		
nbipob_dept		0.027*** (0.008)	-0.015 (0.040)		
align1:tottrfpc					-0.001 (0.002)
tottrfpc			0.001* (0.001)	0.001* (0.001)	0.001* (0.001)
Constant	-1.978*** (0.202)	-2.978*** (0.356)	0.287 (1.635)	-0.479*** (0.138)	-0.487*** (0.140)
Observations	2,791	2,791	455	492	492
Log Likelihood	-1,837.821	-1,831.856	-299.084	-322.724	-322.570
Akaike Inf. Crit.	3,687.642	3,677.712	614.168	657.448	659.140

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Description of data, algunas estadísticas resumen de DATA, muy básicas y simples (no como en el power point)

Modelos econométricos. Ver especificaciones.

Table 5:

	<i>Dependent variable:</i>				
	reelecp1				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
pjinc	4.225*** (0.764)	2.146 (1.355)	2.159 (1.368)	2.157 (1.383)	13.493 (98.605)
ucrinc	3.035*** (0.698)	3.078** (1.277)	3.096** (1.300)	3.350** (1.485)	0.948 (1.654)
align1	-1.118* (0.671)	-1.816* (0.997)	-1.821* (1.000)	-1.789* (1.010)	3.095* (1.794)
popocup_dept		-0.167* (0.089)	-0.168* (0.092)	-0.164* (0.093)	0.095 (0.144)
nbipob_dept		-0.051 (0.131)	-0.051 (0.131)	-0.001 (0.184)	0.056 (0.325)
tottrfpc			0.024 (0.312)	0.069 (0.316)	1.068 (0.655)
muni_pop				0.207 (0.521)	0.864 (0.801)
align1:tottrfpc					-42.534 (237.992)
Constant	-1.787*** (0.562)	5.072 (3.995)	5.118 (4.049)	2.633 (7.436)	-12.717 (12.829)
Observations	126	36	36	36	36
Log Likelihood	-55.279	-16.909	-16.906	-16.825	-9.247
Akaike Inf. Crit.	118.559	45.817	47.812	49.651	36.495

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Table 6:

	<i>Dependent variable:</i>				
	reelecpl				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
pjinc	5.352*** (0.147)	8.075*** (0.718)	7.119*** (0.269)	3.374*** (0.199)	5.777*** (0.154)
ucrinc	5.653*** (0.195)	21.224 (390.821)	6.237*** (0.272)	4.189*** (0.291)	6.126*** (0.201)
align1	0.555*** (0.068)	-0.467** (0.185)	-0.626*** (0.171)	1.219*** (0.093)	0.673*** (0.072)
factor(year)1991					0.129 (0.160)
factor(year)1995					-0.119 (0.167)
factor(year)1999					-0.092 (0.158)
factor(year)2003					-1.216*** (0.169)
factor(year)2007					0.619*** (0.138)
factor(year)2011					1.032*** (0.132)
Constant	-1.592*** (0.045)	-1.481*** (0.114)	-2.130*** (0.086)	-1.223*** (0.062)	-1.939*** (0.124)
Observations	10,091	2,700	4,502	2,889	10,091
Log Likelihood	-2,985.823	-417.760	-789.042	-1,472.599	-2,796.055
Akaike Inf. Crit.	5,979.647	843.519	1,586.084	2,953.197	5,612.111

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Table 7:

<i>Dependent variable:</i>					
	reelecm				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
pjinc	0.503*** (0.067)	2.980*** (0.442)	0.977*** (0.099)	0.362*** (0.113)	0.459*** (0.088)
ucrinc	0.891*** (0.081)	3.022*** (0.494)	1.146*** (0.116)	1.418*** (0.156)	1.372*** (0.119)
align1	0.427*** (0.059)	0.288 (0.421)	0.451*** (0.096)	0.634*** (0.085)	0.378*** (0.069)
gendM	0.255*** (0.098)	0.080 (0.961)	0.565*** (0.169)	0.310** (0.129)	0.383*** (0.109)
cartaSi					-0.501*** (0.155)
Constant	-0.778*** (0.099)	-3.257*** (1.050)	-1.647*** (0.175)	-0.462*** (0.128)	-0.660*** (0.110)
Observations	5,848	394	2,663	2,791	4,085
Log Likelihood	-3,932.170	-196.819	-1,685.548	-1,853.227	-2,727.262
Akaike Inf. Crit.	7,874.340	403.639	3,381.097	3,716.454	5,466.524

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

8 Concluding remarks

9 Biblio

Variables de La Nacion 2001 2010 Hogares (total) Hogares con baño Hogares sin baño Hogares con gas corriente Hogares sin gas corriente Hogares con agua corriente Hogares sin agua corriente Hogares con heladera Hogares sin heladera Hogares con telefono Hogares sin telefono Hogares con celular Hogares sin celular Hogares con computadora Hogares sin computadora Viviendas (total) Viviendas casa Viviendas tipo rancho Viviendas tipo casilla Viv. Departamento Viv. Pieza inquilinato Viv. Pieza Hotel Viv. Local no construido p/ habitacion Viv.movil

10 Methodological appendix and data sources

The data for this paper has been collected over several years from many different sources. Data on elections and incumbencies were originally collected from Rodríguez, Jorge Alberto (1999). “Elecciones y reelecciones. El caso de los Municipios Argentinos, 1983 a 1999”. Buenos Aires. Editorial AECOS. We recoded and updated these data using information from the electoral bodies of all 24 Argentine electoral districts. We also obtained information from various secondary sources such as online local newspapers and radios, websites specializing in local affairs and thinktanks aggregatin electoral information.

References

- Arvate, P. R. (2013). Electoral competition and local government responsiveness in brazil. *World Development*, 43:67–83.
- Bordalejo, M. M. (2005). Determinantes políticos de las transferencias discrecionales: evidencia de la provincia de córdoba, argentina. *Revista de Economía y Estadística*, 43(1):167–192.
- Boulding, C. and Brown, D. S. (2014). Political competition and local social spending: Evidence from brazil. *Studies in Comparative International Development*, 49(2):197–216.

- Bracco, E., Lockwood, B., Porcelli, F., and Redoano, M. (2015). Intergovernmental grants as signals and the alignment effect: Theory and evidence. *Journal of Public Economics*, 123:78–91.
- Brollo, F. and Nannicini, T. (2012). Tying your enemy’s hands in close races: The politics of federal transfers in brazil. *American Political Science Review*, 106(04):742–761.
- Cingolani, M., Mazzalay, V., and Nazareno, M. (2009). Gobiernos locales, redes y distribución del gasto provincial en argentina. el caso de córdoba. Technical report, Prepared for the 2009 Congress of the Latin American Studies Association.
- Fenwick, T. B. (2010). The institutional feasibility of national-local policy collaboration: Insights from brazil and argentina. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2):155–183.
- González, L. (2012). The power of governors. conceptualization, measurement, and comparative analysis. *Documentos de Trabajo de la Escuela de Política y Gobierno*, (1):1–29.
- Paniagua, M. (2012). El partido justicialista y la asignación estratégica de recursos: Un estudio comparado del nivel subnacional en argentina. *Revista SAAP*, 6(1):0–0.
- Rodríguez-Chamussy, L. (2015). Local electoral rewards from centralized social programs: Are mayors getting the credit? Technical report, Inter-American Development Bank.
- Sour, L. (2013). The flypaper effect in mexican local governments. *Estudios Económicos*, pages 165–186.
- Suárez Cao, J. (2011). ¿ federal en teoría pero unitaria en la práctica?: Una discusión sobre el federalismo y la provincialización de la política en argentina. *Revista SAAP*, 5(2):0–0.
- Timmons, J. F. and Broid, D. (2013). The political economy of municipal transfers: evidence from mexico. *Publius: The Journal of Federalism*, page pjt007.

**48° JORNADAS INTERNACIONALES DE
FINANZAS PÚBLICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA**

TEMA: DEUDA PÚBLICA ARGENTINA HISTORIA, EVOLUCION Y ACTUALIDAD

**TITULO EVOLUCION, GESTION Y LA PROBLEMÁTICA DEL ENDEUDAMIENTO
PÚBLICO EN LA REPUBLICA ARGANTINA**

Clasificación JEL: **H60 – H63**

AUTOR Dr. LUIS ALBERTO GALVALISI

**Domicilio Mariano Moreno 1836 5 A – Ciudad Autónoma de Buenos Aires
(1094) – Republica Argentina**

054-011-4383-0775/15-4946-2363

www.luisgalvalisi.com.ar - lgalvalisi@speedy.com.ar - lgalvalisi@sion.com

***Integrante COMISION DE FINANZAS PÚBLICAS
COMISION DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA***

Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Indice:

Pag 3: *Abstrac*

Pag 7: Breve reseña histórica de la evolución de la Deuda Publica Argentina

Pag. 10: El comienzo o Continuidad de la decadencia

Pag 12: El comienzo o Continuidad de la decadencia

Pag 15: La vuelta a la democracia. La nueva década perdida

Pag. 26: La década perdida para nuestro sistema Republicano y nuevo fin de fiesta

Pag. 31 Conclusiones

Abstrac

“Cuando un hombre empieza a aprender, nunca sabe lo que va a encontrar. Su propósito es deficiente; su intención es vaga. Espera recompensas que nunca llegarán, pues no sabe nada de los trabajos que cuesta aprender. Pero uno aprende así, poquito a poquito al comienzo, luego más y más.....su propósito se convierte en un campo de batalla.....” (Carlos Castaneda – Las enseñanzas de Don Juan)

Este pensamiento es un fiel espejo de la realidad y de la historia argentina, principalmente en el tema al que nos referiremos (aunque ello no signifique haber aprendido). Y Aunque parezca redundante pero absurdo, **el saber aprender** es fundamental para una sociedad golpeada por el facilismo conformista y los pseudos “funcionarios” que sin experiencia y con la corta edad creen que con su avasallante actitud tener toda la sabiduría que un gobierno debe poseer en tiempos de crisis. Es que en mi país, la Argentina, hoy esta sin ninguna expectativa económica y social de generar riquezas, sin propuesta claras solo cambiantes que jamás han previsionado tener mera visión de estadista con miras al futuro.

Demostremos seriamente, como en el caso de la Argentina, la falta de estrategia, previsiones, visión de futuro y de una política de estado, decisiones partidarias unilaterales, emisiones desmedidas sin ningún sentido, solo paliativas a corto plazo han mentalizado a políticos, técnicos y opinadores de turno respecto del endeudamiento público. Sin saber que esa irresponsabilidad ha llevado al país a la serie de crisis financieras, al descreimiento de la sociedad, la falta de confianza tanto interna como externa. Y la pregunta del ciudadano ¿quien se hace responsable y paga “El fin de fiesta”?

Antes de continuar es preciso e indispensable dejar en claro, que la economía micro o macro, las finanzas públicas, la política económica no es solo técnica, tiene un contenido social, y humano como pocas ciencias. No somos tecnócratas de escritorio sino debemos ser técnicos que comprenden la situación económica y social de cada país o región. Parto de la idea que siempre sustente que somos una ciencia positivista. El Hombre, los ciudadanos y la sociedad es el fin común de nuestra capacidad. Si alguien piensa distinto que solo somos números y formulas sin pensar en el componente humano. Siento que hemos fracasado.

Luego de esta breve aclaración siguiendo con el tema técnico, en mi Argentina todo se ve agravado por las situaciones principalmente de crisis que han llevado a decisiones absurdas sin pensar el costo de oportunidad como default tanto de hecho como de facto(con el dolor republicano de un apoyo de un poder independiente como el Legislativo, cuya mayoría es del gobierno de turno), que ha llevado al país a la falta de inversión, la posibilidad de creación de fuentes genuinas de trabajo y por ende una situación complicada para un crecimiento sostenido. Sumado por ilusorios discursos sin contenido técnico de superávit fiscal, que según se armen la cuentas pueden demostrarse en su superficie pero cuando uno comienza a profundizar cuales son las circunstancias, se puede observar que no lo es, tomando momentos económicos coyunturales y las decisiones solo para atisbar el fuego de la crisis y no la solución de fondo.

La falta de seriedad política, dirigencial y técnica de cada gobierno ha contribuido al aumento considerablemente de la deuda pública tanto interna como externa solo falta analizar la historia, llevando al país a la desconfianza no solo de los acreedores sino de los ciudadanos.

Nunca se ha evaluado el costo de oportunidad, ni se han hecho las mencionadas operaciones de crédito público de forma transparente, pero peor aún nunca hubo

responsables de tales actos que han provocado las crisis financieras impactando en la economía de nuestro país solo pensar un periodo:

1973 – 1976 ascendía a 3.000 millones de U\$S.

1976 – 1983 = 32.000 millones

1983 - 1989 = 54.000 millones

1989 - 1999 = 122.000 millones

1999 – 2001 = 144.00 millones

2001 – 2003 = 179.000 Millones

2003 – 2007 = 145.000 millones con el canje unilateral decidido por el gobierno

2007- -2013 = 250.000 aproximado sumado el canje y quita forzosa y siempre a valores estimado

Acá enuncio de una manera clara la metodología del trabajo y ojala pueda cumplirse con datos oficiales que vienen atrasados muchos de ellos más de un año. Que intento demostrar tenemos deuda según datos presupuestarios, según va pasando el año aumentos que lo demuestran los boletines fiscales y la cuenta de inversión, cuales fueran las causas, a que tasas caso hemos pagado al FMI a una tasa de aproximadamente 4% y lo hemos hecho con nuevo empréstito de la hermana Republica de Venezuela en su momento entre el 14 y 17 %, (es pos de la soberanía), cual fue la decisión política, como íbamos a devolverlo o solo una “bicicleta financiera de pagar solo intereses y nunca capital), cual es el objetivo del empréstito, me endeuda para mantener al día los interese como pasa y queda demostrado en todos los presupuestos nacionales de cada año. Cuánto va a inversión real, a invertir en educación que no es un gasto al igual que la salud o la generación real de empleo. Pero a simple vista una se da cuenta que solo es aumento de gasto publico principalmente remuneraciones y pago de servicios de deuda. Cabe aclarar que sería muy difícil analizar los valores relativos es decir cuánto se hacía en 1973 con un dólar y cuanto hoy en el 2015, por eso estamos analizando valores absolutos y que tampoco son reales porque una cuestión es tomar el presupuesto y otra lo realmente lo que se ejecuta ni hablar del impacto inflacionario.

Pero si esta en claro que este costo lo paga la ciudadanía, el pueblo, la sociedad como quieran decirlo con la presión tributaria, con lo cual se desvirtuó la definición de tributo como fue implementado por Servio Tulio allá por el 500 AC, tributar para tener derechos o son impuestos para solventar un gasto ineficiente.

En función de este pensamiento es que se busca el aprendizaje del gobierno para no volver a cometer los mismos errores y lograr la tan ansiada salida al progreso, proponiendo no solo el análisis histórico y presupuestario para demostrar el incremento desmedido de la deuda, sino también, un sistema de legislación y parámetros para el endeudamiento, con asignación de responsabilidades conforme a las decisiones tomadas. Con un acuerdo político que perdure en el tiempo sin importar el signo partidista de quien este gobernando y con el objetivo principal de respetar la ley y no que la misma quede como un papel plasmado y publicado en el Boletín Oficial, caso ley de déficit cero o solvencia fiscal por enumerar alguna de ellas.

Dice el refrán popular “no hay nada nuevo bajo el sol”, y es así, por ejemplo el primer empréstito Baring tuvo su origen en la provincia de Buenos Aires, Félix Castro y Juan Robertson negociaron por un valor de 1.000.000 de libras, se tomó al 70% y se retuvieron los intereses y amortizaciones de los dos primeros años, quedando solo para el gobierno la suma de 570.000 libras a entregarse en seis cuotas mensuales a partir del 12 de Julio de 1824, éste sería utilizado para la construcción de un puerto en Buenos Aires y dotar de agua corriente a la ciudad. No hace falta mucha imaginación para saber lo acontecido: no se construyó el puerto ni el agua corriente. Tampoco se sabe adonde fue a parar el dinero del empréstito y por supuesto en 1828 se suspendió el pago de los servicios de la deuda, hasta 1854 donde Rosas acordó pagar 5000 pesos mensuales a cuenta. Recién en 1857 se consolidó la deuda

total de la mano del representante De la Riestra, llegando a la suma total de 2.500.000 libras las cuales por supuesto generarían nuevos intereses. Desde allí como dice el refrán corrió mucha agua bajo el puente hasta nuestros días.

Parece una película de ficción o terror hemos pasado por nombrar algunos, el Plan Brady, el Blindaje "salvador", el Megacanje, varios corralitos, los planes Bonex, los default, devaluaciones, los Canjes, las aperturas de los Canjes porque no anduvieron y cuantos más. Como dice el Tango Que Desencuentro pobre Argentina. Y todavía La ciudadanía sigue esperando.

Alberdi enunciaba: "el empréstito es el camino más rápido de empobrecimiento que un Estado nuevo puede abrazar por su desgracia".

"Una vez entrado en él –agregaba- la deuda pública crece por momentos, hasta que sube su valor a un grado que el tesoro del país no basta para pagar su capital."

"Entonces se limitan los gobiernos para no perder su crédito, a pagar los intereses del capital, perpetuando su deuda o consolidándola en rentas de un tanto por ciento."

"Pronto el impuesto mismo no basta para cubrir los intereses aumentados por nuevas emisiones de fondos públicos; es decir, de nuevos empréstitos, por nuevas deudas."

"Así es como la América del Sud, a los sesenta años de su independencia, se encuentra agobiada bajo el peso de su deuda consolidada, de la que no puede pagar ni aun los intereses."

"Se levantan los empréstitos para empresas de guerras de honor, de gloria nacional, de libertad; siempre son las palabras de orden con que se invita a suscribirlos. La verdad es que se emprenden esas guerras para tener razón de levantar empréstitos."

Dos siglos después no hemos aprendido nada de nuestra propia historia, peor aún se ha agravado por la ineficiencia y la falta de visión de política económica de los gobiernos y de aquellos que ocuparon las carteras económicas en cada momento.

Queda claro que, los gobiernos sin distinción de banderías partidarias, nunca han tomado el endeudamiento como una política de estado que busque el crecimiento y desarrollo del país, sino solo por cuestiones de poder y de solo mantener los déficit fiscales o cuasi fiscales que años tras año crecen pese a todas las negociaciones y refinanciaciones. Peor aún si estos son usados como fin último para mantenerse en el poder y no como inversión para el crecimiento y el bienestar de nuestra nación.

¿Que hubiera pasado si algún gobierno hubiese estado dispuesto a tomar como política de estado el tema de la deuda externa?

Por el contrario no solo se aceptaron exigencias, sino que se formaban discusiones kafkianas sobre deuda ilegítima y legítima, buitres o no, si se pagaba o no la misma, mas de una vez en nuestra historia, no sabiendo que esos actos de irresponsabilidad solo perjudicaban la imagen y el futuro del país.

Como vemos las crisis financieras y el continuo endeudamiento de la Argentina no ha comenzado en estas últimas décadas, ha nacido desde los comienzos como una feroz carga que atenta contra la ciudadanía.

Podríamos afirmar que las generaciones presentes y futuras serán las víctimas de la inoperancia y negligencia de los gobiernos que han financiado gastos mediante el continuo endeudamiento, sin tener el más mínimo arrepentimiento de sus actos.

Hoy nos encontramos con falta de valores morales, de confianza, inseguridad jurídica, recesión y esperemos no estar a la puerta de una depresión económica. Debemos tener en claro para nuestro futuro decía **Maurice Duverger "el empréstito proporciona dinero en el momento, pero este dinero tendrá que ser devuelto después o compensado mediante**

intereses, y para pagar este reembolso o estos intereses será necesario crear impuestos.”

Por ello no es fácil hacer, en los tiempos que corren, estudios y/o análisis económicos apartándonos de la realidad política e histórica, la que, sea o no del gusto de los gobernantes de turno, se hace imposible comprender sus efectos a futuro. Donde se demuestra la improvisación, producto de la soberbia (*hybris*), y de peleas internas del mismo riñón del poder, acrecentado por los obsecuentes del entorno **“A los que desean alcanzar la gracia y favor de un príncipe acostumbran a ofrendarle aquellas cosas que se reputan por más de su agrado, o en cuya posesión se sabe que él encuentra su mayor gusto”** así ya los nombraba Maquiavelo

La historia nos ha enseñado y demostrado que cuando un gobernante era mediocre, sus consejeros suplían esa situación con claridad e inteligencia, pero cuando un soberano además era **“estadista”** el entorno solo podía acompañar tal empresa con consenso y entendimientos entre todas las fuerzas sociales y políticas del país.

Este trabajo apunta a analizar la incidencia en los presupuestos nacionales, las responsabilidades políticas, como podría haberse solucionado y cuales serían las propuestas para lograrlo, fortaleciendo principalmente la moral pública, la ética, la educación y la responsabilidad de quienes tienen los designios del país en sus manos.

El costo de oportunidad de las decisiones tomadas como mencionáramos anteriormente, con más el valor agregado de que este costo, se hará sobre el hambre y la sangre del pueblo, tal como decía el Dr. Nicolás Avellaneda

Cuando tenemos la responsabilidad de escribir sobre finanzas públicas no podemos basarnos solamente en casuísticas, formulas econometritas, en modelos estáticos o simples normas que modifiquen la realidad económica de un país, porque el fin común es el ciudadano.

Juan Bautista Alberdi **“Es preciso salubrificar la moral nacional como se ha hecho con el aire,....La solución de las crisis se encuentra en las virtudes morales del trabajo y del ahorro...”**

Por lo expuesto esta breve reseña tratara de analizar la evolución de la deuda pública en la Republica Argentina partiendo de la ley madre el presupuesto nacional y tratar de encontrar a donde se han asignado y que logros o desaciertos se han producido con el aumento desmedido de la misma.

Breve reseña histórica de la evolución de la Deuda Publica Argentina

“La historia se repite. Ese es uno de los errores de la historia y de los hombres que la crean” decía Charles Robert Darwin.

En nuestro país, la Argentina, podemos afirmar que el comienzo de nuestra deuda como dice el resumen, comenzó en 1882 conjuntamente con la facultad que se le delegaba al gobierno a negociar un empréstito para construir el puerto de Buenos Aires y un sistema de cloacas y agua corriente.

Esa decisión tomada y encabezada por Bernardino Rivadavia con la Baring Brothers, en 1824 comenzamos nuestro camino al infierno del Dante con un empréstito de 1.000.000 de libras donde el consorcio cobro la módica suma de 150.000 libras en concepto de comisión. Como garantía se empeñaba todos los bienes, las restas y tierras por el total del

capital, más los intereses a fijarse. Ahora bien el dinero no fue recibido sino que se giraron al gobierno letras contra entidades comerciales que darían garantía para la operación, siendo la más importante Robertson y Costas, luego de toda esta ingeniería el gobierno solo recibió en letras de cambio por 560.000 libras.

Peor aún cuando ese dinero en su mayoría no fue a las obras por las que se pidió el empréstito sino al Banco de Descuento para dar crédito a sus clientes especiales con intereses menores de lo que pagaba el gobierno. ¿Como se cancelo el empréstito? 80 años después terminando en un total de 23.700.000 libras un 800% más y sin ninguna obra pública. Y la Historia se repite y se primo el interés particular de algunos “podemos decir funcionarios” que el interés publico.

Por supuesto no fue la única de las crisis, en la presidencia de Nicolás Avellaneda se produce en 1870 aproximadamente la primera podría decirse el comienzo de la primera crisis económica del Estado Moderno ya habiendo ya teniendo la Constitución Nacional de 1853 con las reformas a la fecha.

Cabe aclarar que hay algunas épocas de bonanza y funcionarios que trabajan por el bien común, como cuando se creó en 1867 el Banco de la de la Provincia de Buenos Aires donde entra la primera conversión monetaria (que se estableció a razón de 25 pesos papel por 1 de oro). Hasta 1873 se incrementaron las reservas de oro producto de empréstitos para expandir el crédito interno y el crecimiento económico. Pero no todo es perfecto, al ingreso de los capitales y el ingreso de la actividad económica, vino de la mano del aumento del gasto publico, problemas en la balanza comercial y como si fuera el presente la especulación en la venta de tierras compradas a precio vil, en manos de pocos.

La crisis en Europa recae en la balanza comercial haciéndola deficitaria y por ende el flujo monetario restringido. Esto obligo al presidente Avellaneda a aplicar medidas deflacionarias, restricción gasto publico principalmente sueldos, eliminando la conversión oro. – Seguimos no solo repitiendo la historia un siglo después sino utilizando las mismas medidas que no trajeron solución alguna – Pues todas estas medidas afectan principalmente la producción en ese momento la principal fuente la agropecuaria, como sucede hoy en día. Avellaneda en su apertura del Congreso en 1875 decía:

“Grandes cantidades de dinero afluyeron en los últimos años a la plaza de Buenos Aires teniendo principalmente su origen en los empréstitos que la Nación y esta provincia contrajeron en Londres. De ahí, su acumulación en los bancos, el bajo interés y las facilidades tan seductoras como desconocidas del crédito. El país no estaba en actitud de aplicar de improviso tan considerables capitales al trabajo reproductivo y sobrevinieron las especulaciones sobre terrenos, que acrecentaban artificialmente su precio de una transacción a la otra, los gastos excesivos y la acumulación de las mercaderías importadas, exagerada aún más por la competencia que se desarrolla en estos casos. Con la hora inevitable de los reembolsos, ha sobrevenido la crisis, que principia ya a encontrar su principal remedio en la disminución de los gastos privados y públicos”. Gran causalidad o casualidad de la década de los 70 y 80 del siglo pasado...auge y caída de la economía. De un Rodrigazo a un deme dos y nuevamente en la montaña rusa donde solo sube el ciudadano

La comparación de la épocas con las subsiguientes son casi calcadas acomodando solo el avance tecnológico, Ya Julio Roca en el poder el país tuvo un breve lapso de bonanza. Seguida en con el presidente Juárez Celman las inversiones británicas principalmente en la construcción de ferrocarriles a través de concesiones y más teniendo en cuenta los intereses británicos respecto de proyecciones de exportaciones de nuestros principales productos al viejo continente y abaratando el costo para llegar a los puertos. Por ello donde se proyectaron los las líneas ferroviarias las tierras aumentaron su valor de forma

indiscriminadas comprando las misma de manera especulativa, esto traería una nueva crisis económica la tan conocido Crisis de 1890. Producto del incremento de créditos desmedidos y a altas tasas, las cuales no compensaban con la tasa de retorno de las inversiones, aquí nuevamente pasaron años hasta cancelar las deudas agravadas por la especulación, manejo personal y mala actuación de los funcionarios.

Esta situación provoco una desmedida expansión monetaria, sin respaldo provocando no solo una inflación y devaluación de la moneda. Y como ha sucedido en el futuro los inversores en su mayoría ingleses abandonaron sus inversiones dirigiéndose a otros mercados y produciendo que el crédito cayera abruptamente. Ya el país mostraba que no tenia solvencia para afrontar las deudas adquiridas, se intervino en el mercado prohibiendo la venta de oro (si lo traspolamos a estos días serian dólares), esto termino como siempre terminan este tipo de crisis, consolidar la deuda a tasas impagables, la suspensión de nuevos créditos y la profunda reducción del gasto público, siempre las mismas medidas que nunca llevaron a la solución de fondo. Por supuesto el gobierno no acepto.

Esto termino con un cambio rotundo de gabinete donde la primera medida fue el aumento de impuestos aduaneros aproximadamente del 15% y exigir que los impuestos a recaudar obligatoriamente sean en un 50% en oro. Como sucede actualmente el oro subió en un solo día de 115 a 168 aproximadamente, generando el caos en la sociedad y el comercio por la falta de credibilidad. La consecuencia fue una política inflacionaria y podría decir declarar el "default" con los bancos europeos, en ese entonces se repudiaban las deudas.

Ante el descontrol Celman es derrocado tras la Revolución del Parque en julio de 1890 en un estado casi anárquico y una situación económica insostenible para la población y la producción. Asume Carlos Pellegrini.

El nuevo gobierno pudo reconstruir el dialogo y la negociación, reabriendo el crédito externo a cambio de disminuir la emisión monetaria sin respaldo, la liquidación del Banco Nacional, despido de casi 2000 empleados del correo, reducciones del 50% en los Ministerios y la no continuación de las obras publicas costosas. Si bien la situación externa se pudo contener no así la interna, que obtuvo gran impopularidad ya que hubo aumento de impuestos, creación de nuevos, para poder pagar deudas provinciales y municipalidades pero esto no tuvo un efecto significativo, por lo tanto volvió a caer en la emisión monetaria sin respaldo. Y como todos sabemos la emisión así trae inflación y la inflación la sufre un actor principal "EL CIUDADANO" ya que los sectores exportadores se ven beneficiados por la competitividad....Y los errores y la historia se repite.

La gestión de Luis Sáenz Peña con su ministro de Hacienda Juan Jose Romero trato de continuar con la negociación pero con un accionar distinto el cual proponía a los acreedores que la Argentina pagara la deuda de acuerdo con su capacidad real de pago y producción, comprometiéndose a no tomar nuevos prestamos (idea que pocos funcionarios hasta nuestros días han tomado ni ocurrido). Romero consiguió una reducción de los intereses del orden del 30% por los próximos 5 años comprometiéndose a pagar una suma fija anual al Banco de Inglaterra para que distribuya a los acreedores y a partir del 6 año se comenzaría a negociar con cada uno de ellos en forma directa. De esta manera se reanudaba el comercio internacional que estaba estancado por la falta de pagos, aunque nunca llegaron a recuperarse al ritmo que venía hasta 1905. El único que no sintió esta caída fue el sector agropecuario por las necesidades internacionales. Ya en su segundo mandato en 1898 Roca le solicita a Pellegrini ver la manera de consolidar toda la deuda en una sola de 382 millones de pesos oro, que se debía en ese entonces el cual iba a ascender a 453. Millones con un 4% interés anual y 0.5% amortización un plazo

extendido y que solo con garantías de rentas de la Aduana, pero el mismo Roca decide no apoyarla pese a la media sanción de la ley.

Por cuarenta años los vaivenes de las crisis internacionales y la guerra, la inmigración y siendo nuestro país productor principal agropecuario, podría decirse que tuvimos una época de bonanza y crecimiento, no mencionaremos eventos políticos que no vienen al caso pero si recalcar que era la época de la Petit Paris, se vivía en un mundo aparte donde los ingresos y ahorro interno crecía continuamente pese a que continuaban los negociados de la tierra, los negociados de las carnes perjudicando a pequeños productores, la venta de quebracho, el incremento del puerto y vías ferroviarias con precios exuberantes, podría ser una comparación en vez de un dime dos, era tirar manteca al techo.

Terminada la década infame y el primer gobierno de facto y ante internas militares y el descontento popular asume su primera presidencia Juan Domingo Perón, quien asume con un superávit y reservas producto de la crisis mundiales principalmente de la primera y segunda guerras mundiales. Para entrar a un contexto de deber 12.500 millones de pesos se paso a ser un país acreedor en aproximadamente 6.000 millones de pesos. Recuperando la deuda en 1946. Ayudado con una tendencia de bajas de intereses y una deuda externa disminuida entre 1947-1952 logra saldar la deuda externa total con un pago de 12.649.471 moneda nacional que fueron las dos últimas cuotas del pacto Roca-Rucciman de 1933 un pacto que quedo marcado en la historia de la década infame el comienzo del fin de fiesta donde se manifiesta el famoso Debate de las Carnes en el Senado de la Nación por parte del Dr. Lisandro de la Torre.

Al finalizar la segunda guerra mundial la balanza comercial era superavitaria y la deuda interna se veía disminuida en casi un 20%. Pero pese a ello también podemos decir no hubo una administración austera para crear los fondos necesarios para cualquier crisis eventual. Hubo un aumento desmedido del gasto, y también quienes sacaban provecho de sus negocios con el Estado. Principalmente la Estatización de empresas (como trenes que si bien estaban en concesión faltaba poco para su finalización y se compraron para el Estado Nacional lo mismo con los acuerdos firmados con la California Standard Oil petróleo) y servicios. Se busco la Nacionalización y no la inversión privada. El mal manejo de las finanzas públicas hizo perder las décadas ganadas por el clima internacional. Siempre la falta de políticas públicas nacionales a largo plazo produjeron y siguen produciendo los errores que luego el ciudadano paga con creces.

Entre cuestiones políticas divisionistas, el manejo discriminatorio de los fondos públicos, el desvío de fondos para gastos utilizados políticamente y de manera partidaria y un estado social económico complejo en 1955 derrocan al Gral. Perón asumiendo otro militar el Gral. Aramburu, y la Argentina vuelve a empezar. Se pide un nuevo préstamo externo por casi 700 millones de dólares para financiar las importaciones. En esta época podríamos decir comenzó a aparecer lo que llamamos el efecto inflacionario, cuando la Revolución Libertadora dejo el poder nuestra Argentina paso a tener una deuda externa superior a los 1.000 millones U\$S.

Argentina se incorpora al F.M.I. y al Banco Mundial a nivel internacional alineada con la política de E.E.U.U., en 1956 se desnacionaliza la banca, por ende los depósitos bancarios y se deroga la Constitución que el Gral. Perón mando a reformar en 1949, se comienza en un espiral de endeudamiento, inflación se pedían nuevos créditos para pagar los intereses vencidos. Uno podría transpolar la historia tanto para el pasado y el futuro y nada ha cambiado.

A partir de 1950 podrimos decir la Argentina hace un crack en su economía financiero y en materia de deuda. Como se veía que era imposible cancelar las mismas el ministro de finanzas de Francia junto a 11 países acreedores del país se reúnen para

analizar la situación y allí nace el Club de Paris un conjunto de acreedores informales unidos para realizar reclamos.

El país al terminar la dictadura militar ya se encontraba en default y la deuda externa había crecido desmesuradamente. Pasamos luego de la segunda guerra mundial de tener reservas en oro y divisas por más de 1.300 millones de dólares a una deuda externa de 1.100 millones a fines de los 60.

Este fracaso lleva a la decisión de llamar a elecciones que en 1958 gana el Radical Intransigente Arturo Frondizi con el apoyo del peronismo que se encontraba proscripto. El país venía de años de un gasto en continuo crecimiento más de las empresas y servicios nacionalizados (hoy sería el déficit de las Empresas Publicas) con un mayor déficit fiscal comercial y un bajo nivel de inversión y recuperación de la misma. Frondizi ante la crisis pide al Fondo la ayuda para armar un programa de emergencia con ayuda financiera del mismo Fondo. Por supuesto las internas partidarias y posiciones dogmáticas de la época era muy difícil llegar a un acuerdo interno. Mas sabiendo que las promesas de campaña no siempre pueden cumplirse por distintas causas. Una de ellas la problemática Petrolera, que habían desatado el cuestionamiento político, de los trabajadores, militares entre realidades e ideologías, como si fuera casi un juego de palabras los tres presidentes que tuvieron problemas con el tema del petróleo fueron Yrigoyen, Perón y Frondizi (Y.P.F).

Para lograr el acuerdo el gobierno tuvo que acceder a posturas que contradecían las promesas políticas de la campaña, como modificar la política económica, como tuvo que convertir a dólares los saldos comerciales favorables con el Club de Paris. Alsogaray ministro de economía de tendencia conservadora tuvo a pedido del Fondo un aumento importante de las tarifas, para bajar el gasto el 30% de las líneas férreas dejaron de funcionar provocando el despido de casi 100.000 empleados, y mandar a remate como chatarra más de 80.000 vagones y 4000 coches, esto trajo un enfrentamiento con los gremios.

El plan aprobado produjo una ayuda por 330 millones de U\$S aproximadamente para apuntalar lo que se llamo el Plan de Estabilización Económica. Y la deuda seguía aumentando y la inversión real económica declinaba. El objetivo era sanear la economía nacional para un genuino desarrollo económico (como siempre se dice) utilizando medidas cambiarias, arancelarias y tributarias para poder lograrlo.

Con un dólar de 83\$ moneda nacional establecido por el Banco Central pudo contenerse la inflación y alejar por un corto tiempo el fantasma de una nueva crisis económica. Pero duro poco ya que cada ajuste siempre golpea en la pirámide a los más débiles los trabajadores, trajo aparejado varios conflictos con huelgas organizadas por los sindicatos. Esto llevo a una situación insostenible y Frondizi elimino la proscripción que había sobre el partido Justicialista desde 1955. Medida que llevo otra vez en 1962 a otro golpe militar.

Pero ese mismo año teníamos diversos vencimientos de deuda, que el gobierno de facto no podía afrontar, asimismo el temor de los inversores produjo una fuga importante de capitales reduciendo pronunciadamente las reservas todo esto impacto sobre el crédito del país. Como consecuencia el gobierno como en estos tiempos mete mano a préstamos del Banco Central por encima de la media normal para poder financiar el gasto corriente.

El comienzo o Continuidad de la decadencia

En el periodo militar que va de entre Onganía a Lanusse (1966-1972) la deuda argentina externa se incremento de 3.276 millones de U\$S a 4.800 millones de U\$S casi un

46 % la pregunta es que cuando se analiza es solo para renovaciones y cancelaciones de intereses, además de cubrir gasto corriente, no inversión real... En los gobiernos de Campora el Gral. Perón y a su fallecimiento 1974 su vicepresidente Maria Estela Martínez de Perón periodo la deuda ascendió de 4870 millones de dólares a 7800 millones aproximadamente, un 62 %, el país contaba con pleno empleo, debería definirse pleno empleo y cuanto de ello es parte de empleo público y que en el fondo es una erogación corriente en cada presupuesto, sin embargo por mas equitatividad que había la devaluación continua, el aumento desmedido la falta de inversión pública y privada ayudaba a aumentar fuertemente la inflación golpeando el bolsillo de los trabajadores. Nadie hoy olvida el famoso "Rodrigazo". Celestino Rodrigo como ministro de Economía, ingeniero asumió en 1975. En su tercer día anuncia un aumento en las tarifas de pasajes aéreos. Y finalmente el 4 de junio (seguro luego de un análisis de costo beneficio para la población y el país) anuncia el ajuste principal que marcaría hasta el día de hoy la historia consistiendo en:

Devaluación de más de un 150% del peso en relación al dólar comercial. Suba de hasta un 180% de los combustibles. Una suba promedio de un 120% de todos los servicios públicos y del transporte público. Suba de hasta un 180% de los combustibles., pero para paliar el bolsillo del trabajador un aumento del 80% de los salarios.

Por supuesto que estas medidas causarían y así lo hicieron disparar la inflación, saliendo perjudicado el trabajador, beneficiaron a las empresas porque sus deudas se vieron licuadas porque estaban en pesos, se disminuyo enormemente el poder adquisitivo. El descontento trajo al país la mayor dictadura cívico-militar de la Argentina, no solo en tiempo, sino política, y económica social (1976-1983), En ese lapso la deuda trepó hasta los 45 000 millones de dólares.

Nuevamente equivocados y sin políticas de estado A partir de 1976 cambiamos nuevamente el rumbo que se caracterizo principalmente por reducir los niveles de proteccionismo industrial, no permitiendo una competencia leal con los productos externos. Se abre las puertas al mercado de capitales extranjeros pero sin determinar para que fines, por lo tanto aquí nace la patria financiera y el negocio fácil. Fue la liberalización del sector bancario.

Otra medida que trajo graves problemas financieros fue "la Tablita" del entonces ministro de Economía Jose Alfredo Martínez de Hoz, de esta forma se fijaba la variación de la base la cual duro aproximadamente un año. Grave error ya que de manera anticipada los oportunistas sabían la devaluación de nuestra moneda y cuál sería la mejor inversión financiera. No había inversiones reales económicas. Todos compraban moneda extranjera en vez producir. La verdadera "bicicleta Financiera". Se aprovechaba el diferencial que existía entre las tasas de interés locales e internacionales, atento al retraso cambiario del momento y por la falta de claridad del uso de la liquidez. Muchos hicieron negocio al solicitar créditos particulares del exterior y cambiarlo a un peso sobrevaluado de manera significativa y luego se hacían financieras prestando a tasas usurarias. Aumentando un consumismo con el famoso deme dos. Mercado financiero local (plazos fijos a altas tasas de interés) Otros países de la región prefirieron destinar parte del endeudamiento externo a profundizar sus procesos de industrialización, y no especulativos

Para 1980 el fracaso de la política económica del Ministro era contundente y evidente. A esto le sumamos un alza en las tasas de interés internacionales. Como siempre la Historia tiene razón y enseña otra vez la crisis bancaria estalló en el mes de marzo cuando el Gobierno decidió cerrar el entonces Banco de Intercambio Regional, siendo este el mayor de los bancos privados locales continuando con otros así sigue la política de liquidación de entidades durante todo el año. El pánico fue generalizado entre inversores produciendo otra vez, una nueva corrida bancaria y fuga de capitales. En 1981 los trabajadores comerciantes pequeños y aquellos que generan y mueven la economía interna mediana se ven golpeados nuevamente con una nueva devaluación, produciendo la quiebra

de varios grupos pequeños y medianos y otros al borde. Los grandes grupos económicos locales y a las empresas transnacionales que estaban fuertemente endeudadas en dólares estaban al borde del colapso.

Esta situación, hizo que presidente del Banco Central, Domingo Cavallo impusiera la implementación de un seguro de cambio para permitir a los deudores privados locales el repago de sus deudas con el exterior. Aunque se consideraba la inclusión de la tasa de interés, termino beneficiando a grandes empresas a licuar sus deudas ya que de ello se encargaba la misma inflación y las devaluaciones posteriores. Es decir estatizamos la deuda privada. Pero sin beneficios para la Nación. Es esta operación podemos decir aumentamos la deuda en unos 5.000 millones de dólares. Los grandes nuevamente se comieron a los pequeños quienes pagaron los efectos de la crisis

Nuevamente y esperando salir de una situación tan grave como vivimos incluida una Guerra contra el Reino Unido, se abren las urnas y asume el gobierno Raúl Alfonsín (1983-1989) en ese periodo se llegó a los 58.700 millones de dólares, subiendo un 44 %.

En estos casi doscientos años de historia podemos sacar la primera conclusión, lamentablemente política económica, de toma de decisiones, de falta de moral pública en los funcionarios, en no mantener los principios republicanos y pese ante nuestra Asamblea del año XIII primera en abolir la esclavitud en el mundo, los grandes pensadores, los políticos honestos y dieron su vida por la Nación, los pocos espurios y egoístas que manejaban el poder solo tenían un fin el bien propio con acuerdos espurios con personajes de la misma índole en el mundo y que hoy lamentablemente seguimos viviendo.

No me cansare en mencionar a James Madison uno de los defensores constitucionalista y republicano de los Estados Unidos decir "..."***Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno. Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados y luego obligarlo a que se regule a sí mismo***". ***“el espíritu de libertad... requiere que se imponga un freno” al poder del gobierno.*** “

En esta última etapa y comienzo de un Nuevo siglo nos cabe el debate y preguntas de:

Sabremos alguna vez como, cuanto, en donde fueron designados los fondos solicitados como empréstito. Sera el beneficiario el verdadero fin común que es el ciudadano Cuantos fueron cada uno de los montos y si fueran al lugar para el cual fueran designados cumplidos las inversiones. Tasas reales abonadas, pagos fuera de termino, pago de intereses por mora, hubo quitas y cada día se debe más, y en ninguna información oficial daría la información real, ni los presupuestos nacionales, ni los boletines fiscales, ni las cuentas de ahorro inversión, dicen “El pueblo quiere saber desde 1810”, hoy en el 2015 no lo sabemos.

Lamentablemente jamás se sabrá ni de las crisis de la historia, de esta y las futuras a esta época, y lo peor es que es siempre el Gobierno Nacional, no es responsabilidad de los funcionarios de turno y su gobernante. Porque acá no es cuestión de partidismo sino de Política, y de políticas de Estado que muchos países aunque cambie el signo partidario siguen con ellas. Y los ciudadanos siguen esperando.

“La deuda externa] ha resultado groseramente incrementada a partir del año 1976 mediante la instrumentación de una política económica vulgar y agravante que puso de rodillas al país a través de los diversos métodos utilizados, que ya fueran explicados a lo largo de esta resolución, y que tendían, entre otras cosas, a beneficiar y sostener empresas y negocios privados -nacionales y extranjeros- en desmedro de

sociedades y empresas del estado que, a través de una política dirigida, se fueron empobreciendo día a día, todo lo cual, inclusive, se vio reflejado en los valores obtenidos al momento de iniciarse las privatizaciones de las mismas” Fallo judicial del juez Ballesteros

Ante el rotundo fracaso del gobierno gana las elecciones de manera contundente el Dr. Raúl Alfonsín, el caos era de una gran magnitud tanto económico, financiero y social, con una situación externa totalmente desfavorable la cual era insostenible. En 1982 Latinoamérica entra en crisis en su deuda externo incluyendo Argentina. En ese periodo tuvimos los argentinos viviendo en una montaña rusa.

Primer la crisis Mexicana donde los acreedores no querían negociar con uno de los primeros deudores de la región. En Argentina habíamos pasado de 7.875 millones de dólares a fines de 1975 a 45.087 millones a fines de 1983, las presiones sociales principalmente lo que denominamos el conurbano bonaerense (aglomeraciones poblacionales de gran magnitud y de bajos recursos en su mayoría).

Alfonsín recurre al ministro Bernardo Grispun quien había colaborado en el gobierno del Dr. Illia., ellos creían que garantizando las instituciones democráticas se garantizaba la economía y daba seguridad a la ciudadanía pero lamentablemente como se dijo en el discurso presidencial decía ***“Con la Democracia se come, con la democracia se educa, con la democracia se cura, no necesitamos nada más, que nos dejen de mangonear, que nos dejen de manejar la patria financiera, que nos dejen de manejar minorías agresivas, totalitarias, inescrupulosas que por falta de votos buscan las botas para “***

Para Alfonsín un hombre probo, honesto y con la trayectoria política y con la vocación de servidor público, los discursos no bastaban por la pesada herencia recibida. Para él se necesita más una idea fundacional, inspiradora y exitosa., porque la institucionalidad es el puente para que la sociedad pueda florecer en todos sus ámbitos.

Grispun comenzó a sentir los coletazos de la economía, y para muchos tomando medidas económicas dogmáticas que no llevarían a ninguna parte. Tuvimos niveles de pobreza que crecieron del 35 al casi 50%, la inflación fue imparable como si se rompiera una represa llegando a la tan temible hiperinflación, volvió a cometer los mismos errores de la historia, control de precios cerrando la economía, con lo cual sabemos todos aquellos que tengamos sentido común y un poco de técnica que eso solo trae aparejado la falta de confianza y el aumento especulativo en un mercado negro de los productos. El déficit fiscal no podía bajarse llegando entre un 5 al 10% mensual. Sumados a la viveza de la corrupción de aquellos allegados al poder. En el medio soportando alzamientos de militares que querían volver al pasado luego de tantos fracasos. Y de algunos grupos ideológicos que también pensaron en el pasado en vez del crecimiento como La toma de la Tablado por Gorriaran Merlo.

La Argentina urgente necesitaba y a mi humilde criterio necesita un estadista, que vea a la sociedad en un futuro camino pragmático dejando de lado las presiones partidarias y pensando en el país, los ciudadanos en el contexto interno e internacional.

Lamentablemente las presiones partidarias, sindicales (no olvidarse como diría el dirigente Ubaldini las más de 19 anécdotas (paros) que sufrió el gobierno, esto llevo a la decisión de que el salario aumentara solo un 35% cuando en realidad la inflación anual alcanzaba más del 600%.

El fracaso de Grispun hizo que asumiera Juan Vital Survielle ahí nace el famoso e inolvidable Plan Austral. Se cambiaba la moneda. Daremos una pequeña demostración

DESDE EL ULTIMO DIA HABIL DE 1969 DONDE ESTABA VIGENTE LOS PESOS MONEDA NACIONAL A SUMARLE 13 CEROS PARA LLEGAR A UN PESO ARGENTINO.

ALGO MÁS ABRUMADOR:

**En 1970 para comprar 1U\$S se necesitaban 379 pesos moneda nacional
Hoy para comprar a valor dólar ahorro \$12 serian si los convertimos a \$.mn
3.790.000.000.000.000**

PESO (Actual)	AUSTRAL	PESO ARGENTINO	PESO LEY 18.188	PESO MONEDA NACIONAL
1	0,0001	0,0000001	0,00000000001	0,0000000000001
	1	0,001	0,0000001	0,000000001
		1	0,0001	0,000001
			1	0,01
				1

Continuando con la época del Plan austral, su base era: congelaban todos los precios de la economía, se puso en marcha el "desagio" para desindexar los contratos. Las medidas eran más económicas que monetaristas ya que, en una economía de alta inflación durante varias décadas, como en la argentina, lo único que podía lograr la estabilidad era frenando lo que llamaban "inflación inercial", calcular de antemano la inflación una vez controlado así ir a las causas estructurales de la economía. Se sabe que fue una herramienta pero a corto plazo y no había que perder tiempo para el cambio profundo.

Pero siempre pasa lo mismo estabilizamos y ya creemos que es la panacea in eternum. En el año 1986 la inflación comenzó una tendencia creciente afectando los precios relativos de cada sector. La caída de los internacionales perjudicaron las exportaciones (40%). Aquí haremos un breve análisis, esto demuestra que las famosas RETENCIONES, son herramientas económicas para equilibrar los precios internos con los externos al igual que los SUBSIDIOS Y REEMBOLSOS. Y no considerarse impuestos. Por todo ello volvemos a implantar las medidas que nunca funcionaron **la congelación de precios.**

La reforma económica estructural nunca llego a implementarse ni idearse. Nuevamente el desfinanciamiento llevo a buscar ingresos no genuinos ya no alcanzaba ni tomando fondos de las pensiones y jubilaciones, ni el endeudamiento interno ni externo que se veía mermado. Otra vez volvemos a recurrir a la **Emisión Monetaria.**

La situación nuevamente si hizo insostenible política y socialmente más que los partidos mayoritarios seguían en la idea dogmatica de estatismo y nacionalistas. Se comenzó a armar un mercado común entre países hermanos naciendo así el Mercosur, pero no fue suficiente

En 1988 entramos en moratoria del pago de su deuda externa. En agosto la inflación llego al 27,6% mensual. Se ocurrió otro plan (ya no se saben cuántos van en nuestra historia) de salva taje, el famoso Plan Primavera y ya habíamos pasado "El Invierno", lo lamentable era que este plan era para llegar a las elecciones con los números más o menos manejables y controlados. Se busco un acuerdo moderado de aumentos de precios con las principales entidades la Unión Industrial y la Cámara de Comercio, acompañado con un nuevo régimen cambiario, en el que el Estado intervenía en la compra y venta de divisas. Sabemos por experiencia que esto no funciona, al igual que una liberación abrupta sin perjudicar el bolsillo del trabajador.

A fines del 89 como Argentina Ecuador, México Venezuela y Brasil se encontraban fuertemente endeudados y corría riesgo de se extendieran al resto de la región, se implemento lo que se denomino Plan Brady.

Vladimir Hernández decía El plan Brady supuestamente significaría un alivio para la deuda soberana entre 1992 y 1993. Pero no fue así. Cuando Argentina entró al plan su deuda era de 63 000 millones de dólares, y se refinanciaron 33 000 millones de dólares. Pero para el año 2000, la deuda —después de costosísimos pagos—, era de 150 000 millones de dólares.

Esta exigencia fue para adquirir créditos internacionales y así poder limpiar los balances de los bancos que no podían cobrar

En diciembre de 1992, se terminaron las negociaciones, se pudieron canjear los viejos prestamos por los que se denominaron Bonos a 30 años, otorgándose quitas en el capital y bajas tasas de interés, se canjearon deudas por un total de 21 000 millones de dólares y se sumaron 8300 millones de intereses adeudados a través de la emisión de tres bonos.

Discount Bond (Bono con descuento): con una quita del 35 % y tasa flotante LIBOR de 0.8125 %. Unos 4300 millones de dólares fueron canjeados por esta opción, con la quita sería un equivalente a 2300 millones de dólares.

Par Bond (Bono a la par): no tenía descuento pero pagaba una tasa de interés fija y más baja que crecía en el tiempo a unos 4 % a 6 % anual. Fue la predilecta de los acreedores, 12 700 millones de dólares se canjearon por este tipo de bono.

Float Rate Bond (Bono a tasa flotante): a doce años con tres más de gracia y con una tasa LIBOR de 0.8125 %. Su emisión canjeó unos 8652 millones de dólares.³⁰

Estas medidas no dieron confianza al mercado y termino en un corte total de la ayuda económica extranjera en 1989. Ante esta critica situación Sourroulle, Machinea (presidente del Banco Central) y Brodersohn aplicaron un accionar que trajo más inquietud al mercado un feriado bancario de dos días. Esto lo único que trajo fue inseguridad e inestabilidad por los rumores de una nueva corrida cambiaria, llevando a una inflación mensual del 10% en febrero y para mayo alcanzo a 79%. Ya era inevitable en los corrillos populares de un adelanto de las elecciones, no solo por la situación económica financiera sino por la presión de sindicatos y grupos económicos.

Casi a fines de 1989 la Argentina entra en hiperinflación, con una pobreza del 25% con un record de 47% en octubre del mismo año histórico de 47,3% en octubre del mismo año.

En elecciones anticipadas gana Carlos Menen que viene del Justicialismo, aunque un riesgo avecinaba ya que debía asumir en diciembre y las elecciones fueron en mayo. Ante el temor de que los militares aprovecharan la oportunidad para un nuevo golpe militar, y el país entre saqueos y la hiperinflación se resolvió adelantar la entrega el poder tomando como fecha el día de la independencia. Carlos Menen asume el 9 de Julio de 1989

La década perdida

Primera Presidencia del Dr. Carlos Menen 1989-1995

Unos de los primeros problemas a atacar si es que no quería correr el mismo riesgo que sus antecesores era el de una economía en crisis con hiperinflación, depresión y al borde de una deflación. Al principio acepto los principios del Consenso de Washington pero no cumplió con los principios básicos, continua con un gran déficit fiscal, el atraso real cambiario, continuo aumento del gasto público y la gran presión tributaria Viendo que era

imposible salir sin medidas determinantes opto por un cambio drástico que solo podían hacerse desde el mismo riñón Justicialista, tomo medidas de carácter conservador con la aprobación de la Ley de Reforma del Estado, donde le daban potestad para privatizar o concesionar empresas estatales que considerada necesaria conforme la situación. Importante recalcar que sus dos primeros ministros causaron realmente un efecto positivo apenas asumidos Miguel Ángel Roig quien falleció prematuramente y Néstor Rapanelli que tuvo que renunciar ante las continuas presiones, ambos economistas y empresarios reconocidos.

En Diciembre de 1989 asume su tercer Ministro de Economía Erman González.
. Las primeras privatizaciones efectuadas fueron las de la empresa telefónica Entel (telefónicas) y Aerolíneas Argentinas. Las mismas, se hicieron rápidamente y tomando las sesiones del Congreso Nacional y sus comisiones los principales opositores en la mayoría de los casos fueron partidos de origen Liberal Progresista (P.D.P), socialistas y radicales. Al punto que muchos dijeron que las privatización propuesta por Terragno en el gobierno de Alfonsín eran más productivas y transparentes pero se hicieron al tener mayorías parlamentarias rápidamente para dar un mensaje al mercado y al exterior. Fueron estas una prueba piloto continuaron pronto muchas de ellas siguieron concesiones de redes viales, trenes, privatizaciones de yacimientos carboníferos, YPF Gas y medios, menos el entonces ATC Canal 7.

Se apuntalo la desregulación de la economía excesivamente, se redujo aranceles y cupos para la importación y se liberaron los precios. Se aumento el Impuesto al Valor Agregado, Ganancias lo que trajo un aumento de la recaudación fiscal. Pese estas medidas la situación económica estaba convulsionada y termino con una nueva hiperinflación. Eran medidas coyunturales y no de fondo.

El país no podía salir de la profunda crisis, y para hacerlo otra vez el mayor aportante y hasta diría casi único que siempre hizo el esfuerzo en cada una fue el pueblo, el ciudadano común y corriente El Dr. Erman González ministro de economía, puso en marcha lo que se denominó Plan Bonex que consistía en la confiscación de los depósitos a plazo fijo y los cambio por bonos a largo plazo en dólares, (diez años) hubo una fuerte restricción de la emisión monetaria y la deuda que había con el sistema previsional es decir con los jubilados se les entrego bonos a largo plazo

Como consecuencia del escándalo estando de embajador de EEUU Terece Todman, salta el conocido escándalo político conocido como el swiftgate en medio de denuncia de sobornos y corrupción en negociados en la compra de maquinarias, esto lo ve obligado a renunciar y en 1991 es reemplazado en economía por Domingo Cavallo y Erman González asume entonces el ministerio de Defensa.

La gestión de Domingo Cavallo, por la misma impronta del ministro y su programa dogmatico fue conflictiva no solo políticamente en la aprobación de las leyes sino también en la relación con otras fuerzas políticas. Todos recordaban su paso anterior en otras gestiones.

La primera medida clave fue la **Ley de Convertibilidad** que duro más de una década, esta, la Argentina venia de planes y medidas sin soluciones que encarrilen las crisis, en el aire flotaba el fantasma del Rodrigazo. La convertibilidad estableció a partir de abril de 1991 una relación cambiaria fija entre la moneda nacional y la estadounidense, a razón de 1U\$S por cada 10.000 Australes, luego al austral se le quintan cuatro 0 y se creó el Peso Convertible pensando así controlar la hiperinflación. Hubo críticos y voces a favor, pero nunca se llego a entender el fondo de la ley que era claramente expuesta en los debates parlamentarios, era una nueva caja de conversión en el fondo, exigía que por cada peso emitido debiera haber su equivalente de existencia de respaldo en dólares en el

Banco central. Es decir que el circulante debía si o si tener respaldo en dólares. Se restringía la emisión sino ingresaba divisa que lo respaldara, era "el uno a uno". Hasta en los billetes existía la palabra impresa "**convertibles**"

Esta ley de carácter si bien era intervencionista pero a su vez con libertad de compra venta de divisas mientras existiera respaldo se contradecía con las opiniones conservadores que al ver con el tiempo la igualdad la consideraban falta de competencia, los grandes productores, industriales se les hacía difícil la competencia bajando sus márgenes de utilidad.

Por eso la devaluación para algunos sectores es positiva ya que pueden con ella competir mejor, lógico si sus activos principales son moneda extranjera con menos se pagan salarios, se compran insumos nacionales, y la utilidad marginal aumenta. Pero no el rendimiento del salario de los trabajadores.

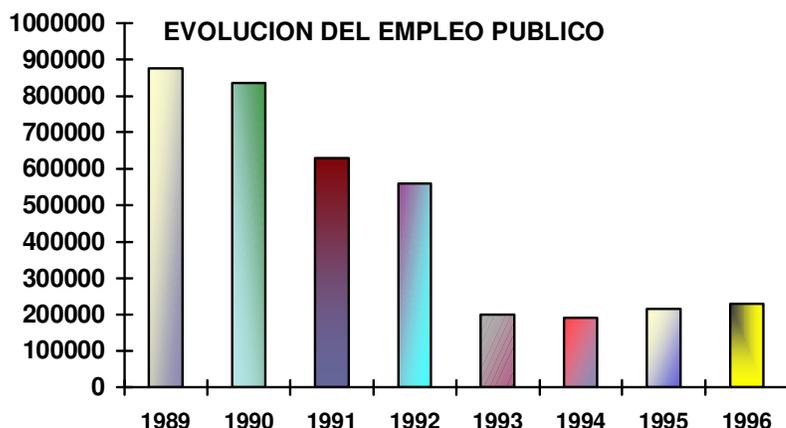
Esta medida trajo estabilidad económica sin inflación, dio seguridad a los inversores y el ingreso de capitales, el PBI aumento considerablemente Crecieron los servicios pero él se contrajo la industria atento que era más productivo importar que fabricar. No se comprendió que la Ley de Convertibilidad era solo una herramienta y que el Estado debía fortalecer y aprovechar esos años de estabilidad para el sector industrial total, no basarse solo en el sector agropecuario y servicios, buscar el crecimiento de las exportaciones y generación de empleos genuinos ya que la mayoría eran empleados públicos.

La deuda externa paso de 45.000 millones de dolares hasta llegar a 145.000 millones en el 2000. Si bien en el país no había inversiones directas para mejorar calidad de servicios y tecnología como (electricidad, telefonía), y la entrada de inversiones extranjeras lo mejoraban, por otro lado no se puso el mismo ímpetu en temas como transporte tanto automotor como ferroviario, en este ultimo uno de los que más sufrieron ya que cerraron ramales no productivos, principalmente los de larga distancia, los de corta distancia concesionados porque eran rentables pero sin inversión de mantenimiento y mejoramiento del servicio. Otra vez el Estado ausente solo buscaba salir de la crisis y cuando pudo controlarla en vez de determinar a dónde irían las inversiones dejo fluir sin medir las consecuencias.

Y como las ganancias no eran las esperadas se utilizaron subsidios pero no para inversión y crecimiento sino para bajar tarifas y aumentos de sueldos. Poco a poco las empresas comenzaron a vaciarse y deteriorarse, maximizaron utilidades al menor costo posible. En el mercado externo se complicaba por la falta de competitividad que pudo haberse evitado y solo a través de subsidios se mantenían, no hubo previsión.

El Desempleo provocado por los despidos de las empresas privatizadas era otro problema importante ya que frenaba el consumo interno. Para ver como fue la evolución del empleo público veremos el siguiente cuadro. Hay que tener en cuenta que el gobierno tampoco tuvo plan B en este tema se implemento disponibilidad, y jubilaciones anticipadas, pero no se pensó donde se podían insertar estos nuevos desocupados, un error garrafal para la economía y las finanzas del país.

FUENTE INDEC



AÑO 1989 CANTIDAD **874.182** AÑO 1993 CANTIDAD **201.428**
 AÑO 1990 CANTIDAD **835.485** AÑO 1994 CANTIDAD **190.414**
 AÑO 1991 CANTIDAD **629.455** AÑO 1995 CANTIDAD **215.414**
 AÑO 1992 CANTIDAD **558.445** AÑO 1996 CANTIDAD **230.926**

EMPLEADOS

Administración Pública Nacional. Años 1990/1995

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Trib. de Cuentas de la Nación	814	809	811	-	-	-
Presidencia de la Nación	14,536	21,052	20,042	20,389	19,293	19,714
Minist. del Interior	37,858	36,296	36,296	42,608	42,578	39,063
Minist. de Rel. Ext. Y Culto	3,153	3,105	3,105	1,607	1,664	1,673
Minist. de Justicia	-	10,199	10,199	10,146	10,075	9,776
Minist. de Defensa	73,517	69,155	54,275	42,102	40,083	68,655
Minist. de Economía	33,946	235,653	182,926	50,653	49,883	46,857
Minist. de Cultura y Educación	343,170	222,611	222,611	11,603	5,036	4,784
Minist. de Trabajo	6,661	6,145	6,144	11,474	9,060	9,456
Minist. de Bienestar Social	25,692	24,43	22,036	10,846	12,742	22,564
Minist. de O. y Serv. Públicos	296,138	-	-	-	-	-
Total	835,485	629,455	558,445	201,428	190,414	222,542

Cuando Menem asume el gobierno, los valores de desocupación y subocupación habían alcanzado picos históricos (8,1 y 8,6% de la población económicamente activa,). Y se produjo la Crisis en México, conocido La Crisis **del Efecto Tequila** el desempleo y el subempleo volvieron a crecer, hasta alcanzar un pico de 18,4 y 11,3% en 1995 por la crisis mexicana la cual impacto en toda la región pero indirectamente los inversores volvieron a países emergentes como el nuestro. Cuando llegaba el fin de su mandato, estas cifras eran de 13,8 y 14,3%.

El desempleo y subempleo fue producto de los despidos masivos de las empresas públicas y las leyes con muchos errores de fondo porque solo buscaban la inversión, y maximizar utilidades de las patronales, no fijándose el efecto causado en los trabajadores aumentados por la tercerización de actividades. Esto trajo aparejada la renuncia de todo el

gabinete...en ese entonces se pronuncio la triste frase por parte de un funcionario “**Yo robo para la corona**”. Seguimos como al principio, el peculado, los sobornos, las coimas y el bienestar de los que gobiernan en su mayoría prevalecía al interés popular. Entre hechos importantes se abrieron las relaciones con el Reino Unido el cual trajo aparejado nuevos empréstitos, Se sufrió los golpes terroristas de la Embajada de Israel y la mutual AMIA,

Peses a todas las denuncias de corrupción y negociados con las privatizaciones denunciadas y con pedidos de informes, no impidieron que se mantuviera una imagen positiva debido a la estabilidad económica. Pero su ambición no quedo ahí con un acuerdo principalmente con el radicalismo llama a una convención constituyente que modificaba la Constitución con el solo destino real de obtener la reelección el famoso **Pacto de Olivos**, el cual le permitió presentarse como candidato y reelecto presidente, ironía del destino para aumentar el dinero de las arcas el 15 de Marzo de 1995 el Congreso le aprueba un aumento por solo un año de 3% del IVA, llevándolo al 21% el año ya lleva dos décadas.

Entre su primera y segunda presidencia Menem privatizo y concesionó las siguientes empresas:

- Administración General de Puertos AGP: privatizada.
- Aerolíneas Argentinas SE: privatizada.
- Aeropuertos: concesionados.
- Agua y Energía Eléctrica SE, Sector Eléctrico: privatizada.
- Área Material Córdoba Aviones: privatizada.
- Argentina Televisora Color SELS 82 TV Canal 7 (ATC): disuelta.
- Astillero Ministro Manuel Domecq García - DOMECCQ: disuelta.
- Astilleros y Fábricas Navales AFNE SA: provincializado.
- Banco Hipotecario Nacional: privatizado.
- [Banco Nacional de Desarrollo](#) (BANADE): disuelto.
- Caja Nacional de Ahorro y Seguro: privatizada.
- Canal 11, Dicon Difusión SALS 84 TV: privatizada.
- Canal 13, Río de la Plata SALS 85 TV: privatizada.
- Carboquímica Argentina Sociedad Anónima Mixta: privatizada.
- Carolina SAMinera: disuelta.
- Compañía Azucarera las Palmas SAI.C.A.P.U.: disuelta.
- Conarsud SAAsesoría y Consultoría: disuelta.
- Consultara SAConsultara de la Armada: disuelta.
- Corporación Argentina de Productores (CAP): disuelta.
- Empresa Desarrollos Especiales SAEDESA: disuelta.
- Empresa Líneas Marítimas Argentinas ELMA: **Disuelta** *ley 23.696 de Reforma del Estado.*
- Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL): disuelta.
- Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL): privatizada y luego renacionalizada.

- Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas SAENACE: disuelta.
- Establecimientos Altos Hornos Zapla: privatizada.
- Fábrica Militar de Ácido Sulfúrico: privatizada.
- Fábrica Militar de Tolueno Sintético: privatizada.
- Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos ECA: privatizada.
- Fábrica Militar General San Martín: privatizada.
- Fábrica Militar Pilar: privatizada.
- Fábrica Militar San Francisco: privatizada.
- Ferrocarril Belgrano SA: concesionado.
- Ferrocarriles Argentinos SA: concesionado.
- Ferrocarriles Metropolitanos SA: concesionado.
- Fondo Nacional de la Marina Mercante: disuelto.
- Forja Argentina SA: disuelto.
- Gas del Estado SE: privatizada (véase Gas del Estado).
- Hidroeléctrica Norpatagónica SA Sector Eléctrico (HIDRONOR): privatizada.
- Hierro Patagónico de Sierra Grande SA Minera (HIPASAM): provincializada (véase Hierro de Sierra Grande).
- Hipódromo Argentino: concesionado.
- Induclor Sociedad Anónima Mixta: privatizada.
- Indupa SA: privatizada.
- Instituto Nacional de Reaseguros SEINDER: disuelto.
- Interbaires SA: privatizado.
- Intercargo SA: privatizado.
- Junta Nacional de Carnes: disuelta.
- Junta Nacional de Granos: privatizada.
- LR3 Radio Belgrano: concesionada.
- LR5 Radio Excélsior: concesionada.
- LV3 Radio Córdoba: concesionada.
- Llao Llao Holding: privatizado.
- Monómetros Vinílicos: privatizado.
- Obras Sanitarias de la Nación (OSN): concesionada.
- Petropol: privatizada.
- Petroquímica Bahía Blanca S.A: privatizada.
- Petroquímica General Mosconi SAI.y C.: privatizada.
- Petroquímica Río Tercero: privatizada.
- Polisur Sociedad Mixta: privatizado.
- Redes de Acceso a grandes ciudades: concesionada.s.
- Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires Sector Eléctrico (SEGBA): privatizada.
- Sociedad Mixta Siderurgia Argentina SOMISA: privatizada.

- Talleres Navales Dársena Norte SAC.I.y N.TANDANOR: privatizados.
- Tanque Argentino Mediano SETAMSE: disuelto.
- Tecnología Aeroespacial SATEA: disuelta.
- Yacimientos Carboníferos Fiscales YCF: concesionada.
- Yacimientos Petrolíferos Fiscales YPF: privatizada

Todo era valido para abrir desmedidamente la economía, sin ver medidas para la industrialización y promover exportaciones para el ingreso de divisas y políticas de estado en materia tributaria y pago de deuda publica, buscando llegar a un nivel de empleo sustentable, a raíz que la masa de trabajadores que habían quedado en la calle no encontraban insertarse en el nuevo esquema del mercado laborarl.

Con la corrupción existente, la falta de claridad de políticas públicas, aumentos de tarifas, desempleo el segundo mandato de Menen fue podría decirse un fracaso, ya sin bienes que privatizar, con un sistema previsional complejo, sin ingresos más que el agropecuario, una industria casi desmantelada el 10 de diciembre asume la presidencia Fernando de la Rúa con la conocida Alianza para la Producción el Trabajo y la Educación. Una alianza compuesta por varios sectores políticos para derrotar el Menemismo.

En la década que gobernó Menen 1989-1999 la deuda se elevo un 123% a 146.219 millones de dólares, ahora bien incluyendo negociaciones que veremos en un capítulo aparte, venta de activos del estado alto desempleo como hemos mostrado. Y en el breve período del Dr. de la Rúa 1999-2001) llegó a unos 147 667 millones de dólares, subiendo un 9 %. La victoria de De la Rúa principalmente se debió al rechazo público, con una caída el 3.4% del PBI, 14% de desempleo record, un nivel de pobreza del 30%., un elevado déficit fiscal, **entonces la pregunta es a donde fue la plata del endeudamiento y la misma en cada gobierno que nos toco gobernar.**

Entrando en escena nuevamente el Dr. Machinea y teniendo en enero de 2001 reservas internacionales del BCRA habían alcanzado el récord histórico de 37.380 millones de dólares. Otra vez no supo aprovechar las oportunidades para un cambio paulatino y que no sea drástico ni para el ciudadano, los sectores productivos e inversores. Pero las cosas no fueron así, pese a su experiencia ya en dos oportunidades en la función pública con cargos importantes.

Machinea pidió ayuda al FMI y negocio un paquete del primer salvataje de 40.000 millones de dólares, seguimos sumando, conocido como el famoso ***Blindaje***, que no era otra cosa que una mera prorroga para pagar lo que se debía, nada más. Para aumentar los ingresos hizo varias reformas tributarias nadie olvidara la famosa **tabla de Machinea** en ganancias para los trabajadores que recién en el 2007 pudo ser derogada. Aumentos de tarifas y no pudiendo generar riqueza genuina el país para comenzar a producir ingresos, el país entraba en una zona critica, que provoco la renuncia del Ministro.

Lo sucede el Dr. Ricardo López Murphy un economista respetado pero del ala más neoconservadora del radicalismo quien busco achicar el gasto del estado y aumentar la recaudación fiscal. Las medidas ortodoxas le provocaron el conflicto continuo con los aliados de la Alianza, de su propio partido, ya que las medidas eran las dogmaticas de siempre reducción de empleos y achicamiento del Estado donde la mayoría estaba insertado., esto llevo a su pronta renuncia en menos de un mes de asumido. Ya sin un plan alternativo y sin rumbo el gobierno de la Alianza recurrió a nombrar como ministro de economía a Cavallo quien fue uno de los principales responsables de la crisis del Gobierno de Menem, (situaciones poco comprensibles para cualquiera pero menos para los

argentinos) respaldado principalmente por el líder del Frepaso, Carlos "Chacho" Álvarez Vicepresidente de la Nación y también desde los sectores financieros y bancarios. Cavallo como siempre prometió lo que no pudo cumplir un crecimiento anual del 5% para bajar impuestos y reactivar la economía presentó el "Planes de Competitividad". Como empezó creo el impuesto a las operaciones bancarias los cuales al bancarizar las operaciones iban a ir a cuenta de impuestos a las ganancias e IVA, pero cuando vio cuanto ingresaba en ese concepto esa parte quedó en la historia, un nuevo impuesto para tapar baches fiscales, y consiguió delegación de facultades al ejecutivo por parte del poder legislativo

Las medidas no fueron bien recibidas y el ex Ministro tomó una medida drástica ortodoxa de **Déficit Cero, otra** vez las mismas medidas recorte de gastos de la administración pública. Tampoco el resultado fue el esperado y en un contexto internacional de recesión nuestro país no pudo salir del pozo.

Otra vez tuvimos que recurrir a los acreedores externos para reestructurar la deuda que en cada presupuesto nacional no alcanzaba ni para hacer frente a los intereses de la deuda y menos los vencimientos. A fines de 2001 De la Rúa inició la gestión para reestructurar el compromiso de la deuda lo que denominó el **Megacanje**. A fines de noviembre la situación era crítica en todo sentido desde lo político donde el gobierno ya no contaba con tanto apoyo, los inversores por falta de confianza comenzaban a retirarse del mercado, la gente comenzó a hacer retiros masivos de los bancos, que no estaban preparados para una corrida de ese tipo.

Cavallo ante esta situación impone una medida drástica que a corto a mediano plazo complicó más la situación económica financiera impuso lo que se nombró "el corralito" (situación que vivió Grecia hace poco) donde solo podría hacer una extracción por día y no más de 250 pesos en efectivo por un plazo de 90 días.

Estas medidas antipopulares no solo cayeron mal en todos los sectores del país, sino que el FMI endureció su postura y no envió los 1.200 millones de U\$S prometidos.

Todo este coctel de medidas terminó en un estallido social, saqueos al punto que se decretó el Estado de Sitio. Pero esto no paró la situación. Era la primera vez que la clase media salía a las calles en todo el país conjuntamente con gremios y organizaciones.

El 20 de Diciembre 2001 De la Rúa renuncia, y También en vez de asumir la responsabilidad del ejecutivo su Vice Chacho Álvarez dejando atrás un caos político social, pese al aumento del 22% de la deuda. Otra vez uno se pregunta en dos años a donde fueron a parar ese dinero.

Asume inmediatamente el presidente provisional del senado Ramón Puerta. Días después el Congreso Nacional nombra presidente interino a Adolfo Rodríguez Saa por dos meses hasta convocar elecciones. En una medida inédita declaró ante el Congreso que revisaría toda la deuda externa para diferenciar entre legítima e ilegítima. Medida correcta, pero en medio del caos había otras prioridades para sosegar a la población. **A eso se le ocurrió declarar el default financiero y que Argentina se declaraba insolvente para pagar las deudas contraída.** Palabras y momento poco feliz cuando si necesitábamos ayuda del exterior. Hasta fue impopular dentro de su propio partido. A tal punto que horas después del anuncio la Cámara de Diputados eligió como su sucesor al Eduardo Duhalde.

Duhalde sabe que el país estaba quebrado y fundido y que debía cambiar el modelo económico social. A través de sus colaboradores principales Remes Lenicof y Roberto Lavagna ambos fueron sus ministros de economía, apoyados por Roberto Frenkel, ya venían desde el 2000 pensando en una devaluación importante que era del 40%. Por lo que dejó sin efecto la ley de Convertibilidad, la pesificación forzada de los depósitos bancarios en moneda extranjera, mas de medidas drásticas sin medir las consecuencias y peor aun

cuando los anuncios hechos fueron contradecidos. Con la devaluación algunos funcionarios y los que siempre andan en el entorno hicieron su buen negocio sabiendo las medidas que se iban a tomar. Al peso argentino se le suprimió la palabra Convertibles. Se llama a elecciones y gana Néstor Kirchner.

EVOLUCION DE LA DEUDA PUBLICA DESDE 1966

AÑO	PRESIDENTE DE LA NACIÓN	PARTIDO DE GOBIERNO	MONTO DEUDA EXTERNA (millones dólares)	% AUMENTO DE LA DEUDA EN EL PERÍODO DE GOBIERNO	Observaciones	
1966	Onganía	MILITAR de facto	3.276			
1967			3.240			
1968			3.395			
1969			3.970			
1970			Levingston			4.765
1971			Lanusse			4.800
1972	4.800					
1973	Cámpora/Perón	FREJULI	4.890	+ 62%	A fines de 1975 cada habitante de la Argentina debía al exterior U\$S 320	
1974	Martínez de Perón		5.000			
1975	Perón		7.800			
1976	Videla	MILITAR de facto	9.700	+ 465%	El mundo vive en la era de los petrodólares, los bancos internacionales ofrecen créditos fáciles a tasas bajas. Comienza el gran endeudamiento del Estado argentino. A partir de 1980 se produce un viraje en la economía mundial. El crédito se vuelve escaso y caro. Pero nuestro país no parece estar a tiempo de virar: sigue aumentando su deuda, urgido por desequilibrios fiscales y comerciales. A fin de 1983 cada habitante debía al exterior U\$S 1.500.	
1977			11.700			
1978			13.600			
1979			19.000			
1980			27.200			
1981			Viola			35.700
1982	Galtieri	43.600				
1983	Bignone	45.100				
1984	Alfonsín	UNIÓN CÍVICA RADICAL	46.200	+ 44%		
1985			49.300			
1986			52.500			
1987			58.500			
1988			58.700			
1989	Menem	PARTIDO	65.300	+ 123%	En 1992, el ministro	

1990		JUSTICIALISTA	62.200		<i>Cavallo renegocia la deuda externa y logra ciertas postergaciones de las fechas de pagos y algunas deducciones de montos. Sin embargo, el endeudamiento sigue aumentando en forma galopante, engulléndose de paso lo que se pudo haber obtenido por las privatizaciones de empresas del Estado.</i>
1991			61.334		
1992			62.586		
1993			72.209		
1994			85.656		
1995			98.547		
1996			109.756		
1997			124.832		
1998			140.884		
1999			146.219		
2000	De la Rúa	ALIANZA POR EL TRABAJO, LA JUSTICIA Y LA EDUCACIÓN	147.667	+ 22%	<i>A fin del 2000 cada habitante debe al exterior U\$S 3.800.</i>
2001	De la Rúa		180.000		

Las oportunidades perdidas se convierten en los tsunamis del futuro
 Antes de entrar en una época importante tanta política, económica, financiera y más en tema de endeudamiento sería bueno ver una parte del siguiente grafico periodo 1966- 2001 Como un breve resumen de la evolución nuestra historia.

. *Fuente de la información.*

. *Datos de Historia Económica Argentina –Crisis Financieras –*

- *Notas Ing. Víctor Torrecilla*

. Diario "LA NACIÓN" del 15 de diciembre de 2009, artículo "El primer manotazo fue a las reservas, ¿qué viene después?", por Por Roberto Cachanosky...

http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1211928&pid=7883205&toi=6260

• Discepolín, 15 de diciembre de 2009, artículo "Economía Argentina: modelo disparate V: pagan la deuda con reservas..."

<http://www.discepolin.com/2009/12/economia-argentina-modelo-de-disparate.html>

• "El insoportable pesar de la deuda externa", en Buenos Aires para todos...

<http://buenosairespt.org.ar/el-insoportable-pesar-de-la-deuda-externa/30/12/2008/>

• Diario "LA NACIÓN" del 13 de junio de 2008, artículo "Para el Financial Times, crece el fantasma del default en la Argentina"...

http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1021182

• Diario "LA NACIÓN" del 20 de abril de 2008, artículo "La deuda pública, igual que en 2001", por Nadin Argañaraz...

[http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1005858&high=Evolución externa](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1005858&high=Evolución+externa)

• FLACSO, varios documentos (2000 - 2007) en...

http://www.flacso.org.ar/investigacion_ayp_contenido.php?ID=27&I=1

• "La Evolución del Endeudamiento Externo Argentino", María de Monserrat Llairó y Raimundo Siepe, CEINLADI (Centro de Investigación de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración) Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (2007)...

<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/2005/mmrs.htm>

- Evolución de la Deuda Externa Argentina (2003)...
<http://www.alconet.com.ar/varios/deudaExterna.html>
- "Devaluar en Convertibilidad" (mayo 2001)...
<http://www.convertibilidad.com.ar/2.html>

La década perdida para nuestro sistema Republicano y nuevo fin de fiesta

Kirchner asumió en 2003, en teoría con un acuerdo partidario para hacerle frente a Menem, y con el aval de Duhalde y otros dirigentes del partido justicialista.

Al comienzo su política económica continuó los principios que mantenía Lavagna su ministro de economía, manteniendo la devaluación de la moneda mediante, donde el Banco Central tenía una fuerte injerencia en la compra de divisas, impulsando mediante las exportaciones un crecimiento económico. Se canjeó la deuda soberana, de valor nulo tras la crisis del 2001, por nuevos bonos indexados por la inflación y el índice de crecimiento económico. Los índices de pobreza y de desempleo disminuyeron notoriamente.

Pero con el correr del tiempo, empezó a pesar más el poder y decisiones personalistas que hasta llegaron a provocar a sus propios compañeros del partido. Comenzó a formar un frente social propio para lograr peso propio atento a los votos sacados y no ser presionado por los mayores referentes partidarios. Así aparecen personajes en escena como D'Elia, Persico, Alderete, Tumini, todos dirigentes de una tendencia de izquierda y de movimientos piqueteros. Kirchner ahí formó su futura "fuerza de base"

Estas organizaciones crecían abismalmente tras aumentar sustancialmente los planes sociales, créditos a tasas irrisorias para construir viviendas (que eran manejados por ellos mismos), libertad y dejar sin antecedentes a militantes enjuiciados y la restitución de más de 25.000 planes de asistencia social que habían sido recortados. Y el compromiso de mantener vigentes los más de 2,2 millones de planes sociales, y también nuevos.

La relación del Kircherismo y el FMI fue tirante a tal punto de cancelar solo por una mera decisión personal sin analizar un análisis global la totalidad con el FMI U\$S 9.810 millones de dólares, sosteniendo que no dependían de ellos, razón poco creíble porque la Argentina seguía siendo miembro del FMI, sujeta a sus normas, ese importe surgió de Reservas del Banco Central (prohibido por su propia carta orgánica), de un préstamo de Venezuela al 14% anual y de préstamos de la Anses, es decir nuestros jubilados (los cuales deberían ser intangibles los fondos de la Anses y solo colocar en operaciones seguras y no ser caja del gobierno). Cabe aclarar que el interés del FMI era del 4% anual.

En el 2005 realiza el Canje de la Deuda donde renegociaban los bonos que habían quedado en default desde el 2001, a fines del 2004 la deuda externa total alcanzaba los 178.000 millones de dólares.

Ahora bien cabe preguntarse y analizar, si en el año 2003 el Presidente Kirchner logra negociar la reprogramación de obligaciones con el FMI, El Banco Mundial, El BID, obteniendo una no menos despreciable 75% de quita de la deuda. La pregunta es porque se debe hoy más, el presidente Kirchner propuso una quita promedio del 75 % del valor de la deuda con los tenedores de bonos argentinos, que ascendía a 94 302 millones de dólares.

La propuesta fue hecha por el ministro de Economía, Lavagna y el secretario de Finanzas, Guillermo Nielsen, los acreedores privados podrían escoger entre tres bonos:

En Discount (con una reducción de su valor nominal), los bonos Par (estos tenían mayores plazos para su vencimiento y sin), y los bonos C (que requerirían un aporte de fondos). Los nuevos títulos se podrían consolidar en dólares, euros, yenes o pesos indexados. Este plan no incluía a la deuda emitida después del default, entre ella los distintos tipos de BODEN. Para dejar en claro estos bonos eran los que le habían sido entregados a jubilados, trabajadores estatales y a ahorristas que habían aceptado esos bonos a cambio de los depósitos que estaban retenidos por el “**corralito**” bancario. Es decir solo nos preocupamos por el Estado no por los ciudadanos que forman parte del Estado total ellos no reclaman. Por supuesto esta propuesta no fue aceptada. Aunque se hizo la quita. En junio de 2004 el gobierno hace otra propuesta para reestructurar los pagos de la deuda., en enero de 2005 se lanzó oficialmente la operación de canje de la deuda en *default* A cambio de los títulos que estaban en mora, el gobierno argentino otra vez les ofrecía a los acreedores ofrecía tres nuevos bonos:

El bono Par (que no implicaba quita alguna con un interés inicial del 1.33 % que subiría progresivamente hasta alcanzar el 5.25 % a los 25 años de su emisión, y tendría un plazo de 33 años (vencimiento año 2038).

El bono Cuasi Par (este si hacia una quita del 30.1 % del capital) pagaría un interés del 3.31 % más un coeficiente ligado al índice de precios al consumidor (que lo elaboraba el INDEC oficial de Moreno) de 30 años.

El bono Descuento (con una quita del 66.3 %) pagaría el mayor interés, 8.28 %, y tendría un plazo de 28 años (con vencimiento en el año 2033). Además ofrecían un porcentual adicional ligado al crecimiento del producto bruto interno.

Para aceptar el gobierno le dio plazo hasta febrero del 2005, con un logro de aceptación del 76.15% del total adeudado por el país, aproximadamente unos 62 500 millones de dólares de valor nominal, que fueron canjeados por nuevos títulos a valor nominal de 35.300 millones de U\$S aproximadamente, se dividían de la siguiente manera 15 000 millones en títulos Par, 11.900 millones U\$S en títulos Discount, y además 243 000 millones de pesos argentinos no convertibles en títulos Cuasi Par); además, como consecuencia de la reestructuración, el país disminuyó la deuda en moneda extranjera aumentando la deuda en pesos

El mercado interno de acreedores de los títulos en mora eran argentinos, con 38.4 % del total. Los italianos con el 15.6 %, suizos con el 10.3 % y estadounidenses, con el 9.1 %. Por el monto y la cantidad de títulos involucrados (hasta ese momento se emitieron un coctel de 152 bonos distintos emitidos en dólares, euros, yenes, pesos argentinos, francos suizos, libras esterlinas

En sesiones extraordinaria en febrero de 2005 el Congreso sancionó la ley 26.017 o “Ley Cerrojo”, no permitiendo que el ejecutivo vuelva abrir ningún proceso de canje de deuda

A partir de allí y ya teniendo todo el control del aparato político (a tal punto que es como si creara un nuevo partido el Kirtchnerismo) – ya no Justicialismo, logro la independencia que había comenzado desde que asumió.

Los problemas no solo económicos como incremento sustancial del gasto público, falta de inversión real directa, aumento desmedido de impuestos, creación de nuevos, presupuestos que no reflejaban la realidad, siempre a fin de año aumento de partidas. Un manejo discrecional en las decisiones. Y una falta total de un verdadero sistema republicano, Y una falta total de negociación con los sectores del país, a todo esto se sumo en 2006 el conflicto diplomático con la hermana Republica de Uruguay por la instalación de unas plantas de celulosa

Los números ya no eran tan claros y debía intervenir más no solo en el mercado sino en los organismos principales de la republica para no tener negativas. Así se deshizo de los mejores profesionales de carrera de que tenía el estado,

Así fue que una de las medidas más discrecional fue la intervención del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos): en enero de 2007 porque los números y las normas de medidas que son internacionales no daban los números que su secretario de Comercio Guillermo Moreno decía tenían que figurar, fue así que desplazo gran parte del personal de carrera y puso gente que le eran fiel políticamente y hubo cambio de métodos, guarismos dibujados, mediciones que dejaron de hacerse o cambiar para que los números den como para mostrar que la Argentina no solo cumple sino que está bien.

La intervención del organismo ha sido criticada inclusive por personas partidarias del oficialismo, como el presidente del [CELS](#) (Centro de Estudios Legales y Sociales), que en 2010 afirmó:

Todos los que participamos de este espacio repudiamos el avasallamiento del organismo oficial de medición de indicadores económicos [...]

Ya armada su estructura, con su carisma y su autoridad, entre las filas piqueteras, La creación de la juventud de la mano de su hijo y varios acólitos hoy diputados, ministros de economía, hasta directores del Banco Nación, crea La Campora como otra de sus fuerzas. A ello sumado los propios partidarios fieles se preparaba para un segundo mandato, pero la salud le jugó una mala pasada deteriorándose su salud. Y allí surge su reemplazante. Cristina Fernández de Kirchner

[Cristina Fernández de Kirchner](#) gana las elecciones con un 45.29% en primera vuelta 2007 -2011 y también se presento en la próxima elección el vicepresidente Armando Boudou antes Ministro de Economía y finanzas Publicas y anteriormente a cargo de la Anses con un 54.11%, accediendo así a un segundo mandato. La Presidente continuo o podría decirse profundizo el proyecto y el camino iniciado por el Dr. Néstor Kirchner.

Los guarismos de las estadísticas publicas desde el 2007 fueron manipuladas por el gobierno para demostrar que el país es un ejemplo mundial. Lisandro de la Torre cuando trataba de demostrar que los números eran falsos decía "a lo que no es verdad como se le dice" y la oposición le respondía Inexacto.

Lamentablemente para un técnico no tener una fuente fidedigna tiene que hacer malabares para poder aproximarse a la verdad por ejemplo el ultimo Boletín Fiscal publicado fue del 4to trimestre del 2014 y ya estamos terminando el 2015.

Pero utilizando todos los medios posibles y serios incluidos los que publica el estado las principales variables económicas demuestran caso la inflación el índice de precios al consumidor en el periodo 2007/2014 aumento un 311% conforme el índice del Congreso Nacional, eso sin exponer los subsidios a las tarifas y transporte. Hasta si vemos cada presupuesto nacional año a año comparado vemos que la inflación anual por el mismo periodo paso del 12% anual al 29%. El circulante según datos del BCRA aumento casi un 400%

En septiembre de 2008 la presidente que se estaba analizando la posibilidad de reabrir el canje para los acreedores no había ingresado. En el canje de 2005. A mediados de 2009 se logra el boden 2012 por 2.251 millones de dólares. Y seguimos el Ministro de Economía Boudou en octubre de del 2009 reabre el canje por 20.000 millones de dólares de los holdouts, que eran aquellos que no aceptaron el canje del 2005.

Un año después sobre un total de 20.000 millones de dólares se terminaría abonando 10.500 millones mediante un cupón PBI atado al crecimiento del país hubo casi una totalidad de adhesión a pagar en el 2017. (Próximo gobierno)

Ahora dentro de tanta historia vayamos haciendo cálculos de cuantas quitas y baja de deuda estamos manejando, pero si uno ve los números veremos que cada vez se debe más. Eso significa una sola cosa no se fueron cumpliendo con los pagos.

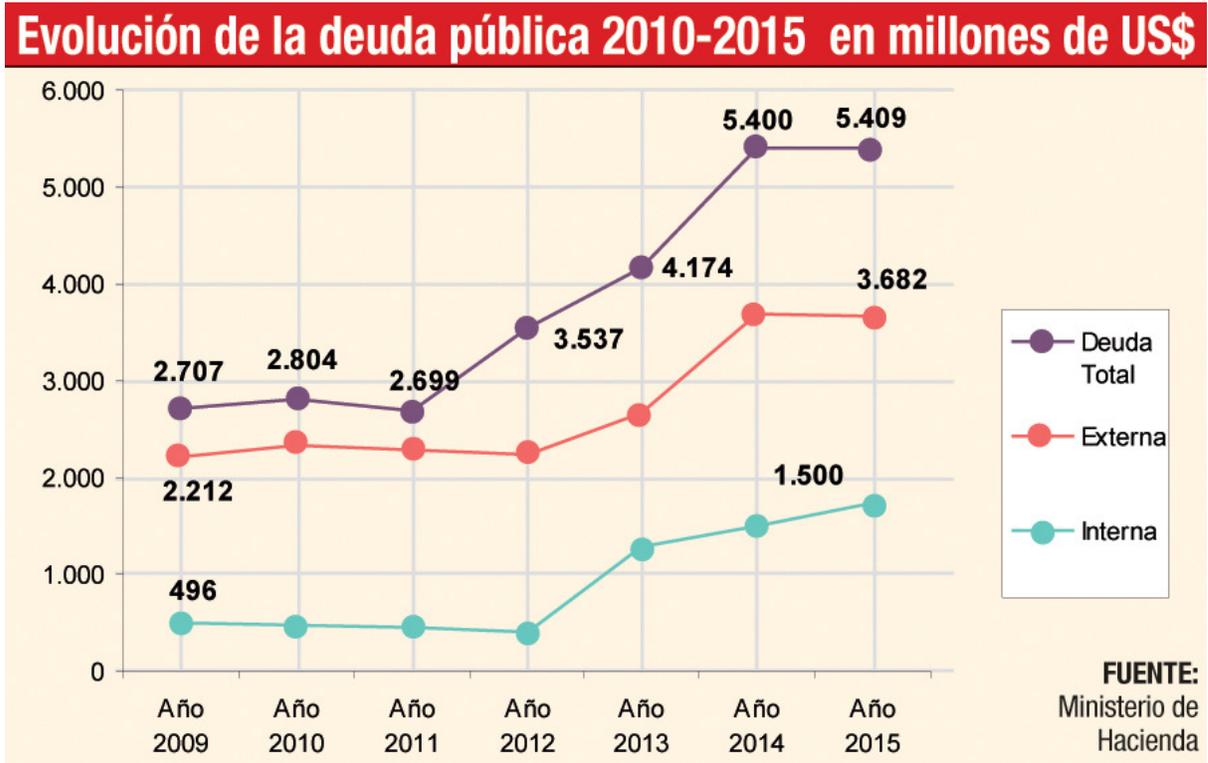
En el 2010 usando las reservas del Banco Central la presidente aplico un plan para el desendeudamiento de las provincias de Buenos Aires, Chaco y Tucumán. Había creado el **“Fondo del Bicentenario para el Desendeudamiento”** Violando por supuesto nuevamente la carta del Banco

El monto adeudado aproximadamente con el Club de Paris ascendía a los 9000 millones de dólares. Hernán Lorenzino Secretario ario de Finanzas, junto con Amado Boudou quisieron llegar a un acuerdo pero los acuerdos presentados no fueron aceptados En mayo de 2014, el gobierno logra un acuerdo. La deuda se cancelará a lo largo de los próximos cinco años y contempla un desembolso inicial en efectivo por 1150 millones de dólares, 650 millones de dólares en julio de 2014 y el saldo de 500 millones dólares se entregarán en mayo de 2015. Como solicitó Argentina, con un interés minino, (no sabemos cuál sería el tope) sería del 3%.- El entonces Presidente del Banco Central Martin Redrado por las presiones del ejecutivo (cuando el BCRA es un ente autárquico y totalmente independiente) al no querer usar las reservas para pagar deuda termina renunciando. Una vez que las arcas del BCRA quedaron vacías tuvimos que recurrir al mejor aliado del gobierno Kirchnerista la Republica Bolivariana de Venezuela que generosamente le prestó al país 4.000 millones de dólares a una módica tasa del 10.60%. Teóricamente ese dinero iba a ser destinado a la construcción de una planta regasificadora, Un deja vu del préstamo con la Baring Brothers.

Cabe preguntarse realmente cual es la situación de la Argentina respecto de su deuda:

En el año 2011 el 52.2 % de la deuda se encontraba en manos de entidades nacionales como el BCRA, la Anses (Administración Nacional de Seguridad Social) que es quien debe velar por los ciudadanos próximo a jubilarse y el banco de la Nación Argentina. A ver si queda claro el Estado Argentino es acreedor del Estado Argentino, una frase un poco kafkiana si hay que cobrarle a alguien. El 10.4 % pertenecía a organismos internacionales, el 3.4 % al Club de Paris 33.4 % restante al sector privado, aquí habría saber quién es el sector privado, mas teniendo en cuenta que al disolverse la AFJP, y la mayoría tenia inversiones en empresas, y volvimos al sistema de reparto pero con el aditivo de que también eran por traslación tenedores de acciones en esas empresas con la ya sabida situación de poner Directores en cada una de ellas. Con todo ello cómo es posible que todavía debamos aproximadamente 250.000 millones de dólares y hablamos de quitas del 75% aproximadamente, y sin controlar los holdauts.

Evolución de la deuda pública en millones de U\$S a vencer por año



En el siguiente cuadro veremos conforme las presidencias como fue aumentando desde 1976



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS CUADRO 50
Secretaría de Finanzas
 Expresado en miles de U\$S

	AÑO 2013		AÑO 2014		
	saldo al 31/12/13	saldo al 31/03/14	saldo al 30/6/14	saldo al 30/09/14	saldo al 31/12/14
<i>total de duda Publica excluyendo la no ingresada al cajne</i>	\$ 202.629.572,00	\$ 186.548.215,00	\$ 198.862.981,00	\$ 200.372.917,00	\$ 221.747.982,00

Conclusiones

Primeramente la aclaración de una breve reseña desde los albores de la Patria hasta nuestros días era necesaria para ver no solo como fue incrementando la deuda sino que siempre fueron las mismas recetas y condiciones en las que estamos. Humildemente aunque no fuere un escrito técnico propiamente dicho ha demostrado las circunstancias de los empréstitos.

Segundo creo que cualquier técnico jamás podrá tener toda la información para un trabajo profundo donde conste no cantidades, sino condiciones, para que se solicitaron los créditos, el porqué no pudo pagarse en tiempo y forma y lo principal adonde fueron los ingresos por esos préstamos como lo demuestra la historia.

Tercero antes de entrar a otras conclusiones se adjunta un anexo donde se expone de manera presupuestaria un estado de origen y aplicación de fondos y en ellos está desde el año 2002 hasta la fecha puede verse como los orígenes que en realidad son nuevos empréstitos son aplicaciones para pagar vencimientos de deuda. Para muestra basta un botón.

En un año electoral será necesario una concertación para lograr trabajar el tema a profundidad para ellos se necesita:

Analizar el cumplimiento actual de la reestructuración de la Deuda Pública, investigando los destino de los fondos, la toma de decisiones y las tasas si fueron las correctas en el mercado.

Demostrar que el gobierno entrante posee la seriedad donde el respeto por la ley, las instituciones, los institutos técnicos y la gente de carrera administrativa haga estudios profundos para saber cuáles son los guarismos correctos.

En caso de haber desvíos hacer un plan creible y con un tiempo prudencial de cumplimiento conforme las necesidades del país y dar la seguridad jurídica de la misma mediante un compromiso total sectorial.

Elaborar políticas de estado a largo plazo en materia tributaria, de ingresos, de endeudamiento, de crecimiento sostenido que permita proyectar una mayor generación de ingresos. Sin embargo, a medida que pasa el tiempo y la situación no se resuelve se puede

continuar destruyendo valor, a la vez que aumenta el riesgo de litigiosidad. Por ello, es posible ir avanzando con diversas acciones concretas, tales como:

- Establecer mecanismos de comunicación con los acreedores locales y extranjeros. Para eso se deben mejorar las bases de datos que faciliten su identificación.
- Definir categorías de deuda y fecha de corte de obligaciones incluidas en la reestructuración. Esto implica ordenar a los acreedores en clases, considerando los distintos privilegios; separar las obligaciones nuevas de las viejas, los que ya tuvieron quitas de aquellos que recibirán una nueva oferta de canje. También debe considerarse seriamente en esta instancia la posibilidad de permitirles a aquellos inversores que tengan préstamos garantizados recuperar los títulos originales antes de proceder a plantear el canje definitivo.
- Armar un menú de opciones para el canje que tenga en cuenta las características del instrumento original y los plazos, para poder ir adaptando lo que sería una oferta definitiva.
- Desarrollar incentivos que maximicen la participación en el futuro, lo que requiere complejas acciones legales y mecanismos de pagos novedosos, en los que la Argentina sentará precedentes.
- Generar condiciones para instrumentar un programa fiscal sostenible, actuando con previsión de manera de evitar la acumulación de pasivos que luego aparecen indefectiblemente.

Cumplimiento estricto de las normas de déficit cero y de solvencia fiscal.

Determinación de que las retenciones al sector agropecuario es una herramienta para ser utilizada para la competitividad y no un impuesto.

Determinar un camino para bajar los subsidios a su máxima expresión, en donde los mismos son para la generación de riquezas y no maximizar utilidades de sectores

Un compromiso para pagar capital y así bajar intereses de la deuda y solo endeudarse para proyectos productivos o de obras publicas de necesidad para la sociedad con controles de organismos internacionales y ONGs.

Montesquieu “No existe tiranía más cruel que aquella que se ejerce a la sombra de las leyes y bajo el aspecto de la justicia”

Por ello Si la deuda financia una mala asignación de capital, el endeudamiento será insostenible.

La deuda desmedida está echando abajo escuelas, clínicas y hospitales y sus efectos no son menos devastadores que los de la guerra”. Dr. Adabayo Adedeji.

Dr. LUIS ALBERTO GALVALISI

EVOLUCION DEL GASTO FIGURATIVO
sobre el total de del Gasto Presupuestado

AÑO	IMPORTE	PORCENTUAL
2001	\$ 12.032.075.197,00	23,48%
2002	\$ 10.644.325.742,00	24,84%
2003	\$ 10.021.837.026,00	15,14%
2004	\$ 11.672.279.150,00	19,54%
2005	\$ 12.977.500.282,00	16,75%
2006	\$ 15.915.495.882,00	16,98%
2007	\$ 21.358.256.042,00	17,40%
2008	\$ 32.248.609.839,00	19,75%
2009	\$ 46.807.276.980,00	20,10%
2010	\$ 49.836.461.969,00	17,15%
2011	\$ 68.961.011.120,00	19,50%
2012	\$ 91.918.794.101,00	18,22%
2013	\$ 113.810.621.416,00	18,15%
2014	\$ 156.846.846.337,00	18,16%
2015	\$ 220.808.119.888,00	17,67%

**Restricciones claves para una reforma al sistema de transferencias en
Argentina: Racionalidad, Viabilidad e Institucionalidad**

XXXVIII Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

Marcelo Capello

IERAL de Fundación Mediterránea y FCE-UNC
Juan del Campillo 394 – Córdoba – 0351-4726523
marcapello@gmail.com

Néstor Grión

IERAL de Fundación Mediterránea y FCE-UNC
Juan del Campillo 394 – Córdoba – 0351-4726523
ngrion@gmail.com

Alejandra Marconi

IERAL de Fundación Mediterránea y FCE-UNC
Juan del Campillo 394 – Córdoba – 0351-4726523
amarconi@ieral.org

Palabras claves: Provincias – Transferencias – Reforma

JEL: H77

Abstract

Una reforma a la organización del federalismo fiscal en Argentina es una de las necesidades institucionales más reconocidas en el debate político y académico, y uno de los temas más estudiados en ámbitos académicos locales. Sin embargo continúa como materia pendiente. La importancia de tal reforma reside en que podría tener impacto no sólo desde el punto de vista fiscal (financiamiento intergubernamental, calidad de los bienes públicos, sustentabilidad fiscal), sino que también podría derivar en efectos económicos generales (economías regionales, incentivos para el crecimiento) y políticos – institucionales (poder político local, calidad de las instituciones republicanas).

Si bien es evidente la necesidad de una reforma, existen numerosas restricciones que neutralizan esta posibilidad. El propósito de este trabajo es exponer con detalle los problemas que afectan al sistema federal argentino y plantear algunas propuestas para su reforma, privilegiando un enfoque práctico, con posibilidades de ser aprobadas en el marco institucional actual.

Contenido

1. Introducción.....	5
2. Los problemas de racionalidad	6
2.1. Revertir «recentralización».....	6
2.2. Financiamiento de la Seguridad Social	8
2.2.1. La ANSES	8
2.2.2. Las Cajas Jubilatorias Provinciales	9
2.3. Revertir discrecionalidad del gasto nacional en provincias.....	10
2.4. Mejorar Nivelación entre Provincias	11
2.5. El Fondo del Conurbano Bonaerense	13
2.6. Revertir suba de Presión Tributaria.....	16
2.6.1. Mala cantidad y mala calidad.....	16
2.6.2. Escasa armonización tributaria entre niveles de gobierno	17
3. Hacia una nueva Institucionalidad	18
3.1. Objetivos y Restricciones	18
3.2. Lineamientos	19
3.3. Nuevo esquema de distribución de Recursos Automáticos	20
3.3.1. Transferencias fiscales a la Seguridad Social Nacional	24
3.3.2. Transferencias fiscales a la Seguridad Social Provincial.....	24
3.3.3. Fondos Provinciales (FIS y FIT)	25
3.3.4. Fondos Nacionales (Fondo ATN y Fondo Anticíclico)	30
4. La viabilidad de las reformas	31
4.1. Efectos sobre la distribución primaria de la recaudación.....	32
4.2. Efectos sobre el resultado fiscal en ambos niveles de gobierno	35
4.3. Cambios producidos en la distribución entre provincias	37
4.4. Efectos per cápita de la reforma en el reparto entre provincias	45
4.4.1. Clasificación según situación inicial	45
4.4.2. Clasificación según nivel de ingresos y densidad (IERAL)	47

4.4.3. Clasificación Núñez Miñana/Porto	49
4.5. La Reforma en el Congreso	51
Referencias.....	55
Apéndice.....	59

1. Introducción

Una reforma a la organización del federalismo fiscal en Argentina es una de las necesidades institucionales más reconocidas en el debate político y académico, y uno de los temas más estudiados en ámbitos académicos locales. Sin embargo continúa como materia pendiente, inclusive incumpléndose el mandato constitucional que preveía la sanción de una nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos antes de la finalización del año 1996.

La Argentina se rige por un sistema federal, en donde los diferentes gobiernos se encuentran vinculados de manera horizontal y mantienen una coordinación vertical para el recaudo de los recursos y la producción y el suministro de los bienes públicos. La teoría y la experiencia muestran que la descentralización en el gasto posibilita mejoras en la eficiencia ya que las decisiones se toman más cerca de los ciudadanos. Sería ideal que la distribución óptima de potestades tributarias fuera tal que se lograra la correspondencia fiscal en cada unidad de gobierno. Pero esto es de difícil realización debido a las disparidades regionales existentes en los niveles de ingreso, los objetivos redistributivos existentes y las economías de escala en la recaudación de algunos impuestos.

En consecuencia, para atender los desequilibrios fiscales resultantes se debe establecer un sistema de transferencias. El sistema de coparticipación es sólo uno de los posibles a la hora de coordinar las relaciones en materia de ingresos entre el poder central y las provincias. Otras alternativas son la separación de fuentes tributarias, la concurrencia de fuentes o la existencia de cuotas suplementarias, así como la posibilidad de otros tipos de transferencias diferentes de la coparticipación. Sin embargo, en Argentina la coordinación fiscal entre niveles de gobierno estuvo históricamente caracterizada por un sistema de coparticipación, donde el gobierno central distribuye total o parcialmente la recaudación de los impuestos nacionales entre las unidades políticas de nivel intermedio.

La importancia de aplicar una reforma reside no solo en sus efectos fiscales (calidad de los bienes públicos y sustentabilidad fiscal), sino que también podría derivar en efectos económicos generales (desarrollo de las economías regionales) y políticos – institucionales (poder político local, calidad de las instituciones republicanas).

Si bien es evidente la necesidad de una reforma, existen numerosas restricciones que neutralizan esta posibilidad. Las restricciones pueden agruparse en problemas de racionalidad, institucionalidad y viabilidad. Su comprensión resulta esencial para explicar por qué luego de tantos años no se pudo avanzar en una reforma. El propósito de este trabajo es en primer

lugar efectuar una descripción de estas restricciones y luego plantear algunas propuestas para su reforma, privilegiando un enfoque práctico, con posibilidades de ser aprobadas en el marco institucional actual.

2. Los problemas de racionalidad

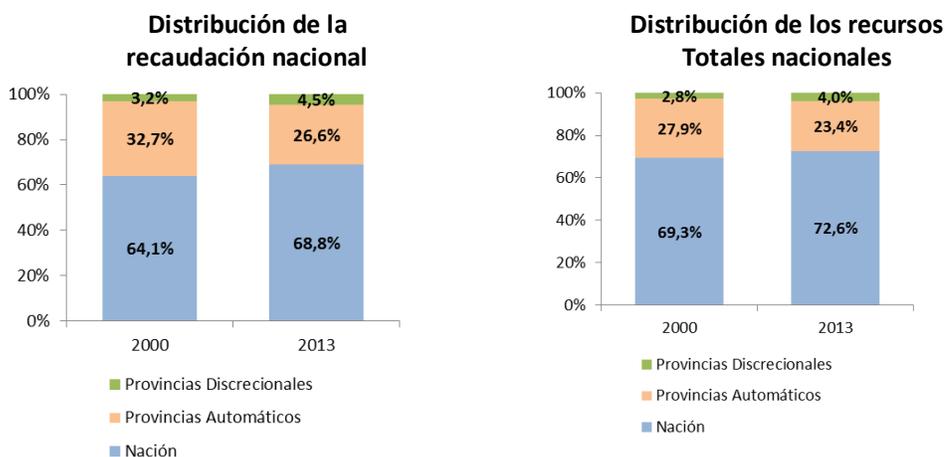
Los problemas de racionalidad se refieren tanto a la inadecuada distribución de recursos y gastos entre los niveles de gobierno como a los mecanismos discrecionales aplicados. Si bien la Ley 23.548 de 1988 se halla actualmente vigente, las múltiples normas que la complementan y/o modifican alteraron sustancialmente el espíritu original de la distribución primaria y secundaria prevista por aquella normativa (ver apéndice). Dos factores que explican estos cambios. Uno lo constituyen las idas y vueltas en el financiamiento de la seguridad social. Y el otro es el aumento sin precedentes en la presión tributaria acompañado por un mayor peso de las transferencias discrecionales (al ser impuestos poco coparticipables sin precedentes y un mayor peso de las transferencias discrecionales. Hay que destacar que estos cambios han implicado un deterioro del federalismo político y no redujeron las asimetrías económicas existentes a nivel regional.

2.1. Revertir «re-centralización»

La distribución primaria de los recursos recaudados entre Nación y Provincias debería responder, en una visión normativa, a la distribución de las potestades tributarias entre niveles de gobierno y a la asignación de funciones y responsabilidades de gasto en cada nivel. Sin embargo, en la práctica la distribución primaria efectiva suele devenir de modificaciones legales determinadas en buena medida por las urgencias de corto plazo y los diferentes poderes de negociación de los niveles de gobierno involucrados, en cada momento de tiempo.

Como puede observarse en los gráficos que siguen, en los últimos años se produjo un proceso de re-centralización fiscal en Argentina, luego de varias décadas en sentido contrario. El Gobierno Nacional se quedó en 2013 con cerca del 73% de sus recursos totales, cuando en 2000 lo hacía con el 69% (menor peso de transferencias a provincias en sus cuentas fiscales).¹

¹ La creciente importancia del BCRA en el financiamiento del gobierno central es otro factor que ha contribuido a la centralización de recursos.



Fuente: IERAL en base a MECON

La misma evolución se observa en el reparto de la recaudación nacional (como consecuencia de la introducción de impuestos no coparticipables o poco coparticipables). Estos cambios implican una centralización de las decisiones de gasto (ya sea porque lo ejecuta el gobierno central o mediante transferencias discrecionales a las provincias).

El principio de correspondencia fiscal alude a que cada nivel de gobierno recaude los ingresos necesarios para cubrir sus gastos y es clave para la existencia de una restricción presupuestaria fuerte.² Una baja correspondencia fiscal tiende a generar incentivos perversos en los gobiernos subnacionales al establecerse restricciones presupuestarias blandas en el manejo de sus políticas fiscales, que requieren así de repetidas ayudas por parte del poder central.

Otro problema derivado de la baja correspondencia fiscal es la creciente importancia de las Transferencias Discrecionales. El mantenimiento de un sistema de coparticipación federal de impuestos que estaba destinado a ser transitorio junto a numerosas modificaciones al tronco legal original ha creado un amplio margen para las transferencias de tipo más discrecional. Estas últimas han ido ganando participación dentro de los recursos totales de las provincias y municipios.

²Según Porto (2008), el principio de correspondencia tiene tres dimensiones: a) que el área que recibe el beneficio cargue con los costos; b) que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar; c) que la responsabilidad del financiamiento coincida con la responsabilidad política.

2.2. Financiamiento de la Seguridad Social

Un segundo problema de racionalidad es el financiamiento de la ANSES y las Cajas Jubilatorias Provinciales no transferidas. Las provincias aportan cuantiosos recursos a ANSES vía detracciones a la coparticipación (en su momento justificadas para financiar el déficit previsional) y reciben pocos recursos de dicho organismo (para financiar déficit de ex Cajas Provinciales de Jubilación y otras transferencias automáticas de menor cuantía).

2.2.1. La ANSES

Una fuente importante de la caída relativa en la participación de las transferencias automáticas a provincias está dada por las filtraciones del régimen de coparticipación federal de impuestos para financiar al sistema nacional de seguridad social. A causa de los problemas de financiamiento que mostraba el sistema previsional público, y preparando el terreno para las reformas que condujeron luego a un sistema mixto de pensiones, desde el año 1991 se produjo un fuerte desvío de recursos coparticipables hacia el sistema nacional de seguridad social. El evento sobresaliente a este respecto lo constituyó el Pacto Fiscal de agosto de 1992, tras el cual se comenzó a detraer un 15% de los recursos coparticipables para destinarlos a la seguridad social, situación que aún continúa vigente.

En 2013, el Sistema de Seguridad Social habría recibido aproximadamente \$120 mil millones de recursos tributarios, de los cuales cerca de \$70 mil millones corresponden a recursos resignados por el conjunto de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, ya que de no existir el esquema actual hubiesen fluido hacia ellas como resultado del régimen de coparticipación federal de impuestos que responde a la Ley 23.548 (el resto de los recursos fue resignado por el Tesoro Nacional y el fondo ATN). El siguiente cuadro detalla cómo ha sido el proceso de financiamiento de la seguridad social en los últimos años.³ Se aprecia que las detracciones a la coparticipación también reducen los ingresos del Tesoro y del fondo de los ATN, aunque el sector público nacional en su conjunto gana recursos en términos netos, por el efecto positivo sobre ANSES.

³En las estimaciones no se incluye el aporte de los impuestos sobre los combustibles, al no formar parte del sistema puro de coparticipación.

Detracciones a la coparticipación federal para financiar la Seguridad Social
En Millones de Pesos

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nación	17.271	21.721	23.374	31.619	42.929	54.302	70.548
Tesoro	-11.816	-14.864	-15.995	-21.642	-29.387	-37.176	-48.301
ATN	-296	-372	-400	-540	-733	-926	-1.203
Seguridad Social	29.383	36.956	39.769	53.801	73.048	92.404	120.053
SNSS (15% de copa bruta)	13.352	16.746	18.154	24.531	32.792	41.264	53.724
Ganancias - Fijo	120	120	120	120	120	120	120
Ganancias (20%)	8.455	10.613	10.994	15.214	21.604	27.572	36.604
IVA	6.264	7.973	8.757	11.685	15.419	19.436	25.117
Adicional s/cigarrillos	447	555	658	786	1.026	1.274	1.392
Monotributo	744	948	1.085	1.465	2.088	2.739	3.096
Total Provincias y Municipios	-17.271	-21.721	-23.374	-31.619	-42.929	-54.302	-70.548

Fuente: Estimación del IERAL de Fundación Mediterránea.

Puede deducirse que lo resignado por provincias en 2013 para financiar la seguridad social nacional, resulta equivalente a un 40% de los recursos tributarios propios de las provincias en dicho año.

2.2.2. Las Cajas Jubilatorias Provinciales

Otro factor conflictivo en la relación Nación – Provincias en los últimos años está constituido por el financiamiento que la ANSES debiera proveer a los regímenes jubilatorios provinciales, en los casos de jurisdicciones que no transfirieron sus sistemas a la Nación. Los convenios para cubrir el déficit de las Cajas no transferidas, y su cumplimiento mismo, han estado sujetos a un alto grado de discrecionalidad, por lo cual han emergido múltiples conflictos en la relación Nación-provincias, causados por falta de cumplimiento de los acuerdos.

Al analizar el criterio aplicado por la ANSES al momento de transferir recursos a las cajas no transferidas, resulta evidente el grado de discrecionalidad que se presenta. Esto se evidencia al observar el esquema de distribución de transferencias realizadas en el año 2011 (últimos datos disponibles), en que puede visualizarse que provincias como Córdoba y Santa Fe no recibieron recursos en absoluto. Se trata, en definitiva, de otro problema a solucionar en materia de federalismo fiscal en Argentina.

Transferencias de ANSES a Cajas provinciales no transferidas. Año 2011

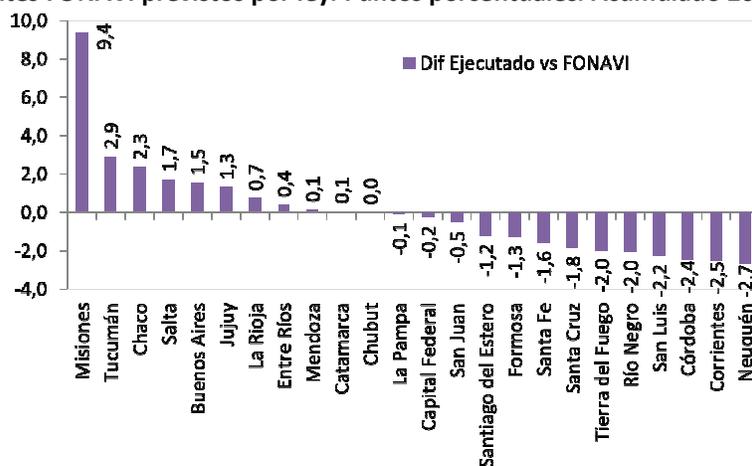
	Transferencia (en miles de \$)	Beneficiarios (Dic. 2011)	Transferencia por Beneficiario
Chaco	150.000	26.879	5.581
Misiones	21.744	15.057	1.444
Entre Ríos	185.000	42.569	4.346
Santa Cruz	360.000	14.337	25.110
Córdoba		91.543	0
Santa Fe		69.524	0

Fuente: IERAL en base a MECON

2.3. Revertir discrecionalidad del gasto nacional en provincias

En tercer lugar, es necesario reducir la elevada discrecionalidad en la ejecución del gasto nacional, en un modo que interfieren con los objetivos del federalismo. Como ejemplo, el gobierno nacional comenzó a financiar obras directamente en municipios, de lo que solían encargarse principalmente los gobiernos provinciales.

Diferencia entre distribución de viviendas ejecutadas por el Ministerio de Planificación* y los coeficientes FONAVI previstos por ley. Puntos porcentuales. Acumulado 2003-2015



*incluyen otros programas de construcción y mejoramiento de viviendas además de FONAVI

Fuente: IERAL en base a MECON

El reparto parcial y discrecional de los ATN

El régimen de coparticipación vigente establece la constitución de un fondo (*El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias*) para atender ciertas situaciones de crisis financiera a nivel provincial. Si bien puede ser justificable la existencia de este fondo de emergencia, el hecho de que sea administrado a nivel central sin mayores requerimientos puede resultar en una finalidad totalmente diferente a la concebida originalmente.

La experiencia indica que puede terminar significando una herramienta usada con fines políticos y/o de financiamiento para el gobierno central. El fondo de ATN no sólo presenta el inconveniente de su distribución parcial⁴, sino que además resulta cuestionable el reparto mismo que se ha venido realizando entre provincias. Al no estar reglamentado el uso de este fondo, los recursos pueden resultar distribuidos de manera sumamente arbitraria, condicionando las políticas de financiamiento provincial.

Por ejemplo, cuando los ATN se han usado como en 2010 para compensar deudas provinciales con la Nación, se ha perjudicado a provincias que por no tener deudas con el poder central o resultar de muy baja magnitud, no pudieron recuperar una porción de los ATN no distribuidos en años previos.

2.4. Mejorar Nivelación entre Provincias

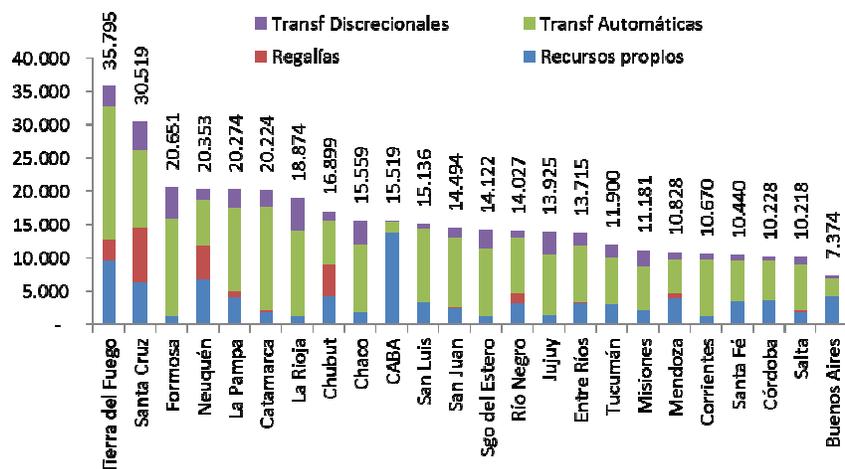
Un cuarto problema de racionalidad es la inadecuada nivelación entre los ingresos disponibles por cada provincia. Piffano (1999) reconoce dos fuentes principales de falencia en la distribución secundaria del sistema de coparticipación federal de impuestos: por un lado, la ausencia de un criterio objetivo explícito⁵ detrás de la redistribución entre provincias y, por el otro, los coeficientes fijos de reparto que se han mantenido por más de veinte años, que hacen que el sistema sea demasiado rígido, sin posibilidades de adaptación a las necesidades reales de las diferentes jurisdicciones.

El sistema de nivelación fiscal aplicado en Argentina no ha ayudado a disminuir las desigualdades existentes entre provincias en indicadores sociales claves, y por ende, a asegurar la igualdad de oportunidades desde el punto de vista regional. El gráfico siguiente permite observar cómo es la situación inicial de cada provincia en términos de recursos per cápita (recursos propios y regalías) y cómo es la situación final (al añadir las transferencias automáticas y las discrecionales), apreciándose la falta de nivelación.

Estructura de Recursos Totales en Provincias \$ per cápita. Año 2013

⁴En los últimos años, se han derivado recursos para la constitución del fondo de ATN, pero su distribución entre las provincias ha resultado sustancialmente menor a los montos ingresados al mencionado fondo.

⁵ La Ley 23.548 no explicita los criterios para construir los coeficientes de coparticipación entre provincias.



Fuente: IERAL sobre la base de DNCFP (MECON).

En 2013, los recursos por habitante en Tierra del Fuego (máximo) resultan 4,8 veces superiores a los de la provincia de Buenos Aires (mínimo), y provincias con características o niveles de desarrollo similares entre sí denotan de muy dispares niveles de ingresos por habitante para gastar, ya sean propios o transferidos (Chubut detenta 55% de los recursos totales per cápita que cuenta Santa Cruz; Corrientes un 52% de los de Formosa; Salta un 51% de los de Catamarca).⁶

El siguiente cuadro muestra la distribución secundaria implícita en las transferencias discrecionales. Se aprecian marcadas diferencias en varios casos respecto a los coeficientes establecidos por la Ley 23.548, además de una elevada variabilidad. Por ejemplo, Santa Cruz tiene un coeficiente secundario de coparticipación de 1,52% y recibió en el periodo 2008-2012 el 6% de las transferencias discrecionales (fue 2,5% en 2012 posiblemente por problemas en la relación política entre esa provincia y el gobierno nacional ese año).

⁶Esta escasa nivelación entre provincias se observa también al ordenar a las provincias según indicadores sociales, como por ejemplo el % de hogares con NBI, o al agruparlas por sus niveles de ingresos.

Transferencias Discrecionales a Provincias (netas de FFS)
En % del total

	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio	Des.Est.
BUENOS AIRES	26,5%	29,7%	28,1%	30,9%	23,3%	27,7%	3,0%
CATAMARCA	0,5%	0,4%	0,9%	0,5%	1,1%	0,7%	0,3%
CORDOBA	8,4%	7,1%	11,1%	4,8%	4,9%	7,3%	2,6%
CORRIENTES	1,5%	0,9%	2,1%	1,6%	1,8%	1,6%	0,4%
CHACO	6,8%	6,7%	5,3%	6,2%	8,2%	6,7%	1,0%
CHUBUT	1,7%	1,7%	0,6%	0,6%	1,1%	1,1%	0,5%
ENTRE RIOS	4,1%	4,6%	4,7%	4,8%	5,2%	4,7%	0,4%
FORMOSA	2,3%	2,2%	3,2%	4,4%	6,0%	3,6%	1,6%
JUJUY	3,7%	5,0%	4,2%	4,3%	5,9%	4,6%	0,9%
LA PAMPA	1,8%	1,1%	1,8%	1,1%	1,2%	1,4%	0,4%
LA RIOJA	3,9%	3,8%	3,0%	3,5%	3,3%	3,5%	0,4%
MENDOZA	2,6%	2,9%	3,2%	2,8%	3,6%	3,0%	0,4%
MISIONES	3,5%	3,9%	4,0%	4,3%	5,1%	4,2%	0,6%
NEUQUEN	0,9%	1,3%	2,0%	1,5%	2,0%	1,6%	0,5%
RIO NEGRO	1,1%	1,6%	2,5%	1,6%	1,7%	1,7%	0,5%
SALTA	2,1%	2,7%	2,2%	2,3%	3,0%	2,5%	0,4%
SAN JUAN	3,8%	2,0%	1,9%	1,6%	1,8%	2,2%	0,9%
SAN LUIS	0,6%	0,5%	0,3%	0,4%	0,5%	0,5%	0,1%
SANTA CRUZ	9,7%	6,3%	4,6%	6,9%	2,5%	6,0%	2,7%
SANTA FE	4,1%	4,6%	3,5%	4,8%	5,8%	4,5%	0,9%
SANTIAGO DEL ESTERO	2,9%	4,0%	3,7%	4,0%	3,4%	3,6%	0,5%
TUCUMAN	5,3%	4,6%	5,5%	5,4%	6,1%	5,4%	0,5%
TIERRA DEL FUEGO	0,6%	1,1%	0,7%	0,5%	0,7%	0,7%	0,2%
CABA	1,3%	1,2%	0,9%	1,2%	1,9%	1,3%	0,4%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

En síntesis, puede plantearse que se beneficia en exceso a las provincias menos densamente pobladas, que existen tratamientos muy disímiles para provincias con características socioeconómicas similares y que existen provincias de menor desarrollo económico relativo que, luego de las transferencias, disponen de menores recursos totales para gastar similares que otras provincias con mayor desarrollo económico, como puede ser el caso de Salta, Corrientes, Misiones y Tucumán relativo a Santa Fe, Córdoba y Mendoza. Un caso especial lo constituye la provincia de Buenos Aires y es tratado en el siguiente punto.

2.5. El Fondo del Conurbano Bonaerense

En quinto lugar, se debe racionalizar el problema del Fondo del Conurbano. Se trata, de una situación estructural y dinámica, por cuanto mientras suba nominalmente la recaudación por ganancias menor resultará la participación efectiva de la provincia de Buenos Aires. Esto genera problemas fiscales estructurales a dicha provincia, lo que resulta un esquema insostenible en el tiempo.

La provincia de Buenos Aires contaba con un índice de participación secundaria del 27,99% en el régimen de la Ley de Coparticipación N° 20.221 de 1973, obtenido a través de indicadores objetivos. En la Ley 23.548 con vigencia desde 1989, que como se indicó no especifica la metodología de cálculo, Buenos Aires contaba con un índice del 21,21% (luego de incorporar a Tierra del Fuego y CABA en la distribución secundaria). Con las modificaciones efectuadas a este último régimen, con la creación de numerosos regímenes especiales, en 1991 Buenos Aires recibía un 20,5% de los recursos en la distribución secundaria implícita entre todos los regímenes automáticos. En el Censo de ese año, dicha provincia participaba con un 38,7% de la población. En ese contexto se creó un tratamiento diferencial para la provincia de Buenos Aires, a los efectos de que recupere una porción de la participación perdida.

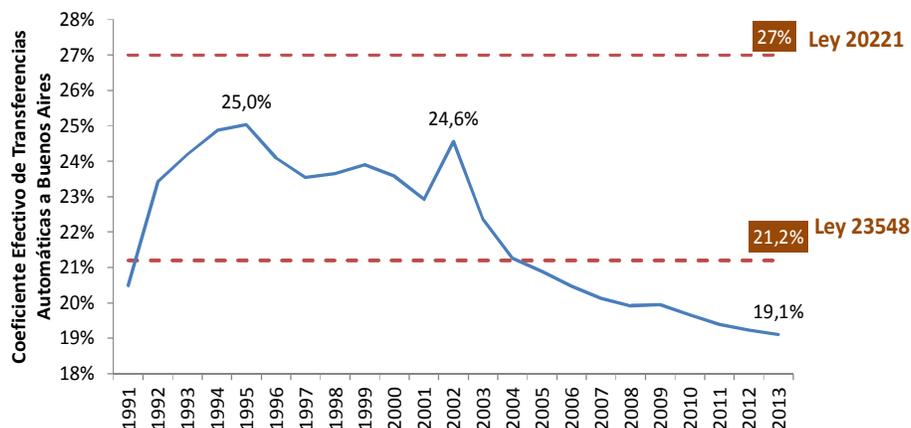
El “Fondo del Conurbano Bonaerense” fue creado en 1992⁷. A modo de transferencia automática, dicho fondo estaba conformado por el 10% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias. Para compensar parcialmente al resto de las jurisdicciones, se legisló otra detracción al régimen de coparticipación asignando un 4% de la recaudación del impuesto a las ganancias para repartir en función índice de NBI entre todas las jurisdicciones provinciales, excluida Buenos Aires.

Sin embargo, en 1995 se aprobó un tope nominal de \$650 millones para el Fondo del Conurbano Bonaerense a través de la Ley 24.621. El excedente de recursos por arriba de dicho tope debía ser repartido entre las demás provincias, con los coeficientes de distribución secundaria de la Ley 23.548.

Así las cosas, y dado el fuerte aumento nominal de la recaudación en los últimos años, la distribución secundaria efectiva para la provincia de Buenos Aires se ha visto afectada negativamente, como se aprecia en el gráfico que sigue, en que se incluye la distribución de todos los impuestos, no solamente ganancias.

Evolución de la participación efectiva de la provincia de Buenos Aires en los envíos automáticos desde la Nación

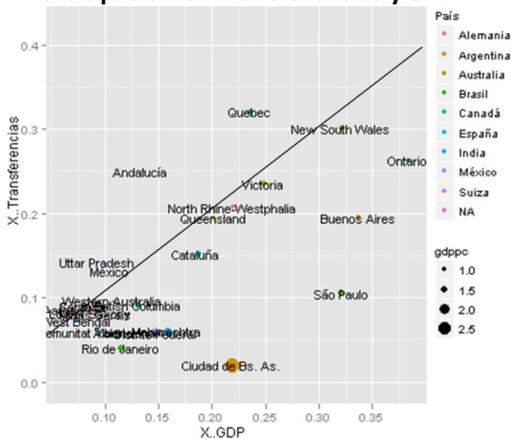
⁷ Creado por Ley 24.073 y Decreto 879/92. Su denominación legal es “Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense”.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de MECON (DNCFP).

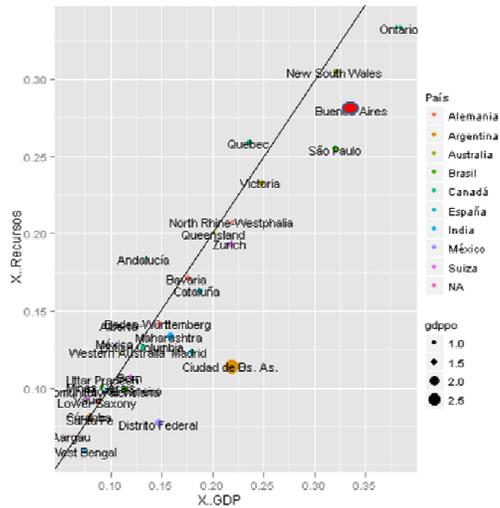
Dado que la provincia de Buenos Aires es “grande” (en población y aporte al PBI) se puede argumentar que su participación debería ser mayor que la actual (19,1%) pero menor a su participación en el país (>35%). A los fines ilustrativos resulta interesante observar la situación de las provincias “grandes” en otros países. Los dos gráficos siguientes muestran esto. Se aprecia que Buenos Aires y San Pablo, son dos casos con bajas transferencias para sus dimensiones.

“Provincias grandes” en otros países Participación en Transferencias y en PIB



Fuente: IERAL en base a MECON

Participación en Recursos Totales y en PIB



Fuente: IERAL en base a MECON

Buenos Aires	
Población	38,9%
PIB	36,8%
Indice Ley 20.221	27,0%
Indice Ley 23.548	21,2%
Fondo conurbano (máx=1995)	25,0%
Particip. Actual	19,1%

Fuente: IERAL en base a MECON

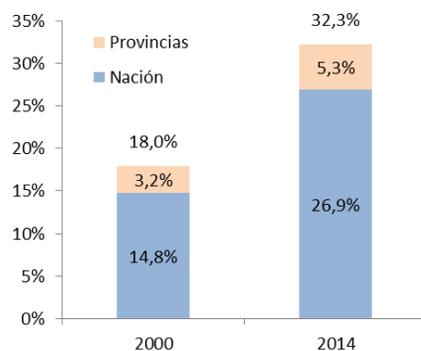
2.6. Revertir suba de Presión Tributaria

Finalmente, hay que tener presente que mucho de los cambios señalados en la distribución de recursos en el sistema federal han ido de la mano con una presión tributaria que creció en gran medida y que deberán corregirse algunos aspectos en los próximos años. La solución que se dé al problema de la organización del federalismo fiscal en Argentina no debe soslayar este problema.

2.6.1. Mala cantidad y mala calidad

Como se observa en el siguiente gráfico, la presión tributaria nacional más provincial paso de representar un 18% del PIB en el año 2000 a un 32,3% en 2014. Aumentó tanto la presión tributaria nacional como la provincial, la primera pasó de 14,8% a 26,9%. Mientras que la provincial pasó de 3,2% a un 5,3% del PIB.

Presión Tributaria En % del PIB



Fuente: IERAL en base a MECON

Además del gran crecimiento observado en la presión tributaria en la última década, se suma un problema de calidad de los tributos aplicados, en especial, los muy distorsivos derechos de exportación e impuesto a los débitos y créditos bancarios, que conjuntamente explican entre 4% y 5,4% del PIB desde el año 2003. A nivel nacional también preocupan los altos gravámenes existentes sobre el trabajo y la imposibilidad de ajustar automáticamente por inflación en el impuesto a las ganancias. A nivel de provincias, lo más complicado ha sido la suba en el peso del impuesto a los ingresos brutos (más que duplicó su participación en el PIB respecto a los años noventa), especialmente por la marcha atrás ocurrida en las desgravaciones al sector primario e industrial en algunas provincias (afecta la competitividad), aunque también preocupa la mayor presión tributaria en el impuesto de sellos.

Ante estos números, no se puede sino concluir que cualquier propuesta de reforma al federalismo fiscal en Argentina deberá partir de esta realidad, y como mínimo no tender a agravarla en el tiempo, aunque preponderantemente deberá intentarse reducirla hasta niveles compatibles con nuestros niveles de productividad.

2.6.2. Escasa armonización tributaria entre niveles de gobierno

También hay que señalar la falta de coordinación en la política tributaria entre los distintos niveles de gobierno que, ante la creciente necesidad de recursos fiscales, derivó en un esquema tributario con duplicación y hasta triplicación de gravámenes sobre una misma o similares bases imponibles. En este sentido, las leyes de coparticipación (nacional y provinciales) se encuentran con crecientes dificultades para lograr aportar a la armonización tributaria entre los distintos niveles de gobierno.

A modo de ejemplo, en una comparación internacional con Brasil, Chile, EEUU, México, Perú, España y Corea del Sur, se observa que Argentina presenta excesiva superposición de impuestos en Inmuebles y Automotores, así como en gravámenes sobre Ventas Generales.

Este último es el caso quizá más problemático, pues se trata de impuestos sobre múltiples etapas productivas, que en dos casos (provincias y municipios) se aplica en forma acumulativa y en cascada (impuestos en retirada en la experiencia internacional), causando perjuicios para la competitividad. A futuro será altamente conveniente un proceso de armonización tributaria para los casos más problemáticos.

El proceso de armonización debe contemplar las externalidades tributarias verticales. Cuando un nivel de gobierno incluye o modifica un impuesto, puede con esa decisión afectar la recaudación en otros niveles de gobierno, ya sea disminuyendo el producido de un tributo propio de un nivel jurisdiccional inferior, como morigerando la recaudación de un impuesto coparticipable hacia niveles inferiores de gobierno. Ejemplo de lo primero sería el caso de una menor recaudación por ingresos brutos provincial ante la inclusión de retenciones a las exportaciones, que reducen la base imponible del primero. Ejemplo de lo segundo sería también el caso de los derechos de exportación o el impuesto a los débitos y créditos bancarios, cuya existencia acota la recaudación del impuesto a las ganancias, tributo que es participado en mayor proporción a las provincias que los antes mencionados.

3. Hacia una nueva Institucionalidad

Luego de haber identificado los principales problemas a corregir por la reforma, se debe establecer el nuevo marco institucional necesario. En esta tarea es importante evitar modificaciones que resulten poco viables políticamente, dada la experiencia acumulada (en particular, las que requieren de la aprobación de todas las legislaturas provinciales). A continuación se mencionan las restricciones a considerar, luego se listan los principales lineamientos de la reforma. Y finalmente se describe el nuevo esquema de distribución de recursos automáticos, que contribuyen a resolver algunos de los problemas de racionalidad tratados previamente.

3.1. Objetivos y Restricciones

Al momento de diseñar un nuevo esquema de distribución, se debe considerar los objetivos de política fiscal de la Nación en Provincias en un sentido amplio. No hay que limitarse a los fines que suelen seguir los sistemas de coparticipación, con relación a la cobertura de la brecha fiscal vertical y horizontal, sino también seguir metas de convergencia en los niveles de desarrollo regional y la redistribución del ingreso personal. Por supuesto que no se pueden lograr todos esos objetivos sólo con el instrumento de la coparticipación de impuestos, sino que debe existir un mix de instrumentos dirigidos a esos fines, tales como transferencias

condicionadas, además de las no condicionadas de la coparticipación, reducción de impuestos al trabajo diferencial por regiones, a los efectos de incentivar la contratación de empleo privado en las regiones, y tener en cuenta, además, que resulta vital contar con un enfoque macro que sea favorable a las producción transables en las economías regionales, para lo cual se requiere una economía competitiva con elevada inserción externa y realista en materia cambiaria.

Si bien la Argentina cuenta con una institucionalidad en materia de federalismo fiscal que resulta escasa y deficiente, de modo que las reformas deben apuntar a crear nuevas **instituciones** y a mejorar las existentes, apuntando a un progresivo mejor funcionamiento institucional en el tiempo. Se considera que inicialmente la reforma debe priorizar corregir el grado de discrecionalidad existente, recurriendo a reglas simples y fáciles de controlar, en que predominen los envíos automáticos de recursos. Una vez que las nuevas instituciones se consoliden y mejoren su funcionamiento, pueden preverse mecanismos de distribución de recursos en función de criterios más complejos, como la cuantificación de necesidades fiscales en provincias para la prestación de determinados servicios, en base a sus características específicas, en lugar de distribuir fondos en base a indicadores simples y objetivos, como aquí inicialmente se propone.

3.2. Lineamientos

La propuesta de reforma se realiza en base a los siguientes lineamientos:

- Cambios en la distribución entre Nación y Provincias:
 - Lograr un aumento en la participación de provincias en el reparto consolidado que resulte viable fiscalmente;
 - Convertir algunas transferencias nacionales discrecionales en automáticas, de modo que mejore la calidad institucional del sistema, se produzcan resultados más equitativos entre provincias y se minimice el costo fiscal para el gobierno nacional;
 - Cubrir el costo de funcionamiento de AFIP con un esquema más equitativo para los gobiernos provinciales;
 - Explicitar y simplificar deducciones para financiar la ANSES.
 - Plantear una solución al problema de los sistemas previsionales provinciales no transferidos a la Nación;
 - Regularizar la situación con el fondo ATN.

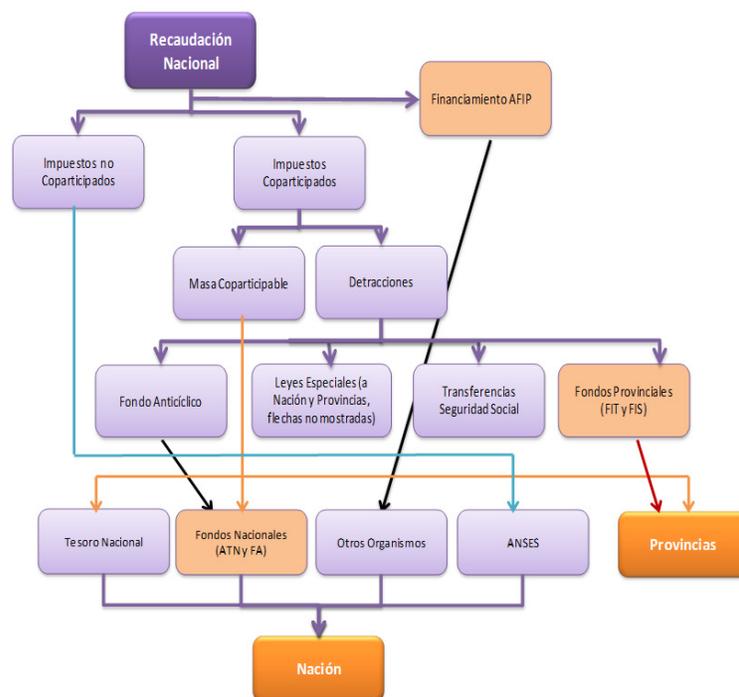
- Mejoras en la distribución entre provincias:
 - Encontrar una solución para el problema del Fondo del Conurbano y sus efectos fiscales sobre la provincia de Buenos Aires;
 - Reducir inequidades manifiestas en la distribución neta entre provincias, considerando el efecto del consolidado de subregímenes de transferencias

- Mayor transparencia (simplificar al menos parcialmente el “laberinto”), mejor institucionalidad e inductores de eficiencia:
 - Simplificación del sistema de detracciones a la coparticipación federal.
 - Constitución de fondos especiales más visibles, transparentes y constituidos en base a criterios más objetivos de distribución y mecanismos bien definidos de funcionamiento;
 - Establecimiento de nuevas reglas fiscales y de estabilización macroeconómica (Fondo Anticíclico)
 - Convenios que apuntes a reducir la presión tributaria provincia en sus impuestos más distorsivos.

3.3. Nuevo esquema de distribución de Recursos Automáticos

La reforma propuesta supone dar mayor transparencia y automaticidad a situaciones que ya se dan de hecho o que no se encuentran claramente definidas, como sucede con la cobertura de los déficits de la seguridad social nacional y de las provincias con Cajas de Jubilaciones no transferidas. Supone también eliminar o transformar varias detracciones que constituyen asignaciones específicas para sustituirlas por dos nuevos fondos con asignación específica, que absorben recursos de varias fuentes automáticas y discrecionales y pasan a tener distribución más objetiva: el Fondo de Infraestructura Social (FIS) y el Fondo de Integración Territorial (FIT). Se propone también constituir un Fondo Anticíclico (FA) previo a la distribución entre Nación y Provincias, que permita suavizar los ingresos fiscales tanto del gobierno nacional como de los provinciales. El siguiente diagrama muestra la simplificación del laberinto con nuevos actores institucionales. El tratamiento detallado se aborda más adelante.

Nuevo esquema de distribución de Recursos Automáticos



Fuente: IERAL.

Para financiar la nueva estructura institucional se establece como restricción no cambiar la Ley de Coparticipación o lo acordado en Pactos Fiscales. Una opción posible es reemplazar parte de las detracciones actuales (leyes especiales) por una detracción aplicable sobre el total de la masa de impuestos (estableciendo un coeficiente equivalente sobre cada tributo distribuible).

La simulación está hecha para el año 2013. A continuación se resume la distribución efectiva de recursos en tal año. El 64% de la recaudación nacional correspondía a impuestos, pero en virtud de la proliferación de detracciones mediante regímenes especiales, la masa coparticipable neta equivalía a apenas el 35,4% de dicho monto. Así, del total de la recaudación nacional finalmente se deriva a provincias un 27,1% de dichos recursos de manera automática (coparticipación, leyes especiales y Fondo Federal Solidario) y un 4,8% de manera discrecional (transferencias corrientes y de capital, netas de FFS).

Recaudación Tributaria Nacional en 2013		
	En Millones de	
	\$	En % del Total
Recaudación Total	858.832	100,0%
Impuestos	550.050	64,0%
Comercio Exterior	79.016	9,2%
Seguridad Social	229.767	26,8%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Distribución entre Nación y Provincias de la Recaudación Tributaria Nacional en 2013

	En Millones de \$	En % del Total	En % de Impuestos	En % del PIB
Recaudación Total	858.832	100,0%		31,0%
Impuestos	550.050	64,0%	100,0%	19,9%
Masa Coparticipable Neta	303.884	35,4%	55,2%	11,0%
Comercio Exterior	79.016	9,2%		2,9%
Fondo Federal Solidario	9.644	1,1%		0,3%
Seguridad Social	229.767	26,8%		8,3%
Recaudación Total	858.832	100,0%		31,0%
Nación	635.940	74,0%		23,0%
AFIP	11.952	1,4%		0,4%
Tesoro	247.273	28,8%		8,9%
ATN	6.816	0,8%		0,2%
Otros	896	0,1%		0,0%
Seguridad Social	369.003	43,0%		13,3%
Provincias y Municipios	222.893	26,0%	40,5%	8,0%
Coparticipación	178.562	20,8%	32,5%	6,4%
Leyes Especiales	44.330	5,2%	8,1%	1,6%
Total Provincias y Municipios	273.989	31,9%	49,8%	9,9%
Automáticos	232.537	27,1%	42,3%	8,4%
Coparticipación	178.562	20,8%	32,5%	6,4%
Leyes Especiales	44.330	5,2%	8,1%	1,6%
Fondo Federal Solidario	9.644	1,1%	1,8%	0,3%
Discrecionales	41.452	4,8%	7,5%	1,5%
Transf. Ctes y de Capital (netas de FFS)	41.452	4,8%	7,5%	1,5%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

En la reforma se suprimen las deducciones específicas sobre cada tributo que son consideradas modificables y se las reemplaza por una equivalente sobre la masa de impuestos, como lo muestra el siguiente cuadro.⁸

Detracciones que se eliminan

⁸ Como alternativa se podrían aplicar sobre la masa coparticipable bruta. No obstante, si no se desea modificar la ley de coparticipación, las deducciones deberían aprobarse para cada impuesto individual, como régimen de asignación específica.

	En Millones de \$	En % de Impuestos
Tesoro Nacional	39.560	7,19%
IDCB (70%)	39.560	7,19%
ATN	3.660	0,70%
Ganancias (2%)	3.660	0,70%
Seg Soc. Prov.	2.311	0,42%
IVA SS (0,69%)	1.666	0,30%
Bienes Personales SS (6,27%)	645	0,12%
Seg. Soc. Nac.	65.995	11,98%
Adicional s/Cigarillos	1.392	0,3%
Monotributo Impositivo	3.094	0,6%
Ganancias (20%)	36.604	6,7%
IVA (10,31%)	24.905	4,5%
Provincias	26.847	4,8%
Ganancias (4% + 10%)	25.519	4,6%
Monotributo	1.328	0,2%
Total	138.373	25.1%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Sustitución de deducciones modificables por una general sobre la masa de impuestos

	En Millones de \$	En % de Impuestos
FIT	29.180	5,30%
FIS	23.934	4,35%
Seg. Social Provincial	7.892	1,43%
ANSES	60.417	10,98%
Tesoro Nacional	8.477	1,54%
Total	129.900	23,62%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Como se verá más adelante, estos cambios implican una mejora en los recursos disponibles por las provincias. Parte de la pérdida de Nación se compensa mediante una reasignación de programas nacionales que involucran transferencias discrecionales a provincias, con el propósito de disminuir el grado de arbitrariedad existente en tales asignaciones, tratándose de servicios o programas factibles de ser afrontados por los gobiernos provinciales. También se supone en los cálculos la eliminación del Fondo Federal Solidario (en el caso de persistir, su recaudación se destina a los Fondo Provinciales, y se compensa con una menor detracción sobre impuestos).

3.3.1. Transferencias fiscales a la Seguridad Social Nacional

En el caso nacional, la ANSES recibe recursos de varias detracciones que se aplican sobre impuestos particulares y sobre la masa coparticipable (como se detalla en el cuadro que sigue), situación que no puede modificarse en exceso sin el riesgo de desfinanciar al organismo de seguridad social. Ya se ha mencionado que algunas de dichas detracciones resultan más difíciles de modificar (representa el 13,28% de la recaudación de impuestos), mientras que otras podrían ser reemplazadas por una detracción sobre impuestos con alícuota del 10,98%, para conformar una transferencia equivalente.

El Financiamiento Tributario de la Seguridad Social Nacional		
	En Millones de \$	En % de Impuestos
Transferencias a ANSES	133.445	24,26%
Permanece mecanismo	73.027	13,28%
Precoparticipación (15%)	53.724	9,77%
Ganancias (suma fija)	120	0,02%
Naftas	3.144	0,57%
Resto Combustibles	16.040	2,92%
Modificables	60.417	10,98%
Adicional s/cigarrillos	1.392	0,25%
Monotributo Impositivo	3.096	0,56%
Ganancias (20%)	36.604	6,65%
IVA (8%) (modificado)	19.325	3,51%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.3.2. Transferencias fiscales a la Seguridad Social Provincial

Se propone simplificar el mecanismo estableciendo envíos automáticos a provincias con sistemas previsionales no transferidos. Para ello, se plantea realizar una detracción sobre la masa de impuestos destino en las Cajas provinciales para lograr un monto equivalente al actual déficit que la Nación atiende en las Cajas transferidas, redimensionado por el tamaño de la población mayor a 65 años en cada provincia. Con esta reforma, los envíos se realizan en forma automática, y cada provincia con Caja no transferida decide libremente su sistema previsional, afrontando el déficit con sus propios recursos, en caso que existiera.

Distribución provincial de la población en edad jubilatoria

	Población con 65 años o mas	% del Total	% de no Transf.
Con Cajas Transferidas	1.173.570	28,6%	
Con Cajas no Transferidas	2.931.078	71,4%	100,0%
Buenos Aires	1.671.256	40,7%	57,0%
Chaco	73.446	1,8%	2,5%
Chubut	37.751	0,9%	1,3%
Córdoba	369.518	9,0%	12,6%
Corrientes	78.003	1,9%	2,7%
Entre Ríos	126.953	3,1%	4,3%
Formosa	37.062	0,9%	1,3%
La Pampa	35.793	0,9%	1,2%
Misiones	69.340	1,7%	2,4%
Neuquén	36.218	0,9%	1,2%
Santa Cruz	14.560	0,4%	0,5%
Santa Fe	376.321	9,2%	12,8%
Tierra del Fuego	4.857	0,1%	0,2%
Total	4.104.648	100,0%	

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Las Cajas transferidas a la Nación tuvieron un déficit de \$3.171 millones en 2013 (cubierto por ANSES) y representan el 28,6% de la población mayor a 65 años del país. En consecuencia, para que ocurra un trato equitativo, las Cajas no transferidas deberían recibir recursos en forma de envíos automáticos de la Nación por un monto equivalente a \$7.900 millones anuales. Para ello se establece una detracción sobre la masa de impuestos con un coeficiente de 1,43% (se eliminan las actuales detracciones sobre el IVA y Bienes Personales).

3.3.3. Fondos Provinciales (FIS y FIT)

Se propone la creación de dos fondos especiales con la finalidad de promover el desarrollo regional y reducir las fuertes asimetrías existentes entre las provincias argentinas. Se trata del Fondo de Infraestructura Social (FIS) y del Fondo de Integración Territorial (FIT). Primero se precisan sus finalidades y funcionamiento, y luego se especifican los recursos que tendrían disponibles. La distribución de dichos nuevos fondos entre provincias, por su parte, se abordará más adelante, al analizar la distribución secundaria de la reforma.

La creación de los mencionados fondos responde a la necesidad, antes explicitada, de reemplazar algunas de las actuales detracciones existentes a impuestos coparticipables, que generan crecientes distorsiones (principalmente las existentes en el impuesto a las ganancias y que generan el problema con el Fondo del Conurbano), así como incorporar recursos que

ahora son decididos en forma discrecional por el poder central, para generar un sistema alternativo de transferencias que, sumado a los envíos automáticos subsistentes, conformen un esquema más racional de distribución vertical y horizontal.

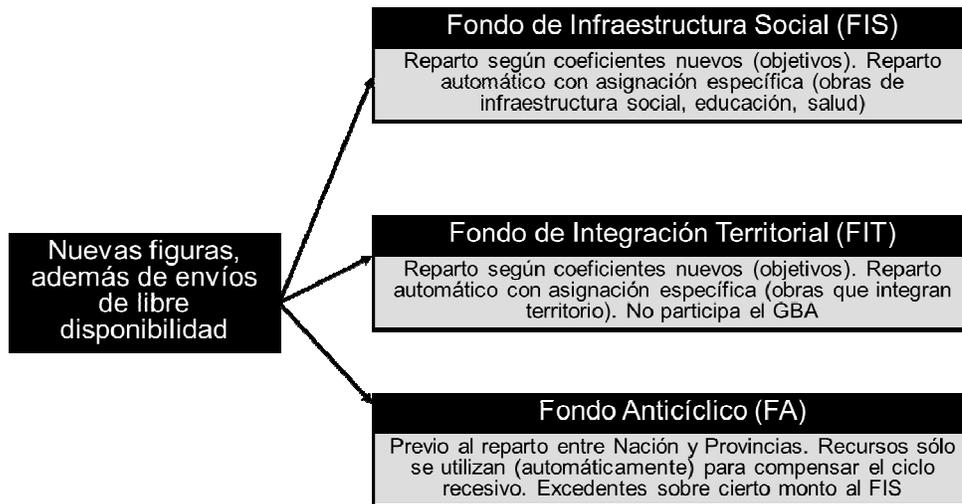
Fondo de Infraestructura Social (FIS)

Se trata de un fondo especial con distribución automática a provincias en base a indicadores objetivos (se explicitan luego) con asignación específica a obras de infraestructura económica y social y a financiar programas que incentiven el desarrollo económico en los gobiernos locales (educación, capacitación, ciencia y técnica, etc.).

Además de las fuentes de financiamiento del fondo que luego se explicitan, podrá recibir excedentes del Fondo Anticíclico cuando éste sobrepase niveles relativos predeterminados, para ser distribuidos según parámetros del FIS en períodos de recesión económica.

Fondo de Integración Territorial (FIT)

Los fondos del FIT se utilizan para promover la integración del territorio argentino, desarrollar las economías regionales e incentivar la descentralización de la población hacia el interior del país (y contención de la misma). Las transferencias de recursos deben asignarse a proyectos de gastos de capital que persigan esos objetivos. Participarían en él todas las provincias salvo CABA, y la provincia de Buenos Aires lo haría por la porción de su territorio que excluye al conurbano bonaerense.



Fuente: IERAL

Indicadores y Criterios de Distribución para los Fondos Provinciales

En la sección de diagnóstico de este informe se analizaron las características y consecuencias de la distribución de fondos federales entre las provincias. Allí se indicó que el principal inconveniente con el sistema actual de reparto reside en la notable heterogeneidad en los recursos per cápita recibidos por cada jurisdicción, situación que se hace evidente cuando se compara entre provincias con similares características socio-económicas y demográficas. Esta situación deriva en una también elevada heterogeneidad en el nivel de las erogaciones por habitante, induciendo con ello inequidades.

Si bien los criterios de reparto entre provincias que contiene la normativa actual son por lo general no explicitados, las dos variables que (implícitamente) explican en mayor medida el criterio de distribución adoptado son el PBG provincial por habitante y la densidad poblacional. Esto es, existe una distribución de fondos en parte devolutiva (relación directa con el PBG) y en parte igualadora de necesidades fiscales (relación inversa con la densidad poblacional), en el entendimiento que a menor densidad corresponden mayores erogaciones por habitante.

Por ende, las dos principales críticas que se pueden hacer a la situación actual es la falta de atención a la igualación de capacidades fiscales y la no inclusión de otros componentes reveladores de necesidad fiscal que no sea la densidad poblacional. A su vez, también podría mencionarse que aun cuando la porción de las transferencias federales condicionadas (con destino específico) es relativamente baja, tampoco se incluyen elementos que incentiven el buen uso de los recursos por parte de las jurisdicciones receptoras de transferencias.

Índices de participación en función de necesidades y capacidades fiscales

Dados los problemas existentes en términos de disponibilidad y/o calidad de cierta información necesaria, se considera conveniente concentrarse en una primera etapa principalmente en los aspectos relacionados con las *necesidades fiscales* de las provincias, puesto que ellas han sido, además, las tradicionalmente privilegiadas en anteriores normativas legales relacionadas con las transferencias federales. Con tal propósito se sugiere utilizar sólo información de fuentes confiables y no manipulables por las jurisdicciones subnacionales.

Además, se establecen las siguientes restricciones a los indicadores. Dados sus objetivos de integración territorial, en el FIT se excluye a CABA y al Conurbano (Buenas Aires disminuye su participación). En el FIS se incluye a CABA pero se emplea el mismo coeficiente que se aplica

para el reparto de la coparticipación (para el resto de las provincias se emplean los indicadores señalados previamente).⁹

Para la elaboración de los coeficientes de distribución del FIT y del FIS se propone emplear los siguientes indicadores:

- **Población:** La distribución en función de la participación en la Población garantiza cierta capacidad mínima para proveer servicios públicos en forma igualitaria por parte de todos los gobiernos subnacionales. Resulta, además, en un criterio básico para medir necesidades fiscales.
- **NBI:** El reparto relacionado con la cantidad de Habitantes en Hogares con NBI cumple también un doble papel: indica grados de capacidad fiscal, pues existe correlación negativa entre dicho indicador y la posibilidad de recaudar tributos por parte de un gobierno, pero a la vez también de necesidad fiscal, por cuanto en jurisdicciones con mayores problemas de NBI los gobiernos a cargo deben hacer un mayor esfuerzo en materia de erogaciones para alcanzar resultados similares a otras jurisdicciones con menores niveles de NBI, en términos de lo que este indicador intenta medir: condiciones educativas, sanitarias y habitacionales.
- **Superficie y Partes Iguales:** La inclusión de los indicadores participación en la Superficie y reparto en Partes Iguales intenta captar dos efectos que en otra normativa se intentaba capturar (imperfectamente) con el indicador Densidad Poblacional. Una jurisdicción con población pequeña y superficie extensa (baja densidad) tiene desventajas en términos de costos por habitante para proveer servicios públicos, puesto que se incrementan sus gastos relacionados con carreteras, comunicaciones y redes, es decir, todo aquello tendiente a "unir" a una población en un territorio extenso. Sin embargo, no capta adecuadamente el problema que puede tener una jurisdicción con población y territorio pequeño (podría ser el caso de Tierra del Fuego), en que se incrementan sus costos fijos por habitante por efecto de las diseconomías de escala¹⁰.
- **Distancia a CABA:** Debido a la elevada concentración económica en el área del Gran Buenos Aires y la estructura radial de las vías de transporte, la provisión de determinados servicios públicos y el desenvolvimiento de la actividad productiva (dependiente de la infraestructura pública) se encuentra en desventajas a medida que se aleja de la Capital Federal. Resulta necesario considerar esta variable (se toma la distancia entre ciudades capitales para elaborar el indicador) al establecer objetivos de integración territorial.

⁹ El coeficiente de distribución secundaria de CABA es 2,4%. Si se calculase el indicador igual que en las provincias sería de 5,8%, resultando en un aumento importante en las transferencias que percibiría con la reforma. No se lo considera viable políticamente.

¹⁰ El hecho que aún para atender a una población pequeña debe contar con un Poder Legislativo y Judicial con cierta estructura, con una determinada cantidad de ministerios en el Poder Ejecutivo, etc.

Indicadores de distribución de recursos

	Población (Censo 2010)	Distancia a CABA	NBI (Censo 2010)	Superficie	Partes iguales
BUENOS AIRES	39,15%	0,22%	35,12%	11,06%	4,35%
CATAMARCA	0,92%	4,23%	0,98%	3,69%	4,35%
CÓRDOBA	8,17%	2,61%	5,57%	5,95%	4,35%
CORRIENTES	2,46%	3,79%	3,64%	3,17%	4,35%
CHACO	2,62%	3,75%	4,71%	3,58%	4,35%
CHUBUT	1,30%	5,16%	1,20%	8,08%	4,35%
ENTRE RÍOS	3,06%	1,82%	2,72%	2,83%	4,35%
FORMOSA	1,32%	4,38%	2,49%	2,59%	4,35%
JUJUY	1,68%	6,10%	2,43%	1,91%	4,35%
LA PAMPA	0,78%	2,24%	0,37%	5,16%	4,35%
LA RIOJA	0,84%	4,32%	1,00%	3,23%	4,35%
MENDOZA	4,35%	4,01%	3,39%	5,35%	4,35%
MISIONES	2,78%	3,90%	4,26%	1,07%	4,35%
NEUQUÉN	1,39%	4,29%	1,58%	3,38%	4,35%
RÍO NEGRO	1,59%	3,57%	1,69%	7,30%	4,35%
SALTA	3,07%	5,98%	5,24%	5,59%	4,35%
SAN JUAN	1,70%	4,62%	1,63%	3,23%	4,35%
SAN LUIS	1,10%	3,03%	0,90%	2,76%	4,35%
SANTA CRUZ	0,73%	9,61%	0,61%	8,78%	4,35%
SANTA FE	7,87%	1,75%	5,93%	4,79%	4,35%
SGO. DEL ESTERO	2,26%	4,23%	3,46%	4,91%	4,35%
TUCUMÁN	3,60%	4,82%	4,40%	0,81%	4,35%
TIERRA DEL FUEGO	0,33%	11,58%	0,50%	0,77%	4,35%
C.A.B.A	6,95%	0,00%	6,19%	0,00%	0,00%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a INDEC.

Estructura de la Provincia de Buenos Aires En % del Total País

	Población (Censo 2010)	NBI (Censo 2010)	Superficie
Buenos Aires	38,9%	35,1%	8,21%
24 partidos del Gran Buenos Aires	24,7%	24,4%	0,10%
Interior de la provincia de Buenos Aires	14,2%	10,7%	8,11%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a INDEC.

En los Cuadros siguientes se exponen el valor de los indicadores seleccionados y los ponderadores escogidos.

Ponderación empleada en los Indicadores de los Fondos Provinciales

	Población (Censo 2010)	NBI (Censo 2010)	Superficie	Partes iguales	Distancia a CABA
FIS	30,0%	60,0%	5,0%	5,0%	0,0%
FIT	30,0%	60,0%	5,0%	0,0%	5,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En base a los datos previos se calculan los índices de distribución del FIT y FIS, como se expone en el siguiente cuadro. También se muestra el resto de los coeficientes empleados que ya han sido explicados previamente.

	Coeficientes secundarios empleados en la reforma				
	Ley 23.584	Cajas no Transferidas	Leyes Especiales que siguen (promedio)	FIT	FIS
BUENOS AIRES	21,21%	57,02%	17,88%	16,17%	34,80%
CATAMARCA	2,66%	0,00%	2,61%	1,65%	1,31%
CÓRDOBA	8,57%	12,61%	7,19%	8,83%	6,54%
CORRIENTES	3,59%	2,66%	4,00%	4,57%	3,42%
CHACO	4,82%	2,51%	4,47%	5,58%	4,15%
CHUBUT	1,53%	1,29%	2,65%	2,27%	1,79%
ENTRE RÍOS	4,72%	4,33%	4,57%	3,92%	3,01%
FORMOSA	3,52%	1,26%	3,69%	3,08%	2,32%
JUJUY	2,74%	0,00%	2,90%	3,24%	2,36%
LA PAMPA	1,81%	1,22%	2,15%	1,03%	0,96%
LA RIOJA	2,00%	0,00%	2,25%	1,61%	1,28%
MENDOZA	4,03%	0,00%	4,15%	5,31%	3,96%
MISIONES	3,19%	2,37%	3,96%	5,16%	3,80%
NEUQUÉN	1,68%	1,24%	2,97%	2,36%	1,82%
RÍO NEGRO	2,44%	0,00%	3,32%	2,70%	2,15%
SALTA	3,70%	0,00%	3,92%	6,45%	4,72%
SAN JUAN	3,26%	0,00%	3,48%	2,55%	1,93%
SAN LUIS	2,20%	0,00%	3,03%	1,55%	1,27%
SANTA CRUZ	1,53%	0,50%	2,52%	1,77%	1,29%
SANTA FE	8,63%	12,84%	7,37%	8,90%	6,60%
SGO. DEL ESTERO	3,99%	0,00%	4,14%	4,44%	3,33%
TUCUMÁN	4,59%	0,00%	4,34%	5,67%	4,12%
TIERRA DEL FUEGO	1,19%	0,17%	2,00%	1,19%	0,68%
C.A.B.A	2,40%	0,00%	0,43%	0,00%	2,40%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

3.3.4. Fondos Nacionales (Fondo ATN y Fondo Anticíclico)

Fondo de ATN

El Fondo de ATN tiene como finalidad atender situaciones imprevistas en las provincias (catástrofes y problemas financieros). El problema que presenta en los últimos años es que su distribución es manejada con total discrecionalidad por el gobierno nacional, no ya sólo en términos de la asignación entre provincias (por definición discrecional), sino en el hecho que se ha distribuido con regularidad sólo una pequeña proporción de los montos involucrados, acumulándose con el paso de tiempo montos importantes sin distribuir¹¹. En esta propuesta se

¹¹ Al primer semestre de 2013 solo se habían transferido \$70,2 millones del Fondo ATN.

plantea mantener el 1% de la masa coparticipable que según la Ley 23.548 se asigna al fondo ATN, y otras detracciones de menor cuantía con ese fin determinadas por Pactos Fiscales, pero reasignar la detracción del 2% que se aplica sobre el impuesto a las Ganancias para alimentar los ATN (de acuerdo a cuál mecanismo de reforma se aplique, definidos previamente).

Aunque se propone reformar su funcionamiento, utilizando sus recursos como préstamos para provincias con dificultades financieras, no ya como aportes no reintegrables, salvo que se trate de situaciones de catástrofes naturales. Los préstamos se realizarían condicionados a requisitos de responsabilidad fiscal, y se administrarían en el marco del Organismo Fiscal Federal.

Fondo Anticíclico

Con el objeto de que se pueda mantener un nivel de gasto público relativamente estable en el tiempo (en valores constantes), menos sujeto a los altibajos del ciclo económico, se propone la constitución de un Fondo Anticíclico previo a la distribución de los recursos coparticipables entre Nación y Provincias. Los objetivos son reducir la prociclicidad del gasto público, dar mayor previsibilidad a la política fiscal ante crisis económicas, morigerar fenómenos macro tipo “enfermedad holandesa” (evitando apreciaciones marcadas del tipo de cambio), entre otros.

Para evitar problemas de coordinación e incentivos en la aplicación de una política anticíclica, se considera conveniente que exista un único mecanismo de FA que involucre a ambos niveles de gobierno, en lugar de dejar librado a que cada provincia adopte (o no) un mecanismo compensador del ciclo.

Su constitución debe garantizar automaticidad y no generar mecanismos redistributivos que no sean los ya contemplados en la distribución de la coparticipación. Con esos fines se propone determinar el aporte al fondo como una detracción sobre los impuestos en función de la relación que existe entre el monto efectivo y tendencial, lo cual se puede obtener mediante un mecanismo de suavizado.

4. La viabilidad de las reformas

Otro aspecto clave de una reforma es su viabilidad. Para ello se identifican dos elementos. En primer lugar debe garantizar un resultado fiscal sustentable. En segundo lugar, por restricciones constitucionales la reforma debe lograr la aprobación de todas las provincias.

4.1. Efectos sobre la distribución primaria de la recaudación

Una vez cuantificados los efectos de los cambios que plantea la reforma en materia de deducciones se procede a determinar cómo queda la nueva masa coparticipable, comparando con la situación actual (tomando como referencia los datos de recaudación correspondientes al año 2013). El cuadro siguiente las agrupa de acuerdo al nivel de gobierno beneficiado.

Detracciones y Masa Coparticipable Clasificación según Jurisdicción		
	En Millones de \$	En % de Impuestos
Impuestos	550.050	100,00%
Detracciones Impuestos	184.656	33,57%
Nación	105.740	19,22%
Financiamiento AFIP (impuestos)	7.655	1,39%
Fondo Anticíclico (parte Nación)	2.213	0,40%
Leyes Especiales ANSES (sin 15%)	79.932	14,53%
Otras Leyes Especiales Nación	15.940	2,90%
Provincias	78.916	14,35%
Fondo Anticíclico (parte Provincias)	3.287	0,60%
Transferencias Seg. Social Prov.	7.892	1,43%
FIT	29.180	5,30%
FIS	23.934	4,35%
Otras Leyes Especiales Provincias	14.623	2,66%
Masa Coparticipable Bruta	365.394	66,43%
Fondo Compensador (suma fija)	550	0,10%
Transferencias ANSES (15%)	54.809	9,96%
Masa Coparticipable Neta	310.035	56,36%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Se aclara que estas deducciones son las que se aplican sobre los impuestos (determinan la masa coparticipable), quedando excluidas las que se aplican sobre la Seguridad Social y el Comercio Exterior para financiar la AFIP (ya han sido cuantificadas previamente).

Una vez determinada la masa coparticipable neta, se procede a la distribución entre Nación, Provincias y fondo ATN empleando los mismos criterios que establece el actual régimen de coparticipación (Ley 23.548).¹²

Distribución de la Masa Coparticipable Se mantiene mecanismo actual

¹² Debido al empleo de datos con leves diferencias (coparticipación y recaudación) en los cálculos se ajustan algunos valores para que los cambios solo reflejen el impacto de la reforma.

	En Millones de \$	En % de Impuestos	En % de la copa
Masa Coparticipable Neta	310.035	56,4%	100,0%
Nación	127.859	23,2%	41,2%
Tesoro Nacional	124.758	22,7%	40,2%
ATN	3.100	0,6%	1,0%
Provincias y CABA	182.177	33,1%	58,8%
CABA	4.340	0,8%	1,4%
Provincias	177.836	32,3%	57,4%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En base a estos resultados se puede evaluar el efecto neto que tienen las reformas sobre la distribución primaria consolidada entre Nación y Provincias, descomponiendo entre transferencias automáticas y discrecionales. Al cuantificar el total provincial se añaden los recursos destinados al Fondo Anticíclico que corresponden a provincias (en momentos de baja recaudación se utilizan automáticamente para estabilizar las transferencias) y los ATN. Los cuadros siguientes resumen estas comparaciones.

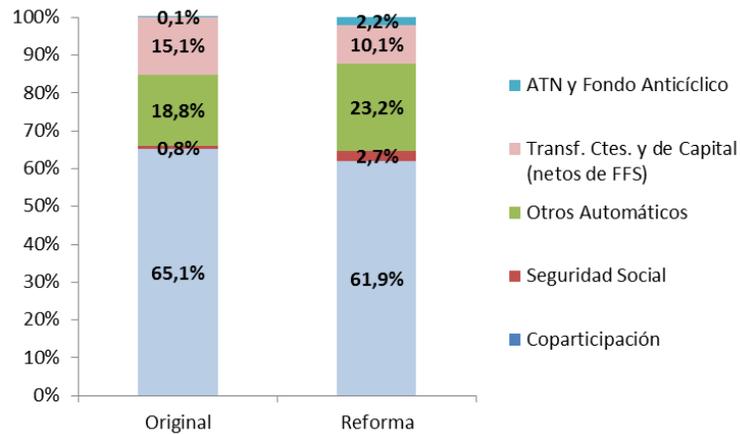
Transferencias Totales a Provincias				
En Millones de Pesos				
	Original	Reforma	Diferencia	Var %
Automáticos	232.537	258.355	25.818	11,1%
Coparticipación	178.562	182.177	3.615	2,0%
Seguridad Social	2.310	7.892	5.581	241,6%
Otros Automáticos	51.665	68.287	16.622	32,2%
Discrecionales	41.452	29.679	- 11.773	-28,4%
Transf. Ctes. y de Capital (netos de FFS)	41.452	29.679	- 11.773	-28,4%
ATN y Fondo Anticíclico	150	6.504	6.354	
Total a Provincias	274.139	294.538	20.399	7,4%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Transferencias Totales a Provincias			
En % del Total			
	Original	Reforma	Diferencia
Automáticos	84,8%	87,7%	2,9%
Coparticipación	65,1%	61,9%	-3,3%
Seguridad Social	0,8%	2,7%	1,8%
Otros Automáticos	18,8%	23,2%	4,3%
Discrecionales	15,1%	10,1%	-5,0%
Transf. Ctes. y de Capital (netos de FFS)	15,1%	10,1%	-5,0%
ATN y Fondo Anticíclico	0,1%	2,2%	2,2%
Total a Provincias	100,0%	100,0%	0,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Transferencias Totales a Provincias
En % del Total**



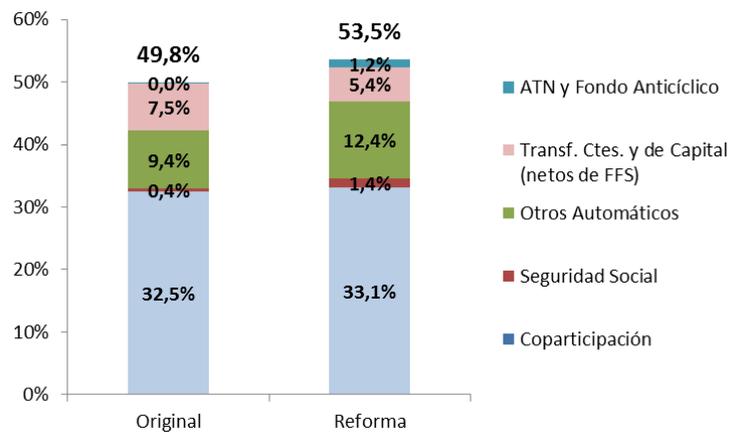
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Transferencias Totales a Provincias
En % de los Impuestos**

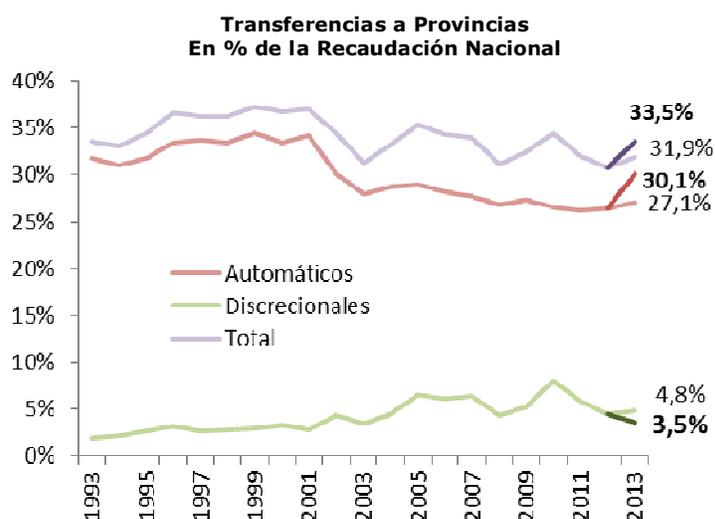
	Original	Reforma	Diferencia
Automáticos	42,3%	47,0%	4,7%
Coparticipación	32,5%	33,1%	0,7%
Seguridad Social	0,4%	1,4%	1,0%
Otros Automáticos	9,4%	12,4%	3,0%
Discrecionales	7,5%	5,4%	-2,1%
Transf. Ctes. y de Capital (netos de FFS)	7,5%	5,4%	-2,1%
ATN y Fondo Anticíclico	0,0%	1,2%	1,2%
Total a Provincias	49,8%	53,5%	3,7%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Transferencias Totales a Provincias
En % de los Impuestos**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

4.2. Efectos sobre el resultado fiscal en ambos niveles de gobierno

Al cambiar la distribución de la recaudación como consecuencia de la reforma, ceteris paribus, se modificarían los resultados fiscales tanto del gobierno nacional como del consolidado provincial. El cuadro siguiente muestra estos cambios, apreciando que las provincias ganan recursos por el equivalente al 0,74% del PIB (es mayor el aumento de las transferencias automáticas pero hay que recordar que una parte sustituye a transferencias discrecionales).

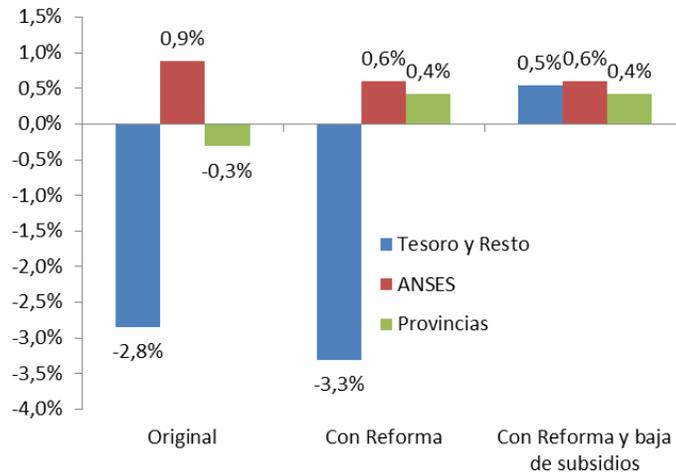
Efectos Fiscales de la Reforma		
	En Millones de \$	En % del PIB
Nación	-20.399	-0,74%
Tesoro y Resto	-12.705	-0,46%
ANSES	-7.694	-0,28%
Provincias	20.399	0,74%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

En el año 2013 tanto el gobierno nacional como los provinciales tuvieron déficit primario y financiero. En los cálculos del saldo nacional se excluyen la remisión de utilidades contables del BCRA al Tesoro Nacional (equivalen a 1,2% del PIB). El déficit del gobierno nacional se explica principalmente por la gran importancia de los subsidios económicos (representaron 4,8% del PIB).

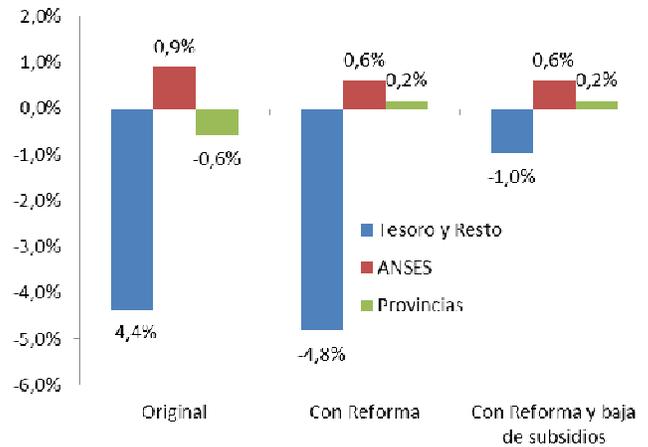
Como se aprecia en los siguientes gráficos, considerando el saldo primario, la reforma pasa a terreno positivo a las provincias, disminuye el superávit de la ANSES, y se agrava la situación del Tesoro (neto de utilidades del BCRA). Pero esta situación se puede resolver si se logra una fuerte reducción en los subsidios económicos. Si pasan a significar como máximo un 1% del PIB (como era hasta 2006), el Tesoro se encontraría también en terreno positivo. Con estos hechos y si se logra establecer una mayor credibilidad en la sustentabilidad de la política fiscal, y acceso al financiamiento voluntario local y externo para el sector público, se podría aprovechar este excedente para comenzar a bajar los impuestos más distorsivos, de manera gradual, y de esa manera mejorar las condiciones de competitividad de la economía.

**Resultado Primario (neto de utilidades del BCRA)
Año 2013 - En % del PIB**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Resultado Financiero (neto de utilidades del BCRA)
Año 2013 - En % del PIB**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

4.3. Cambios producidos en la distribución entre provincias

En este punto se analiza la distribución secundaria consolidada de recursos entre provincias que genera la reforma. Se comienza por identificar todas las transferencias involucradas y establecer los criterios de reparto entre las jurisdicciones subnacionales. Como lo refleja el siguiente cuadro, el principal componente sigue siendo la coparticipación federal. Por los argumentos ya esgrimidos sobre viabilidad política de la reforma, conservan la distribución actual (Ley 23.548). El mismo criterio se aplicará para el reparto de los ATN y el Fondo Anticíclico Provincial. Si bien estos dos últimos conceptos no son de transferencia automática (se acumulan en cuentas individuales), es conveniente considerarlos en el cálculo total de recursos transferidos (en algunos periodos no se perciben, pero son compensados con lo que sucede en momentos de crisis o cuando tienen lugar las condiciones que activan su transferencias, como en los ATN).

Recursos totales asignados a Provincias			
	En Millones de \$	En % del total	Distribución
Coparticipación	182.177	68,8%	Actual (Ley 23.548)
Transferencia Cajas Provinciales	7.892	3,0%	Población mayor 65 años
Otras Leyes Especiales	15.173	5,7%	Actuales
FIT	29.180	11,0%	Nueva (FIT)
FIS	23.934	9,0%	Nueva (FIS)
ATN	3.217	1,2%	Ley 23.548
Fondo Anticíclico Provincias	3.287	1,2%	Ley 23.548
Total	264.859	100,0%	

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea en base a MECON.

Y

a se ha mencionado que algunas leyes especiales se mantienen con la reforma (Combustibles y Bienes Personales, principalmente), y sus actuales coeficientes de distribución secundaria, que respetan formas objetivas. En el caso de las transferencias a las Cajas Provinciales no Transferidas se reparte por población de referencia (ver justificación previa). En donde se introducen nuevos indicadores es en los nuevos Fondos Provinciales, situación tratada previamente.

En base a los recursos a distribuir y los coeficientes de reparto propuestos previamente se puede simular cual hubiera sido la distribución total de recursos automáticos durante el año 2013 entre las jurisdicciones provinciales. El siguiente cuadro resume los cambios en la distribución de los recursos automáticos como porcentaje de la recaudación tributaria nacional.

Distribución de recursos automáticos

En % de la recaudación total				
	Actual	Reforma	Dif. pp	Var %
BUENOS AIRES	5,2%	7,0%	1,83%	35,1%
CATAMARCA	0,7%	0,7%	0,00%	0,4%
CÓRDOBA	2,4%	2,6%	0,23%	9,8%
CORRIENTES	1,0%	1,1%	0,11%	10,2%
CHACO	1,4%	1,5%	0,11%	8,5%
CHUBUT	0,4%	0,5%	0,08%	17,8%
ENTRE RÍOS	1,3%	1,4%	0,06%	4,9%
FORMOSA	1,0%	1,0%	0,04%	4,4%
JUJUY	0,8%	0,8%	0,06%	8,0%
LA PAMPA	0,5%	0,5%	0,01%	2,5%
LA RIOJA	0,5%	0,6%	0,02%	4,0%
MENDOZA	1,1%	1,3%	0,13%	11,3%
MISIONES	0,9%	1,1%	0,15%	16,5%
NEUQUÉN	0,5%	0,6%	0,08%	15,6%
RÍO NEGRO	0,7%	0,7%	0,06%	9,2%
SALTA	1,1%	1,2%	0,18%	16,5%
SAN JUAN	0,9%	0,9%	0,03%	3,0%
SAN LUIS	0,6%	0,6%	0,01%	2,4%
SANTA CRUZ	0,4%	0,5%	0,05%	11,6%
SANTA FE	2,4%	2,6%	0,23%	9,4%
SGO. DEL ESTERO	1,1%	1,2%	0,08%	7,1%
TUCUMÁN	1,3%	1,4%	0,11%	8,7%
TIERRA DEL FUEGO	0,3%	0,4%	0,02%	7,4%
C.A.B.A	0,5%	0,6%	0,07%	12,9%
Total	27,1%	30,9%	3,76%	13,9%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Si bien puede observarse una fuerte mejora para la provincia de Buenos Aires, deben considerarse dos aclaraciones importantes: 1) Se trata de una jurisdicción fuertemente castigada por el actual sistema de transferencias, especialmente por la existencia del Fondo del Conurbano; 2) Los habitantes del Gran Buenos Aires se supone que sufrirán el mayor ajuste del país en materia de tarifas de servicios públicos (agua, gas, electricidad, transporte), de modo que podrán existir efectos parcialmente compensadores entre una reforma (fiscal) y la otra (subsidios económicos).

Como en la comparación entre la situación original y con reforma se plantea un desplazamiento de recursos discrecionales a automáticos, para una comparación global es necesario establecer supuestos sobre la distribución de los primeros en la situación base. Con ese fin se podría tomar la distribución efectiva (último dato disponible corresponde a 2012). Pero, como ya se mostró, estos coeficientes mostraron una alta variabilidad, por lo que puede

resultar más conveniente presentarlos en base a un promedio de los últimos cinco años. Ambas opciones tiene el defecto de que convalidan una distribución que puede estar lejos de lo que surgiría de aplicar criterios de reparto más objetivos, por eso se plantea una tercera posibilidad, que es la de suponer la misma distribución que la de la coparticipación para dichos envíos discrecionales en el caso base. El siguiente cuadro muestra estas opciones.

**Criterios para suponer distribución de transferencias discrecionales en el pasado
Sólo para comparación con situación con reforma**

	Ley 23.548	Efectiva 2012	Promedio 2008-12
BUENOS AIRES	21,3%	23,3%	27,7%
CATAMARCA	2,7%	1,1%	0,7%
CÓRDOBA	8,6%	4,9%	7,3%
CORRIENTES	3,6%	1,8%	1,6%
CHACO	4,8%	8,2%	6,7%
CHUBUT	1,5%	1,1%	1,1%
ENTRE RÍOS	4,7%	5,2%	4,7%
FORMOSA	3,5%	6,0%	3,6%
JUJUY	2,7%	5,9%	4,6%
LA PAMPA	1,8%	1,2%	1,4%
LA RIOJA	2,0%	3,3%	3,5%
MENDOZA	4,0%	3,6%	3,0%
MISIONES	3,2%	5,1%	4,2%
NEUQUÉN	1,7%	2,0%	1,6%
RÍO NEGRO	2,4%	1,7%	1,7%
SALTA	3,7%	3,0%	2,5%
SAN JUAN	3,3%	1,8%	2,2%
SAN LUIS	2,2%	0,5%	0,5%
SANTA CRUZ	1,5%	2,5%	6,0%
SANTA FE	8,6%	5,8%	4,5%
SGO. DEL ESTERO	4,0%	3,4%	3,6%
TUCUMÁN	4,6%	6,1%	5,4%
TIERRA DEL FUEGO	1,2%	0,7%	0,7%
C.A.B.A	2,4%	1,9%	1,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Estas posibilidades dan lugar a tres simulaciones posibles, que se resumen a continuación. En cada caso, los primeros dos cuadros muestran la situación original y con reforma. Y un tercero expone los resultados comparativos.

Caso A: Reparto de las Transferencias Discrecionales en caso base según Ley 23.548

**Distribución de las Transferencias a Provincias en la Situación Original
Reparto de las Transferencias Discrecionales según Ley 23.548**

	Copa	LE	FFS	TD siguen	TD no siguen	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-3y5
	1	2	3	4	5			
BUENOS AIRES	38.017	4.666	2.053	6.319	2.507	44.737	53.562	47.243
CATAMARCA	4.737	1.197	256	787	312	6.190	7.289	6.502
CÓRDOBA	15.327	4.275	828	2.547	1.011	20.430	23.988	21.440
CORRIENTES	6.403	2.099	346	1.064	422	8.848	10.334	9.270
CHACO	8.574	2.558	463	1.425	565	11.595	13.585	12.160
CHUBUT	2.732	946	148	454	180	3.825	4.459	4.005
ENTRE RÍOS	8.427	2.387	455	1.401	556	11.269	13.225	11.824
FORMOSA	6.253	1.779	338	1.039	412	8.370	9.821	8.782
JUJUY	4.897	1.452	264	814	323	6.614	7.751	6.937
LA PAMPA	3.234	875	175	538	213	4.284	5.035	4.497
LA RIOJA	3.565	958	193	593	235	4.715	5.543	4.950
MENDOZA	7.201	2.072	389	1.197	475	9.662	11.333	10.137
MISIONES	5.689	1.936	307	946	375	7.933	9.253	8.308
NEUQUÉN	2.989	1.048	161	497	197	4.198	4.892	4.395
RÍO NEGRO	4.334	1.292	234	720	286	5.860	6.866	6.146
SALTA	6.602	2.142	357	1.097	435	9.100	10.633	9.535
SAN JUAN	5.817	1.537	314	967	384	7.668	9.019	8.052
SAN LUIS	3.926	1.118	212	653	259	5.257	6.168	5.515
SANTA CRUZ	2.716	876	147	451	179	3.739	4.369	3.918
SANTA FE	15.436	4.429	834	2.566	1.018	20.699	24.282	21.716
SGO. DEL ESTERO	7.105	2.082	384	1.181	468	9.571	11.220	10.039
TUCUMÁN	8.201	2.386	443	1.363	541	11.030	12.933	11.570
TIERRA DEL FUEGO	2.127	635	115	354	140	2.877	3.371	3.017
C.A.B.A	4.254	65	230	707	281	4.549	5.537	4.830
Total	178.562	44.810	9.644	29.679	11.773	233.017	274.469	244.790

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Distribución de las Transferencias a Provincias en la Situación con Reforma
Reparto de las Transferencias Discrecionales según Ley 23.548

	Copa	LE	FIS	FIT	FA y ATN	Total 6-10
	6	7	8	9	10	
BUENOS AIRES	38.787	7.230	8.329	4.719	1.385	60.449
CATAMARCA	4.833	418	314	481	173	6.217
CÓRDOBA	15.637	2.100	1.565	2.577	558	22.437
CORRIENTES	6.532	835	817	1.334	233	9.752
CHACO	8.747	895	993	1.630	312	12.578
CHUBUT	2.787	527	429	662	100	4.505
ENTRE RÍOS	8.597	1.054	721	1.145	307	11.824
FORMOSA	6.379	681	555	899	228	8.741
JUJUY	4.996	460	564	945	178	7.144
LA PAMPA	3.300	444	230	300	118	4.392
LA RIOJA	3.637	362	306	471	130	4.906
MENDOZA	7.347	646	948	1.548	262	10.751
MISIONES	5.804	818	909	1.505	207	9.243
NEUQUÉN	3.049	571	435	690	109	4.854
RÍO NEGRO	4.422	520	514	788	158	6.402
SALTA	6.735	615	1.131	1.883	240	10.604
SAN JUAN	5.935	544	463	743	212	7.896
SAN LUIS	4.006	477	304	452	143	5.382
SANTA CRUZ	2.771	480	308	515	99	4.173
SANTA FE	15.749	2.145	1.580	2.598	562	22.634
SGO. DEL ESTERO	7.248	647	797	1.295	259	10.246
TUCUMÁN	8.367	678	987	1.654	299	11.984
TIERRA DEL FUEGO	2.170	331	162	348	77	3.089
C.A.B.A	4.340	66	574	-	155	5.136
Total	182.177	23.544	23.934	29.180	6.504	265.339

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Cambios en la distribución de las Transferencias a Provincias
Reparto de las Transferencias Discrecionales según Ley 23.548

	Coeficientes Secundarios Totales					Montos Transferidos Totales				
	Actual		Nueva	Cambio en relativos		Actual		Nueva	Cambio Nominal	
	Total 1-3	Total 1-5	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-3	Total 1-3y5	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-3y5
BUENOS AIRES	19,2%	19,5%	22,8%	18,7%	16,7%	44.737	47.243	60.449	35,1%	28,0%
CATAMARCA	2,7%	2,7%	2,3%	-11,8%	-11,8%	6.190	6.502	6.217	0,4%	-4,4%
CÓRDOBA	8,8%	8,7%	8,5%	-3,6%	-3,2%	20.430	21.440	22.437	9,8%	4,7%
CORRIENTES	3,8%	3,8%	3,7%	-3,2%	-2,4%	8.848	9.270	9.752	10,2%	5,2%
CHACO	5,0%	4,9%	4,7%	-4,7%	-4,2%	11.595	12.160	12.578	8,5%	3,4%
CHUBUT	1,6%	1,6%	1,7%	3,4%	4,5%	3.825	4.005	4.505	17,8%	12,5%
ENTRE RÍOS	4,8%	4,8%	4,5%	-7,9%	-7,5%	11.269	11.824	11.824	4,9%	0,0%
FORMOSA	3,6%	3,6%	3,3%	-8,3%	-7,9%	8.370	8.782	8.741	4,4%	-0,5%
JUJUY	2,8%	2,8%	2,7%	-5,1%	-4,7%	6.614	6.937	7.144	8,0%	3,0%
LA PAMPA	1,8%	1,8%	1,7%	-10,0%	-9,8%	4.284	4.497	4.392	2,5%	-2,3%
LA RIOJA	2,0%	2,0%	1,8%	-8,6%	-8,5%	4.715	4.950	4.906	4,0%	-0,9%
MENDOZA	4,1%	4,1%	4,1%	-2,3%	-1,9%	9.662	10.137	10.751	11,3%	6,1%
MISIONES	3,4%	3,4%	3,5%	2,3%	3,3%	7.933	8.308	9.243	16,5%	11,3%
NEUQUÉN	1,8%	1,8%	1,8%	1,5%	2,6%	4.198	4.395	4.854	15,6%	10,4%
RÍO NEGRO	2,5%	2,5%	2,4%	-4,1%	-3,6%	5.860	6.146	6.402	9,2%	4,2%
SALTA	3,9%	3,9%	4,0%	2,3%	3,2%	9.100	9.535	10.604	16,5%	11,2%
SAN JUAN	3,3%	3,3%	3,0%	-9,6%	-9,4%	7.668	8.052	7.896	3,0%	-1,9%
SAN LUIS	2,3%	2,2%	2,0%	-10,1%	-9,7%	5.257	5.515	5.382	2,4%	-2,4%
SANTA CRUZ	1,6%	1,6%	1,6%	-2,0%	-1,2%	3.739	3.918	4.173	11,6%	6,5%
SANTA FE	8,9%	8,8%	8,5%	-4,0%	-3,6%	20.699	21.716	22.634	9,4%	4,2%
SGO. DEL ESTERO	4,1%	4,1%	3,9%	-6,0%	-5,5%	9.571	10.039	10.246	7,1%	2,1%
TUCUMÁN	4,7%	4,7%	4,5%	-4,6%	-4,2%	11.030	11.570	11.984	8,7%	3,6%
TIERRA DEL FUEGO	1,2%	1,2%	1,2%	-5,7%	-5,2%	2.877	3.017	3.089	7,4%	2,4%
C.A.B.A	2,0%	2,0%	1,9%	-0,9%	-4,1%	4.549	4.830	5.136	12,9%	6,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	233.017	244.790	265.339	13,9%	8,4%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Caso B: Reparto de las Transferencias Discrecionales en caso base según Distribución Efectiva en 2012

Distribución de las Transferencias a Provincias en la Situación Original Reparto de las Transferencias Discrecionales según distribución efectiva en 2012

	Copa	LE	FFS	TD siguen	TD no siguen	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-3y5
	1	2	3	4	5			
BUENOS AIRES	38.017	4.666	2.053	6.907	2.740	44.737	54.384	47.477
CATAMARCA	4.737	1.197	256	326	129	6.190	6.645	6.319
CÓRDOBA	15.327	4.275	828	1.454	577	20.430	22.460	21.006
CORRIENTES	6.403	2.099	346	528	210	8.848	9.586	9.057
CHACO	8.574	2.558	463	2.425	962	11.595	14.982	12.557
CHUBUT	2.732	946	148	336	133	3.825	4.294	3.958
ENTRE RÍOS	8.427	2.387	455	1.536	609	11.269	13.414	11.878
FORMOSA	6.253	1.779	338	1.783	707	8.370	10.860	9.077
JUJUY	4.897	1.452	264	1.763	700	6.614	9.077	7.313
LA PAMPA	3.234	875	175	343	136	4.284	4.763	4.420
LA RIOJA	3.565	958	193	993	394	4.715	6.102	5.109
MENDOZA	7.201	2.072	389	1.061	421	9.662	11.144	10.083
MISIONES	5.689	1.936	307	1.511	599	7.933	10.043	8.532
NEUQUÉN	2.989	1.048	161	592	235	4.198	5.025	4.433
RÍO NEGRO	4.334	1.292	234	506	201	5.860	6.567	6.061
SALTA	6.602	2.142	357	887	352	9.100	10.340	9.452
SAN JUAN	5.817	1.537	314	536	213	7.668	8.416	7.881
SAN LUIS	3.926	1.118	212	145	57	5.257	5.459	5.314
SANTA CRUZ	2.716	876	147	740	293	3.739	4.772	4.032
SANTA FE	15.436	4.429	834	1.725	684	20.699	23.108	21.383
SGO. DEL ESTERO	7.105	2.082	384	1.000	396	9.571	10.967	9.967
TUCUMÁN	8.201	2.386	443	1.803	715	11.030	13.548	11.745
TIERRA DEL FUEGO	2.127	635	115	218	86	2.877	3.181	2.963
C.A.B.A	4.254	65	230	561	223	4.549	5.333	4.772
Total	178.562	44.810	9.644	29.679	11.773	233.017	274.469	244.790

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Distribución de las Transferencias a Provincias en la Situación con Reforma
Reparto de las Transferencias Discrecionales según distribución efectiva en 2012

	Copa 6	LE 7	FIS 8	FIT 9	FA y ATN 10	Total 6-10
BUENOS AIRES	38.787	7.230	8.329	4.719	1.385	60.449
CATAMARCA	4.833	418	314	481	173	6.217
CÓRDOBA	15.637	2.100	1.565	2.577	558	22.437
CORRIENTES	6.532	835	817	1.334	233	9.752
CHACO	8.747	895	993	1.630	312	12.578
CHUBUT	2.787	527	429	662	100	4.505
ENTRE RÍOS	8.597	1.054	721	1.145	307	11.824
FORMOSA	6.379	681	555	899	228	8.741
JUJUY	4.996	460	564	945	178	7.144
LA PAMPA	3.300	444	230	300	118	4.392
LA RIOJA	3.637	362	306	471	130	4.906
MENDOZA	7.347	646	948	1.548	262	10.751
MISIONES	5.804	818	909	1.505	207	9.243
NEUQUÉN	3.049	571	435	690	109	4.854
RÍO NEGRO	4.422	520	514	788	158	6.402
SALTA	6.735	615	1.131	1.883	240	10.604
SAN JUAN	5.935	544	463	743	212	7.896
SAN LUIS	4.006	477	304	452	143	5.382
SANTA CRUZ	2.771	480	308	515	99	4.173
SANTA FE	15.749	2.145	1.580	2.598	562	22.634
SGO. DEL ESTERO	7.248	647	797	1.295	259	10.246
TUCUMÁN	8.367	678	987	1.654	299	11.984
TIERRA DEL FUEGO	2.170	331	162	348	77	3.089
C.A.B.A	4.340	66	574	-	155	5.136
Total	182.177	23.544	23.934	29.180	6.504	265.339

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Cambios en la Distribución de las Transferencias a Provincias
Reparto de las Transferencias Discrecionales según distribución efectiva en 2012

	Coeficientes Secundarios Totales					Montos Transferidos Totales				
	Actual		Nueva	Cambio en relativos		Actual		Nueva	Cambio Nominal	
	Total 1-3	Total 1-5	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-3	Total 1-3y5	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-3y5
BUENOS AIRES	19,2%	19,8%	22,8%	18,7%	15,0%	44.737	47.477	60.449	35,1%	27,3%
CATAMARCA	2,7%	2,4%	2,3%	-11,8%	-3,2%	6.190	6.319	6.217	0,4%	-1,6%
CÓRDOBA	8,8%	8,2%	8,5%	-3,6%	3,3%	20.430	21.006	22.437	9,8%	6,8%
CORRIENTES	3,8%	3,5%	3,7%	-3,2%	5,2%	8.848	9.057	9.752	10,2%	7,7%
CHACO	5,0%	5,5%	4,7%	-4,7%	-13,2%	11.595	12.557	12.578	8,5%	0,2%
CHUBUT	1,6%	1,6%	1,7%	3,4%	8,5%	3.825	3.958	4.505	17,8%	13,8%
ENTRE RÍOS	4,8%	4,9%	4,5%	-7,9%	-8,8%	11.269	11.878	11.824	4,9%	-0,5%
FORMOSA	3,6%	4,0%	3,3%	-8,3%	-16,7%	8.370	9.077	8.741	4,4%	-3,7%
JUJUY	2,8%	3,3%	2,7%	-5,1%	-18,6%	6.614	7.313	7.144	8,0%	-2,3%
LA PAMPA	1,8%	1,7%	1,7%	-10,0%	-4,6%	4.284	4.420	4.392	2,5%	-0,6%
LA RIOJA	2,0%	2,2%	1,8%	-8,6%	-16,8%	4.715	5.109	4.906	4,0%	-4,0%
MENDOZA	4,1%	4,1%	4,1%	-2,3%	-0,2%	9.662	10.083	10.751	11,3%	6,6%
MISIONES	3,4%	3,7%	3,5%	2,3%	-4,8%	7.933	8.532	9.243	16,5%	8,3%
NEUQUÉN	1,8%	1,8%	1,8%	1,5%	-0,1%	4.198	4.433	4.854	15,6%	9,5%
RÍO NEGRO	2,5%	2,4%	2,4%	-4,1%	0,8%	5.860	6.061	6.402	9,2%	5,6%
SALTA	3,9%	3,8%	4,0%	2,3%	6,1%	9.100	9.452	10.604	16,5%	12,2%
SAN JUAN	3,3%	3,1%	3,0%	-9,6%	-2,9%	7.668	7.881	7.896	3,0%	0,2%
SAN LUIS	2,3%	2,0%	2,0%	-10,1%	2,0%	5.257	5.314	5.382	2,4%	1,3%
SANTA CRUZ	1,6%	1,7%	1,6%	-2,0%	-9,5%	3.739	4.032	4.173	11,6%	3,5%
SANTA FE	8,9%	8,4%	8,5%	-4,0%	1,3%	20.699	21.383	22.634	9,4%	5,9%
SGO. DEL ESTERO	4,1%	4,0%	3,9%	-6,0%	-3,4%	9.571	9.967	10.246	7,1%	2,8%
TUCUMÁN	4,7%	4,9%	4,5%	-4,6%	-8,5%	11.030	11.745	11.984	8,7%	2,0%
TIERRA DEL FUEGO	1,2%	1,2%	1,2%	-5,7%	0,4%	2.877	2.963	3.089	7,4%	4,2%
C.A.B.A	2,0%	1,9%	1,9%	-0,9%	-0,4%	4.549	4.772	5.136	12,9%	7,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	233.017	244.790	265.339	13,9%	8,4%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Caso C: Reparto de las Transferencias Discrecionales en caso base según promedio 5 años

**Distribución de las Transferencias a Provincias en la Situación Original
Reparto de las Transferencias Discrecionales según promedio 5 años**

	Copa	LE	FFS	TD siguen	TD no siguen	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-3y5
	1	2	3	4	5			
BUENOS AIRES	38.017	4.666	2.053	8.215	3.259	44.737	56.211	47.996
CATAMARCA	4.737	1.197	256	207	82	6.190	6.479	6.272
CÓRDOBA	15.327	4.275	828	2.157	856	20.430	23.442	21.285
CORRIENTES	6.403	2.099	346	471	187	8.848	9.506	9.035
CHACO	8.574	2.558	463	1.976	784	11.595	14.355	12.379
CHUBUT	2.732	946	148	334	133	3.825	4.292	3.958
ENTRE RÍOS	8.427	2.387	455	1.390	551	11.269	13.210	11.820
FORMOSA	6.253	1.779	338	1.075	426	8.370	9.871	8.796
JUJUY	4.897	1.452	264	1.378	547	6.614	8.538	7.160
LA PAMPA	3.234	875	175	415	165	4.284	4.864	4.449
LA RIOJA	3.565	958	193	1.044	414	4.715	6.174	5.130
MENDOZA	7.201	2.072	389	894	355	9.662	10.911	10.017
MISIONES	5.689	1.936	307	1.242	493	7.933	9.667	8.425
NEUQUÉN	2.989	1.048	161	464	184	4.198	4.846	4.382
RÍO NEGRO	4.334	1.292	234	504	200	5.860	6.564	6.060
SALTA	6.602	2.142	357	734	291	9.100	10.126	9.391
SAN JUAN	5.817	1.537	314	652	259	7.668	8.579	7.927
SAN LUIS	3.926	1.118	212	138	55	5.257	5.449	5.311
SANTA CRUZ	2.716	876	147	1.781	707	3.739	6.226	4.445
SANTA FE	15.436	4.429	834	1.344	533	20.699	22.575	21.232
SGO. DEL ESTERO	7.105	2.082	384	1.067	423	9.571	11.062	9.994
TUCUMÁN	8.201	2.386	443	1.594	632	11.030	13.256	11.662
TIERRA DEL FUEGO	2.127	635	115	218	86	2.877	3.182	2.964
C.A.B.A	4.254	65	230	384	152	4.549	5.085	4.701
Total	178.562	44.810	9.644	29.679	11.773	233.017	274.469	244.790

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Distribución de las Transferencias a Provincias en la Situación con Reforma
Reparto de las Transferencias Discrecionales según promedio 5 años**

	Copa 6	LE 7	FIS 8	FIT 9	FA y ATN 10	Total 6-10
BUENOS AIRES	38.787	7.230	8.329	4.719	1.385	60.449
CATAMARCA	4.833	418	314	481	173	6.217
CÓRDOBA	15.637	2.100	1.565	2.577	558	22.437
CORRIENTES	6.532	835	817	1.334	233	9.752
CHACO	8.747	895	993	1.630	312	12.578
CHUBUT	2.787	527	429	662	100	4.505
ENTRE RÍOS	8.597	1.054	721	1.145	307	11.824
FORMOSA	6.379	681	555	899	228	8.741
JUJUY	4.996	460	564	945	178	7.144
LA PAMPA	3.300	444	230	300	118	4.392
LA RIOJA	3.637	362	306	471	130	4.906
MENDOZA	7.347	646	948	1.548	262	10.751
MISIONES	5.804	818	909	1.505	207	9.243
NEUQUÉN	3.049	571	435	690	109	4.854
RÍO NEGRO	4.422	520	514	788	158	6.402
SALTA	6.735	615	1.131	1.883	240	10.604
SAN JUAN	5.935	544	463	743	212	7.896
SAN LUIS	4.006	477	304	452	143	5.382
SANTA CRUZ	2.771	480	308	515	99	4.173
SANTA FE	15.749	2.145	1.580	2.598	562	22.634
SGO. DEL ESTERO	7.248	647	797	1.295	259	10.246
TUCUMÁN	8.367	678	987	1.654	299	11.984
TIERRA DEL FUEGO	2.170	331	162	348	77	3.089
C.A.B.A	4.340	66	574	-	155	5.136
Total	182.177	23.544	23.934	29.180	6.504	265.339

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Cambios en la Distribución de las Transferencias a Provincias Reparto de las Transferencias Discrecionales según promedio 5 años

	Coeficientes Secundarios Totales					Montos Transferidos Totales						
	Actual		Nueva		Cambio en relativos		Actual		Nueva		Cambio Nominal	
	Total 1-3	Total 1-5	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-5	Total 1-3	Total 1-3y5	Total 6-10	Total 1-3	Total 1-3y5	Total 1-3	Total 1-3y5
BUENOS AIRES	19,2%	20,5%	22,8%	18,7%	11,2%	44.737	47.996	60.449	35,1%	25,9%		
CATAMARCA	2,7%	2,4%	2,3%	-11,8%	-0,7%	6.190	6.272	6.217	0,4%	-0,9%		
CÓRDOBA	8,8%	8,5%	8,5%	-3,6%	-1,0%	20.430	21.285	22.437	9,8%	5,4%		
CORRIENTES	3,8%	3,5%	3,7%	-3,2%	6,1%	8.848	9.035	9.752	10,2%	7,9%		
CHACO	5,0%	5,2%	4,7%	-4,7%	-9,4%	11.595	12.379	12.578	8,5%	1,6%		
CHUBUT	1,6%	1,6%	1,7%	3,4%	8,6%	3.825	3.958	4.505	17,8%	13,8%		
ENTRE RÍOS	4,8%	4,8%	4,5%	-7,9%	-7,4%	11.269	11.820	11.824	4,9%	0,0%		
FORMOSA	3,6%	3,6%	3,3%	-8,3%	-8,4%	8.370	8.796	8.741	4,4%	-0,6%		
JUJUY	2,8%	3,1%	2,7%	-5,1%	-13,5%	6.614	7.160	7.144	8,0%	-0,2%		
LA PAMPA	1,8%	1,8%	1,7%	-10,0%	-6,6%	4.284	4.449	4.392	2,5%	-1,3%		
LA RIOJA	2,0%	2,2%	1,8%	-8,6%	-17,8%	4.715	5.130	4.906	4,0%	-4,4%		
MENDOZA	4,1%	4,0%	4,1%	-2,3%	1,9%	9.662	10.017	10.751	11,3%	7,3%		
MISIONES	3,4%	3,5%	3,5%	2,3%	-1,1%	7.933	8.425	9.243	16,5%	9,7%		
NEUQUÉN	1,8%	1,8%	1,8%	1,5%	3,6%	4.198	4.382	4.854	15,6%	10,8%		
RÍO NEGRO	2,5%	2,4%	2,4%	-4,1%	0,9%	5.860	6.060	6.402	9,2%	5,6%		
SALTA	3,9%	3,7%	4,0%	2,3%	8,3%	9.100	9.391	10.604	16,5%	12,9%		
SAN JUAN	3,3%	3,1%	3,0%	-9,6%	-4,8%	7.668	7.927	7.896	3,0%	-0,4%		
SAN LUIS	2,3%	2,0%	2,0%	-10,1%	2,2%	5.257	5.311	5.382	2,4%	1,3%		
SANTA CRUZ	1,6%	2,3%	1,6%	-2,0%	-30,7%	3.739	4.445	4.173	11,6%	-6,1%		
SANTA FE	8,9%	8,2%	8,5%	-4,0%	3,7%	20.699	21.232	22.634	9,4%	6,6%		
SGO. DEL ESTERO	4,1%	4,0%	3,9%	-6,0%	-4,2%	9.571	9.994	10.246	7,1%	2,5%		
TUCUMÁN	4,7%	4,8%	4,5%	-4,6%	-6,5%	11.030	11.662	11.984	8,7%	2,8%		
TIERRA DEL FUEGO	1,2%	1,2%	1,2%	-5,7%	0,4%	2.877	2.964	3.089	7,4%	4,2%		
C.A.B.A	2,0%	1,9%	1,9%	-0,9%	4,5%	4.549	4.701	5.136	12,9%	9,2%		
Total	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	233.017	244.790	265.339	13,9%	8,4%		

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

4.4. Efectos per cápita de la reforma en el reparto entre provincias

En este punto se evalúa el efecto de la reforma sobre las transferencias automáticas per cápita que percibe cada provincia. Como ya se ha explicado en este trabajo, un problema que debe atender una reforma es la elevada disparidad que presentan las transferencias actuales (presentan valores muy heterogéneos cuando se consideran provincias similares). A continuación se muestran los efectos de la reforma propuesta, tomado como base de comparación la situación inicial y según dos agrupamientos posibles de provincias (IERAL y Nuñez Miñana/Porto)

4.4.1. Clasificación según situación inicial

Si se ordenan las provincias según su situación inicial se advierte que las que más crecen son las que menos transferencias automáticas reciben bajo los criterios actuales de distribución. Observando el gráfico se advierte que la provincia de Buenos Aires es la que menos recibe originalmente (excluyendo a CABA que constituye un caso especial) y la que más crece con la nueva situación, lo que se explica en gran medida por la eliminación del problema del Fondo del Conurbano (aún cuando dicha provincia participa parcialmente en el FIT). También se advierte que el resto de provincias grandes (Córdoba, Santa Fe y Mendoza) son las que le siguen (menor ingreso, mayor aumento), pero situándose un poco por debajo de la tendencia del resto de las provincias. Dada su elevada capacidad de generar recursos propios en términos relativos esta situación es razonable. Un caso particular es el de Santa Cruz, que si bien crece por encima de la tendencia hay que considerar que bajo un esquema más transparente de transferencias discrecionales (o un cambio de Gobierno) muy probablemente recibirían mucho menos dinero por este concepto (no reflejado en algunos de estos cálculos), compensando total o parcialmente el aumento señalado, como puede observarse cuando se utiliza la información sobre transferencias discrecionales de los últimos 5 años.

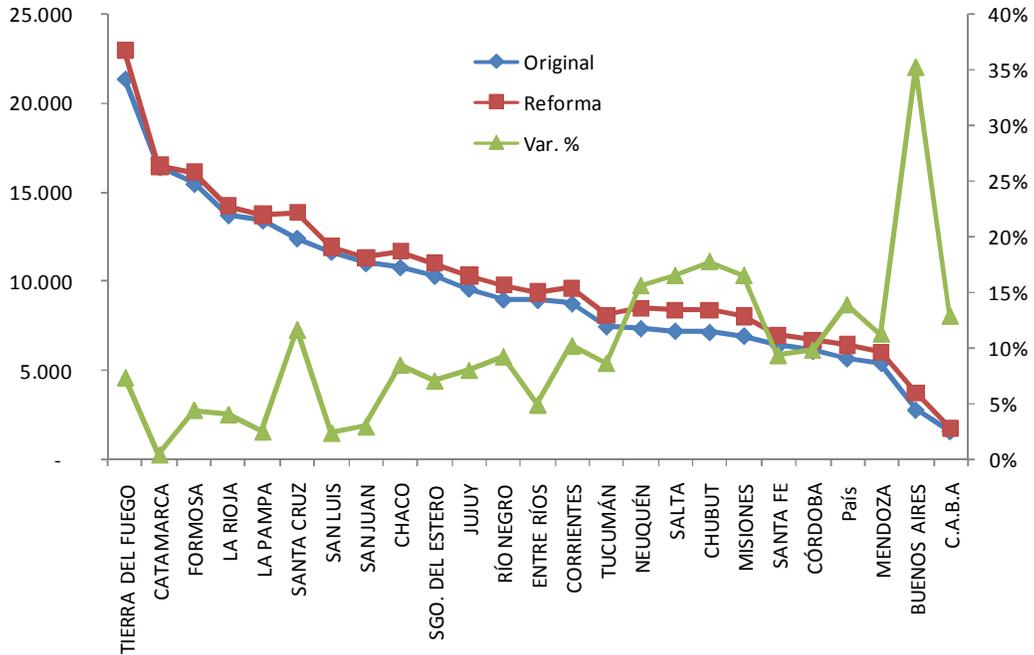
**Transferencias automáticas per cápita
Efectos de la Reforma**

	Original	Reforma	Var. %
TIERRA DEL FUEGC	21.345	22.919	7,4%
CATAMARCA	16.385	16.458	0,4%
FORMOSA	15.451	16.137	4,4%
LA RIOJA	13.693	14.245	4,0%
LA PAMPA	13.395	13.733	2,5%
SANTA CRUZ	12.411	13.853	11,6%
SAN LUIS	11.649	11.927	2,4%
SAN JUAN	11.003	11.331	3,0%
CHACO	10.776	11.690	8,5%
SGO. DEL ESTERO	10.302	11.029	7,1%
JUJUY	9.576	10.344	8,0%
RÍO NEGRO	8.971	9.800	9,2%
ENTRE RÍOS	8.949	9.390	4,9%
CORRIENTES	8.746	9.640	10,2%
TUCUMÁN	7.454	8.099	8,7%
NEUQUÉN	7.347	8.494	15,6%
SALTA	7.212	8.403	16,5%
CHUBUT	7.141	8.410	17,8%
MISIONES	6.932	8.077	16,5%
SANTA FE	6.399	6.997	9,4%
CÓRDOBA	6.086	6.684	9,8%
País	5.668	6.454	13,9%
MENDOZA	5.406	6.015	11,3%
BUENOS AIRES	2.779	3.756	35,1%
C.A.B.A	1.592	1.797	12,9%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Queda claro en la tabla anterior y gráfico que sigue que las provincias que actualmente reciben las menores transferencias per cápita son las que más se recuperan con la reforma, y que provincias de bajo desarrollo relativo, como Salta, Misiones, Corrientes, antes postergadas en la distribución per cápita, ahora tienen un importante avance.

**Transferencias automáticas per cápita
Efectos de la Reforma**



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

4.4.2. Clasificación según nivel de ingresos y densidad (IERAL)

Una clasificación posible consiste en agrupar a las provincias según niveles de ingresos (reflejando menor necesidad de transferencias niveladoras) y de densidad poblacional (reflejando mayores costos de proveer bienes públicos). El cuadro siguiente muestra la elevada disparidad existente en la situación original. El cuadro que le sigue muestra que la reforma permite reducir este problema (se reduce la desviación estándar y el ratio entre el mayor y el menor valor dentro de cada grupo).

Transferencias automáticas per cápita Efectos de la Reforma

	Original	Nueva	Var %
Grupo (AY; AD)	5.167	5.863	13,5%
Bs As	2.779	3.756	35,1%
Córdoba	6.086	6.684	9,8%
Mendoza	5.406	6.015	11,3%
Santa Fe	6.399	6.997	9,4%
Grupo (AY; BD)	11.751	12.734	8,4%
Chubut	7.141	8.410	17,8%
La Pampa	13.395	13.733	2,5%
Neuquén	7.347	8.494	15,6%
Río Negro	8.971	9.800	9,2%
Santa Cruz	12.411	13.853	11,6%
San Luis	11.649	11.927	2,4%
T. del Fuego	21.345	22.919	7,4%
Grupo (BY; AD)	8.739	9.540	9,2%
Chaco	10.776	11.690	8,5%
Corrientes	8.746	9.640	10,2%
Entre Rios	8.949	9.390	4,9%
Jujuy	9.576	10.344	8,0%
Misiones	6.932	8.077	16,5%
Tucumán	7.454	8.099	8,7%
Grupo (BY; BD)	12.341	12.934	4,8%
Catamarca	16.385	16.458	0,4%
Formosa	15.451	16.137	4,4%
La Rioja	13.693	14.245	4,0%
Salta	7.212	8.403	16,5%
San Juan	11.003	11.331	3,0%
Santiago del Estero	10.302	11.029	7,1%
Total	5.668	6.454	13,9%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Transferencias automáticas per cápita
Efectos de la Reforma sobre la dispersión por grupos**

Desviación estándar y relación entre extremos

DS	Original	Nueva	Var %
Grupo (AY; AD)	1.645	1.463	-11,0%
Grupo (AY; BD)	4.892	5.032	2,9%
Grupo (BY; AD)	1.401	1.380	-1,5%
Grupo (BY; BD)	3.467	3.198	-7,8%
max/min	Original	Nueva	Var %
Grupo (AY; AD)	2,3	1,9	-19,1%
Grupo (AY; BD)	3,0	2,7	-8,8%
Grupo (BY; AD)	1,6	1,4	-6,9%
Grupo (BY; BD)	2,3	2,0	-13,8%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

4.4.3. Clasificación NúñezMiñana/Porto

Otra clasificación posible surge de agrupar a las provincias con un desarrollo social y económico similar, según la metodología desarrollada por NúñezMiñana (1972). El grupo de jurisdicciones Avanzadas incluye a la ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe. El grupo de jurisdicciones Intermedias incluye Entre Ríos, Salta, San Juan, San Luis y Tucumán. El grupo de jurisdicciones de BajaDensidad incluye Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Por último, el grupo de jurisdicciones Rezagadas incluye Catamarca, Chaco, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones y Santiago del Estero. Los resultados de la reforma propuesta son similares a los expuestos en la clasificación previa (reducción de la disparidad total y dentro de cada grupo).

**Transferencias automáticas per cápita
Efectos de la Reforma**

	Original	Nueva	Var %
Avanzadas	5.167	5.863	13,5%
Bs As	2.779	3.756	35,1%
Córdoba	6.086	6.684	9,8%
Mendoza	5.406	6.015	11,3%
Santa Fe	6.399	6.997	9,4%
Intermedias	9.254	9.830	6,2%
Entre Ríos	8.949	9.390	4,9%
Salta	7.212	8.403	16,5%
San Juan	11.003	11.331	3,0%
San Luis	11.649	11.927	2,4%
Tucumán	7.454	8.099	8,7%
Baja Densidad	11.768	12.868	9,3%
Chubut	7.141	8.410	17,8%
La Pampa	13.395	13.733	2,5%
Neuquén	7.347	8.494	15,6%
Río Negro	8.971	9.800	9,2%
Santa Cruz	12.411	13.853	11,6%
T. del Fuego	21.345	22.919	7,4%
Rezagadas	11.482	12.202	6,3%
Catamarca	16.385	16.458	0,4%
Chaco	10.776	11.690	8,5%
Corrientes	8.746	9.640	10,2%
Formosa	15.451	16.137	4,4%
Jujuy	9.576	10.344	8,0%
La Rioja	13.693	14.245	4,0%
Misiones	6.932	8.077	16,5%
Santiago del Estero	10.302	11.029	7,1%
Total	5.668	6.454	13,9%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

**Transferencias automáticas per cápita
Efectos de la Reforma sobre la dispersión por grupos**

DS	Original	Nueva	Var %
Avanzadas	1.645	1.463	-11,0%
Intermedias	2.018	1.723	-14,6%
Baja Densidad	5.358	5.498	2,6%
Rezagadas	3.347	3.081	-7,9%
max/min	Original	Nueva	Var %
Avanzadas	2,3	1,9	-19,1%
Intermedias	1,6	1,5	-8,8%
Baja Densidad	3,0	2,7	-8,8%
Rezagadas	2,4	2,0	-13,8%

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

4.5. La Reforma en el Congreso

Finalmente, se procede a evaluar la viabilidad política de la reforma, efectuando el siguiente ejercicio. La reforma se materializa mediante la creación y modificación de un conjunto de leyes que requieren de la aprobación del Congreso, aunque no de las Legislaturas provinciales como supondría cambiar la Ley de Coparticipación. Aquí se supone que los legisladores de cada provincia votan a favor si la reforma beneficia a sus jurisdicciones en términos de recursos totales nominales recibidos automáticamente a través de los diferentes regímenes.

Los cuadros siguientes muestran los posibles resultados. Como era esperable, si se vota en términos de los cambios en los coeficientes secundarios consolidados la reforma no logra ser aprobada, como consecuencia del tamaño y la recuperación necesaria de la provincia de Buenos Aires, dada la actual situación con el Fondo del Conurbano. Esto es, cuando se considera la situación de cada provincia en términos relativos al resto, en el consolidado de regímenes. Pero si la votación se realiza en términos de cambios absolutos en los recursos percibidos por cada provincia, el aumento en la distribución de recursos que va a cada provincia (ninguna pierde) viabilizaría la aprobación de la reforma. Para lograr este resultado, se requiere que la Nación pierda participación en la distribución, como ya se explicó (aproximadamente por 0,7% del PIB).

Caso A: Reparto de las Transferencias Discrecionales en caso base según Ley 23.548

Votación de la reforma en el Congreso

	Diputados Senadores		Cambio en relativos				Cambio Nominal			
			Total 1-3		Total 1-5		Total 1-3		Total 1-3y5	
			D	S	D	S	D	S	D	S
Buenos Aires	70	3	70	3	70	3	70	3	70	3
Catamarca	5	3	0	0	0	0	5	3	0	0
Córdoba	18	3	0	0	0	0	18	3	18	3
Corrientes	7	3	0	0	0	0	7	3	7	3
Chaco	7	3	0	0	0	0	7	3	7	3
Chubut	5	3	5	3	5	3	5	3	5	3
Entre Ríos	9	3	0	0	0	0	9	3	0	0
Formosa	5	3	0	0	0	0	5	3	0	0
Jujuy	6	3	0	0	0	0	6	3	6	3
La Pampa	5	3	0	0	0	0	5	3	0	0
La Rioja	5	3	0	0	0	0	5	3	0	0
Mendoza	10	3	0	0	0	0	10	3	10	3
Misiones	7	3	7	3	7	3	7	3	7	3
Neuquén	5	3	5	3	5	3	5	3	5	3
Río Negro	5	3	0	0	0	0	5	3	5	3
Salta	7	3	7	3	7	3	7	3	7	3
San Juan	6	3	0	0	0	0	6	3	0	0
San Luis	5	3	0	0	0	0	5	3	0	0
Santa Cruz	5	3	0	0	0	0	5	3	5	3
Santa Fe	19	3	0	0	0	0	19	3	19	3
Santiago del Estero	7	3	0	0	0	0	7	3	7	3
Tucumán	9	3	0	0	0	0	9	3	9	3
Tierra del Fuego	5	3	0	0	0	0	5	3	5	3
CABA	25	3	0	0	0	0	25	3	25	3
Total	257	72	257	72	257	72	257	72	257	72
A Favor			94	15	94	15	257	72	217	51
En Contra			163	57	163	57	0	0	40	21

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Caso B: Reparto de las Transferencias Discrecionales en caso base según distribución efectiva en 2012

Votación de la reforma en el Congreso

	Diputados Senadores		Cambio en relativos				Cambio Nominal			
			Total 1-3		Total 1-5		Total 1-3		Total 1-3y5	
			D	S	D	S	D	S	D	S
Buenos Aires	70	3	70	3	70	3	70	3	70	3
Catamarca	5	3	0	0	0	0	5	3	0	0
Córdoba	18	3	0	0	18	0	18	3	18	3
Corrientes	7	3	0	0	7	0	7	3	7	3
Chaco	7	3	0	0	0	0	7	3	7	3
Chubut	5	3	5	3	5	3	5	3	5	3
Entre Ríos	9	3	0	0	0	0	9	3	0	0
Formosa	5	3	0	0	0	0	5	3	0	0
Jujuy	6	3	0	0	0	0	6	3	0	0
La Pampa	5	3	0	0	0	0	5	3	0	0
La Rioja	5	3	0	0	0	0	5	3	0	0
Mendoza	10	3	0	0	0	0	10	3	10	3
Misiones	7	3	7	3	0	0	7	3	7	3
Neuquén	5	3	5	3	0	0	5	3	5	3
Río Negro	5	3	0	0	5	0	5	3	5	3
Salta	7	3	7	3	7	3	7	3	7	3
San Juan	6	3	0	0	0	0	6	3	6	3
San Luis	5	3	0	0	5	0	5	3	5	3
Santa Cruz	5	3	0	0	0	0	5	3	5	3
Santa Fe	19	3	0	0	19	0	19	3	19	3
Santiago del Estero	7	3	0	0	0	0	7	3	7	3
Tucumán	9	3	0	0	0	0	9	3	9	3
Tierra del Fuego	5	3	0	0	5	0	5	3	5	3
CABA	25	3	0	0	0	0	25	3	25	3
Total	257	72	257	72	257	72	257	72	257	72
A Favor			94	15	141	9	257	72	222	54
En Contra			163	57	116	63	0	0	35	18

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Caso C: Reparto de las Transferencias Discrecionales en caso base según promedio 5 años

Votación de la reforma en el Congreso										
	Diputados Senadores		Cambio en relativos				Cambio Nominal			
			Total 1-3		Total 1-5		Total 1-3		Total 1-3y5	
			D	S	D	S	D	S	D	S
Buenos Aires	70	3	70	3	70	3	70	3	70	3
Catamarca	5	3	0	0	0	0	5	3	0	0
Córdoba	18	3	0	0	0	0	18	3	18	3
Corrientes	7	3	0	0	7	0	7	3	7	3
Chaco	7	3	0	0	0	0	7	3	7	3
Chubut	5	3	5	3	5	3	5	3	5	3
Entre Ríos	9	3	0	0	0	0	9	3	9	3
Formosa	5	3	0	0	0	0	5	3	0	0
Jujuy	6	3	0	0	0	0	6	3	0	0
La Pampa	5	3	0	0	0	0	5	3	0	0
La Rioja	5	3	0	0	0	0	5	3	0	0
Mendoza	10	3	0	0	10	0	10	3	10	3
Misiones	7	3	7	3	0	0	7	3	7	3
Neuquén	5	3	5	3	5	3	5	3	5	3
Río Negro	5	3	0	0	5	0	5	3	5	3
Salta	7	3	7	3	7	3	7	3	7	3
San Juan	6	3	0	0	0	0	6	3	0	0
San Luis	5	3	0	0	5	0	5	3	5	3
Santa Cruz	5	3	0	0	0	0	5	3	0	0
Santa Fe	19	3	0	0	19	0	19	3	19	3
Santiago del Estero	7	3	0	0	0	0	7	3	7	3
Tucumán	9	3	0	0	0	0	9	3	9	3
Tierra del Fuego	5	3	0	0	5	0	5	3	5	3
CABA	25	3	0	0	25	0	25	3	25	3
Total	257	72	257	72	257	72	257	72	257	72
A Favor			94	15	163	12	257	72	220	51
En Contra			163	57	94	60	0	0	37	21

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Referencias

Aramburu, P., Gallo, A., Sarghini, J. (2001): "Instituciones y reforma fiscal federal en Argentina", Cuadernos de Economía No. 57, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Asensio, M. (1999): "Un enfoque económico-institucional para la reforma del federalismo fiscal argentino", Económica, Vol. XLV, No. 4, La Plata.

Argañaraz, N., Barraud, A., Cristina, D., Devalle, S. (2010): "Un mejor federalismo para Argentina. Una propuesta de cambio para la distribución de los recursos públicos", Instituto Argentino de Análisis Fiscal.

Ávila, J. (2002): "Nuevo federalismo fiscal", artículo está basado en el libro Propuesta de Federalismo Fiscal.

Balán, P. (2012): "Determinantes de la capacidad estatal en las provincias argentinas", presentado en la XLVII Reunión Anual de Asociación Argentina de Economía Política.

Bertello, N., Uña, G. (2009): "Propuestas para mejorar el federalismo fiscal en Argentina: un nuevo esquema para la distribución del impuesto a las Ganancias", Publicación No. 8, pp. 01-36, Fundación Siena.

Cao, H., Chiappe, J., Kukulak, J., Fernández Landoni, M., Martinovich, G., Muñoz, J., Rubins, R. (2002): "Los aspectos centrales de la coparticipación federal de impuestos", publicado por el Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Cao, H., Duarte, F., Martinovich, G., Kukulak, J., Landoni, M., Morales, P., Chiappe, J., Rubins, R., Muñoz, J., De Antoni, C. (2005): "Federalismo Fiscal", publicado por el Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Capello, M., A. Figueras, N.Grión y P.Moncarz (2008).Los posibles efectos perversos de las transferencias fiscales a gobiernos subnacionales", Anales de la XLIII Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP), 30 páginas. Con referato.

Capello, M y Galassi, G. (2009):StudiaPoliticae N° 17, Revista científica editada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba y la Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC); Córdoba, Otoño. 28 páginas.

Capello, M.; Figueras, A. Freille, S.; Moncarz, P. (2009).“Fiscal transfers, public sector wage premium and the effects on private wages”; Revista de Economía y Estadística de la FCE-UNC. Volumen XLVII N° 2. Pp 41-66. 26 páginas. Con referato.

Capello, M., N. Grión y G. Galassi (2009) Pérdidas de coparticipación nacional en provincias tras dos décadas de Ley 23.548.. Monitor Fiscal, Año 4 - Edición N° 12, IERAL.

Capello, M., N. Grión y G. Galassi (2010) Recursos cedidos por las provincias en la coparticipación federal de impuestos: El caso del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios y el financiamiento al Sistema Nacional de Seguridad Social. Foco Fiscal, Año N° 4 - Edición N° 4, IERAL.

Capello, M (2010).Relación entre los recursos que las Provincias ceden en la coparticipación y los que reciben en forma discrecional desde la Nación. Foco Fiscal, Año N° 4 - Edición N° 5..

Capello, M. (2011)“El federalismo fiscal en Argentina. La distribución secundaria y una comparación con España”, con Roberto Fernández Llera, en Coparticipación Impositiva Argentina y Financiación Autónoma Española, E. Rezk, F. Pedraja Chaparro y J. Suárez Pandiello (ed), EDICON, Buenos Aires. Participación con 80 páginas.

Capello, M., A. Figueras, S. Freille y P. Moncarz, (2011) “The role of federal transfers in regional convergence in human development indicators in Argentina”. Anales de la XLVI Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP), Mar del Plata. 25 páginas. Con referato.

Capello, M, Pedro Moncarz, Sebastián Freille y Alberto Figueras (2013)“Transferencias fiscales verticales y la distribución geográfica de la actividad productiva”, enConsecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino, Alberto Porto y Carlos Gervasoni (ed.), Edición de Económica, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, 2013. Participación con 32 páginas.

Díaz Frers, L. y E. Casadei (2010) Diagnóstico del sistema fiscal argentino y propuestas de reforma. COPPEC, Programa de Política Fiscal.

Hernández, A. (2008): “Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Iaryczower, M., Sanguinetti, J., Tommasi, M. (2000): “Nueva institucionalidad fiscal federal. Una propuesta de reforma”, Documento de trabajo No. 43, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

IERAL (2002): “Asistencia Técnica para la Reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, Segunda Parte y Cuarta Parte, proyecto financiado por el Consejo Federal de Inversiones (CFI).

IERAL (2003): Proyecto de Asistencia Técnica para la determinación de competencias y alcances de la Comisión Fiscal Federal. Proyecto financiado por el Consejo Federal de Inversiones (CFI).

NúñezMiñana, H. (1972). “Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares”, Documento Interno Nº 10 del Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Publicado en Porto, A. (ed). Finanzas Públicas y Economía Espacial. Universidad Nacional de La Plata (1995), 11-24.

Piffano, H. (2003): “Comentarios sobre el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal”, Documento escrito en razón del informe base del Seminario sobre “Propuesta de Distribución de la Recaudación Fiscal Nacional”, organizado por la Asociación Argentina de Presupuesto Público y Administración Financiera Pública y el auspicio de la Secretaría de Hacienda de la Nación (Buenos Aires, 24 de abril de 2003).

Piffano, H. (2004): “Notas sobre federalismo fiscal. Enfoques positivos y normativos”, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP.

Piffano, H. (2010): “¿Es posible un acuerdo fiscal general sustentable sin una reforma del sistema tributario federal?”, Documento de trabajo No. 78, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP.

Porto, A. (2004): “Disparidades regionales y federalismo fiscal”, Editorial de la Universidad de La Plata, La Plata.

Porto, A. (2008): “El funcionamiento del federalismo fiscal argentino”, Documento de trabajo No. 71, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP.

Porto, A. (2008): “Nota sobre el financiamiento de las municipalidades y la tasa de abasto”, Documento de trabajo No. 71, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP.

Sabsay, A. (2009): “Consideraciones en torno del federalismo argentino”, Revista Jurídica, No. 13, pp. 244-263.

Teijeiro, M. (2009): “El federalismo fiscal”, Disertación en sesión privada del Instituto de Ética y Política Económica.

Zúñiga, J., Marcelo Capello, Inés Butler, Néstor Grión (2013). “A Cycle-Adjusted Fiscal Rule for Sustainable and More Equitable Growth in Argentina”, IDB WORKING PAPER SERIES No. IDB-WP-439, BID. Septiembre. 89 páginas.

Apéndice

Resumen de principales modificaciones al Régimen de Coparticipación de la Ley 23.548

Norma	Concepto
Ley 23.562 de 1988 (derogada en 1992)	Creación de un Fondo para Financiar Desequilibrios Fiscales Provinciales que se nutría de un impuesto sobre el precio de venta de los cigarrillos, otro sobre los intereses de depósitos a plazo fijo y otro sobre la transferencia de títulos
Decreto 2.456/1990	Incorporación de Tierra del Fuego a la distribución secundaria con un coeficiente de 0,388% de la coparticipación neta.
Ley 23.906 de 1991	Afectación específica de recursos destinados al financiamiento adicional de la finalidad cultura y educación, ciencia y técnica
Ley 23.966 de 1991	Afectación de 11% de IVA a SS (90% al sistema nacional, 10% al provincial) –Título II–. Reasignación de la fracción del impuesto a los combustibles que se destinaba a SS al FONAVI, y del impuesto a los salarios dirigido al FONAVI, a la SS. Creación y asignación del Impuesto a los Bienes Personales a la SS (igual que el 11% de IVA) – Título VII–.
Decreto 559/92	Deducción de la masa coparticipable de gastos de percepción
Decreto 879/92	Afectación de 20 % de Ganancias a la SS
Ley 24.049 de 1992	Transferencias servicios educativos y asignación de parte de las transferencias automáticas para su financiación.
Ley 24.065 de 1992	Régimen de la Energía Eléctrica
Ley 24.073 de 1992 y Decreto 879/92	Redistribución de Ganancias: creación de Fondo del Conurbano Bonaerense y NBI, y afectación para ATN
Ley 24.130 de 1992 (Pacto I)	Afectación 15% de masa coparticipable a SS, transferencias de suma fija (Fondo Compensador de Desequilibrios Fiscales) y reglamentación de mínimo de transferencias a provincias
Decreto 1.807/1993 (Pacto II)	Las provincias se comprometieron a derogar ciertos impuestos y modificar otros. La Nación aceptó la transferencia de las cajas de jubilación provinciales
Ley 24.464 de 1995	Creación de FONAVI y afectación de Impuesto a los Combustibles
Ley 24.468 de 1995	Aporte no reintegrable a pcias., que luego formarían parte de la masa coparticipable
Ley 24.621 de 1996	Tope del Fondo del Conurbano Bonaerense
Ley 24.699 de 1996	Afectación de combustibles a SS, suma fija de Ganancias, incluyendo lo destinado a SS, modificación de Bienes Personales (se pasa a distribuir el 93,73% que iba a SS nacional según la Ley 23.548 sin CABA)
Ley 24.977 de 1998	Régimen simplificado de pequeños contribuyentes (monotributo), asignando 30% del producido a la coparticipación y 70% al SNSS
Decreto 702/1999	Modificación del coeficiente de distribución secundaria de Tierra del Fuego: de 0,388% a 0,7% de la coparticipación neta
Ley 25.082 de 1999	Incorporación de Impuesto a los Intereses y Costo Financiero e Impuesto a la Gcia. Mín. Presunta a la coparticipación
Ley 25.235 de 1999 (Compromiso Federal)	Reglamentación de mínimo de transferencias a provincias para el ejercicio de 2000, de montos fijos de transferencias para 2001 y 2002, y de una regla para dichos recursos entre 2003 y 2005
Ley 25.239 de 1999	Afectación del Adicional Cigarrillos a la SS
Ley 25.392 de 2001	Detracción suma fija de Bienes Personales (\$250 mil mensuales) para INCUCAI
Ley 25.400 de 2000 (Compromiso Federal)	Reglamentación de mínimo de transferencias a provincias para 2001–2005
Decreto 1.584/2001 (Segunda Adenda al Compromiso Federal)	La Nación se comprometió a saldar los saldos impagos de anteriores acuerdos con LECOP. Se habilitaron los mecanismos para encomendar al Estado Nacional la renegociación de las deudas provinciales
Ley 25.570 de 2002 (Acuerdo Nación –	Se deja sin efecto los mínimos de transferencias a pcias. y se incorpora el 30% del impuesto a los débitos y créditos bancarios a la masa coparticipable (antes, el 100%

Provincias)	correspondía al Tesoro)
Decreto 705/2003	Incorporación de CABA a la distribución secundaria
Ley 26.075 de 2006	Ley de financiamiento educativo

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea sobre la base de la Ley Nº 23.548 y modificatorias.

48^o JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS – UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

**“EL RÉGIMEN REPUBLICANO, LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL Y
LAS FINANZAS PÚBLICAS”**

Dr. Horacio L. P. Piffano (Director)

Lic. Leandro Salinardi

Mg. Juan Ignacio Zoloa

Córdoba, Septiembre 2015

“EL RÉGIMEN REPUBLICANO, LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL Y LAS FINANZAS PÚBLICAS”

PIFFANO (DIRECTOR), SALINARDI Y ZOLOA

RESUMEN

En este documento se analiza la problemática que plantea el objetivo reiteradamente sostenido en países democráticos, respecto a garantizar la autonomía del Poder Judicial, para lo cual un aspecto relevante de esa garantía es el asegurar su autarquía financiera.

Luego de un repaso de la literatura más reciente de la experiencia comparada internacional sobre las características de la independencia del Poder Judicial respecto a los otros poderes, presentamos un análisis conceptual y de trabajo empírico, tendiente a verificar la hipótesis sobre si el objetivo de la autarquía financiera, y la consecuente autonomía del poder judicial, se cumple razonablemente en el caso de la Argentina.

Palabras Clave: Teoría de las finanzas públicas; las instituciones y la autarquía del poder judicial; regulaciones sobre la autarquía financiera y autonomía del poder judicial.

Código JEL: G2 - Financial Institutions and Services - G38 - Government Policy and Regulation; K2 - Law and Economics.

ABSTRACT

This document analyzes problems arise in democratic republican countries trying to ensure the autonomy of Justice, for which a relevant aspect of this target is to guarantee its financial independence.

After a review of recent literature on the international comparative experience about the characteristics of the independence of Justice, we present a conceptual and empirical work analysis aiming to test the hypothesis of whether the goal of financial independence, and the consequent autonomy of Justice, is reasonably satisfied in the case of Argentina.

Keywords: G2 - Financial Institutions and Services - G38 - Government Policy and Regulation; K2 - Law and Economics.

JEL Code: G2 - Financial Institutions and Services - G38 - Government Policy and Regulation; K2 - Law and Economics.

“EL RÉGIMEN REPUBLICANO, LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL Y LAS FINANZAS PÚBLICAS”

PIFFANO (DIRECTOR), SALINARDI Y ZOLOA

ÍNDICE

1. Introducción.....	1
2. La relevancia institucional de la autonomía del Poder Judicial y el estudio comparado internacional.....	1
3. La ley de autarquía financiera y los aspectos centrales a considerar sobre la autonomía del Poder Judicial.....	5
4. La definición de la masa.....	7
5. Apartamientos de las reglas por modificaciones de la masa y el rol del Poder Judicial.....	8
6. Estimaciones de la incidencia de las modificaciones en los recursos asignados al PJN.....	23
7. Un análisis de los ajustes presupuestarios de los tres poderes del Estado y el Ajuste por Inflación en el Sector Público.....	34
8. Conclusiones.....	40
9. Bibliografía General y Referencias.....	42

“EL RÉGIMEN REPUBLICANO, LA AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL Y LAS FINANZAS PÚBLICAS”

PIFFANO (DIRECTOR), SALINARDI Y ZOLOA

1. Introducción

En este documento se analiza la problemática que plantea el objetivo reiteradamente sostenido en países democráticos, con rasgos seriamente republicanos, respecto a garantizar la autonomía del Poder Judicial, para lo cual un aspecto relevante de esa garantía es el asegurar su autarquía financiera.

Luego de un repaso de la literatura más reciente sobre la experiencia comparada internacional con referencia a las características de la independencia del Poder Judicial respecto a los otros poderes, presentamos un análisis conceptual y de trabajo empírico, tendiente a verificar la hipótesis sobre si el objetivo de la autarquía financiera, y la consecuente autonomía del poder judicial, se cumple razonablemente en el caso de la Argentina.

2. La relevancia institucional de la autonomía del Poder Judicial y el estudio comparado internacional

James M. Buchanan, fundador de la Escuela de pensamiento de Virginia, produjo una revolución del pensamiento económico basada en aplicar los axiomas fundamentales del pensamiento económico moderno al análisis de la política y las instituciones. Así, entender la política como un intercambio y asumir que los políticos, al igual que el resto de los mortales, maximizan su utilidad en lugar de preocuparse sólo por el bien común, pasaron a constituir la base de la economía política moderna.¹Sobre este enfoque, en la nota del economista del BID Carlos Scartascini (2014), se relata sobre un encuentro que el autor tuviera con Buchanan y la pregunta que entonces le formulara sobre cuáles eran a su criterio las diferencias entre Argentina y Estados Unidos en materia de calidad institucional, esencialmente referida al tema del rol de la Justicia; su respuesta fue corta y tajante: “*We had Chief Justice John Marshall*”. En otras palabras, que lo que hizo que Estados Unidos tuviera el desempeño que tuvo durante más de doscientos años, no había tenido que ver solamente con las reglas escritas, sino con haber contado con alguien que las hiciera cumplir, que generó una jurisprudencia a favor del cumplimiento de la ley, y que convirtió al poder judicial en un poder a la par del ejecutivo y legislativo.² Si bien no lo

¹Ver asimismo el paper pionero en su época de Weingast, B., Shepsle, K. y Johnsen, C. (1981).

²Ver documento de Piffano (2013/2014) sobre “Rules and Enforcement”.

aclaró en ese momento, probablemente no fue sólo el Presidente de la Corte Suprema quien tuvo un comportamiento ejemplar, sino también, quienes estuvieron a cargo de la Presidencia.³ Como recuerda Scartascini, por 155 años –hasta la reforma constitucional que fue ratificada en 1951– no fue necesario que estuviese escrito en ningún lado la restricción a la reelección indefinida para que presidentes como Washington, Jefferson, Madison, o Monroe decidieran que dos mandatos eran más que suficientes, y que más tiempo de una misma persona en la presidencia podía atender contra el funcionamiento de la democracia.

Scartascini señala asimismo que la Argentina no tuvo la misma suerte. Según el autor, en varias oportunidades la Corte Suprema, presionada por el poder de turno, avaló el no cumplimiento de las leyes (se señala a la “Acordada de 1930” que legitimara el golpe de Estado de ese año como el inicio de este camino),⁴ y muchos políticos han sido los primeros en intentar romper las reglas o cambiarlas –no siempre bajo los procedimientos adecuados–. Así, la “urgencia”, la “necesidad”, la “importancia de deshacer el rumbo andado por otros”, y/o la “voluntad popular”, han sido muchas veces más poderosas que las reglas, la estabilidad, y el orden constitucional. Scartascini concluye que “resulta así que en los últimos 12 o 13 años la situación del país en materia de independencia judicial ha empeorado considerablemente (y desde una situación ya bastante débil)”.

Al respecto, la mayoría de los indicadores de calidad institucional que pueden consultarse a nivel internacional, dan señales que Argentina ha pasado de una situación intermedia a una situación casi lamentable. Por ejemplo, en el indicador del Banco Mundial que se observa en la Tabla 1.

Tabla 1. Evolución de la independencia judicial en Argentina

Tabla 1. Evolución de la independencia judicial en Argentina				
Fuente	Banco Mundial	Frazer Institute		Foro Económico Mundial
Indicador	Impero de la Ley	Independencia Judicial	Cortes son Imparciales	Influencia Indevida
Escala	de 0 (Débil) a 5 (Fuerte)	de 1 (Débil) a 7 (Fuerte)	de 1 (Débil) a 7 (Fuerte)	de 1 (Débil) a 7 (Fuerte)
2000*	2,30	3,17	2,25	5,18
Dato más reciente	1,77	2,29	2,10	2,01
corresponde al año:	2013	2012 (Reporte 2014)		Reporte 2014/2015
Cambio**	-23%	-28%	-7%	-61%
Notas: * El dato más antiguo corresponde al año 2006. ** Un dato negativo significa que ha empeorado el índice.				
Fuente: Scartascini (2013), en base a Banco Mundial www.govindicators.org ; Frazer Institute http://www.freetheworld.com ; Foro Económico Mundial http://reports.wforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/				

³ Buchanan, no obstante su respuesta a la pregunta de Scartascini, había señalado en sus escritos (Brennan y Buchanan, 1985) que el diseño institucional resultaba mucho más efectivo que el intento de difundir conductas morales de las personas, movidas finalmente por los incentivos que emanan de dichas instituciones. Ver desarrollos más amplios en Piffano (2012), Punto 5. La Moral y las Instituciones, pág. 9.

⁴ Ver Corte Suprema de la Nación (1930) y Halperín Donghi (2007).

Argentina se encontraba cerca de la media de la distribución (percentil 45) mientras que ahora se encuentra en el último tercio de la distribución (percentil 28). Esto es, según estos estudios, no sólo Argentina ha empeorado, sino que se ha movido en dirección contraria a la mayoría de los países del mundo.

Respecto específicamente al tema de la independencia del poder judicial, según estudios de Franco y Scartascini (2014),⁵ América Latina está muy atrasada en este aspecto, y Argentina lo está dentro de América Latina. En las Tablas 2 y 3, los autores muestran datos bastante elocuentes de las diferencias entre grupos de países.

Nótese la situación de América Latina y de África subsahariana, respecto al resto de las regiones (Tabla 2) y la posición de Argentina en América Latina (Tabla 3).

Finalmente, los autores plantean el interrogante sobre ¿Qué se requiere para tener una justicia independiente? Al citar la obra del BID "La Política de las Políticas Públicas",⁶ los autores resaltan que la independencia del Poder Judicial tiende a depender de, entre otros factores, "el grado de autonomía presupuestaria; el nivel de transparencia y el uso de criterios meritocráticos en el proceso de nominación de candidaturas y designación de jueces; la estabilidad en el cargo y el alcance de las facultades de revisión judicial. La independencia judicial efectiva depende también del comportamiento de otros actores, por ejemplo, de la posibilidad que el presidente o los partidos políticos interfieran con los tribunales de manera regular."

La independencia del Poder Judicial está determinada por la capacidad de tomar decisiones conforme a la ley y no basándose en factores políticos externos o internos. En buena hora sería que el gobierno argentino decidiera finalmente invertir seriamente en revertir la tendencia negativa en los niveles de independencia judicial, que se ha acelerado en los últimos años según señalan los autores citados.

En el escenario descrito, resulta finalmente crucial el diseño del esquema republicano, en el cual el Poder Judicial aparece como determinante superlativo en lograr el fiel cumplimiento de las normas: en primer lugar, de la Constitución Nacional, a la cual deben fielmente supeditarse el dictado de las leyes del Congreso, y, el cumplimiento efectivo de ellas por el Poder Ejecutivo. Para ese fin, la autonomía del Poder Judicial plantea ser un requisito sustancial.

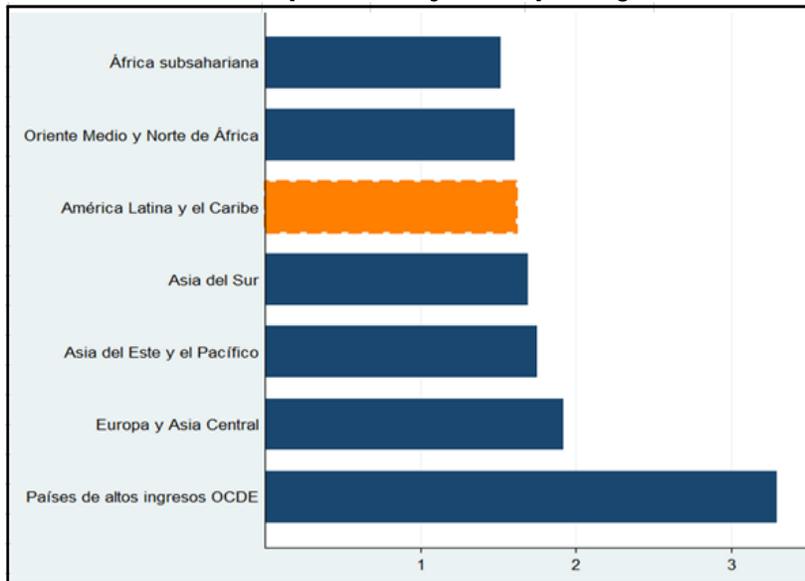
Por lo descrito sobre este tema, tan crucial en el funcionamiento de los sistemas democráticos, en el punto siguiente presentamos una enunciación de los principales problemas que enfrenta el Poder Judicial de nuestro país en la actualidad respecto a la

⁵Franco y Scartascini (2014, BID).

⁶IDB (2006, p. 91).

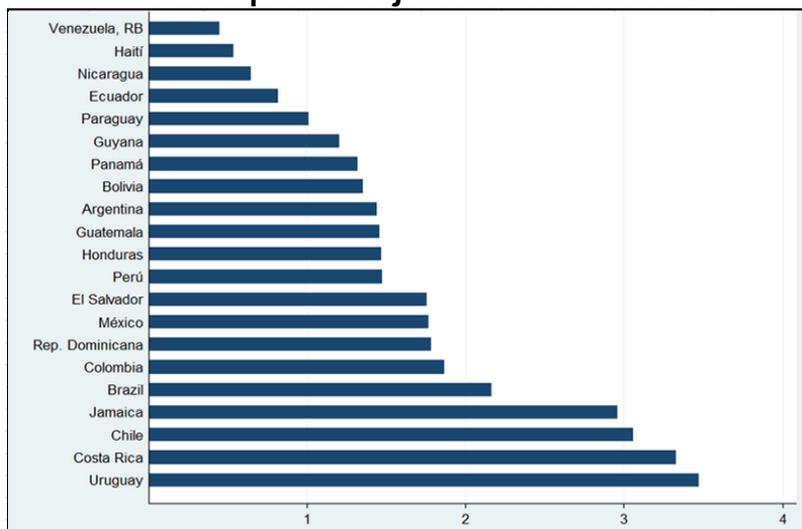
manera en que los otros poderes del Estado suelen actuar en el diseño y cumplimiento de las normas o medidas de políticas públicas que afectan su crucial función de contralor. En el centro neurálgico de la relación entre Poderes, se encuentra la legislación sobre autarquía financiera del Poder Judicial y el asegurar, consecuentemente, su autonomía.

Tabla 2. Independencia judicial por regiones



Fuente: Franco y Scartascini (2014)

Tabla 3. Independencia judicial en América Latina



Fuente: Franco y Scartascini (2014)

3. La ley de autarquía financiera y los aspectos centrales a considerar sobre la autonomía del Poder Judicial

El principio general que se extrae de la ley de autarquía financiera del Poder Judicial en Argentina⁷ es el que establece que «**el presupuesto del Poder Judicial será atendido con cargo a “Rentas Generales”..... asignándole el 3,5% de los “recursos tributarios y no tributarios” de la Administración Pública Nacional⁸...más “lo que el Poder Ejecutivo incluya para el inciso 4-Bienes de Uso”.**»

¿Cómo interpretar financieramente el concepto general enunciado? Aquí emergen dos temas básicos:

- i. **Cómo identificar la masa o base de los recursos** a distribuir entre los tres Poderes
- ii. **Cómo justificar y definir los porcentajes** de sus respectivas participaciones

Estos aspectos básicos, por lo tanto, no muestran diferencias importantes con el dilema que plantea el reparto de recursos del esquema Federal, es decir, en el diseño del Sistema Tributario Federal y, ligado al mismo, el régimen de coparticipación de impuestos legislados en concurrencia (Ley Convenio) entre la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.⁹ Esto no implica tener que reconocer algunas diferencias importantes de las respectivas autonomías al momento de tratar imaginar el diseño institucional correspondiente al esquema republicano de gobierno.

Desde ya anticipamos que en este documento hemos de tratar esencialmente el primero de los dos aspectos señalados, es decir, identificar correctamente la manera de definir y

⁷Ley N° 23.853 (1990) y disposiciones complementarias (Decreto N° 2190/1990; Ley N° 24307/1993; Decreto N° 557/2005; ley N° 26855/2013). (<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/253/texact.htm>).

⁸ Esta noción se extiende luego al principio que los recursos indicados se refieren a aquellos “*recursos de libre disponibilidad*”, como se comentará más adelante.

⁹ En el documento al referirnos al “reparto” de fondos entre Poderes del Estado, habremos de hacer algunas referencias al sistema de coparticipación entre la Nación y los gobiernos subnacionales. Esto puede quizás generar dudas jurídicas sobre extrapolar conceptos muy linealmente del régimen federal al régimen republicano. No obstante, el término “coparticipación”, usado en temas de federalismo fiscal, proviene del término en inglés “*sharing*”, es decir, “participación”. Los tres poderes de una república “coparticipan”, “participan” o “comparten” para su financiamiento de una misma masa de dinero, que en el caso del nivel Nacional proviene de la “primaria” que le corresponde según la Ley Convenio (por los impuestos concurrentes), y por recursos que la Constitución le ha asignado con exclusividad (retenciones, derechos aduaneros). Lo que estamos discutiendo, o lo que la CSJ deberá discutir con los otros dos poderes, es precisamente su “participación” en los recursos disponibles para el nivel Nacional de Gobierno, que figuran dentro del rubro “Administración Gubernamental”.

medir la masa sobre la cual aplicar el 3,5%, más lo que corresponda o contenga el inciso 4–Bienes de Uso.

En una segunda etapa del estudio, debería analizarse la manera racional, y por cierto constitucional, de establecer **los porcentajes de participación** de los tres Poderes (en el caso de la Justicia la validez del 3,5% actual). Anticipando, no obstante, que sobre el porcentaje actualmente vigente, surgen algunos interrogantes. Básicamente: ¿Cuál es o cuál fue la justificación financiera de la magnitud porcentual fijada para el Poder Judicial (3,5%) y los porcentajes entre lo que recibe la CSJ y el CM? (CSJ 0,57% y CM 2,93%, es decir, el 16% y el 84% respectivamente)

Esos porcentajes fueron definidos por los decretos de 1990 y 2005, respectivamente. Es probable que los mismos hayan surgido en su momento en base a alguna estimación de las necesidades de financiamiento del Poder Judicial y su composición (CSJ y CM), y en cierto regateo político-institucional de los mismos. En este sentido, tampoco este proceder se diferenciaría del que enfrentarían la Nación y las Provincias en el sistema de coparticipación federal de impuestos vigentes desde que dejara de regir o venciera en 1984 la Ley N^o 20.221, y el posterior desarrollo con el Acuerdo Transitorio de 1985 y la posterior sanción de la Ley N^o 23.548 aún vigente.¹⁰

En el caso de los Poderes de la República, parecen no existir tampoco inquietudes políticas por modificar los porcentajes vigentes, aunque sí –en especial dentro del Poder Judicial– el tema más urgente de la definición de la base o masa sobre la cual deberían ser aplicados los porcentajes. Los otros recursos del Poder Judicial, es decir: las tasas de actuación, la de venta o locación, la de los retornos de colocaciones financieras, la ley establece claramente que el Poder Judicial las fija y administra.

El mantenimiento de los “porcentajes fijos” no tiene en cuenta, por lo tanto, la evolución relativa de las necesidades fiscales por un periodo ya muy extenso. Tampoco tiene en cuenta la calidad de los servicios brindados por los Poderes del Estado. En el caso de la Justicia, influidas por los otros dos Poderes y la consecuente evolución de la jurisprudencia con muestras de permisivismo para el poder político, la proliferación de los tratamientos diferenciales a pesar del Art. 16 de la Constitución, “dificultades” para ponerle “un número definitivo” al impuesto confiscatorio, mal diseño del nombramiento de Jueces – sin concursos adecuados y con mayorías oficialistas en el CM -, la persecución a jueces que investigan actos de corrupción o que no son funcionales al gobierno, la actitud tardía u oportunista de algunos jueces (en los casos en los que se los toca), los recientes cambios

¹⁰ Una interpretación constitucional rigurosa permitiría afirmar que la Ley N^o 23.548 ha sido derogada por la sanción de la reforma constitucional de 1994, al disponer en la Cláusula Transitoria Sexta que una nueva ley de coparticipación debía ser sancionada antes del 31 de diciembre de 1996. Por lo visto la aplicación de la ley y su cláusula de renovación automática aún vigente, a partir de 1997 viola esta disposición o, en todo caso, se ha entendido de valor superior a la propia Constitución.

implementados o a implementar, por los cuales la Fiscal General y Fiscales en general (dominados por el PE), van a tener más poder que la propia CSJN, etc. son, sin duda alguna, claras muestras de las características de la “dependencia del sendero” de las instituciones en nuestro país. Reiteramos finalmente que, no obstante su relevancia, estos aspectos – anticipados en el punto ii - no son tratados en el presente documento, figurando en la agenda de futuros estudios.

4. La definición de la masa

Los principios que deberían respetarse para **una genuina Autonomía Judicial**, no deberían estar sujetos a modificaciones erráticas y discrecionales de los otros poderes del Estado a cargo de los gobiernos de turno. Al menos ello no debiera significar burlar las normas o reglas del reparto entre Poderes, aunque no se pueda asegurar un estricto cumplimiento de los valores nominales contenidos en los créditos presupuestarios de la ley de presupuesto.

Es natural que en el transcurso de los ejercicios el cálculo de los recursos pueda no ceñirse estrictamente al recaudado efectivo. Igualmente, que las necesidades de gasto sufran modificaciones por imprevistos. No obstante, las modificaciones presupuestarias no debieran afectar los acuerdos de participación (o coparticipación) proporcional de la masa disponible entre poderes.

Toda urgencia debiera ser proporcional a esas participaciones, a pesar que el porcentaje de los Poderes Legislativo y Judicial, desde ya resulten marcadamente inferiores a los que habrá de administrar el Poder Ejecutivo, según lo dispuesto por la ley de presupuesto que fija el Poder Legislativo. Más bien sí debiera verificarse no obstante un reparto relativo de recursos, justificable racionalmente, para atender los gastos de la “**Administración Gubernamental**”.

Las disposiciones que rigen la potestad delegada al Poder Ejecutivo en los últimos años para introducir modificaciones presupuestarias, no debieran afectar a los otros dos Poderes. Si así lo fuera, el Poder Ejecutivo debería presentar en el Congreso sus propuestas de cambio. Si a su vez, el sistema de reparto estuviera institucionalizado sin manipuleos posibles, entonces debería imaginarse un nuevo acuerdo de los tres poderes, aprobado finalmente por el Congreso Nacional con mayoría agravada pre-acordada.

No obstante, el cálculo de la masa no debería variar más allá de la incidencia del recaudado efectivo de los recursos. En este sentido, debería eliminarse la posibilidad que modificaciones dispuestas por el Poder Legislativo o disposiciones discrecionales del Poder Ejecutivo, afecten el contenido de la masa, mediante diversos manipuleos contables usuales que se han efectuado en las últimas décadas y sobre los cuales damos cuenta

seguidamente. Es necesario insistir en advertir que el PE y el PL pueden tener claros objetivos de neutralizar el accionar del Poder Judicial. Recordemos en este aspecto la advertencia de Alexander Hamilton y, en nuestro caso, de Juan Bautista Alberdi.¹¹

No hay autonomía si no hay **porcentajes en la participación de los recursos garantizados ex-ante entre Poderes**, independientemente que la recaudación suba o baje respecto al proyectado, y por tanto el monto nominal de lo que reciba cada Poder; **las participaciones o porcentajes no deberían variar. Esto debe resaltarse:**

- (1) Así como **las aplicaciones de fondos que decidan el PE y el PL no deben afectar la autonomía del Poder Judicial**, tampoco el Poder Judicial puede cuestionar el destino de los fondos de los otros Poderes, salvo que el Poder Judicial interprete que se incurre en violaciones constitucionales y/o legales.
- (2) El criterio de **“recursos de libre disponibilidad”** con que se interpreta la base en la cual aplicar el 3,5% es erróneo y no estaba previsto cuando se sancionara la ley de Autarquía. Ante un contexto cambiante, bajo una nueva ley de administración financiera, con una nueva composición tributaria y de recaudación en general (más que maniobras) debe ajustarse el marco legal para continuar garantizando lo que la ley de autarquía pretendía.

5. Apartamientos de las reglas por modificaciones de la masa y el rol del Poder Judicial

En este punto presentamos un detalle de los mecanismos financieros por los cuales se afecta a la masa sobre la cual se aplica el 3,5%. En este intento se habrán de comentar cuestiones de orden fiscal propiamente dicha, como asimismo otras de orden cuasi-fiscal.

(1) Aprobación del presupuesto y su posterior ejecución

- a) El trámite de asegurar las aspiraciones de gasto del Poder Judicial, comienza con la fijación de “los techos” presupuestarios según estimaciones del Poder Ejecutivo.¹²

¹¹Hamilton (1755-1804): “El Poder Judicial suele ser el más débil de los Poderes de una República”, destacando que “por ese motivo no se lo identifica ni con la bolsa ni con la espada”, Alberdi (1854): «La disposición constitucional que supedita la aplicación de muchas de sus disposiciones “a conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio”, es una reserva que deja en manos del legislador...el peligro grandísimo de derogar la Constitución por medio de los reglamentos...» ; para luego expresar:«El poder de crear, de manejar y de invertir el Tesoro Público es el resumen de todos los poderes, la función más ardua de la soberanía nacional. En la formación del Tesoro puede ser saqueado el país, desconocida la propiedad privada y hollada la seguridad personal; en la elección y cantidad de los gastos puede ser dilapidada la riqueza pública, embrutecido, oprimido, degradado un país».

- b) ¿Cómo influye sobre la CSJ si los techos los define el Ministerio de Economía y el JGM, a pesar de la intervención final del PL? ¿Cómo se negocia y a qué nivel?

La práctica usual consiste en que la Corte envía una acordada de aprobación de presupuesto al Poder Ejecutivo y la Jefatura de Gabinete de Ministros; estos últimos a su vez, hacen el recorte según los techos y los envía al Congreso.

El Congreso no procede a efectuar una consulta formal con el Poder Judicial en el proceso de aprobación, aunque no se descarta la posibilidad de consultas informales.

- c) Aprobado el presupuesto por el PL suelen producirse variaciones a lo largo del ejercicio. Estas variaciones suelen atribuirse a ajustes por incremento de los recursos estimados; la usual estrategia de la última década pasada de subestimar futuras recaudaciones que al concretarse, son destinados a lo que el PE decida según delegación “inconstitucional” de atribuciones a través del JGM (Ley N°24.156) que anualmente aprueba el PL en base al supuesto de “emergencia”.¹³
- d) La incorporación de créditos con fondos que provienen de ahorros del Poder Judicial, es otra práctica usual. Se basa en la estrategia de manipular la “secuencia temporal” de la ejecución de los créditos. Cuando se habilitan, por Disposición del Jefe de Gabinete, no hay tiempo para implementar su ejecución dentro del ejercicio...de allí surge un “ahorro”.¹⁴ El tema mayúsculo de estos ahorros es que el ritmo de habilitación de los créditos entre jurisdicciones y/o entes de los tres Poderes del Estado no es similar.

(2) El laberinto de la coparticipación y la afectación específica de recursos

El Art. 75, inciso 3, de la Constitución establece la atribución del Congreso de “*Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.*”

En Marchi (2014) se detalla una larga lista de **la afectación específica de recursos**; tema arduo también para la coparticipación con provincias.¹⁵ En la lista se citan:

¹²Marchi (2014) informa sobre un promedio registrado del 20% debajo del aspirado; según el autor, en EE.UU. suele resultar normalmente no más del 8% como máximo.

¹³Si bien la Constitución en su Art. 76 prohíbe en principio la delegación legislativa, la admite en casos excepcionales (“*salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca*”). El abuso de esta excepción ha sido evidente al superar más de una década de su empleo en la aplicación de la Ley N°24.156.

¹⁴ Volvemos sobre este tema más adelante.

¹⁵ Lista extraíble desde: <http://www.mecom.gov.ar/sip/basehome/legtrib.htm>.

- a. Ley N° 23.906 Educación
- b. Bienes Personales (Ley N°23.966): 90% a Sistema Previsional; 10% provincias.
- c. Impuesto a los Combustibles..., FONAVI, provincias...
- d. Pacto Federal I (1992) o la "pre-coparticipación" 15% de la masa.
- e. Impuestos Internos sobre Seguros, 100% al Instituto de Reaseguros.
- f. IVA, 11% al Sistema Previsional.
- g. Impuesto a las Ganancias 20% Seguridad Social, 10% Pcia. de Bs. As.; 2% ATN, 4% NBI, Total 36%. En 1999 \$580 M Jubilaciones y Pensiones, 2% ATYN.
- h. Monotributo: 70% ANSeS, 30% provincias.
- i. Impuesto al Cheque: Fondo de Emergencia Pública que administrar el PE. En 2006 70% al TN "para sustentar el programa fiscal y económico".
- j. Impuesto Interno a los Seguros y el Impuesto de Emergencia sobre Cigarrillos, al régimen de Coparticipación.
- k. Cobro de impuestos con bonos del Tesoro (LECOP) bajan recursos en 15 impuestos.
- l. Impuesto sobre transferencia o importación de gasoil y gas licuado, 100% a fideicomiso para mejora del transporte.
- m. Derechos de exportación (conflicto con el campo 2008). En realidad la R.125 no se aplicó.
- n. Régimen de repatriación de capitales 2008, a la coparticipación el 100%.
- o. Decreto N°206/2009, 30% de las retenciones en soja. Un decreto que destina fondos más allá del régimen de reparto entre poderes.

Se destaca al respecto, que las afectaciones indicadas no parecen haber dado muestras de respetar la disposición de "*por tiempo determinado*", que señala el Inciso 3.

(3) Fondos o Regímenes de Fomento

También operan en las finanzas públicas un conjunto importante de transferencias específicas a Fondos y/o Regímenes de Fomento respecto a diversas actividades. A saber:

- a. Fondo Fiduciario para Consumo de Gas.
- b. Régimen de Promoción Industria del Software.
- c. Régimen de Inversiones en Bienes de Capital.
- d. Régimen de Promoción Radicación de Industrias de Biocombustibles.
- e. Régimen Aplicación del Hidrógeno como combustible vector de la energía.
- f. Fondo Hídrico de Infraestructura.
- g. Régimen de Incentivos para la Adquisición y Construcción de Viviendas.
- h. Régimen de Promoción y explotación de Hidrocarburos.

- i. Régimen Fomento uso de fuentes renovables de energía.
- j. Régimen de Promoción del Gusano de Seda.
- k. Régimen de Producción y Desarrollo de Biotecnología Moderna.
- l. Régimen de Promoción y Producción de Bioetanol.
- m. Régimen de Incentivo a la Inversión en Motocicletas y Autopartes.
- n. Fondo Especial del Tabaco - Ley 19.800/72

En la interpretación de "recursos de libre disponibilidad", es obvio que al PE le conviene pelear por la afectación de recursos y de esa manera ampliar su área de incidencia política, al tiempo de achicar al del Poder Judicial, al definir como base del 3,5% a los recursos comprendidos en la "libre disponibilidad". Cuantas más afectaciones y/o destino específico de los recursos, menor los recursos de libre disponibilidad.

Finalmente, algunas exclusiones para el cálculo de la base para aplicar el 3,5%, pueden ser aceptadas **pensando en lo virtuoso con que pueda calificarse –desde cualquier punto de vista (social o económico) – el destino de los recursos o tipo de gasto a financiar**. El "dinero es fungible", es decir, la aplicación de un monto a cierto fin, reduce la libre disponibilidad de recursos para otros destinos que en caso contrario deberían ser reducidos ante la inevitable restricción presupuestaria. Por cierto que la justificación "sentimental" o "ideológicamente" sustentada en las afectaciones, lo hará a costa de una baja en la participación del Poder Judicial.

Si los dos Poderes, PE y PL, argumentan prioridades en la aplicación de fondos, pues deberían establecerse esas prioridades dentro del presupuesto que les es asignables a cada Poder. No justificar el retaceo o recorte de recursos a los otros Poderes o a alguno de ellos. No existe procedimiento alguno de lograr un consenso entre los poderes para estas modificaciones de la masa. Actualmente, como se comentara, ellas son ejercidas discrecionalmente por el PE en base a las atribuciones que le ha delegado el Congreso a través de las modificaciones en la Ley N^o 24.156.

Por lo que se aprecia, por lo tanto, la división de poderes es actualmente un mero formalismo.

La instrumentación de la ley de Autarquía se hace finalmente cada año al momento de sancionarse la Ley de Presupuesto. Esto introduce una evidente discrecionalidad de los otros dos poderes anulando de esta manera la autonomía del Poder Judicial, aunque esto no esté enumerado taxativamente en el texto legal.

(4) Gasto Tributario

Más allá de la asignación específica de recursos por los regímenes detallados, el sistema tributario también reconoce la existencia de exenciones y ventajas impositivas de diverso

tipo, así como de fomento regional, como el caso de las actividades radicadas en Tierra del Fuego, que afectan la disponibilidad financiera de recursos. Por cierto que estos regímenes favorecen a los fiscos donde se radican las actividades subsidiadas, y que modifican los montos que finalmente habrían de percibir por la coparticipación, tanto en el caso de los gobiernos subnacionales, como los entes de la propia Administración Nacional.

En efecto, de estos regímenes resultan reducciones importantes en los montos recaudados computables en la masa de recursos a coparticipar, que implican asimismo un registro contable menor de los recursos tributarios utilizados en la base de cálculo o masa a distribuir al Poder Judicial. Este procedimiento conocido como “gasto tributario”, implica por tanto otra manera de descontar fondos al Poder Judicial.

No obstante, cabe recordar que el cálculo de este tipo de gasto ha sido cuestionado por muchos expertos en finanzas públicas, en tanto una reducción de las alícuotas de un impuesto o un aumento de las exenciones, pueda que finalmente “aumenten la recaudación tributaria” en lugar de reducirla. Se trata de la posible vigencia de la curva de Laffer, cuando la presión tributaria se encuentra en el tramo descendente (a la derecha) de dicha curva. En el caso de la actual presión tributaria ejercida sobre el sector privado en general (estimada en no menos del 40% promedio y alcanzando al 80% en sectores como el sector agropecuario) es muy probable que ello ocurra.¹⁶

Esa crítica se suma al planteo de la dificultad de estimar lo que un impuesto dejaría de recaudar al bajar la presión tributaria, cuando no se tienen datos relativamente recientes sobre su rendimiento tributario.

De todas maneras la práctica de elaborar la lista de gasto tributario ha sido incorporada en la mecánica del análisis de la política fiscal en el Poder Legislativo, al exigir su elevación al Congreso junto con el proyecto de Ley de Presupuesto.

(5) La recaudación efectiva computable para definir la masa del Poder Judicial y el Uso del Crédito Público

Otro aspecto de relevancia es identificar claramente qué tipo de recursos tributarios y no tributarios deben estar comprendidos en la constitución de la masa. En base a cálculos efectuados por Marchi (2014) tomando en cuenta los “recursos **tributarios y no tributarios**”, **contablemente expuestos dentro de los “Recursos Corrientes”**, el promedio

¹⁶Según la nota de Martín Kanenguiser, publicada en La Nación (24-03-2015), en estadísticas publicadas por la Cepal, se revela que la Argentina alcanzaba en 2013 un nivel de presión tributaria de 31,2%. Datos privados realizados en nuestro país suelen mostrar guarismos superiores al 40%. Para estimaciones sectoriales y específicamente referidas al sector agropecuario, ver Piffano (2007). Para un repaso de aspectos ligados al concepto “gasto tributario”, ver Ladd, H. F. (1999).

contabilizado en el período 2006-2012, resultó del 2,3%, o sea bastante inferior al 3,5% indicado en la ley. La razón proviene del sesgo con que el Poder Ejecutivo interpreta a los “recursos tributarios y no tributarios”, al entender como tales los que en la definición contable figuran en “Ingresos Corrientes”. Marchi atribuye a esa diferencia a los conceptos que se han excluido de la masa, como ser las Rentas de la Propiedad. La eliminación en la base de cálculo del 3,5% a “Rentas de la Propiedad”, viola por tanto la ley de Autarquía, pues se trata sin duda alguna de “recursos no tributarios”.¹⁷

Sin embargo, el tema es más grave aún. **Tampoco se tienen en cuenta otros ingresos de la Administración Central que pueden calificarse de “recursos no tributarios”** y ello no surge de la redacción de **la ley de autarquía**, que se debe resaltar en ella no se habla de “Recursos Corrientes”, **solamente menciona a los “recurso tributarios y no tributarios”**.

En rigor, dentro del concepto de “recursos tributarios y no tributarios” debería ser incluido todo concepto del flujo de ingresos que ingresa al Tesoro Nacional. Es decir, se deben computar todos los recursos tributarios y “también” todos los recursos no tributarios, sin discriminar algunos como no comprendidos sin ninguna razón o justificación, simplemente mediante el argumento de “no figurar contablemente” dentro del rubro “**Recursos Corrientes** del Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento” o en el “Manual de Contabilidad” que emite el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía. Con este criterio, **no se computa el Uso de Crédito Neto como recurso no tributario**, simplemente por aparecer contablemente debajo de la línea (luego del Resultado Financiero). Esto no sucedía hace años atrás cuando el rubro Uso del Crédito Público se computaba como Recurso de Capital, junto con la Venta de Activos, y la Amortización de la Deuda como Erogación de Capital, esta última junto con la Inversión Real Fija.¹⁸

Este escenario de interpretación contable no suficientemente aclarada en la ley de autarquía y la ausencia de una reglamentación de la misma, nos hace recordar a la famosa fábula “Rebelión en la granja” (*Animal Farm*) de George Orwell y la frase: “*todos los animales son iguales, pero algunos son más iguales que otros*” (claro que eran los “cerdos” –que dominaban la granja– quienes decidían quienes eran “más iguales que otros”).¹⁹

¹⁷ Al presente, dentro del rubro Rentas de la Propiedad, que figura en los recursos corrientes, se están computando las transferencias del BCRA, del ANSeS, e incluso del PAMI, las que en los últimos años han constituido una fuente relevante del financiamiento del Gasto Público Nacional, ante la caída del uso del crédito público, en especial de la deuda externa luego del *default* de comienzos del milenio.

¹⁸ La justificación tenía que ver por el concepto general si el flujo indicado aumentaba o no el patrimonio del Estado. Al amortizar deuda baja el pasivo y, por tanto, aumenta el patrimonio del Estado. Al hacer uso del crédito, por su parte, aumenta la deuda y, por tanto, se reduce el patrimonio del Estado.

¹⁹ La definición contable actual incurre en violar la definición utilizada por años en la clasificación económica de recursos y gastos; también viola conceptos tradicionales como la exposición de las transferencias, separando las que “se suponen” ser destinadas al consumo de parte del receptor del subsidio, y en erogaciones de capital las transferencias que “se suponen” ser destinadas a la inversión por parte del

Finalmente, la posible existencia de créditos otorgados por Instituciones multilaterales de crédito, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, nuevamente bajo cierto destino a determinado programa –sea incluso programas del propio Poder Judicial– no invalida el planteo general sobre el computar esos montos dentro de la masa de recursos coparticipables con los otros Poderes. En rigor, en la clasificación institucional del presupuesto, la Deuda Pública, como así también las Erogaciones a Cargo del Tesoro, figuran por separado, o sea, no son imputables a determinado Poder en particular. Vale decir, contiene el pago de los servicios de la deuda (intereses y amortizaciones) que financia el gasto público consolidado. Claro que previamente, al hacerse Uso de Crédito, esos recursos habrán sido destinados para pagar el déficit financiero del sector público nacional consolidado. Esos desequilibrios entre gastos y recursos asignados de rentas generales (tributarios y no tributarios), obviamente no son asignables a alguno de los tres Poderes del Estado en particular.

(6) El tema del inciso 4 – Bienes de Uso

Hay una evidente discrecionalidad del PE y el PL, a pesar de existir leyes que deciden ampliar fueros o funciones, sin atender –concomitante y coordinadamente– la asignación de recursos, como el de la disponibilidad de oficinas por ejemplo al extender funciones. O sea, no hay coherencia entre el mandato a cumplir determinada función y habilitar los recursos para poder ser cumplida.²⁰

Esta situación reedita la misma que enfrentaran las Provincias en décadas pasadas cuando la Nación decidiera transferirles los gastos de educación y salud, sin prever originariamente el traspaso de los recursos para su financiamiento. Esa situación dio origen a una parte de la redacción de la Cláusula Transitoria Sexta de la Constitución reformada en 1994, que aclara que todo traspaso de gastos o servicios de la Nación a las Provincias debe contemplar la transferencia de recursos para su financiamiento.

Este es un capítulo por tanto relevante en el diseño del sistema de participación del Poder Judicial en los recursos.

(7) Sobre rigideces y flexibilidades en los créditos presupuestarios

Con respecto a este tema, en Marchi (2014) se detalla qué se entiende por rigidez en la afectación de recursos de manera específica; y se distingue que para las limitaciones de

subsidiado. Todas las transferencias en realidad constituyen una erogación corriente para el Estado, pues ninguna aumenta su patrimonio, aunque “pueda” que aumente el patrimonio del sector privado. Ver Piffano (2013). El tema en general, por tanto, está ligado al concepto de “fungibilidad” del dinero.

²⁰Ver detalle de acordadas sobre esta materia en pág. 106 de Machi (2014).

gastos se utiliza el concepto de "inflexibilidad". Por ello, el recorte que se hace es de especificar un porcentaje de la recaudación para el Poder Judicial, pero no adentro del mismo una distribución más (como aspira hacer el Decreto N^o557/2005). Para modificar internamente el presupuesto judicial, no obstante, la CSJ tiene facultades para hacerlo en cualquier nivel de partidas.

Ahora bien, que el PE regule la secuencia del uso de las partidas no solo es violatoria de la autonomía Judicial, sino que acarrea la traba para una ejecución razonable (tema que destaca Marchi en su libro), pues cuando se habilita a través de la Jefatura de Gobierno (dependiente del PE) a dar el paso, usualmente no se tiene tiempo suficiente para poder implementarla, como se explica seguidamente.²¹

(8) Los créditos no erogados ("ahorros") y su disponibilidad

Resulta usual en el manejo presupuestario del Gobierno, dejar sin ejecución créditos asignables al Poder Judicial, en gran parte debido a las demoras indicadas precedentemente.

Esos créditos, sin embargo, deberían no tenerse en cuenta en el diseño del nuevo crédito al año siguiente. Deberían constituir un crédito de reserva a erogar por el Poder Judicial en futuros ejercicios.

Para evitar esos ahorros obligados, la disponibilidad de los recursos para cada Poder deberían ser "automáticos", como diseño de una "secundaria" horizontal entre Poderes de la República. Se asemejaría entonces a la distribución automática que la Nación debe hacer a las provincias.

Los recursos que deberían haber financiado los créditos aprobados y no ser ejecutados, deberían ser destinados a un "Fondo de Reserva para Futuros Ejercicios" del mismo Poder. No se debería requerir o solicitar movimientos financieros específicos al TN al momento de ser necesaria su utilización, pues los recursos deberían ser automáticos y estar por tanto disponibles para su aplicación en las cuentas bancarias del propio Poder Judicial. Nuevamente, de la misma manera que se opera en el caso de la coparticipación con provincias.

En la actualidad, según lo establecido por la Ley de Administración Financiera, los fondos financieros quedan en manos del Poder Judicial, pero cada año se debe solicitar la aprobación de su incorporación en el total de presupuesto para poder ser ejecutados. En

²¹Un estudio específico debería verificar si el ritmo de las aprobaciones para ejecutar el devengado es homogéneo o no entre instituciones del gobierno, como se indicara antes.

el caso de las provincias, ellas reciben sus fondos y aprueban sus presupuestos; en ese caso, esto último es facultad del legislativo propio.

La Ley N^o 25.725, que reformara la Ley N^o24.156, faculta a la CSJ para disponer reestructuraciones y compensaciones...“dentro del total correspondiente al Poder Judicial”. Esto avalaría lo comentado previamente. Sin embargo, una vez aprobado el presupuesto, el Poder Ejecutivo generalmente no aprueba ampliaciones o incorporaciones que el PJN requiere, aunque este último tiene facultades plenas dentro del monto total para realizar modificaciones.

Finalmente, sobre este tema de los recursos no gastados, en Marchi (2014) se acota que:

a) El análisis del “recaudado no devengado” indica su crecimiento en el período 1999-2012.

b) De las diferencias entre la CSJ y el CM se destaca: para la CSJ “crece el recaudado no devengado”, en tanto para el CM al revés.

c) Los “ahorros” (provenientes de los créditos autorizados menores a los recursos recaudados) deberían formar parte del Fondo Nacional de la Justicia o Fondo de Reserva ya mencionado. Esto suplementaría la vieja Cuenta Especial “Infraestructura Judicial”.

d) En los EE.UU. existe un “Fondo de Tecnologías de la Información Judicial”. Este podría ser otro destino o aplicación. Pero este tipo de asignación genera una restricción al posible y necesario destino a otros fines, los que habría que justificar “**dentro del Poder Judicial” en base a su autonomía.**

e) Marchi demuestra numéricamente que los ahorros del PJ explican el superávit del año 2006. No es un tema menor entonces. Al momento de aprobación del presupuesto, que en los últimos años se anunció superavitario, el Poder Judicial es el responsable del ahorro, y así se muestra en el apéndice en donde trata el presupuesto de 2006. Esta aprobación superavitaria en la ejecución se transforma en deficitaria para el Poder Judicial.

(9) El financiamiento a través de aportes del BCRA con emisión monetaria

(i) Las políticas de liquidez de la Banca Central y su impacto en los ingresos reales

La “política cuasi-fiscal”, que resulta de las políticas de liquidez que lleva a cabo la Banca Central y a través de las cuales modifica el valor de sus activos y pasivos expresados en la moneda del país, constituye otra fuente de recursos relevante a tener en cuenta. Resultado de ello, puede surgir déficit o superávit, que habrá de incidir finalmente en el

resultado financiero global o consolidado del sector público —el no financiero más el financiero (SPNF y SPF)—. De esa política, la monetaria cumple un rol superlativo, en tanto que la política de deuda suele utilizarse como herramienta de compensación de los ciclos en las necesidades de liquidez (demanda de dinero) que plantea el mercado a más corto plazo.

La oferta monetaria —emisión de dinero— que decide la Banca Central está ligada a las demandas de tres sectores: el sector financiero (banca privada y pública), el sector público (Tesoro Nacional o Sector No financiero) y el sector externo (compra y/o venta de divisas). En el caso de un sistema de tipo de cambio fijo, la oferta monetaria actuará como política pasiva, de manera que la expansión o absorción de moneda doméstica estará inducida por lo que decida el mercado de divisas. No obstante, la Banca Central suele actuar activamente en el corto plazo, como prestamista de última instancia con vista a sostener las demandas de dinero que plantea el sector financiero y el sector público, y esto puede llegar a plantar serios conflictos o incoherencias entre políticas.

En la operatoria de mediano y largo plazo, como es conocido, el ejercicio de una política monetaria activa, con vistas a atender requerimientos de esos dos sectores (financiero y público), puede conducir a un proceso inflacionario que finalmente deteriore el poder adquisitivo de la moneda doméstica, generando un descenso general del nivel de competitividad de las actividades nacionales respecto a similares actividades del resto del mundo y a una caída del ingreso real de las personas, violentando a tener que producir luego una devaluación formal de la moneda y ajustes posteriores inducidos en precios y salarios internos.

En el caso de las demandas del sector público, muchos gobiernos ante sus aspiraciones de incrementar el gasto público evitando aumentar acompasadamente la recaudación tributaria que grava el ingreso y/o el patrimonio de sus electores, o bien, evitando recurrir al uso del crédito público —sea por considerar alto el nivel de deuda respecto al PIB o en situaciones en las que ese crédito público haya sido dañado o destruido por políticas erradas del pasado (*default*)— suelen plantear demandas de dinero a la Banca Central.

La Banca Central, según su carta orgánica, está habilitada para acudir al auxilio financiero del Tesoro Nacional de manera que el financiamiento del gasto opere con emisión monetaria. Indudablemente, ese aumento de dinero habrá de responder a la mayor necesidad del motivo transacciones generado por el aumento del gasto del gobierno, pero la oferta de bienes del sector privado puede no seguir el ritmo de esa mayor demanda. En realidad, es normal que la oferta de bienes y servicios acompañe con cierto rezago los impulsos iniciales de la demanda, pero cuando ese mecanismo de financiamiento se torna significativo puede que el exceso de demanda impulse al nivel de precio hacia arriba y aparezcan cuellos de botella en sectores básicos, no adecuadamente contemplados en los planes del gasto, como ser el del transporte, la energía, etc.

La experiencia de Argentina en la primera mitad del nuevo milenio en materia de política monetaria es la de una situación poco común, no registrada en su historia previa. El aumento de los precios de los *commodities* del sector rural y el aumento de las exportaciones que siguieron a este fenómeno, y al salto tecnológico del sector iniciado en los años 90, provocó un fuerte aumento del superávit comercial. Este superávit resultó de tal magnitud que hasta muy recientemente (hasta el 2010 y parte del 2011) pudo financiar las necesidades de divisas sin dificultades, derivadas del aumento de las importaciones — ligadas a su vez al crecimiento del PIB nacional— e, incluso, soportar oleadas de fuga de capitales impulsados por expectativas de diverso orden. No obstante, la política del BCRA fue la de acumular divisas, justificada por tres motivos o argumentos: mejorar la cobertura o respaldo de la moneda local, financiar el desendeudamiento en moneda extranjera dispuesto por el gobierno y mantener el tipo de cambio a niveles competitivos, es decir, evitar la apreciación de la moneda local, como ocurriera con el real de Brasil. Sin embargo esa política, a pesar del mecanismo de absorción de liquidez mediante la emisión de títulos del propio BCRA, implicó una fuerte expansión de esa liquidez que paulatinamente fue generando una lenta pero creciente y sostenida tasa de inflación y, consecuentemente, la depreciación de la moneda (las reservas aumentaron finalmente a un ritmo menor que los medios de pago circulando en el mercado). Sin dudas, desde el ángulo de los entes financieros, resultó atractivo tomar bonos del BCRA a tasas de interés reales altas (superiores a las colocaciones de divisas en el exterior), dada la política de tipo de cambio prácticamente fijo, no obstante el sistema cambiario ser definido como de “tipo de cambio administrado”. Las últimas colocaciones forzadas de algunos sectores exportadores (esencialmente las empresas cerealeras) han intentado reducir los efectos del cepo cambiario iniciado en 2011, a costo de un seguro de cambio que naturalmente genera incertidumbre para futuros años.

Independientemente del desenlace de esa política sobre la situación final del BCRA — pasando de un superávit inicial a un déficit final— el aumento de la liquidez implica, desde el ángulo económico, el establecimiento de impuestos y subsidios. La inflación, o deterioro de la moneda, genera caídas inevitables en el ingreso real de las personas y empresas, que solamente son compensadas en una primera etapa por sucesivos y cada vez mayores subas de precios y salarios. Pero el ritmo de la escalada va acentuando la menor duración de las correcciones, generando la conocida espiral inflacionaria. Finalmente, ese proceso puede conducir a extremos de situaciones conocidas bajo el rótulo de hiperinflación. Una política diferente de no reducir las exigencias de liquidez del Estado graduando el gasto público, induciría a un resultado de estanflación y reducción del empleo.

La reducción del ingreso real suele identificarse por el concepto de “impuesto inflacionario”, denominación que significa que el Estado ha detraído del bolsillo de las personas parte de su ingreso, en términos del poder adquisitivo reducido del mismo. No obstante, algún sector debió ser subsidiado con ese impuesto inflacionario. Por ejemplo,

empresas constructoras de obras, empleados del gobierno, banca privada y banca pública, sectores industriales subsidiados de reducida capacidad competitiva en el mercado mundial, etc. Es decir, el impuesto inflacionario y el gasto público, junto con las otras políticas públicas (retenciones y aranceles, restricciones cuantitativas al comercio, regulaciones, etc.) habrán actuado en el frente redistributivo del ingreso de manera importante, con imposibilidad finalmente de ser mantenido en el mediano y largo plazo.

(ii) El efecto Olivera-Tanzi

El financiamiento del Tesoro Nacional con emisión monetaria no resulta finalmente gratis para el propio gobierno. En la literatura se ha denominado “efecto Olivera-Tanzi” a la incidencia adversa que una alta inflación provoca en los recursos genuinos del Estado: la recaudación tributaria. Tanto el Dr. Julio Olivera (1967; 1972) como Vito Tanzi (FMI) (1977), estudiaron la incidencia que la tasa de inflación provoca en los recursos tributarios en términos reales del Estado, reduciéndolos en proporción geoméricamente mayor a mayor tasa de inflación y a mayor rezago del momento de lo recaudado con respecto al momento de producido el hecho imponible.

La expresión matemática utilizada por Tanzi para la medición del efecto es la siguiente:

$R = T / P_0 (1 + \tau)^n$, donde:

R: recaudación real al momento de producido el hecho imponible

T: recaudación nominal al momento de su ingreso al Tesoro

P₀: nivel de precios (IPM) al momento del devengamiento

τ: tasa de inflación

n: rezago entre el momento del hecho imponible y el ingreso del dinero al Tesoro

Puede que el rezago así medido se vea aumentado si los sistemas tributarios no son lo suficientemente flexibles respecto del nivel de actividad medido nominalmente. Factores como cambios en el grado de cumplimiento tributario (o nivel de evasión), modificaciones en las circunstancias financieras de las empresas planteando situaciones de mora, etc., parámetros que se verán acentuados en contextos de pérdidas reales importantes en los resultados, es decir, agravando este efecto.

Como referencia empírica del cálculo efectuado con la estampida inflacionaria ocurrida entre 1974 y 1975 –consecuencia del ajuste económico identificado como “el Rodrigazo”²²

²² Es de recordar que el 4 de junio de 1975, el entonces Ministro de Economía Celestino Rodrigo, dispuso un brutal ajuste que duplicó los precios y provocó una crisis terminal en el gobierno de Isabel Perón. Rodrigo quería eliminar la distorsión de los precios relativos con una fuerte devaluación del 160% para el cambio comercial y 100% para el cambio financiero. La tasa de inflación llegó hasta tres dígitos anuales y los precios nominales subieron en 183% al finalizar 1975. Consecuencia de este ajuste, se produjo desabastecimiento

– el efecto Olivera-Tanzi se estimó en una reducción del recaudado real del 31% al 36% de un año al otro. Este hecho explicó la reducida vigencia efectiva del acuerdo fiscal federal acordado entre la Nación y las Provincias con el dictado de la Ley N°20.221, que contemplara una fuerte reducción de la primaria para la Nación y/o un aumento importante del porcentaje para las Provincias, las que debieron no obstante muy rápidamente ser auxiliadas con el sistema discrecional de los ATN (Aportes del Tesoro Nacional). Este mecanismo de ATN implicó la instrumentación de “un sistema no legislado o discrecional de coparticipación del impuesto inflacionario”, es decir, la Nación y las Provincias financiadas con emisión monetaria.

La experiencia más reciente de este fenómeno ha sido su intento de neutralización por parte del Gobierno, mediante cambios tributarios y otras medidas, entre ellos, el aumento de las tasas nominales y/o de los valores de las bases tributarias (léase: aumento de las retenciones, actualización (aumento) de las bases tributarias de impuestos patrimoniales (tanto nacionales como provinciales con implicancias o incidencias entre ambos niveles de gobierno), no ajuste por inflación del impuesto a la renta o los ingresos (Ganancias de Personas y Sociedades) y pago obligado y no computable a cuenta de ganancias reales, con el impuesto a las ganancias mínimas presuntas, adelantos de pago de cuotas en base a determinaciones de años previos (Ganancias), presiones políticas para adelantar transferencias de divisas de entres financiero y no financieros, etc.

Estas políticas de neutralización del impacto del efecto Olivera-Tanzi para el Estado, contribuyeron sin dudas a acentuar la crisis de las actividades del sector privado y dan cuenta sin dudas del escenario de estanflación actualmente enfrentado, que induce a un déficit de las dos brechas: la fiscal y la de divisas (balanza comercial y financiera), y a la desesperada instrumentación de medidas de neutralización, a través de los cepos comerciales y cambiarios, los discutidos o muy debatidos acuerdos con China y Rusia, medidas muy significativas con perspectivas probablemente negativas en el largo plazo sin embargo según muchas opiniones.

(iii) El financiamiento del gasto público con emisión monetaria y los créditos presupuestarios de los tres Poderes de la República

Cuando el Estado utiliza las transferencia del BCRA para financiar el gasto, de la misma manera que, en el caso de usar dinero proveniente del uso del crédito público, no se

de gran cantidad de productos de necesidad primaria (alimentos), combustibles y otros insumos para transportes. Esas consecuencias coadyuvaron finalmente al golpe militar de 1976.

puede identificar el destino del dinero que ingresa al Tesoro. Se ha remarcado que **“el dinero es fungible”**, lo que significa que el gasto que habrá de financiar no queda identificado. Sin embargo, lo que sí quedan identificadas son las modificaciones en las partidas presupuestarias que dan cuenta del mayor nivel de gasto y el déficit consecuente, debido a que el Estado no logra financiar ese gasto incremental con recursos genuinos: llámese tributos, o bien, recursos no tributarios habituales.

De lo anterior queda claro que la distribución del tamaño del gasto y la necesidad concomitante de su financiamiento entre los tres Poderes, se verá modificada.

En un escenario inflacionario, todos los organismos del Estado verán crecer su gasto más allá de lo previsto originalmente en las partidas aprobadas en la ley de presupuesto. En tanto el reparto de los recursos medidos sobre una masa compuesta por los recursos genuinos tributarios y no tributarios, se verán depreciados. El efecto “Olivera-Tanzi” estará operando.

El punto deriva a tener que resaltar la manera en que la autonomía del Poder Judicial se verá vulnerada si las modificaciones de los créditos presupuestarios no operan *paripassu* con la depreciación de la moneda. Asimismo, si los recursos a transferir al Poder Judicial no se incrementan al mismo ritmo del resto del sector público.

Es decir, el no ajuste por inflación no solamente perjudica al sector privado, sino asimismo **“a los entes públicos a los que no se les permite similar ajuste de los créditos presupuestarios”**. Tratándose de los tres Poderes del Estado, se habrá de desbalancear la capacidad autónoma de manejar sus respectivos presupuestos y mantener sobre bases razonables el nivel y la calidad de los servicios a su cargo. **El riesgo a un daño o posible deterioro del régimen republicano de gobierno resulta evidente.**

En efecto, desde el ángulo de las autonomías relativas entre los tres Poderes de la Nación, un ajuste desperejo en los créditos presupuestarios de cada Poder, *paripassu* con la tasa de inflación, irá identificando hacia donde se vuelca o sesga la disponibilidad del instrumento más importante para ejercer cada Poder: el dinero.

En realidad el “ajuste por inflación”, derogado o suspendido por un decreto del PE para medir o corregir valores nominales para identificar los valores reales en el sector privado de la economía, sigue no obstante vigente para el Sector Público, como ya se explicara.²³

²³El tema de no actualizar los mínimos no imponibles del Impuesto a las Ganancias resulta ser el más divulgado por la supuesta “injusticia” que se opera sobre el sector privado –en especial para la cuarta categoría–; de la misma manera cuando no se admite el ajuste por inflación en los balances de sociedades o se actualizan las bases imponibles del Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta o del Impuesto a los Bienes Personales, adecuando el valor de los activos actualizando periódicamente el precio de los mismos (el suelo,

Ahora bien, existen dos maneras de observar el ajuste por inflación en el caso del Estado. La primera, observando las fuentes de financiamiento, es decir, el aumento de las bases imponibles y alícuotas de los impuestos y recursos no tributarios como el uso del crédito y la emisión monetaria. La segunda, más simplificada y directamente, observando las aplicaciones de esas fuentes, a través de la ampliación de los créditos presupuestarios que se van decretando (mayormente bajo la mecánica de los DNU) a lo largo de los ejercicios. Este segundo camino es más eficaz dado que el aumento de los créditos habrá finalmente de ser financiado con dinero, tanto proveniente de la mayor recaudación nominal como de los otros recursos financieros que hemos pasado lista hasta aquí.

Por lo comentado, el estudio debe analizar entonces el ritmo de los ajustes presupuestarios que van operando a lo largo del ejercicio –tanto en cuanto a su magnitud como a su secuencia temporal– para poder identificar posibles sesgos en el direccionamiento de esos ajustes.

La mecánica de los ajustes de los créditos pueda que se compensen con la mayor recaudación tributaria nominal. Sin embargo, muy posiblemente una proporción importante del gasto nominal resulte tener que ser financiados finalmente con transferencias del BCRA y uso del crédito (emisión monetaria o deuda). De esta manera se podría cubrir cualquier rezado que opere entre la secuencia desigual del valor real del recaudado respecto al valor real del gasto.

El estudio debe investigar este efecto, pues en realidad en procesos de alta inflación, es el más relevante de todos los mecanismos posibles de afectar fuertemente los recursos reales del Poder Judicial y/o, naturalmente, de los otros Poderes de la Administración Gubernamental.

(10) Las comparaciones entre funciones e instituciones

El seguimiento del destino dado al dinero que ingresa al TN por todo concepto, se habrá de canalizar a través de la habilitación de los créditos presupuestarios para poder ser gastado. Este análisis, por lo tanto, es crucial para medir posibles sesgos en las finalidades y funciones que institucionalmente competen al menos a cuatro áreas o finalidades, a saber:

- **Servicios de la Administración Gubernamental**
- **Servicios de Defensa y Seguridad, Servicios Sociales (excluida la Seguridad Social), Servicios Económicos**

las propiedades inmuebles, los automotores, e incluso el incremento del stock de animales del sector pecuario).

- **Sistema de Seguridad Social**
- **Deuda Pública**

En el estudio, esencialmente corresponde verificar los cambios operados en los créditos presupuestarios de cada ejercicio (Leyes de Presupuesto), pero asimismo durante los ejercicios (Créditos Finales o en todo caso los Créditos Ejecutados), en **las finalidades y funciones comprendidas en los “Servicios de la Administración Gubernamental”**, a saber:

Legislativa
Judicial
Dirección Superior Ejecutiva
Relaciones Exteriores
Relaciones Interiores
Administración Fiscal
Control de la Gestión Pública
Información y Estadísticas Básicas

Recordando que **en la finalidad Judicial** deben diferenciarse las diferentes **Instituciones o Jurisdicciones**, que en el caso de la Justicia, son:

- **Poder Judicial de la Nación**, discriminando:
 - **Corte Suprema de Justicia**
 - **Consejo de la Magistratura**
- **Ministerio Público**

Por último, para el resto de las funciones corresponde diferenciar institucionalmente:

- **Poder Legislativo**
- **Poder Ejecutivo**
- **Obligaciones a Cargo del Tesoro**

Finalmente, es necesario estimar los **“recursos reales totales” –tributarios y no tributarios– éstos últimos no acotados a determinados recursos y excluyendo arbitrariamente a otros para identificar la base de cálculo del 3,5%.**

6. Estimaciones de la incidencia de las modificaciones en los recursos asignados al PJN

En este apartado hemos de analizar la magnitud de la incidencia financiera que opera sobre los recursos asignados o asignables al Poder Judicial Nacional como consecuencia

de varios de los conceptos detallados en el apartado previo. Se presenta a tal fin las reducciones estimadas para cada concepto, para finalmente estimar el agregado total de ellas en su afectación sobre la base de cálculo de la masa de recursos a la que se aplica el 3,5% asignable al Poder Judicial de la Nación.

Se trata en parte de información extraída de Marchi (2014) para el período 2007 a 2012 y de nueva información procesada en este estudio, referente a conceptos y datos no contemplados en la obra del autor citado, y a su extensión al año 2013.

- **Fondo Federal Solidario**

El treinta por ciento (30%) de las sumas que el Estado Nacional efectivamente percibe en concepto de derechos de exportación de soja, en todas sus variedades y sus derivados, son excluidas de la masa de cálculo del 3,5%. En la **Tabla N° 1** se detalla el monto detruido del total de los recursos tributarios y no tributarios por este concepto.

Tabla N° 1. Base de recursos tributarios y no tributarios (En \$ ctes.)

Año	COPA+Com Ext- FFS(*) (A)	(A)x3,5%	Ingresos Tributarios PJN(IT- PJN)	Diferencia	IT-PJN/ (A)
2007	57,737,707,391	2,020,819,759	2,048,496,740	2,048,496,740	3.6%
2008	74,037,383,228	2,591,308,413	2,886,754,105	295,445,692	3.9%
2009	76,357,034,646	2,672,496,213	2,666,146,785	-6,349,427	3.5%
2010	108,652,274,695	3,802,829,614	3,644,214,972	-158,614,642	3.4%
2011	135,154,584,730	4,730,410,466	5,188,540,963	458,130,497	3.8%
2012	162,006,221,979	5,670,217,769	5,642,473,583	-27,744,186	3.5%
2013	215,021,493,374	7,525,752,268	6,873,899,309	-651,852,959	3.2%

(*) Coparticipación de impuestos más Comercio Exterior menos Fondo Federal Solidario.

Fuente: Marchi (2013) en base a: Para bienes personales y cuentas corrientes bancarias:

<http://cfi.gov.ar/>; para Fondo Federal Solidario:

<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/ssrp/informacion/index.php>.

Para los recursos tributarios del Poder Judicial: Ingresos Tributarios del Poder Judicial:

http://www.csjn.gov.ar/docus/documentos/cons_tema.jsp?temaID=K105; para los ingresos de la CSJN; y <http://www.pjn.gov.ar/index.asp?id=58> para los ingresos del CM.

Como consecuencia, la distribución del 30% de los recursos provenientes de los derechos de exportación de la soja ha disminuido los recursos del Poder Judicial de la Nación en los importes que indica la **Tabla N° 2**.

**Tabla N° 2. Costo del Fondo Federal Solidario
(En \$ ctes.)**

Año	3,5% de Fondo Federal Solidario	3,5% de Fondo Federal Solidario/ IT-PJN
2007	0	0.0%
2008	0	0.0%
2009	102,946,584	3.9%
2010	261,021,763	7.2%
2011	253,730,437	4.9%
2012	256,409,729	4.5%
2013	337,553,228	4.9%

Fuente: Marchi (2013) en base a:

<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/ssrp/informacion/index.php>

Este Fondo significa, por tanto, una pérdida de un promedio del 5,1% de los ingresos tributarios del Poder Judicial.

- **El Impuesto a los Bienes Personales**

Según se regula por la Ley N° 23.966, Título VI, art. 30 y la Ley N° 26.078, se detrae en forma mensual la suma de \$ 250.000 para ser transferida al Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (I.N.C.U.C.A.I.) para el financiamiento del Registro Nacional de Donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas.

El resto de la recaudación se distribuye el 93,73% según la Ley de Coparticipación Federal, pero sin formar parte de los recursos coparticipables, por lo que no sufren las detracciones del 15% con destino a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y de la parte proporcional de los 45,8 millones de pesos mensuales que se distribuye entre las Provincias, y el 6,27% entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La pérdida de ingresos para el Poder Judicial asciende a los valores indicados en la **Tabla N° 3**. Esta exclusión significa por tanto una pérdida de un promedio del 1.8% de los ingresos tributarios del Poder Judicial.

**Tabla N° 3. Costo de la exclusión de Bienes Personales
(En \$ ctes.)**

Año	3,5% de Bienes Personales	3,5% de Bienes Personales/ IT-PJN
2007	33,940,137	1.7%
2008	46,079,601	1.6%
2009	55,147,392	2.1%
2010	70,214,194	1.9%
2011	80,363,559	1.5%
2012	99,107,809	1.8%
2013	140,509,244	2.0%

Fuente: <http://cfi.gov.ar/>.

- **Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria**

Según la Ley N° 25.413 y sus modificaciones, el 70% del producido de este impuesto se destina al Tesoro Nacional y lo administra el Poder Ejecutivo Nacional con destino a la atención de los gastos que ocasione la Emergencia Pública declarada por Ley N° 25.561 y el 30% se coparticipa con las provincias. Es un impuesto de emergencia que se destina en su totalidad a tal fin y, por lo tanto, no se distribuye ni entra en la base de cálculo para la aplicación del coeficiente del 3,5%.

Ahora bien, el Estado Nacional es el que se declara en emergencia, y el Poder Judicial de la Nación integra al mismo, por lo que tampoco queda exento de la emergencia. Como impuesto de emergencia, debería desaparecer cuando el motivo que le dio origen cese. O bien debe reglamentarse como permanente y, como tal, entrar en la masa de la coparticipación.

La aplicación del coeficiente significa para el Poder Judicial las reducciones de las sumas que se detallan en la **Tabla N° 4**.

Esta exclusión significa por tanto una pérdida de un promedio del 18.3% de los ingresos tributarios del Poder Judicial.

Tabla N° 4. Costo de la exclusión del impuesto a las Cuentas Corrientes Bancarias(en \$ ctes.)

Año	3,5% de Cuentas Corrientes Bancarias	3,5% de Cuentas Corrientes Bancarias/ IT-PJN
2007	368,158,480	18.0%
2008	483,123,919	16.7%
2009	503,992,692	18.9%
2010	658,713,336	18.1%
2011	886,391,525	17.1%
2012	1,072,283,288	19.0%
2013	1,382,202,551	20.1%

Fuente: <http://cfi.gov.ar/>.

- **Gasto Tributario**

La **Tabla N° 5** muestra la evolución del gasto tributario²⁴ en los últimos años. Si se los compara con los recursos asignados al Poder Judicial, los mismos representan en promedio el 18.2% de los mismos en el último año.

Tabla N° 5. Gasto tributario (En \$ ctes.)

Año	3,5 del Gasto Tributario	Gasto Tributario /IT-PJN
2007	370,979,914	18.1%
2008	437,055,920	15.1%
2009	446,714,695	16.8%
2010	663,773,268	18.2%
2011	914,181,545	19.9%
2012	1,115,061,891	19.8%
2013	1,472,914,404	21.4%

Fuente: Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Presidencia de la Nación.

²⁴Se consideró el 42.34% de los rubros relacionados con el impuesto al Valor Agregado, Ganancias, Combustibles, Internos, Bienes personales e Impuestos diversos y el 100% de los relacionados con el comercio exterior y las contribuciones a la seguridad social.

Si bien el gasto tributario parece afectar la dimensión de los recursos disponibles para el conjunto del presupuesto nacional, incluyendo el PE y el PL, en realidad afecta solo al PJN por la manera de acotar su participación en los recursos en base al citado 3,5% de los recursos computables.

- **El recaudado por el “Impuesto Inflacionario”**

El impuesto inflacionario grava las tenencias de efectivo por parte del público. La gente recibe del Estado billetes por un valor nominal que se va deteriorando a lo largo del tiempo. Es decir, que cuando son utilizados sirven para comprar una menor cantidad de bienes debido al aumento de los precios. Esa diferencia opera como un tributo que paga la gente y que es apropiado por quién detenta la facultad de emisión de los billetes, que es el Estado. Por eso, se usa la denominación “impuesto inflacionario”.

La forma simple en la que se calcula el impuesto inflacionario es tomar el monto total de dinero en poder del público y multiplicarlo por la tasa de inflación promedio para el periodo en cuestión. Es decir: $II=BM*TI$. Donde II es el impuesto inflacionario, BM es la base monetaria (dinero en poder del público) e TI es la inflación anual.

Respecto al cálculo efectuado de la tasa de inflación, en la **Tabla N° 6** se muestran las mediciones de distintas fuentes.

Los cálculos sobre el impuesto inflacionario consecuente, se presentan en la **Tabla N° 7a**. En la tabla se puede observar que lo que le correspondería al Poder Judicial por su participación del 44,7% en el impuesto inflacionario ascendería a poco más de 3 mil millones de pesos en el 2013, lo que equivale al 44,7% de los recursos tributario asignados.

A manera de comparación, se presenta la **Tabla N° 7b** que expresa los guarismos utilizando el Índice de Precios elaborado por el Ministerio de Economía de la Provincia de San Luis, que ha sido utilizado en muchos estudios más recientemente, entendido como de mayor confiabilidad.

Como se indica en la fuente, debe destacarse que el índice de inflación adoptado en la tabla corresponde al Índice de Precios Implícitos del PBI elaborado por el Indec y no el de costo de vida elaborado por el mismo organismo, cuyo cálculo ha planteado observaciones que debilitan su confiabilidad.

Tabla N° 6. Fuentes alternativas de datos para la estimación del Impuesto Inflacionario

Año	Base monetaria en Poder del Público (promedio anual en millones de pesos)	Tasa de inflación (San Luis)	Impuesto inflacionario (promedio anual en millones de pesos)	Tasa de inflación (Indec)	Impuesto inflacionario (promedio anual en millones de pesos)	Tasa de inflación Congreso	Impuesto inflacionario (promedio anual en millones de pesos)
2007	144,365	22%	31,068	8%	12,233		
2008	169,648	21%	34,945	7%	12,278		
2009	196,555	18%	36,311	8%	15,124		
2010	252,709	27%	68,304	11%	27,604		
2011	326,474	23%	75,988	10%	31,043		
2012	414,709	23%	95,408	11%	44,965	25%	104,823
2013	535,056	32%	170,917	11%	58,565	25%	135,243

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA, Dirección Provincial de Estadísticas de San Luis, INDEC y Congreso de la Nación.

Tabla N° 7a. Impuesto Inflacionario

Año	Base monetaria en Poder del Público (promedio anual en millones de pesos)	Tasa de inflación Índice de precios implícitos del PBI (INDEC)	Impuesto inflacionario (promedio anual en millones de pesos)	3,5 del Impuesto inflacionario	Impuesto inflacionario/IT-PJN
2007	144,365	14.3%	20,584	720	35.2%
2008	169,648	19.1%	32,349	1,132	39.2%
2009	196,555	10.0%	19,611	686	25.7%
2010	252,709	15.4%	38,857	1,36	37.3%
2011	326,474	17.3%	56,416	1,975	42.9%
2012	414,709	15.3%	63,462	2,221	39.4%
2013	535,056	16.4%	87,863	3,075	44.7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA y la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales - INDEC.

Tabla N° 7b. Impuesto Inflacionario - Ministerio de Economía de la Provincia de San Luis

Año	Base monetaria en Poder del Público (promedio anual en millones de pesos)	Tasa de inflación (San Luis)	Impuesto inflacionario o (promedio anual en millones de pesos)	3,5 del Impuesto inflacionario	Impuesto inflacionario/IT-PJN
2007	144,365	10%	14,348	502	25%
2008	169,648	10%	17,071	598	21%
2009	196,555	18%	36,311	1,271	48%
2010	252,709	27%	68,304	2,391	66%
2011	326,474	23%	75,988	2,66	58%
2012	414,709	23%	95,408	3,339	59%
2013	535,056	32%	170,917	5,982	87%

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de San Luis.

- **Uso del Crédito Público**

En la obra de Marchi (2014), bajo la premisa de no imaginar que el gasto del PJN sea financiado con deuda, se elimina este tópico del análisis. Sin embargo, resulta claro que parte o quizás una porción significativa del gasto del PJN, finalmente termine siendo financiado por el Uso de Crédito Público, es decir con recursos que aparecen “debajo de la línea” en el Esquema A-I-F.

Es decir, aplica aquí el mismo problema planteado con el financiamiento vía emisión monetaria, es decir, transferencias del BCRA.

Igualmente, si hubiera dinero proveniente del Uso de Crédito bajo acuerdo con organismos multilaterales, como el BID o el Banco Mundial, lo cierto es nuevamente que la existencia de recursos no tributarios con asignación específica a determinado destino, solo implicará sumar los recursos no tributarios que deberán ser computados como comprendidos dentro del 3,5%. La **Tabla N° 8** muestra, a manera ilustrativa, lo que representa para el poder judicial el 3.5% del Uso del Crédito Público Neto²⁵.

²⁵En el Uso del Crédito Público se incluyen la creación de deuda neta. Es decir, el endeudamiento público menos las amortizaciones.

Tabla N° 8. Uso del Crédito Público

Año	3,5% del Uso del crédito público	Uso del crédito público/IT- PJM
2007	247	12%
2008	160	6%
2009	597	22%
2010	-717	-20%
2011	200	4%
2012	1,929	34%
2013	5112	74%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda, Oficina Nación de Presupuesto.

Los resultados muestran la magnitud que representaría el Uso del Crédito Público para el Poder Judicial. Su participación del 3.5% ascendería a poco más de 5 mil millones de pesos para el año 2013, lo que equivale al 74% de los recursos tributario asignados por el poder ejecutivo. Obviamente el impacto económico de cubrir el déficit del Estado con el Uso del Crédito, no tendrá similar incidencia en la economía real que la emisión monetaria, pero lo relevante respecto al objetivo del estudio, es computar todo recurso "tributario y no tributario" del Estado que financia gasto público. Sin duda que en términos de la contabilidad pública pueda que se identifiquen de manera separada algunos recursos arriba de la línea y otros debajo de la misma. Como ya se mencionara, no era así hace unas décadas atrás cuando el Uso del Crédito se computaba como recurso de capital y las Amortizaciones de la Deuda como gasto de capital.

- **Rentas de la Propiedad**

Otras de las fuentes de ingresos que no se incluyen dentro de los fondos a distribuir son las Rentas a la Propiedad, las cuales deberían ser incluidas dentro de la base de cálculo del 3.5% que le corresponde al Poder Judicial. Las rentas de la propiedad están compuestas en su mayoría por las utilidades del BCRA y ANSES que se transfieren directamente al Tesoro. En el año 2013 crecieron en términos anuales un 106%, que las llevó a representar un 7% del total de ingresos fiscales.²⁶

²⁶ En este estudio no se aborda el análisis del delicado tema del cálculo de las utilidades que arrojan los balances del BCRA y del ANSeS, los que han sido objeto de críticas o desconfianzas respecto a si ellos representar razonablemente la realidad económica de estos dos entes.

Los datos de la **Tabla N° 9** muestran la magnitud que representaría las rentas de la propiedad para el Poder Judicial. Su participación del 3.5% ascendería a poco más de 2 mil millones de pesos para el año 2013, lo que equivale al 30% del los recursos tributario asignados.

Tabal N° 9. Rentas de La propiedad

Año	3,5 de las rentas de la propiedad	Uso del crédito público/IT-PJN
2007	149	7%
2008	290	10%
2009	551	21%
2010	1,125	31%
2011	819	18%
2012	1,007	18%
2013	2,074	30%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Hacienda, Oficina Nación de Presupuesto.

- **Bienes de Uso**

Los datos de la **Tabla N° 10** muestran la magnitud que representan los gastos relacionados con los bienes de uso por parte del Poder Judicial.

Tabla N° 10: Gastos de Bienes de Uso no cubiertos por el Poder Ejecutivo (en \$ ctes.)

Año	Bienes de Uso	Uso del crédito público/IT-PJN
2007	24,618,588	1.2%
2008	59,493,981	2.1%
2009	57,191,536	2.1%
2010	74,104,702	2.0%
2011	103,929,717	2.0%
2012	56,448,042	1.0%
2013	139,650,162	2.0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Hacienda, Oficina Nación de Presupuesto.

Según la ley de autarquía, en el proyecto de presupuesto el Poder Ejecutivo se debe incluir fondos destinados a cubrir los gastos que el Poder Judicial incurra para la realización de sus actividades. El gasto en bienes de uso se acerca en promedio al 2 % del los recursos tributario asignados.

- **El agregado de las exclusiones antes estimadas**

Finalmente, en la **Tabla N° 11** se observa el total del costo de las exclusiones antes presentadas (Bienes Personales, Fondo Federal Solidario, Cuentas Corrientes Bancarias, Gasto Tributario, Impuesto inflacionario, Uso del Crédito Público, Rentas de la Propiedad y lo relacionado al gasto en los Bienes de Uso).

Todos esos rubros, no computados en la base de cálculo del 3,5%, representan en promedio de los últimos 7 años entre el 90 y 200% de los ingresos tributarios del Poder Judicial, habiéndose duplicado a fines de ese período, según se observa en la **Tabla N° 12**.²⁷

Tabla N° 11: Costo total de las exclusiones (En \$ ctes.)

Año	3,5% de Bienes Personales	3,5% de Fondo Federal Solidario	3,5% de Cuentas Corrientes Bancarias	3,5 del Gasto Tributario	3,5 del Impuesto inflacionario	3,5 del Uso del crédito público	3,5 de las rentas de la propiedad	Bienes de uso	Total
2007	34	0	368	371	720	247	149	25	1,915
2008	46	0	483	437	1,132	160	290	59	2,548
2009	55	103	504	447	686	597	551	57	2,943
2010	70	261	659	664	1,36	-717	1,125	74	3,421
2011	80	254	886	914	1,975	200	819	104	5,128
2012	99	256	1,072	1,115	2,221	1,929	1,007	56	7,699
2013	141	338	1,382	1,473	3,075	5,112	2,074	140	13,595

Fuente: Para bienes personales y cuentas corrientes bancarias: <http://cfi.gov.ar/>. Para Fondo Federal Solidario:

<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/ssrp/informacion/index.php>. Para los recursos tributarios del Poder Judicial: Ingresos Tributarios del Poder Judicial:

http://www.csjn.gov.ar/docus/documentos/cons_tema.jsp?temaID=K105 para los ingresos de la CSJN y <http://www.pjn.gov.ar/index.asp?id=58> para los ingresos del CM y para los uso del crédito publico y rentas de la propiedad se utilizan datos de la Secretaria de Hacienda, Oficina Nación de Presupuesto. Y para el impuesto inflacionario se realizo en base a datos del BCRA y la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales - INDEC.

²⁷ En las Tablas N° 11 y 12 para el cálculo del impacto del Impuesto Inflacionario se ha utilizado como deflactor la versión de la Tabla N° 7a, en la que se utilizara el Índice de Precios Implícitos del PBI elaborado por el Indec.

Tabla N° 12: Costo total de las exclusiones (en %)

Año	3,5% de Bienes Personales	3,5% de Fondo Federal Solidario	3,5% de Cuentas Corrientes Bancarias	3,5 del Gasto Tributario	3,5 del Impuesto inflacionario	3,5 del Uso del crédito público	3,5 de las rentas de la propiedad	Bienes de uso	Total/IT-PJN
2007	2%	0%	18%	18%	35%	12%	7%	1%	93%
2008	2%	0%	17%	15%	39%	6%	10%	2%	88%
2009	2%	4%	19%	17%	26%	22%	21%	2%	110%
2010	2%	7%	18%	18%	37%	-20%	31%	2%	94%
2011	2%	5%	17%	18%	38%	4%	16%	2%	99%
2012	2%	5%	19%	20%	39%	34%	18%	1%	136%
2013	2%	5%	20%	21%	45%	74%	30%	2%	198%

Fuente: Para bienes personales y cuentas corrientes bancarias: <http://cfi.gov.ar/>. Para Fondo Federal Solidario:

<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/ssrp/informacion/index.php>. Para los recursos tributarios del Poder Judicial: Ingresos Tributarios del Poder Judicial:

http://www.csjn.gov.ar/docus/documentos/cons_tema.jsp?temaID=K105 para los ingresos de la CSJN y <http://www.pjn.gov.ar/index.asp?id=58> para los ingresos del CM y para los uso del crédito público y rentas de la propiedad se utilizan datos de la Secretaria de Hacienda, Oficina Nación de Presupuesto. Y para el impuesto inflacionario se realizo en base a datos del BCRA y la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales – INDEC.

Esto implica, por tanto, que el Poder Judicial podría contar con el doble de su presupuesto si estos recursos fueran incluidos dentro de la base de cálculo del 3.5% correspondiente a la ley de autarquía.

7. Un análisis de los ajustes presupuestarios de los tres poderes del Estado y el Ajuste por Inflación en el Sector Público

En este apartado se pasa revista de los ajustes presupuestarios que se fueron realizando a lo largo de los ejercicios comprendidos entre los años 2007 a 2013, correspondiente a los tres Poderes de la Administración Gubernamental.

Se presenta la comparativa de los rubros presupuestados y/o sancionados por las leyes de presupuesto de cada año y los ajustes operados durante el ejercicio, ambos rubros ajustados por inflación, vale decir, expresados en términos reales.

A tal fin se utilizaron tres índices de precios alternativos, a saber: el Índice de Costo de Vida (ICV) publicado por el INDEC, el Índice de Precios Implícitos del PBI (IPI) publicado también por INDEC, y el publicado por el Ministerio de Economía de la Provincia de San Luis.

La comparativa permite observar sesgos en la política fiscal entre Poderes, en el caso especial diferenciando a tres Instituciones, a saber:

- **El Poder Legislativo**
- **El Poder Ejecutivo**
- **El Poder Judicial**
- **Ministerio Público**

En la **Tabla N° 13** se pueden observar las ampliaciones de los créditos presupuestarios entre los tres poderes y el Ministerio Público. La suma del Poder Judicial de la Nación y el Ministerio Público, han de identificar finalmente a la Función Justicia.

Tabla N° 13. Ampliaciones de los Créditos Presupuestarios

Año	Institución de la Administración Central	Crédito Original	Modificaciones	Crédito Final	Ampliación Nominal del Crédito en %	Instituciones Más Beneficiadas con los Ajustes de Presupuesto	Instituciones Menos Beneficiadas con los Ajustes de Presupuesto
2007	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	701,116,861	110,353,668	811,470,529	16%	PODER LEGISLATIVO NACIONAL PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN MINISTERIO PÚBLICO
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	1,565,098,881	78,793,224	1,643,892,105	5%		
	MINISTERIO PÚBLICO	383,057,815	21,525,928	404,583,743	6%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	996,347,937	195,631,688	1,191,979,625	20%		
2008	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	885,668,449	222,258,521	1,107,926,970	25%	PODER LEGISLATIVO NACIONAL PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	MINISTERIO PÚBLICO PRESIDENCIA DE LA NACIÓN
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	1,892,359,145	372,355,000	2,264,714,145	20%		
	MINISTERIO PÚBLICO	524,694,369	42,280,221	566,974,590	8%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,406,917,426	201,449,769	1,608,367,195	14%		
2009	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	1,202,732,743	208,841,610	1,411,574,353	17%	PODER LEGISLATIVO NACIONAL PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	MINISTERIO PÚBLICO PRESIDENCIA DE LA NACIÓN
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	2,577,064,365	336,940,404	2,914,004,769	13%		
	MINISTERIO PÚBLICO	708,122,458	19,018,452	727,140,910	3%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,400,401,077	75,869,628	1,476,270,705	5%		
2010	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	1,532,091,129	444,773,354	1,976,864,483	29%	PODER LEGISLATIVO NACIONAL PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN MINISTERIO PÚBLICO
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	3,399,380,272	361,010,182	3,760,390,454	11%		
	MINISTERIO PÚBLICO	863,101,629	115,195,161	978,296,790	13%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,693,962,706	291,276,379	1,985,239,085	17%		
2011	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	2,185,227,555	603,604,000	2,788,831,555	28%	PODER LEGISLATIVO NACIONAL PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN MINISTERIO PÚBLICO
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	5,031,338,761	410,500,000	5,441,838,761	8%		
	MINISTERIO PÚBLICO	1,235,811,865	119,135,093	1,354,946,958	10%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,874,401,085	555,719,047	2,430,120,132	30%		
2012	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	3,082,913,103	941,939,269	4,024,852,372	31%	PODER LEGISLATIVO NACIONAL PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN MINISTERIO PÚBLICO
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	6,007,830,723	740,000,000	6,747,830,723	12%		
	MINISTERIO PÚBLICO	1,674,927,925	197,984,497	1,872,912,422	12%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	2,744,379,465	398,596,324	3,142,975,789	15%		
2013	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	4,246,900,000	1,280,200,000	5,527,100,000	30%	PODER LEGISLATIVO NACIONAL PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN MINISTERIO PÚBLICO
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	7,126,000,000	1,550,600,000	8,676,600,000	22%		
	MINISTERIO PÚBLICO	2,081,600,000	469,300,000	2,550,900,000	23%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	3,424,100,000	805,600,000	4,229,700,000	24%		

En las dos columnas finales se identifican los Poderes del Estado que han sido más beneficiados con la ampliación de créditos presupuestarios y los que por el contrario resultaron en todo caso los más perjudicados, en cada ejercicio de la serie.

En los años 2007, 2010, 2011, 2012 y 2013 los Poderes Legislativo y Ejecutivo fueron los más beneficiados. En los años 2008 y 2009, lo fueron el Poder Legislativo y el Poder Judicial.

Es decir, el Poder Judicial de la Nación solamente en dos años de la serie (2008 y 2009) tuvo ajustes altos, pero junto con el Ministerio Público estuvieron relegados en la mayoría de los ejercicios. El Ministerio Público fue el más perjudicado pues en toda la serie aparece en el grupo rezagado en los ajustes.

En las tablas siguientes - la **Tabla N° 14a**, **14b** y **14c** - se presentan los cálculos de los ajustes en términos reales.

La **Tabla N° 14a** corresponde a la estimación que utiliza como fuente para los cálculos a la tasa de inflación o Costo de Vida del Indec; la **Tabla N° 14b** muestra los cálculos en los que se ha empleado como deflactor a los Precios Implícitos del PBI del Indec; finalmente, la **Tabla N° 14c** muestra la resultados cuando se utiliza la tasa de inflación o Costo de Vida elaborado por el Ministerio de Economía de San Luis.²⁸

Tabla 14a. Diferenciales de los ajustes presupuestarios entre Poderes - Tasa de inflación INDEC											
Año	Institución de la Administración Central	Crédito Original	Modificaciones	Crédito Final	Inflación INDEC	Crédito Original Ajustado por Inflación INDEC	Modificaciones Ajustadas por Inflación INDEC	Crédito Real Definitivo INDEC	% de Variación Real del Crédito INDEC	% de Variación Real del Crédito PJN + MP INDEC	% de Variación Real del Crédito PL + PE INDEC
2007	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	701,116,861	110,353,668	811,470,529	7%	655,249,403	103,134,269	758,383,672	8%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	1,565,098,881	78,793,224	1,643,892,105		1,462,709,235	73,638,527	1,536,347,762	-2%		
	MINISTERIO PÚBLICO	383,057,815	21,525,928	404,583,743		357,997,958	20,117,690	378,115,648	-1%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	996,347,937	195,631,688	1,191,979,625		931,166,296	182,833,353	1,113,999,650	12%		
2008	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	885,668,449	222,258,521	1,107,926,970	8%	820,063,379	205,794,927	1,025,858,306	16%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	1,892,359,145	372,355,000	2,264,714,145		1,752,184,394	344,773,148	2,096,957,542	11%		
	MINISTERIO PÚBLICO	524,694,369	42,280,221	566,974,590		485,828,119	39,148,353	524,976,472	0%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,406,917,426	201,449,769	1,608,367,195		1,302,701,320	186,527,564	1,489,228,884	6%		
2009	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	1,202,732,743	208,841,610	1,411,574,353	11%	1,083,543,012	188,145,595	1,271,688,606	6%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	2,577,064,365	336,940,404	2,914,004,769		2,321,679,608	303,549,914	2,625,229,522	2%		
	MINISTERIO PÚBLICO	708,122,458	19,018,452	727,140,910		637,948,160	17,133,741	655,081,901	-7%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,400,401,077	75,869,628	1,476,270,705		1,261,622,592	68,351,016	1,329,973,608	-5%		
2010	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	1,532,091,129	444,773,354	1,976,864,483	10%	1,392,810,117	404,339,413	1,797,149,530	17%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	3,399,380,272	361,010,182	3,760,390,454		3,090,345,702	328,191,075	3,418,536,776	1%		
	MINISTERIO PÚBLICO	863,101,629	115,195,161	978,296,790		784,637,845	104,722,874	889,360,718	3%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,693,962,706	291,276,379	1,985,239,085		1,539,966,096	264,796,708	1,804,762,805	7%		
2011	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	2,185,227,555	603,604,000	2,788,831,555	11%	1,968,673,473	543,787,387	2,512,460,860	15%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	5,031,338,761	410,500,000	5,441,838,761		4,532,737,623	369,819,820	4,902,557,442	-3%		
	MINISTERIO PÚBLICO	1,235,811,865	119,135,093	1,354,946,958		1,113,344,023	107,328,913	1,220,672,935	-1%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,874,401,085	555,719,047	2,430,120,132		1,688,649,626	500,647,790	2,189,297,416	17%		
2012	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	3,082,913,103	941,939,269	4,024,852,372	11%	2,777,399,192	848,593,936	3,625,993,128	18%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	6,007,830,723	740,000,000	6,747,830,723		5,412,460,111	666,666,667	6,079,126,777	1%		
	MINISTERIO PÚBLICO	1,674,927,925	197,984,497	1,872,912,422		1,508,944,077	178,364,412	1,687,308,488	1%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	2,744,379,465	398,596,324	3,142,975,789		2,472,413,932	359,095,787	2,831,509,720	3%		
2013	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	4,246,900,000	1,280,200,000	5,527,100,000	11%	3,829,486,023	1,154,373,309	4,983,859,333	17%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	7,126,000,000	1,550,600,000	8,676,600,000		6,425,608,656	1,398,196,573	7,823,805,230	10%		
	MINISTERIO PÚBLICO	2,081,600,000	469,300,000	2,550,900,000		1,877,006,312	423,174,031	2,300,180,343	11%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	3,424,100,000	805,600,000	4,229,700,000		3,087,556,357	726,420,198	3,813,976,555	11%		

²⁸ Respecto a las bondades de los tres índices, independientemente de las calificaciones que ellos puedan tener desde el punto de vista de su correcta o incorrecta elaboración, se entiende que el Índice de Precios Implícitos del PBI sería conceptualmente el mejor de los indicadores, pues se refiere a la variación de precios de productos y servicios generados en el país, dentro de los cuales debe incluirse la provisión de bienes y servicios del Estado, y no tanto el costo de vida de las familias, a lo que apunta mayormente el empleo de los otros dos indicadores.

Tabla 14b. Diferenciales de los ajustes presupuestarios entre Poderes - Índice de precios implícitos en el PIB (INDEC)

Año	Institución de la Administración Central	Crédito Original	Modificaciones	Crédito Final	Índice de Precios Implícitos en el PBI (IPIPIB)	Crédito Original Ajustado por Inflación IPIPIB	Modificaciones Ajustadas por Inflación IPIPIB	Crédito Real Definitivo IPIPIB	% de Variación Real del Crédito IPIPIB	% de Variación Real del Crédito PJN + MP IPIPIB	% de Variación Real del Crédito PL + PE IPIPIB
2007	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	701,116,861	110,353,668	811,470,529	14%	615,014,790	96,801,463	711,816,254	2%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	1,565,098,881	78,793,224	1,643,892,105		1,372,893,755	69,116,863	1,442,010,618	-8%		
	MINISTERIO PÚBLICO	383,057,815	21,525,928	404,583,743		336,015,627	18,882,393	354,898,020	-7%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	996,347,937	195,631,688	1,191,979,625		873,989,418	171,606,744	1,045,596,162	5%		
2008	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	885,668,449	222,258,521	1,107,926,970	19%	744,259,201	186,771,866	931,031,067	5%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	1,892,359,145	372,355,000	2,264,714,145		1,590,217,769	312,903,361	1,903,121,130	1%		
	MINISTERIO PÚBLICO	524,694,369	42,280,221	566,974,590		440,919,638	35,529,597	476,449,235	-9%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,406,917,426	201,449,769	1,608,367,195		1,182,283,551	169,285,520	1,351,569,071	-4%		
2009	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	1,202,732,743	208,841,610	1,411,574,353	10%	1,093,393,403	189,856,009	1,283,249,412	7%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	2,577,064,365	336,940,404	2,914,004,769		2,342,785,786	306,309,458	2,649,095,245	3%		
	MINISTERIO PÚBLICO	708,122,458	19,018,452	727,140,910		643,747,689	17,289,502	661,037,191	-7%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,400,401,077	75,869,628	1,476,270,705		1,273,091,888	68,972,389	1,342,064,277	-4%		
2010	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	1,532,091,129	444,773,354	1,976,864,483	15%	1,332,253,156	386,759,438	1,719,012,594	12%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	3,399,380,272	361,010,182	3,760,390,454		2,955,982,845	313,921,897	3,269,904,743	-4%		
	MINISTERIO PÚBLICO	863,101,629	115,195,161	978,296,790		750,523,156	100,169,705	850,692,861	-1%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,693,962,706	291,276,379	1,985,239,085		1,473,011,049	253,283,808	1,726,294,857	2%		
2011	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	2,185,227,555	603,604,000	2,788,831,555	17%	1,867,715,859	515,900,855	2,383,616,714	9%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	5,031,338,761	410,500,000	5,441,838,761		4,300,289,539	350,854,701	4,651,144,240	-8%		
	MINISTERIO PÚBLICO	1,235,811,865	119,135,093	1,354,946,958		1,056,249,457	101,824,866	1,158,074,323	-6%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,874,401,085	555,719,047	2,430,120,132		1,602,052,209	474,973,544	2,077,025,754	11%		
2012	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	3,082,913,103	941,939,269	4,024,852,372	19%	2,597,230,921	793,546,141	3,390,777,061	10%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	6,007,830,723	740,000,000	6,747,830,723		5,061,356,970	623,420,388	5,684,777,357	-5%		
	MINISTERIO PÚBLICO	1,674,927,925	197,984,497	1,872,912,422		1,411,059,751	166,794,016	1,577,853,767	-6%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	2,744,379,465	398,596,324	3,142,975,789		2,312,029,878	335,801,452	2,647,831,330	-4%		
2013	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	4,246,900,000	1,280,200,000	5,527,100,000	20%	3,547,953,216	1,069,507,101	4,617,460,317	9%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	7,126,000,000	1,550,600,000	8,676,600,000		5,953,216,374	1,295,405,180	7,248,621,554	2%		
	MINISTERIO PÚBLICO	2,081,600,000	469,300,000	2,550,900,000		1,739,014,202	392,063,492	2,131,077,694	2%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	3,424,100,000	805,600,000	4,229,700,000		2,860,568,087	673,015,873	3,533,583,960	3%		

Tabla 14c. Diferenciales de los ajustes presupuestarios entre Poderes - Tasa de inflación calculada por la Provincia de San Luis

Año	Institución de la Administración Central	Crédito Original	Modificaciones	Crédito Final	Inflación San Luis	Crédito Original Ajustado por Inflación San Luis	Modificaciones Ajustadas por Inflación San Luis	Crédito Real Definitivo San Luis	% de Variación Real del Crédito San Luis	% de Variación Real del Crédito PJN + MP San Luis	% de Variación Real del Crédito PL + PE San Luis
2007	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	701,116,861	110,353,668	811,470,529	10%	637,378,965	100,321,516	737,700,481	5%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	1,565,098,881	78,793,224	1,643,892,105		1,422,817,165	71,630,204	1,494,447,368	-5%		
	MINISTERIO PÚBLICO	383,057,815	21,525,928	404,583,743		348,234,377	19,569,025	367,803,403	-4%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	996,347,937	195,631,688	1,191,979,625		905,770,852	177,846,989	1,083,617,841	9%		
2008	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	885,668,449	222,258,521	1,107,926,970	18%	750,566,482	188,354,679	938,921,161	6%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	1,892,359,145	372,355,000	2,264,714,145		1,603,694,191	315,555,085	1,919,249,275	1%		
	MINISTERIO PÚBLICO	524,694,369	42,280,221	566,974,590		444,656,245	35,830,696	480,486,941	-8%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,406,917,426	201,449,769	1,608,367,195		1,192,302,903	170,720,143	1,363,023,047	-3%		
2009	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	1,202,732,743	208,841,610	1,411,574,353	27%	947,033,656	164,442,213	1,111,475,869	-8%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	2,577,064,365	336,940,404	2,914,004,769		2,029,184,539	265,307,405	2,294,491,944	-11%		
	MINISTERIO PÚBLICO	708,122,458	19,018,452	727,140,910		557,576,739	14,975,159	572,551,898	-19%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,400,401,077	75,869,628	1,476,270,705		1,102,678,013	59,739,865	1,162,417,878	-17%		
2010	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	1,532,091,129	444,773,354	1,976,864,483	23%	1,245,602,544	361,604,353	1,607,206,897	5%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	3,399,380,272	361,010,182	3,760,390,454		2,763,723,798	293,504,213	3,057,228,011	-10%		
	MINISTERIO PÚBLICO	863,101,629	115,195,161	978,296,790		701,708,641	93,654,602	795,363,244	-8%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,693,962,706	291,276,379	1,985,239,085		1,377,205,452	236,810,064	1,614,015,516	-5%		
2011	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	2,185,227,555	603,604,000	2,788,831,555	23%	1,776,607,768	490,734,959	2,267,342,728	4%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	5,031,338,761	410,500,000	5,441,838,761		4,090,519,318	333,739,837	4,424,259,155	-12%		
	MINISTERIO PÚBLICO	1,235,811,865	119,135,093	1,354,946,958		1,004,725,093	96,857,799	1,101,582,893	-11%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	1,874,401,085	555,719,047	2,430,120,132		1,523,903,321	451,804,103	1,975,707,424	5%		
2012	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	3,082,913,103	941,939,269	4,024,852,372	32%	2,335,540,230	713,590,355	3,049,130,585	-1%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	6,007,830,723	740,000,000	6,747,830,723		4,551,386,911	560,606,061	5,111,992,972	-15%		
	MINISTERIO PÚBLICO	1,674,927,925	197,984,497	1,872,912,422		1,268,884,792	149,988,255	1,418,873,047	-15%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	2,744,379,465	398,596,324	3,142,975,789		2,079,075,352	301,966,912	2,381,042,264	-13%		
2013	PODER LEGISLATIVO NACIONAL	4,246,900,000	1,280,200,000	5,527,100,000	35%	3,152,858,203	950,408,315	4,103,266,518	-3%		
	PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN	7,126,000,000	1,550,600,000	8,676,600,000		5,290,274,684	1,151,150,705	6,441,425,390	-10%		
	MINISTERIO PÚBLICO	2,081,600,000	469,300,000	2,550,900,000		1,545,360,059	348,403,860	1,893,763,920	-9%		
	PRESIDENCIA DE LA NACIÓN	3,424,100,000	805,600,000	4,229,700,000		2,542,019,302	598,069,785	3,140,089,087	-8%		

En base a lo mostrado en las tablas, se puede identificar si los Poderes del Estado lograron sobrellevar o no el “efecto Olivera-Tanzi” - que implica la depreciación de los recursos tributarios y no tributarios debido a la inflación, y en base a los cuales se aplica el 3,5% - a través del expediente de los ajustes presupuestarios antes comentados. En las tres tablas, se puede observar que el Poder Judicial de la Nación, junto con el Ministerio Público, tuvieron ajustes de créditos presupuestarios inferiores a los de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, no obstante que el uso de los diferentes deflatores detectan diferentes resultados “en términos reales” de dichos ajustes.

En la **Tabla N° 14a**, con el deflactor de Costo de Vida del Indec, todos habrían obtenido resultados reales positivos. No obstante, el de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, resultarían 902% más altos que los obtenidos por el Poder Judicial y Ministerio Público.

Según la **Tabla N° 14b**, cuando se utiliza el Índice de Precios Implícitos del PBI, mientras que los Poderes Legislativo y Ejecutivo arrojan ajustes positivos, el Poder Judicial y el Ministerio Público resultan negativos.

Finalmente, según la **Tabla N° 14c**, cuando se emplea el Índice del ME de San Luis, los resultados de todos los Poderes y Ministerio Público resultan negativos, aunque en el caso del Poder Judicial y el Ministerio Público resultan ser un 734% más negativos que el de los otros dos Poderes.

A manera de síntesis, en la **Tabla N° 15** se detalla el ajuste total del período 2007-2013 y el promedio anual de la serie.

Tabla N° 15. Resultados relativos entre Poderes para la serie 2007-2013

DIFERENCIAS DE AJUSTES PRESUPUESTARIOS EN TÉRMINOS REALES ENTRE LA JUSTICIA Y EL MINISTERIO PÚBLICO Y LOS OTROS DOS PODERES				
Poderes	Total y Promedio 2007-2013	Indice de Precios al Consumidor (INDEC)	Indice de precios implícitos en el PBI (INDEC)	Indice de Precios al Consumidor , San Luis
PODER LEGISLATIVO + PODER EJECUTIVO	TOTAL	72,9%	30,5%	-13,0%
	PROMEDIO	10,4%	4,4%	-1,9%
PODER JUDICIAL + MINISTERIO PÚBLICO	TOTAL	16,4%	-22,8%	-63,8%
	PROMEDIO	2,3%	-3,3%	-9,1%

Por lo visto, la función Justicia debió sufrir de manera clara el efecto Olivera-Tanzi durante los años de la serie, según el índice más confiable. Un rezago que pronostica dificultades mayores en futuros ejercicios, dada la aceleración registrada en la tasa de inflación durante 2013 y 2014. Como se explicara antes, el efecto Olivera-Tanzi se acentúa a medida que el ritmo de la inflación se acelera. En ese caso, los ajustes presupuestarios requeridos deberían acelerarse al mismo tiempo para evitar pérdidas reales, es decir, la depreciación de la capacidad del gasto asignado presupuestariamente.

Por último, con respecto específicamente al rubro Bienes de Uso, la **Tabla N° 16**. En la tabla se puede observar el crédito que recibió el Poder Judicial de la Nación para ser utilizado en la adquisición o construcción de los bienes de uso según la ley de presupuesto y el devengado que se autorizó a lo largo de los ejercicios.²⁹

Tabla N° 16

Bienes de Uso			
Año	Créditos para BU	Devengado en BU	% Gastado
2007	51.250.720,00	24.618.587,90	48,0%
2008	79.535.838,00	59.493.980,64	74,8%
2009	153.756.449,00	57.191.535,53	37,2%
2010	124.721.820,00	74.104.702,41	59,4%
2011	189.729.779,00	103.929.717,32	54,8%
2012	184.663.825,00	56.448.041,64	30,6%
2013	220.804.670,00	139.650.162,10	63,2%

Fuente: Elaboración propia en base a Ejecución Presupuestaria – Consejo de la Magistratura.

Lo que se puede observar fundamentalmente, es que el crédito específico ha ido incrementándose naturalmente a lo largo del tiempo. De cualquier manera, el devengado efectivamente, muestra un comportamiento que no presenta tendencia clara. Pero sí se puede deducir que a lo largo del tiempo, el crédito para gastos en bienes de uso viene siendo sub-ejecutado (lo efectivamente gastado nunca superó el 75% de lo presupuestado).

En Marchi (2014) se menciona el problema que suelen plantear las demoras en las autorizaciones para el devengado, que de manera discrecional maneja la JGM, al no existir una disposición que obligue al Poder Ejecutivo a transferir el dinero en el momento que el

²⁹ Como ya se aclarara, el fondo compuesto por los “recursos tributarios y no tributarios” sobre el cual se aplica el 3,5% no está previsto para su destino al financiamiento de las inversiones en bienes de uso. Estos créditos son legislados separadamente en cada ley de presupuesto.

Poder Judicial de la Nación exprese su necesidad de erogar el crédito establecido por la ley de presupuesto.

Por otro lado, teniendo en cuenta lo observado en la **Tabla Nº 16**, se puede percibir que los créditos presupuestados para bienes de uso, no superan el 2% (aproximadamente) del total de crédito asignado al PJN, según se mostrara en la **Tabla Nº 10**.

8. CONCLUSIONES

En este documento hemos analizado la problemática que plantea el objetivo reiteradamente sostenido en países democráticos, con rasgos seriamente republicanos, respecto a garantizar la autonomía del Poder Judicial.

Para asegurar la autonomía en el desempeño del rol que compete al Poder Judicial, aparece como crucial el asegurar su independencia respecto de los otros dos Poderes del Estado mediante su autarquía financiera.

El abordaje de la cuestión financiera del Estado, a través de las Finanzas Públicas desde el punto de vista institucional, requiere tener presente una compleja interrelación entre diversas disciplinas, que engloban temas de economía y finanzas, de tratamientos contables de los flujos financieros y fiscales, del derecho tributario y financiero, y de cuestiones que atañen al campo de las ciencias políticas. En este documento hemos citado tratamientos formales de leyes y diseños contables de los flujos financieros del Estado, en los que descuidadamente, o incluso deliberadamente, se induce a interpretaciones sesgadas de los resultados de la actividad fiscal de los gobiernos, que no necesariamente coinciden con una interpretación correcta del resultado económico de lo sucedido o a suceder.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha alertado en reiteradas oportunidades que cuando se analiza una problemática en la cual resultan relevantes aspectos ligados a los resultados económicos de las medidas que adoptan los agentes del sector privado y, asimismo, los agentes del sector público, no debieran ellos inferirse de manera directa, o muy simplemente, de los “enunciados formales” que aparecen en la redacción de los contratos y/o de las leyes, así como de los registros contables, sino en “la realidad económica” de los hechos que de ellos emergen.

En el documento se pasa revista a datos que surgen de estudios recientes sobre la situación de la autonomía del Poder Judicial en varios países. Especialmente se comentan la situación comparativa de América Latina con el resto del mundo y luego la situación relativa de la Argentina en América Latina. Los resultados encontrados en esos estudios son contundentes, dando cuenta de una situación de baja autonomía relativa de América

Latina en el escenario mundial, y de nuestro país incluso dentro de los países de América Latina.

En base a estos antecedentes, presentamos los resultados de un análisis empírico relativamente simple sobre la manera en que el Estado ha estado actuando en nuestro país en materia fiscal o presupuestaria durante el período 2007 a 2013, para inferir de esos datos el comportamiento del gobierno sobre su accionar neutral o, por el contrario, sesgado en contra o a favor de alguno o algunos de los tres Poderes. El objetivo fue corroborar especialmente si el Poder Judicial de la Argentina fue sesgadamente reducido o debilitado en el objetivo de asegurar su autonomía y necesaria autarquía financiera, acentuando la situación de debilidad que indican los estudios antes descritos.

En la tarea, se identificaron una cantidad relevante de recursos del gobierno Nacional, no computados por razones de diseño presupuestario contable, recursos que deberían ser incorporados no obstante desde el punto de vista de las finanzas públicas en la base de cálculo del 3,5% de participación del PJ asegurada por la ley de autarquía financiera.

Finalmente, de las estimaciones realizadas, surge claramente asimismo el tratamiento sesgado en contra de la asignación de recursos al PJN, circunstancia que corrobora -con una metodología curiosamente bastante original aunque por cierto al mismo tiempo bastante sencilla- la pérdida o rezago en términos reales de los recursos asignados al PJN en la década reciente (período 2007 a 2013).

Como tarea a realizar en el futuro, con un estudio adicional, deberían identificarse las genuinas necesidades de financiamiento del PJN, tarea en la que anticipamos podría ser planteada o encarada metodológicamente con el “enfoque de las necesidades fiscales” (“fiscal needs approach”). Este enfoque plantado originalmente por Shah en 1996, fue propuesto para Argentina, y más tarde para Chile, en el campo de los acuerdos de coparticipación federal de impuestos³⁰, y es extensible al caso del reparto de fondos entre poderes del Gobierno Nacional. El enfoque obligará a tener que identificar los niveles de actuación según foros, los costos estándares que surgirían de los datos históricos de Argentina y de comparaciones de corte transversal a nivel internacional. El desafío es sin duda fuerte, pero resulta finalmente crucial para justificar razonables participaciones de los tres poderes de una república en el sostenimiento financiero de sus actividades.

³⁰ Ver Shah (1996); Piffano (1998; 2003 y 2004), en el caso de Argentina; y, Letelier S. L. y Meza M. F. (2014), para el caso de Chile.

Bibliografía General y Referencias

- Alberdi, J. B. (1854): "Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina", publicado por Edición de Ciudad Argentina (1998) como *Sistema Económico y Rentístico*, Buenos Aires.
- BID (2006): "*La política de las políticas públicas*", Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echevarría, Eduardo Lora, Mark Payne (Coordinadores).
file:///C:/Mis%20Documentos/AAEP%20y%20JIFP/2015/PROYECTO%20CSJ-UBA/La%20pol%C3%ADticas%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20puBITO-2006_esp.pdf
- Brennan, G. y J. Buchanan (1985): "*The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*".
(<http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv10Cover.html>)
- Buchanan, J. y Tullock, G. (1969): "*The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*", University of Michigan Press.
(<http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3.html>)
- Conti, J. M. (2006). *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. (P. Barros, Ed.) Sao Paulo, Brasil: MP Editora.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (1930): "Acordada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, legitimando el golpe de Estado de 1930", Biblioteca Escolar de Documentos Digitales. http://archivohistorico.educ.ar/sites/default/files/VI_03.pdf
- Diario de Sesiones. (1990). *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados - 11° sesión ordinaria*. Buenos Aires: Cámara de Diputados.
- Douglas, J. W., & Hartley, R. E. (July/August de 2003). The politics of court budgeting in the states: is judicial independence threatened bay the budgetary process?*Public Administration Review*, 63(4), 441-454.
- Falcao Martins, H. (Octubre de 1997). Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- FIEL (1996): "*La Reforma del Poder Judicial en Argentina*", Fiel (Varios autores). Buenos Aires. <http://www.fiel.org/publicaciones/Libros/lareformapj.pdf>

- Franco, M. y Scartascini, C. (2014): "La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe", *BID, Código: IDB-PB-220*, Junio 2014.
- Halperín Donghi, T. (1007): "*La República imposible (1930 – 1945)*", Biblioteca del Pensamiento Argentino V, Emecé, Buenos Aires.
- Hamilton, Alexander (1755-1804): "*Obras de Alexander Hamilton*", Wikipedia.
http://es.wikipedia.org/wiki/Alexander_Hamilton
- Kahn Zemans, F. (2003). *Court funding*. American Bar Association Standing Committee of Judicial Independence.
- Ladd, H. F. (1999): "The tax expenditure concept after 25 years", in Ladd, H. F. (ed.): *The Challenge of Fiscal Disparities for State and Local Governments*, Edward Elgar.
- Letelier S. L. y Meza M. F. (2014): "A Fiscal Need Approach to sub national Fiscal Equalization. An Application for the case of Chile", *47 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas*, Universidad Nacional de Córdoba.
<http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/47JIFP-Letelier-Meza.pdf>
- Marchi, H. D. (2014). *La gestión pública. El presupuesto judicial en las cuentas nacionales*. Buenos Aires: La Ley.
- Mattioli Kockanny, C. E., & Vieira Sá de Figueiredo, L. (2011). *Associação dos Magistrados Brasileiros*. Recuperado el 10 de junio de 2013, desde www.amb.com.br
- National Academy of Public Administration. (2007): *Budgeting for the US Judiciary: Preparing for the future*. Washintong: National Academy of Public Administration.
- Oficina Nacional de Presupuesto. (2011). *El sistema presupuestario en la administración nacional de la República Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Olivera, J. A. (1967): "Money Prices and fiscal lags: a note on the dynamics of inflation". *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, N° 20, Septiembre.
- Olivera, J. A. (1972): "Inflación y rezagos fiscales", en *Revista de Ciencias Económicas*, Colegio de Graduados de Ciencias Económicas, Abril. Buenos Aires.

- Ortún, V. (1992). *Gestión Pública: conceptos y métodos*. Oviedo, España: Centro de Estudios sobre Economía del Sector Público de la Fundación BBV.
- Phelps, E. S. (2012): "Roadblocks to Recovery and Rehabilitation", en *Global Economy: Crisis Without End*, Panel hosted by the New York Review of Books & The Metropolitan Museum of Art, Feb. 17, N. York Review of Books, 2012 Feb19.doc
- Piffano, H. (1998): "La asignación de potestades fiscales en el federalismo argentino", Documento de Trabajo N° 4, CEDI, Buenos Aires, 1998.
<http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt4.pdf>
- Piffano, H. (2003): "Transferencias de nivelación: las conductas estratégicas de los gobiernos y el diseño de fórmulas basadas en el concepto de capacidad y necesidad fiscales", Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, XXXVII Reunión Anual, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
<http://www.aep.org.ar/anales/works/works2003/Piffano.pdf>
- Piffano, H. (2003/2004): "Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques Positivos y Normativos", e-book editado a través del PreBi/SeDiCI - Universidad Nacional de La Plata.
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/15911>
- Piffano, H. (2009): "*Imposición al Sector Rural: Presión Tributaria, Valor de la Tierra y Derecho de Propiedad*", Disertación en sesión pública del Instituto de Metodología de las Ciencias Sociales, el 26 de noviembre de 2009.
<http://www.ancmyp.org.ar/user/files/03Piffano.pdf>
- Piffano, H. (2012): "*Las crisis y los modelos económicos: diagnósticos, predicciones y las políticas económicas*", XLVII Reunión Anual de la AAEP, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Trelew, 2012.
<http://www.aep.org.ar/anales/works/works2012/Piffano.pdf>
- Piffano, H. (2013): "Las Finanzas Públicas, la Contabilidad Pública y el Derecho Tributario y Financiero", *Serie Trabajos Docentes*, N° 15 (Diciembre 2013). Departamento de Economía, UNLP, 2013.
<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/public03.php>
- Piffano, H. (2014): "Rules and Enforcement", Documento de Trabajo N° 100, Departamento de Economía, UNLP, 2013; y 47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, UNC.
<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab.php>
- Sartori, G. (1966): "*Teoría de la democracia*", Alianza Editorial, Madrid.

Scartascini, C. (2014): "Sobre la independencia de la justicia", Foco Económico, 1 COMMENT, Dic. <http://focoeconomico.org/2014/12/19/sobre-la-independencia-de-la-justicia/>

Shah A. (1996): "A Fiscal Need Approach to Equalization", *Canadian Public Policy*, 22(2): 99-115.

Tanzi, V. (1977): "Inflación, rezagos en la recaudación y el valor real de los ingresos tributarios", *Ensayos Económicos*, N° 2, BCRA. Junio. Buenos Aires.

Weingast, B., Shepsle, K. y Johnsen, C.(1981):"The political economy of benefits and cost: a neoclassical approach to distributive politics", *Journal of Political Economy*, 89.

LA CRISIS DEL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO

Un cambio de paradigmas que reformule los sistemas tributarios nacional y sub-nacionales y redefina la asignación de funciones fiscales en los tres niveles de gobierno

Autor: Prof. Germán A. López Toussaint

Comisión de Estudios de Finanzas Públicas

Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Moreno 957, 7º piso, "3", Ciudad de Buenos Aires (1091)

glopeztoussaint@lopeztoussaint.com.ar

Tel. 011 5272 1100

Mayo de 2015

Índice

1. Evolución Histórica, Situación Actual y Futuro Inmediato	4
2. Diagnóstico	15
2.1. Posibilidad de atribución de funciones fiscales en los distintos niveles de gobierno	15
2.2. La Constitución Nacional - Potestades tributarias de la Nación y las Provincias. La ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios de Provincia	17
2.3. Las Constituciones Provinciales y las potestades tributarias municipales	18
2.4. Autarquía versus Autonomía municipal	20
2.5. Concurrencia o separación de fuentes de imposición, las limitaciones a la concurrencia	23
3. ¿Cómo podemos diseñar el cambio de paradigma?	26
3.1. Alternativas de corto plazo	26
3.2. Soluciones estructurales	26
3.3. El futuro de la fiscalidad federal Argentina	28
4. Referencias bibliográficas	28

Abstract

The work aims to analyze the specific aspects which denote the severe crisis of Argentine fiscal federalism, in regard to problems concerning the allocation of fiscal functions and sources of taxation at the subnational level, that exhibit the need for a change of paradigm in both aspects. By carrying out a diagnostic of the potential for change, in terms of rules, with regard to definitions of provision of social goods and application of taxes. To finally make a number of suggestions for policies to implement short-term and medium-term to obtain some long-term goals that are also described.

Abstract

El trabajo tiene por objeto analizar los aspectos concretos que denotan la fuerte crisis del federalismo fiscal argentino, en cuanto a problemas de asignación de funciones fiscales y de fuentes de imposición a nivel sub-nacional, los que exhiben la necesidad de efectuar un cambio de paradigma en ambos aspectos. Efectuando un diagnóstico de las posibilidades de cambio, en término de normas, respecto de las definiciones de provisión de bienes sociales y de aplicación de tributos. Para por último realizar una serie de sugerencias de políticas a implementar de corto y mediano plazo que permitan obtener algunos objetivos de largo plazo que también se describen.

Palabras clave

Crisis, federalismo fiscal, asignación de funciones, asignación de fuentes de imposición, concurrencia de fuentes de imposición, correspondencia fiscal.

Código JEL: E6, H1, H7.

LA CRISIS DEL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINOⁱ

Prof. Germán A. López Toussaintⁱⁱ

1. Evolución Histórica, Situación Actual y Futuro Inmediato

Basta hojear los periódicos para percibir la grave crisis que atraviesa el “federalismo fiscal argentino”, al que podemos definir inicialmente como la estructura de distribución de funciones fiscales directamente asociadas con el gasto público y la atribución de potestades tributarias en los tres niveles de gobierno de la estructura institucional Argentina.

Desde vieja data, probablemente desde el gobierno de facto de los años ´70, se ha producido una importante descentralización de las funciones fiscales de la administración nacional a las provinciales y de estas a las municipales, proceso de descentralización que aún hoy parece continuar aunque en una mucho menor magnitud.

Probablemente razones de reducción del gasto y por ende del déficit fiscal en el nivel federal explican, aunque no justifican, sobre bases razonables de asignación, ese proceso de descentralización.

Dicho proceso que podría creerse se sustenta en la noción de subsidiariedad del Estado, que una parte importante de la literatura especializada le atribuye a la Encíclica “Quadragesimo anno”, del Papa Pío XI¹, en muchos casos no considera las condiciones modernas de eficiencia económica en el sentido productivo, entendiendo que el servicio gubernamental rinda el máximo con el mínimo costo, lo que conlleva a la existencia de numerosos efectos derrame o externalidades públicas y la presencia significativa de los denominados free riders o polizones, la ausencia de consideración de la eficiencia en la concentración que presenta la teoría convencional de los bienes públicos, así como las economías de escala que ofrece la provisión de ciertos bienes sociales².

Ello ha generado una importante carga a las provincias y municipios con relación a las necesidades de funciones fiscales de sus residentes que no se ha correlacionado con la atribución directa de fuentes de financiamiento, lo que ha requerido la implementación de modo permanente de mecanismos de transferencias financieras verticales desde la Nación a las provincias y de estas a los municipios.

La inclusión de las previsiones del segundo párrafo del inciso 2º del artículo 75 de la Constitución Nacional al disponer que “*Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.*”, establece por primera vez con rango constitucional desde la reforma del año 1994 la necesidad de un instrumento de compensación entre las funciones fiscales y los recursos tributarios propios de fuente propia de las jurisdicciones provinciales.

La manda constitucional establece en el tercer párrafo del citado inciso y artículo de la ley fundamental el criterio que el constituyente federal pretende se aplique en dicha ley convenio al establecer “*La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.*”

¹ MACON, J. Federalismo Fiscal, Capítulo II, pág. 97, Tratado de Tributación, Tomo II, Política y Economía Tributaria Volumen 1, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2004.

² Para un mayor análisis del tema ver MACON, J, Economía del Sector Público, pág. 150 y ssg, Mc Graw Hill, Bogota, 2002.

Comprendiendo concretamente tres conceptos centrales, primero considerar que la cuota debe guardar relación con las funciones fiscales descentralizadas, agregamos nosotros en la medida que no pueda ser financiada por recursos tributarios propios de fuente propia³, segundo adoptar pautas explícitas de reparto y tercero, en nuestra comprensión, adoptando criterios redistributivos.

Por su parte la norma también establece un claro límite a la transferencia de funciones que no ha estado presente en el plexo normativo federal hasta su inclusión en la citada reforma, y que dispone que *“No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.”* (artículo 75, inciso 2º, 5º párrafo, CN).

Lo que parece pretender constituir una valla de contención al proceso anárquico de descentralización históricamente operado.

Pero, lamentablemente con más de dieciocho años de mora, aún sigue incumplida la sexta cláusula transitoria de la Constitución Nacional en su reforma de 1994 que dispone *“Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc. 2 del Artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación.”*

Sin perjuicio de todo lo dicho, el régimen de coparticipación federal de impuestos, hoy reglado por la ley 23.548, posee una larga historia que tiene la siguiente evolución:

La primera etapa de coparticipación se caracteriza por la sanción de las leyes 12.139 – impuestos internos –, 12.143 – impuesto a las ventas – y 12.147 – prórroga del impuesto a los réditos –, con vigencia a partir del 1º de enero de 1935, las que preveían regímenes de distribución de la recaudación con las provincias.

El Segundo hito se materializó en la década del '50 con la sanción de las leyes 14.060, 14.390 y 14.788, que siendo normas tributarias sustantivas, siguieron conteniendo mecanismos prorrateadores de cuota de coparticipación a las provincias.

El tercer estadio se produjo con la ley 20.221 con vigencia a partir del 1º de enero de 1973, que se constituye en la primera norma integral de coparticipación con carácter de ley convenio.

El cuarto momento de evolución de la coparticipación se vio materializado en el trienio 1985 – 1987 en que estuvo vigente un “Acuerdo Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales”.

Hasta llegar al año 1988 en que entro en vigencia la actual ley de coparticipación, la ley 23.548.⁴

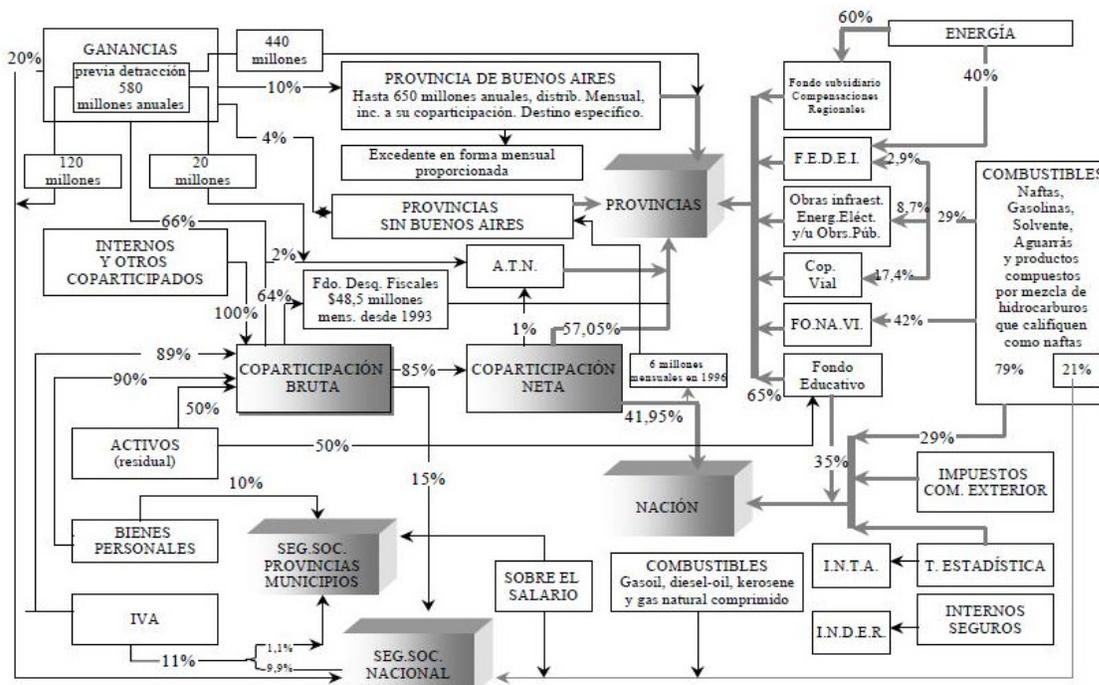
Pero, el actual régimen se complementa con un conjunto de normas y pactos con distintos criterios de reparto.

³ Para distinguirlos de los "recursos tributarios propios de fuente nacional", como pueden observarse en su exposición en los cálculos de recursos de los presupuestos de las jurisdicciones provinciales y de la ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁴ Para un detallado análisis ver Núñez Miñana, H. Finanzas Públicas, Ediciones Macchi y ASAP, página 328 y ssg., Buenos Aires 1998.

Es decir que aún, la distribución primaria de todos los tributos coparticipados, al no existir la ley convenio que los integre a todos, más allá de la ley 23.548, debe necesariamente detallarse según las disposiciones de cada una de las normas que intervienen en el sistema.

Para exponer de un modo global el “sistema de reparto de los recursos”, observemos el siguiente esquema⁵ en el marco de la Ley N° 25.570 con vigencia a partir 01-03-2002:



Como se observa no es sencillo de comprender el llamado “laberinto de la coparticipación”⁶. Por lo tanto describiremos a continuación como se efectiviza la distribución primaria y secundaria de los recursos.

a) Distribución Primaria

Por la ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos la distribución primaria será de:

- 42,34 % al Tesoro Nacional.
- 56,66 % a las Provincias
- 1 % al Ministerio del Interior (Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias – ATN).

No obstante, de la masa de impuestos coparticipables, el Estado Nacional retiene por Leyes N° 24.130 y 26.078:

- El 15 % para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos.
- La suma de \$ 45,8 millones mensuales, para ser distribuida entre los estados provinciales.

⁵ Piffano, Horacio: “Notas sobre el Federalismo fiscal. Enfoques positivos y normativos”, Editor: Prebi/CediCL, 2005; pag. 128.

⁶ Al decir del Dr. Anibal Berteau, a quien se le atribuye la autoría de esa denominación.

Además, existe en algunos impuestos un mecanismo de distribución previo a lo señalado anteriormente, que se detalla en cada uno de ellos:

a). 1 Impuesto a las Ganancias - Ley N° 20.628 (t. o. en 1997) y Ley N° 26.078

En primer término se efectúa una detracción anual de \$ 580.000.000, que se destina a:

- 1) \$ 120.000.000 anuales para la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
- 2) \$ 20.000.000 anuales para refuerzo de la cuenta especial 550, "Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias" (ATN).
- 3) \$ 440.000.000 anuales al conjunto de las provincias, para distribuir entre ellas según las proporciones establecidas en la Ley N° 23.548, incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

El producido del impuesto, luego de la detracción, se destina:

- a) 20 % a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
- b) 10 %, hasta un monto de \$ 650.000.000 anuales, a la Provincia de Buenos Aires. El excedente de dicho monto se distribuye entre el resto de las provincias, incluyendo a Tierra del Fuego.
- c) 2 % al Ministerio del Interior (Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias-ATN).
- d) 4 % a las provincias, excepto la de Buenos Aires.
- e) 64 % a coparticipación entre la Nación y las provincias.

a). 2 Impuesto al Valor Agregado - Ley N° 23.966, art. 5to. pto 2 y Ley N° 26.078

De la recaudación del impuesto se deducen los reintegros a las exportaciones y el saldo se distribuye de la siguiente manera:

- 1) 11 % al Régimen Nacional de Previsión Social, que a su vez se distribuye:
 - 6,27 %: provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
 - 93,73 %: ANSES.
- 2) 89 % a la coparticipación entre la Nación y las provincias.

a). 3 Impuestos Internos - Ley N° 24.674: excepto Seguros - Impuesto a la Transferencia de Inmuebles de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas - Ley N° 23.905, Título VII - Gravamen de Emergencia sobre Premios de Determinados Juegos de Sorteo y Concursos Deportivos - Ley n° 20.630 y sus modificaciones, Decreto N° 668/74

- 80,645 % a coparticipación entre la Nación y las provincias.
- 16,130 % al Fondo Especial para Bibliotecas Populares del Ministerio de Educación de la Nación.
- 3,225 % al Instituto Nacional del Teatro.

a). 4 Impuesto sobre el Capital de las Cooperativas - Leyes Nros. 23.427, 23.658 23.760, 25.239 y 25.791

El producido por la aplicación de la alícuota del 2% se destina:

- 1 %: según la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, entre Nación y Provincias.
- 42,34 % que corresponde a la Nación se destina al Fondo para la Educación y Promoción Cooperativa.
- 56,66 % a las provincias.
- 1 %: al Fondo para Educación y Promoción Cooperativa.

Asimismo no se coparticipan:

a). 5 Tasa de Estadística Ley N° 23.664, Art. 1º modificada por Ley N° 23.697, Art. 35

100 % se destina al Tesoro Nacional.

a). 6 Derechos de Importación y Exportación Código Aduanero - Decreto N° 2275/94 - Res. M.E. N° 11/02 y sus modificaciones.

100 % se destina al Tesoro Nacional.

Entre los impuestos con asignación específica nos encontramos con los siguientes:

a). 7 Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y Gas Natural Ley n° 23.966, Título III, Cap. IV - Ley N° 24.699, art. 2º y Ley N° 26.078

El gravamen sobre las naftas, gasolina natural, solvente, aguarrás y los productos compuestos por una mezcla de hidrocarburos, en la medida que califiquen como naftas de acuerdo con las especificaciones técnicas de la reglamentación respectiva, se distribuye de la siguiente manera:

- 21 % a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).
- El 79 % restante:
- 29 % al Tesoro Nacional.
- 29 % a las provincias.
- 42 % al Fondo Nacional de la Vivienda.

a). 8 Impuestos a la Energía Eléctrica Ley N° 23.681

El recargo del 6 % sobre el precio de venta de la electricidad aplicado a los consumidores finales se destinará al Fondo de la Empresa Servicios Públicos Sociedad del Estado de la Provincia de Santa Cruz, cuya finalidad única y exclusiva es la atención de la obra de interconexión de la Provincia de Santa Cruz con el Sistema Argentino de Interconexión (S.A.D.I.).

a). 9 Ley N° 24.065 Art. 70 y Ley N° 26.078

El Fondo Nacional de la Energía Eléctrica se constituye con un recargo sobre las tarifas que pagan los compradores del mercado mayorista y se destina:

- El 0,70 % a remunerar a la energía generada por sistemas eólicos que se vuelquen a los mercados mayoristas y/o se destinen a la prestación de servicios.
- El 19,86 % al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal.
- El 79,44 % al Fondo Subsidiario para compensaciones regionales de tarifas a usuarios finales y al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior.

a). 10 Impuesto Sobre los Bienes Personales – Ley N° 23.966, Tít.VI, art. 30, y Ley N° 26.078

En primer término se detrae en forma mensual la suma de \$ 250.000 para ser transferida al Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (I.N.C.U.C.A.I.) para el financiamiento del Registro Nacional de Donantes de Células Progenitoras Hematopoyéticas.

El resto de la recaudación se distribuye como se detalla a continuación:

- 93,73 % según la Ley de Coparticipación Federal, pero sin formar parte de los recursos coparticipables, por lo que no sufren las detracciones del 15 % con destino a la Seguridad Social y de la parte proporcional de los 45,8 millones de pesos mensuales que se distribuye entre las provincias.

- 6,27 % entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

a). 11 Impuestos Internos – Seguros

El producido del impuesto sobre las primas de los seguros que se contraten se destina al Tesoro Nacional.

a). 12 Impuesto sobre los Videogramas Grabados - Ley N° 17.741, modificada por Ley N° 24.377

Se destina al Fondo de Fomento Cinematográfico.

a). 13 Impuesto a las Entradas de Espectáculos Cinematográficos - Ley N° 17.741, modificada por Ley N° 24.377

Se destina al Fondo de Fomento Cinematográfico.

a). 14 Fondo Especial del Tabaco Ley N° 19.800 y sus modificaciones.

Los importes recaudados se destinan a reintegrar parte de los impuestos que genera la actividad a los productores tabacaleros, la obra social de los trabajadores y a otros destinos afines.

a). 15 Impuesto a los Pasajes Aéreos Ley N° 19.574

El producido del impuesto sobre la venta o emisión de pasajes al exterior se destina a la Secretaría de Turismo.

a). 16 Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo) - Leyes N° 24.977 y 26.078

De su componente impositivo se distribuye:

- 70 % a la Administración Nacional de la Seguridad Social.

- 30 % a las provincias, de acuerdo con la distribución secundaria prevista en la Ley de Coparticipación Federal, incluyendo a la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

Su componente previsional se destina al Régimen Previsional Público del SIJP.

a). 17 Adicional de Emergencia sobre Cigarrillos - Leyes N° 24.625, 26.073 y 26.180

Se destina a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

a) 18 Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente Bancaria - Ley N° 25.413 y modificaciones

El 70 % se destina al Tesoro Nacional y lo administra el Poder Ejecutivo Nacional con destino a la atención de los gastos que ocasione la Emergencia Pública declarada por Ley N° 25.561.

El 30 % se coparticipa según ley de Coparticipación Federal.

a). 19 Impuesto sobre el Gas Oil y el Gas Licuado para uso Automotor - Ley N° 26.028 y Decretos N° 564/05 y 118/06

El 100 % del Impuesto sobre el Gas Oil y el Gas Licuado para uso Automotor será afectado en forma exclusiva y específica al Fideicomiso constituido por el Decreto N° 976/01, Título II, para el Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT) (creado por Decreto N° 1377/01).

Esto es, para el desarrollo de los proyectos de infraestructura vial y/o para la eliminación o reducción de los peajes existentes, para hacer efectivas las compensaciones tarifarias a las empresas de servicios públicos de transportes de pasajeros por automotor, para la asignación de fondos destinados a la mejora y profesionalización de servicios de transporte de carga por automotor y para los subsidios e inversiones para el sistema ferroviario de pasajeros o de carga.

El Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT), incluye:

1. Sistema Vial Integrado (SISVIAL).
2. El Sistema Integrado de Transporte Terrestre (SITRANS) incluye:
 - 2.1. Sistema de Compensaciones al Transporte (SISCOTA).
 - 2.2. Sistema Ferroviario Integrado (SIFER).
 - 2.3. Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU).

a). 20 Recargo sobre el Gas Natural y el Gas Licuado de Petróleo Ley N° 25.565, art. 75

El recargo aplicable está destinado al Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas y tiene el objeto de financiar:

- a) las compensaciones tarifarias para la región Patagónica, Departamento Malargüe de la provincia de Mendoza y de la región conocida como "Puna", que las distribuidoras o subdistribuidoras zonales de gas natural y gas licuado de petróleo de uso domiciliario, deberán percibir por la aplicación de tarifas diferenciales a los consumos residenciales, y
- b) la venta de cilindros, garrafas, o gas licuado de petróleo, gas propano comercializado a granel y otros, en las provincias ubicadas en la Región Patagónica, Departamento Malargüe de la provincia de Mendoza y de la Región conocida como "Puna".

a). 21 Impuesto sobre la transferencia o importación de naftas y gas natural destinado a GNC - Ley N° 26.181

El producido del impuesto integrará el Fideicomiso de Infraestructura Hídrica y tiene afectación específica al desarrollo de proyectos, obras, mantenimiento y servicios de infraestructura hídrica, de recuperación de tierras productivas, de control y mitigación de inundaciones y de protección de infraestructura vial y ferroviaria.

b) Distribución secundaria

La distribución secundaria de la Coparticipación Federal se constituye con los porcentajes de reparto que le son asignados a cada provincia, una vez determinada la masa coparticipable correspondiente al conjunto de éstas.

En el siguiente cuadro puede sintetizarse el porcentaje correspondiente a cada jurisdicción de acuerdo a la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Impuestos, sus modificatorias y complementarias.

PROVINCIA	% LEY 23.548 Y MODIF.
Capital Federal - Ciudad de Buenos Aires	1.9
Provincia de Buenos Aires	21.3
Provincia de Catamarca	2.6
Provincia de Córdoba	4.7
Provincia de Corrientes	1.8
Provincia del Chaco	8.4
Provincia del Chubut	3.6
Provincia de Entre Ríos	4.7
Provincia de Formosa	3.4
Provincia de Jujuy	2.8
Provincia de La Pampa	1.9
Provincia de La Rioja	2.0
Provincia de Mendoza	4.1
Provincia de Misiones	3.3
Provincia del Neuquén	1.8
Provincia de Río Negro	2.5
Provincia de Salta	3.8
Provincia de San Juan	3.2
Provincia de San Luis	2.2
Provincia de Santa Cruz	1.7
Provincia de Santa Fe	8.7

Provincia de Santiago del Estero	3.9
Provincia de Tucumán	4.6
Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	1.3
TOTAL	100.0

Ahora bien, descripto todo el régimen de coparticipación federal, pasémoslo a números.

Para dicha labor, hemos tomado como base la recaudación coparticipable del año 2010. Así podremos observar cómo se distribuye dicha recaudación en cada uno de los entes Nacionales receptores, como así también en cada una de las provincias y en los municipios en general.⁷

Distribución Bruta Efectiva de Recursos Tributarios Nacionales acumulada entre el 02/01/2010 y 31/12/2010 (*)
Expresada en millones de pesos

Esquema	Descripción	Total de Distribución Bruta (1)	Total Coparticipación Federal (1.01)	Coparticipación Federal de Impuestos - Ley 23.548 (1.01.01)	Fondo de Desequilibrios Fiscales (1.01.02)	Transferencia de Servicios (1.01.03)	Financiamiento Educativo (1.01.04)	Total Ganancias (1.02)	Ex - Fondo Conurbano Bonaerense (1.02.01)	Excedente Ex - Fondo Conurbano Bonaerense (1.02.02)	Obras Infraestr. Básica Social - NBI (1.02.03)	Suma Fija Ganancias - Ley 24699 (1.02.04)	Fondo de ATN (1.02.05)	S.I.J.P. (1.02.06)	Total Bienes Personales (1.03)	Dist. Ley 23548 - Bienes Personales (1.03.01)
1	Total Destinos	243.477	163.339	150.899	650	1.284	10.605	27.946	650	6.952	3.041	580	1.520	15.203	5.140	4.818
1.01	Gobierno Nacional	142.706	81.539	81.521	-	8	-	16.864	-	-	-	140	1.520	15.203	2.054	2.054
1.01.02	ANSES - SDP	42.623	24.501	24.501	-	-	-	15.323	-	-	-	120	-	15.203	-	-
1.01.03	Tesoro Nacional y Otros	95.627	55.647	55.647	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.006	2.006
1.01.04	MSAS - Transf. de Servicios	8	8	-	-	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.01.05	Min. del Interior - Fondo ATN	2.971	1.383	1.383	-	-	-	1.540	-	-	-	20	1.520	-	48	48
1.01.06	SEDUV - FONAVI	1.311	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.01.08	Sec. de Energía - FEDEI	146	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.01.09	Sec. Cultura - Bibliotecas Populares	20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.02	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	1.396	1.396	1.376	-	-	60	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.02.01	G.C.B.A.	1.396	1.396	1.376	-	-	60	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.03	Gobiernos Provinciales	98.786	79.964	67.993	650	1.276	10.045	11.082	650	6.952	3.041	440	-	-	3.072	2.763
1.03.01	Buenos Aires (Adic.)	2.212	2.196	1.719	-	-	424	-	-	-	-	96	-	-	76	76
1.03.02	Buenos Aires	17.702	15.239	11.882	-	412	2.898	746	650	-	-	-	-	-	669	525
1.03.03	Catamarca	2.652	2.175	1.944	26	21	182	309	-	242	54	12	-	-	75	75
1.03.04	Chaco	4.952	3.892	3.463	6	34	399	708	-	438	249	22	-	-	149	136
1.03.05	Chubut (Adic.)	202	195	170	-	-	25	-	-	-	-	-	-	-	7	7
1.03.06	Chubut	1.445	1.086	896	36	24	130	194	-	139	48	7	-	-	41	36
1.03.07	Córdoba	8.802	6.987	6.062	6	125	794	1.121	-	780	302	39	-	-	292	243
1.03.08	Corrientes	3.787	2.927	2.512	18	39	358	545	-	327	202	16	-	-	117	102
1.03.09	Entre Ríos	4.938	3.859	3.414	22	68	356	606	-	429	155	21	-	-	154	134
1.03.10	Formosa	3.581	2.858	2.581	26	21	220	461	-	320	125	16	-	-	105	100
1.03.11	Jujuy	2.839	2.283	1.965	26	33	239	396	-	250	134	12	-	-	78	78
1.03.12	La Pampa	1.844	1.499	1.321	30	19	119	197	-	165	23	8	-	-	55	51
1.03.13	La Rioja	2.022	1.645	1.447	26	20	152	236	-	182	45	9	-	-	57	57
1.03.14	Misiones	4.159	3.308	2.780	26	62	460	569	-	366	185	18	-	-	114	114
1.03.15	Misiones	3.398	2.611	2.119	26	34	422	504	-	290	199	14	-	-	97	90
1.03.16	Neuquén (Adic.)	202	195	169	-	-	25	-	-	-	-	-	-	-	7	7
1.03.17	Neuquén	1.587	1.190	896	30	17	150	221	-	153	61	8	-	-	43	41
1.03.18	Río Negro	2.514	1.980	1.749	30	15	199	307	-	222	75	11	-	-	69	69
1.03.19	Salta	3.906	3.029	2.546	30	40	414	613	-	337	259	17	-	-	105	105
1.03.20	San Juan	3.289	2.667	2.386	26	30	224	394	-	297	82	15	-	-	92	92
1.03.21	San Luis	2.251	1.808	1.620	26	19	142	254	-	201	44	10	-	-	62	62
1.03.22	Santa Cruz (Adic.)	202	195	184	-	-	11	-	-	-	-	-	-	-	7	7
1.03.23	Santa Cruz	1.380	1.071	967	36	9	59	161	-	139	15	7	-	-	40	36
1.03.24	Santa Fe	8.906	7.042	6.167	6	135	734	1.162	-	785	337	39	-	-	284	244
1.03.25	Santiago del Estero	4.106	3.248	2.835	26	32	365	573	-	363	192	18	-	-	113	113
1.03.26	Tierra del Fuego	1.246	1.004	911	36	12	45	125	-	108	11	5	-	-	34	34
1.03.27	Tucumán	4.736	3.756	3.224	26	56	450	682	-	418	244	21	-	-	130	130
1.04	Gobiernos Municipales	4	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14	14

⁷ CIRULLI, M. (autor), LÓPEZ TOUSSAINT, G. A. (tutor), "El Federalismo Fiscal en Argentina. Alternativas para su mejoramiento". Trabajo Final de la Carrera de Posgrado de Especialización en Tributación de la Facultad de Ciencias Económicas - UBA -, inedito, pág. 23 y ssg., Buenos Aires, diciembre 2011.

Esquema	Descripción	Seguridad Social - Bienes Personales [1.03.02]	Fondo Educativo - Ley 23906 [1.04]	Seguridad Social - IVA [1.05]	Total Combustibles [1.06]	Transferencias Directas [1.06.01]	Obras de Infraestructura [1.06.01.01]	Fondo Santa Fe - Rosario [1.06.01.02]	Organismos de Vitalidad [1.06.01.03]	Entes Nacionales [1.06.01.04]	Transferencias Presupuestarias FO. NA. VI. [1.06.02]	Monotributo [1.07]	Fondo para la Educación y Promoción Cooperativa [1.08]	Premios de Juegos [1.09]	Cuentas Corrientes Bancarias [1.10]	Otros Entes Nacionales [1.11]
1	Total Destinos	322	1	12.463	7.644	7.672	407	1.341	874	5.049	-	2.090	50	20	18.820	5.963
1.01	Gobierno Nacional	-	0	11.662	4.230	6.960	-	1.311	-	5.049	-2.110	1.463	50	20	18.820	5.963
1.01.02	ANSES - SUIP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.01.03	Tesoro Nacional y Otros	-	0	11.662	1.336	1.336	-	-	-	1.336	-	1.463	-	-	-	-
1.01.04	MSAS - Transf. de Servicios	-	-	-	1.457	1.457	-	-	-	-	-	-	50	-	18.820	5.963
1.01.05	Min. del Interior - Fondo ATN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.01.06	SEDUV - FONAVI	-	-	-	1.311	3.422	-	1.311	-	-	2.110	-2.110	-	-	-	-
1.01.08	Sec. de Energía - FEDEI	-	-	-	146	146	-	-	-	146	-	-	-	-	-	-
1.01.09	Sec. Cultura - Bibliotecas Populares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20	-	-
1.02	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	27	-	-	-	-
1.02.01	G.C.B.A.	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	27	-	-	-	-
1.03	Gobiernos Provinciales	306	1	748	3.394	1.311	407	30	874	-	2.082	627	-	-	-	-
1.03.01	Buenos Aires (Adic.)	-	0	947	579	267	65	-	202	-	306	136	-	-	-	-
1.03.02	Buenos Aires	148	0	-	76	32	12	-	20	-	44	17	-	-	-	-
1.03.03	Catamarca	-	0	30	145	48	22	-	25	-	87	31	-	-	-	-
1.03.04	Chaco	12	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.03.05	Chubut (Adic.)	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.03.06	Chubut	5	0	12	102	34	7	-	27	-	68	10	-	-	-	-
1.03.07	Córdoba	49	0	118	228	109	38	-	71	-	119	55	-	-	-	-
1.03.08	Corrientes	16	0	28	146	42	16	-	26	-	104	23	-	-	-	-
1.03.09	Entre Ríos	23	0	50	140	58	21	-	36	-	82	30	-	-	-	-
1.03.10	Formosa	6	0	14	121	36	16	-	21	-	84	23	-	-	-	-
1.03.11	Jujuy	-	0	-	94	31	12	-	19	-	69	18	-	-	-	-
1.03.12	La Pampa	4	0	10	71	29	8	-	20	-	42	12	-	-	-	-
1.03.13	La Rioja	-	0	-	71	28	9	-	19	-	42	13	-	-	-	-
1.03.14	Mendoza	-	0	-	142	57	18	-	39	-	84	26	-	-	-	-
1.03.15	Misiones	7	0	16	130	50	14	-	36	-	99	20	-	-	-	-
1.03.16	Neuquén (Adic.)	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.03.17	Neuquén	9	0	7	122	32	8	-	24	-	91	11	-	-	-	-
1.03.18	Río Negro	-	0	-	129	34	11	-	23	-	95	16	-	-	-	-
1.03.19	Salta	-	0	-	135	51	17	-	34	-	84	24	-	-	-	-
1.03.20	San Juan	-	0	-	115	28	15	-	23	-	77	21	-	-	-	-
1.03.21	San Luis	-	0	-	113	35	10	-	26	-	77	14	-	-	-	-
1.03.22	Santa Cruz (Adic.)	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1.03.23	Santa Cruz	4	0	9	98	31	7	-	24	-	68	10	-	-	-	-
1.03.24	Santa Fe	40	0	97	265	146	39	30	78	-	119	55	-	-	-	-
1.03.25	Santiago del Estero	-	0	-	146	55	19	-	37	-	91	26	-	-	-	-
1.03.26	Tierra del Fuego	0	0	1	75	19	5	-	14	-	56	8	-	-	-	-
1.03.27	Tucumán	-	0	-	139	50	21	-	29	-	89	30	-	-	-	-
1.04	Gobiernos Municipales	10	-	33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(*) Información sujeta a revisión.
Fuente: Banco de la Nación Argentina y Sub-Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
Comisión Federal de Impuestos

Lo expuesto denota la gran dependencia de las provincias y los municipios de las transferencias financieras verticales, pues la participación relativa en la recaudación tributaria total consolidada de la Nación es del 77%, mientras que la de las provincias y la ciudad de Buenos Aires es del 20% y la de los municipios de sólo el 3%. Por su parte en materia de gastos, el gasto público total consolidado de la Nación es del 51%, mientras que el de las provincias y la ciudad de Buenos Aires del 40% y la de los municipios del 9% aproximadamente, exhibiendo una grave falta de correspondencia fiscal, que antes que hacer inviables a las jurisdicciones locales - como lo han expresado algunos economistas - requiere de una importante revisión de las funciones fiscales asignadas y las fuentes de imposición utilizadas por los fiscos sub-nacionales.⁸

Sin considerar otras fuentes de financiamiento del gasto (resultados generados por activos públicos, o la venta de éstos, uso del crédito público y emisión monetaria, entre otros), más que los recursos tributarios, el des-financiamiento de las provincias representa un 100% respecto de la recaudación tributaria propia de fuente propia, mientras que para los municipios representa un 200% sobre su propia recaudación tributaria.

La dependencia financiera expuesta, cubierta con mecanismos automáticos y discrecionales de transferencias verticales se presenta como una limitación a la autonomía de las provincias y los municipios, pero lo que parece un problema puede que sea considerado, en la medida que el desbalance sea cubierto por dichas transferencias, como una oportunidad por los gobiernos provinciales y municipales argentinos.

Anthony Downs, en su tesis doctoral⁹ explicitó el fundamento teórico que pone las opciones de maximización en manos de los dirigentes políticos antes que en los ciudadanos - votantes -, lo que implica que cuando establecen servicios - útiles a los ciudadanos - ganan votos, pero cuando implementan tributos para financiarlos los pierden, el equilibrio puede

⁸ Elaboración propia en base a datos de DNCFP y DNIAF, MECON.

⁹ "An economic theory of democracy", citado por MACON, J., Política y Economía del Sector Público, Parte Primera, pág. 17, Tratado de Tributación, Tomo II, Política y Economía Tributaria Volumen 1, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2004.

alcanzarse en el punto en el que se obtiene el mayor número de votos, ganando todos los posibles en función a los servicios y perdiendo los menos posibles por los impuestos necesarios para pagarlos.

Ello evidentemente fomenta el financiamiento de los fiscos locales (provinciales y municipales) con recursos tributarios cuyo costo político de recaudación es asumido por otro nivel de gobierno o con en el uso del crédito.

El problema actual es que el gobierno nacional, sin superávit gemelos, con un nivel de gasto creciente, alta tasa de inflación real que aumenta la recaudación tributaria a un ritmo menor que el gasto público, ha tenido que contraer todos los sistemas de transferencias verticales discrecionales a las provincias y municipios, lo que implica un des-financiamiento que se manifestó fuertemente al finalizar el primer semestre del año 2012 con el pago de aguinaldos de la Provincia de Buenos Aires, para luego emerger en varias jurisdicciones provinciales que han recurrido al uso del crédito a través de la colocación de títulos públicos, utilizando el que se ha dado en llamar “dólar linked” como alternativa de valuación de los mismos (Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chaco y Ciudad de Buenos Aires, entre otras), de tal modo de obtener algo de crédito en el mercado doméstico ya que los mercados internacionales exhiben un particular contracción respecto de los fiscos argentinos.

Esto ha llevado adicionalmente a las provincias, la ciudad de Buenos Aires y los municipios a adoptar nuevas formas tributarias para tratar de reducir sus propios déficit fiscales.

En la perspectiva actual y de futuro inmediato se puede observar una serie de reformas en ejecución o en proyecto que podemos identificar por jurisdicción como:

- a) La Provincia de Córdoba, aplica una tasa sobre los combustibles líquidos y el GNC, con un tributo de \$ 0,40 por litro de nafta y gasoil premium, \$ 0,30 por litro de nafta común, \$ 0,20 por litro de gasoil común y \$ 0,15 por metro cúbico de GNC, cuya aparente contraprestación es el mantenimiento de la red vial de la provincia.
- b) La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pretendió aplicar una tasa sobre los combustibles líquidos y el GNC, con un tributo de entre \$ 0,15 y \$ 0,40 por litro o metro cúbico, cuya aparente contraprestación es la inversión en la red de subterráneos.
- c) La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, además prevé una suba promedio del 24% de la tasa de Alumbrado, barrido y limpieza de la vía pública.
- d) La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, también pretende gravar con impuesto de sellos del 1% los instrumentos de la venta de vehículos nuevos, y duplicar la tasa de los instrumentos de venta de rodados usados.
- e) La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, prevé subir un 1% la alícuota del impuesto sobre los ingresos brutos de la actividad financiera, telefónica y de seguros, y incrementar en un 1% todas las actividades – excluida la industrial – cuando las empresas facturen más de \$ 30 millones por año.
- f) La Provincia de Buenos Aires, pretendió aplicar una tasa sobre los combustibles líquidos y el GNC, con un tributo de \$ 0,10 por litro o metro cúbico, cuya aparente contraprestación es el mejoramiento de la red vial.
- g) La Provincia de Buenos Aires, también prevé cambios significativos en el impuesto inmobiliario, con revalúo de propiedades urbanas, un revalúo específico a partidas ubicadas en clubes y barrios cerrados, y la aplicación de un impuesto urbano complementario sobre los multi-propietarios.

- h) La Provincia de Buenos Aires, además contempla una contribución especial sobre los automotores afectada a la ampliación y el mantenimiento de la red vial provincial. Aumentando en un 5% adicional la alícuota para vehículos de alta gama.
- i) La Provincia de Buenos Aires, además prevé un aumento del 20% en la alícuota del impuesto de sellos, sobre los contratos que se instrumenten en moneda extranjera.
- j) Por su parte los municipios bonaerenses de Ituzaingo, Morón, Tres de Febrero, Moreno, Merlo, General Rodríguez, Vicente López, Tigre, San Isidro, Pilar, Luján y San Fernando, entre otros, también prevén la aplicación de un tributo probablemente sobre combustibles para financiar obras viales.
- k) Se esperan aumentos de la alícuota del impuestos sobre los ingresos brutos en varias jurisdicciones.
- l) Es previsible observar aumentos de las alícuotas de la tasa de inspección de seguridad e higiene en varios municipios, especialmente respecto de las actividades financieras, los servicios telefónicos y de seguros.
- m) El municipio de Río Cuarto creó una tasa suplementaria del 10% sobre las tasas inmobiliaria, de comercio, industria y automotor.
- n) La municipalidad de Córdoba estableció una tasa del 10% sobre el consumo del agua de red.¹⁰

Todo lo dicho exterioriza las primeras manifestaciones de una gran crisis que en mi opinión requiere de un cambio de paradigma en las reglas de asignación de funciones y de fuentes de imposición entre la Nación, las Provincias y los Municipios Argentinos.

2. Diagnóstico

Para poder evaluar la posibilidad de implementación de un cambio de paradigma en el sentido antes expuesto es necesario efectuar un diagnóstico del marco normativo existente y de las condiciones económicas consecuentes.

2.1. Posibilidad de atribución de funciones fiscales en los distintos niveles de gobierno.

La ley fundamental, reconoce la autonomía de las provincias (Art. 121, CN) y además establece la posibilidad de ellas de crear "*regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines*" (Art. 124, CN).

Por su parte la Constitución Nacional también establece el carácter autonómico de los municipios de provincia, disponiendo en su artículo 123 la delegación a las provincias para que establezcan el alcance y contenido del mismo.

Varias provincias Argentinas en sus constituciones provinciales, han establecido la posibilidad de efectuar asociaciones o acuerdos entre sus municipios, departamentos o comunas locales con el objeto de satisfacer necesidades comunes.

De lo expuesto se desprende el marco normativo necesario para poder establecer en el nivel adecuado de gobierno en el que se puede ubicar una función fiscal determinada.

¹⁰ "Argentina, fabrica de impuestos: esta es la catarata de tributos y tasas creada en estos meses que golpea el bolsillo de los argentinos", Gilardo, H., I Profesional. com, 28-11-2012.
<http://impuestos.iprofesional.com/notas/149624-Argentina-fbrica-de-impuestos-esta-es-la-catarata-de-tributos-y-tasas-creada-en-estos-meses-que-golpea-el-bolsillo-de-argentinos>

Para poder establecer también técnicamente de un modo adecuado la asignación de funciones a cada jurisdicción, teniendo en cuenta particularmente nociones de eficiencia asignativa y de equidad distributiva debemos recurrir al concepto de Espacio Regional Óptimo¹¹, también denominado “Comunidad Fiscal Óptima” por Richard Musgrave¹², desarrollado por James M. Buchanan¹³ y tratado hace ya mucho tiempo por John F. Due en su noción de “mezcla de niveles de gobierno” (“government mix”)¹⁴.

El concepto de “Espacio Regional Óptimo” entendido como el mapeado de cobertura de los bienes sociales¹⁵ respecto de un área geográfica determinada, busca resolver el problema planteado por las llamadas “externalidades públicas”.

Algunos autores han entendido que no resulta factible la alternativa de diseñar límites jurisdiccionales respecto de los espacios regionales óptimos, teniendo en cuenta la restricción histórica y política de la preexistencia de dichos límites¹⁶.

En nuestra opinión resulta factible utilizar el instrumento para determinar la forma de asignación eficiente de los bienes sociales a los distintos niveles de gobierno, esto es sin “efecto derrame” (spillover effect).

De dicha asignación podrán resultar bienes públicos de cobertura nacional (alcanzan a varias o todas las provincias), regional (alcanzan a algunas provincias), provincial (alcanzan a varios o todos los departamentos, municipios o partidos de la provincia), interdepartamental (alcanzan a algunos departamentos o partidos) o local (alcanzan sólo a un departamento o partido). El primero, tercero y último caso no ofrecen problemas en cuanto a la jurisdicción en que deben asignarse, el segundo caso podría resolverse asignando la responsabilidad del gasto a las jurisdicciones provinciales involucradas a través de órganos regionales, requiriendo coordinación en el marco de lo normado por los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional y con las limitaciones de su artículo 126.

El cuarto caso podría resolverse del mismo modo que el segundo, dependiendo del alcance que se exteriorice en el texto de cada Constitución Provincial, respecto de la condición autonómica municipal consagrada por el artículo 123 de la Constitución Nacional, p.e.: la Constitución de la Provincia de Córdoba que adopta la autonomía municipal en su artículo 190 admite expresamente los Convenios Intermunicipales, mientras que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que mantiene la autarquía municipal sólo admite en su artículo 192 inciso 8°, la creación de consorcios de municipales con el sector privado a los fines de la creación de súper usinas generadoras de energía eléctrica.¹⁷

Por lo expuesto, sin modificar la estructura institucional de las jurisdicciones, y solo adecuando algunas Constituciones Provinciales a las necesidades de acuerdos interdepartamentales, se puede efectuar una superadora asignación de funciones fiscales entre los municipios, las regiones municipales dentro de cada provincia, las provincias y las

¹¹ Ver Macon, J.; “Federalismo y Descentralización Fiscal en Latinoamérica”, pág. 30, CIEDLA, Buenos Aires, 1987.

¹² Musgrave, R. A. y Musgrave, P. B.; Hacienda Pública, Teórica y Aplicada, pág. 559, Mc Graw Hill, Quinta Edición, Madrid, España, 1999.

¹³ Buchanan, J. M.; “An Economic Theory of Clubs”, *Economica*, febrero 1965.

¹⁴ Due, J. F. y Friedlaender, A. F., Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público, Pág. 470, Editorial El Ateneo, Cuarta Edición – reimpresión, Buenos Aires, Argentina, 1981.

¹⁵ Particularmente los bienes impuros, mixtos y preferentes, así como los bienes públicos club, ya que lo denominados bienes públicos puros, a menos que posean las características de los antes señalados, serán de cobertura nacional.

¹⁶ Ver Macon, J.; obra citada en nota 11.

¹⁷ LÓPEZ TOUSSAINT, G. A. – Profesor Asociado a/c (UNLaM) –, MANCINI, A. M. – Profesor Titular (UNLaM) –, Investigadores; MANSUETI, H. – Profesor Titular (UNLaM) –, Director. “El Poder Tributario Municipal en Argentina: la Autonomía Municipal y la posible Concurrencia de Fuentes de Imposición. Propuesta de un Modelo de Tributación Económicamente Eficiente”. Proyecto de Investigación 1999/2000 N° 55/B045, Informe Final, Secretaría de Ciencia y Tecnología, Departamento de Ciencias Económicas, Cátedras de Finanzas Públicas, Teoría y Técnica Impositiva II y Derecho Constitucional http://economicas.unlam.edu.ar/descargas/5_b045.pdf

regiones provinciales, además del nivel federal de gobierno que debe quedar reservado para la provisión de bienes públicos puros de cobertura nacional, la función macroeconómica de estabilización¹⁸, las políticas de distribución del ingreso¹⁹ y para los casos en que resulte pertinente considerar las economías de escala en ese nivel²⁰.

Va de suyo que, en esta visión será necesaria la concertación entre los municipios que integren una o varias regiones, del mismo modo que entre las provincias que así lo hagan, a la fines de la provisión de determinados bienes sociales de cobertura regional.

También los Estados sub nacionales deben tener en consideración que los induzca a propender a una mayor "correspondencia fiscal" que "El Estado como ente de erogación en el marco de un modelo de economía mixta debe adoptar una política de gasto consistente con sus posibilidades de ingresos tributarios, limitadas por una magnitud dada de presión tributaria aceptable."²¹

2.2. La Constitución Nacional - Potestades tributarias de la Nación y las Provincias. La ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios de Provincia

El régimen rentístico de la República Argentina ha sido reglado por la Constitución Nacional, que establece la asignación de potestades tributarias entre la Nación y las Provincias.

En este sentido la Ley fundamental dispone:

- a) Exclusividad federal en la imposición del comercio exterior, plasmada por las regulaciones de los artículos 4º, 9º, 10º, 11, 12, 75 inc. 1) y 10) y 126.
- b) Concurrencia de la Nación con las Provincias en la imposición indirecta normada por el artículo 75 inc. 2).
- c) Facultad por tiempo determinado y en condiciones especiales de la Nación para aplicar imposición directa, prevista en el artículo 75 inc. 2) con las limitaciones en él dispuestas.
- d) Potestad de las Provincias de aplicar imposición directa, sin restricciones, que se infiere de lo señalado en el punto anterior (art. 75, inciso 2).

De lo expuesto se puede colegir, que salvo en materia de tributos que recaigan sobre el comercio exterior, las potestades tributarias de las Provincias resultan más amplias que las de la Nación. Siendo a tenor de lo previsto por el artículo 121, potestades originarias de los Estados provinciales.

No limitando la Constitución Nacional la posibilidad de concurrencia en las fuentes de imposición más allá del caso de los tributos que recaen sobre el comercio exterior.

La Ley fundamental, además regula el marco normativo de los municipios de provincia, de los que se debe excluir a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que merece un análisis separado.

En este sentido la Constitución Nacional dispone:

- a) La necesaria existencia de los municipios en el artículo 5º.
- b) La forma autonómica de gobierno municipal, determinado por el artículo 123.

¹⁸ FENOCHIETTO, R. y colaboradores; Economía del Sector Público. Análisis Integral de las Finanzas Publicas y sus Efectos, pág. 786, Editorial La Ley, Buenos Aires, Argentina, 2006.

¹⁹ Ver nota 16.

²⁰ MACON, J.; Economía del Sector Público, pág. 151, Mc Graw-Hill Interamericana, Bogotá, Colombia, 2002.

²¹ López Toussaint, G.A. (presidente), Rinaldi, J. (relator) y Callea, P. (secretario), Comisión N° 1, "Propuestas de reforma tributaria para nuestro país", XLIV Jornadas Tributarias, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas, Mar del Plata, noviembre de 2014.

Por tanto, con la redacción actual, la Constitución Nacional garantiza la autonomía municipal, quedando limitado el alcance y contenido de la misma a las disposiciones de las Constituciones provinciales, como más adelante se analiza.

En cuanto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Constitución Nacional prevé su existencia y grado de autonomía en el artículo 129.

De acuerdo con el grado de autonomía concedido a la ciudad de Buenos Aires, se puede entender que es un “ente autónomo tutelado”, especie de tercer género entre una provincia y un municipio de provincia, que de ningún modo puede ser entendida con rango provincial.

La Ley Federal N° 24.588, que reglamentó los poderes reservados al Gobierno Nacional con relación a la ciudad de Buenos Aires, también dispuso que la ciudad tiene sólo facultades propias de jurisdicción en materia de vecindad, contravencional, de faltas, contencioso administrativa y tributarias locales (arts. 7° y 8°).

También la Nación se reserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires (art. 2°).

Por otra parte la Ley Federal N° 24.620, que convoca a elecciones para la designación del jefe y vicejefe de gobierno, y sesenta representantes que dictarán el estatuto organizativo de la ciudad, determina que dicho estatuto será nulo en lo que se oponga a la Ley N° 24.588.

2.3. Las Constituciones Provinciales y las potestades tributarias municipales

Tal como se analizan en el Cuadro I, el grado de autonomía y las potestades tributarias asignadas a los municipios de provincia, muestran una gran variedad.

CUADRO I - Constituciones Provinciales, Autonomía y Potestades Tributarias de los Municipios

Provincia	Autonomía	Carta Orgánica	Recursos Tributarios	Diagnóstico
Buenos Aires	No prevista – Autarquía	No – Ley Orgánica de Municipios	No enumera - Previstos en LOM	Autarquía Delegación potestades limitada LOM
Catamarca	Expresa	Sólo los que posean cantidad hab. y juris. Territ. prevista en Ley Prov.	Tasas, contribuciones e impuestos Con algunas restricciones	Autonomía mixta Potestades tributarias restringidas
Córdoba	Expresa	Sólo los reconocidos como ciudad por Ley Provincial.	Impuestos, tasas, derechos, patentes, contribuciones de mejoras.	Autonomía mixta Potestades tributarias amplias
Corrientes	No expresa Posibilidad dictar Carta Orgánica	Obligatoria: (+) 15.000 hab. Optativa: (+) 4.000 a 15.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 4.000 hab.	Contribución por mejoras, patentes, tasas retributivas, impuestos con restricciones por incompatibilidades con Impuestos Prov. o Nacionales	Autonomía mixta Potestades tributarias restringidas
Chaco	Expresa	Optativa: (+) 20.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 20.000 hab.	Contribución por mejoras, patentes, tasas retributivas, impuestos con restricciones por incompatibilidades con Impuestos Prov. o Nacionales	Autonomía mixta Potestades tributarias restringidas
Chubut	Expresa	Optativa: (+) 1.000 electores Ley Orgánica Prov.: (-) 1.000 elec.	Tasas, contribuciones e impuestos Con algunas restricciones	Autonomía mixta Potestades tributarias restringidas
Entre Ríos	Expresa	Optativa: (+) 10.000.- habitantes.	Impuestos, tasas, derechos,	Autonomía mixta

		Ley Orgánica de Municipios: (-) 10.000.-	Contribuciones, cánones, regalías y demás tributos.	Potestades tributarias amplias
Formosa	No expresa Posibilidad dictar Carta Orgánica	Optativa: (+) 1.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 1.000 hab.	Tasas, contribuciones e impuestos Dentro de límites de competencia	Autonomía mixta Potestades tributarias restringidas
Jujuy	Expresa	Obligatoria: (+) 20.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 20.000 hab.	Tasas, contribuciones e impuestos Respetando principios de la Const. Provincial y la LOM	Autonomía mixta Potestades tributarias restringidas
La Pampa	Expresa	Obligatoria: (+) 500 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 500 hab.	Tasas retributivas de servicios Impuestos con restricciones	Autonomía mixta Potestades tributarias restringidas
La Rioja	Expresa, todos los municipios	Todos deben dictarla	Tasas retributivas de servicios	Autonomía plena Potestades tributarias muy limitadas
Mendoza	No prevista - Autarquía	No - Ley Orgánica de Municipios	No enumera - Previstos en LOM	Autarquía Delegación potestades limitada LOM
Misiones	Expresa, todos los municipios	No la menciona expresamente	Tasas, contribuciones e impuestos Contempla concurrencia en Imp. Inmob. y Act. Lucrativas con Prov.	Autonomía plena Potestades tributarias amplias
Neuquén	Expresa	Obligatoria: (+) 5.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 5.000 hab.	Tasas, contribuciones e impuestos Contempla concurrencia con Imp. Prov. y Nac. salvo incompatibilidad	Autonomía mixta Potestades tributarias amplias
Río Negro	Expresa	Optativa: (+) 2.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 2.000 hab.	Tasas, contribuciones e impuestos Prevé convenios con Prov. por trib. concurrentes, y complem. con Nac.	Autonomía mixta Potestades tributarias amplias
Salta	Expresa	Obligatoria: (+) 10.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 10.000 hab. Requiere aprobación por Ley Prov.	Tasas, contribuciones e impuestos Con algunas restricciones	Autonomía mixta - condicionada por Ley Provincial Potestades tributarias restringidas
San Juan	Expresa	Obligatoria: (+) 30.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 30.000 hab.	Tasas, patentes, contribuciones Impuestos cuya percepción no haya sido delegada a la Provincia	Autonomía mixta Potestades tributarias restringidas
San Luis	Expresa	Optativa: (+) 25.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 25.000 hab.	Tasas, patentes, contribuciones Impuestos restringidos por Ley Provincial	Autonomía mixta Potestades tributarias muy limitadas
Santa Cruz	Expresa	Optativa: (+) 1.000 hab.	Tasas, contribuciones e impuestos	Autonomía mixta

		Ley Orgánica Prov.: (-) 1.000 hab.	con restricciones por incompatibilidad con los Nacionales y Provinc.	Potestades tributarias restringidas
Santa Fe	No prevista - Autarquía	No - Ley Orgánica de Municipios	Tasas y Contribuciones	Autarquía Potestades tributarias muy limitadas
Santiago del Estero	Expresa	Obligatoria: (+) 20.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 20.000 hab.	Tasas por servicios efectivamente prestados, contribuciones	Autonomía mixta Potestades tributarias muy limitadas
Tierra del Fuego	Expresa	Optativa: (+) 10.000 hab. Ley Orgánica Prov.: (-) 10.000 hab.	Impuestos, tasas y contribuciones Tributos que respeten ppios. const. tributación y a la armonización con Nac. y Prov., prohíbe doble imposit.	Autonomía mixta Potestades tributarias restringidas
Tucumán	No prevista - Autarquía	No - Ley Orgánica de Municipios	Tasas por servicios efectivamente prestados, patentes, contribuciones	Autarquía Potestades tributarias muy limitadas

Fuente: Elaboración propia en base a Constituciones Provinciales vigentes.

Observándose en las Constituciones provinciales que la autonomía concedida resulta optativa u obligatoria para determinados municipios en función a la cantidad de habitantes, con límites cuantitativos que varían según la realidad poblacional de cada una de ellas.

En cuanto a las potestades tributarias, el grado de restricción también es variable, presentando muy pocas provincias una amplitud tal que no requeriría la reforma de la Constitución para converger a un sistema de concurrencia en las fuentes de imposición entre la Nación, las Provincias y los Municipios.

Dichas restricciones permiten categorizar las potestades tributarias de los municipios del siguiente modo:

- a) Provincias que conservan el modelo de municipio autárquico:
 1. Potestades limitadas por las Leyes Orgánicas de Municipios: Buenos Aires y Mendoza.
 2. Potestades limitadas por las Constituciones Provinciales a la percepción de Tasas y Contribuciones: Santa Fe y Tucumán.
- b) Provincias que poseen el modelo de municipio Autónomo:
 1. Potestades limitadas a Tasas y Contribuciones: La Rioja, San Luis (impuestos restringidos por Ley provincial) y Santiago del Estero.
 2. Potestades restringidas en especial en cuanto a impuestos, limitando su aplicación en función a competencias, incompatibilidades, doble imposición con Nación y Provincias, etc.: Catamarca, Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, Salta, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego.
 3. Potestades amplias, que admiten la concurrencia armonizada: Córdoba, Entre Ríos, Misiones, Neuquén y Río Negro.

2.4. Autarquía versus Autonomía municipal

La ciencia política a definido tres niveles de potestad estatal:

- a) La soberanía que significa independencia o autodeterminación en el orden exterior y potestades del Estado sobre personas y bienes en el orden interno.
- b) La autonomía que implica poder darse su propia legislación y regirse por ella, o sea un poder de legislación que ha de ejercerse dentro del marco fijado por un ente estatal soberano.
- c) La autarquía que es la atribución para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo a normas que le vienen impuestas por el ordenamiento superior.

El marco normativo de los municipios de provincia hasta la reforma constitucional de 1994 nos muestra que desde la vigencia de la Constitución de 1853-1860, el régimen municipal argentino se encontró regulado por los artículos 5º y 106.

El artículo 5º, dispone que en las Constituciones provinciales se asegure la existencia del municipio.²²

En su mayoría la doctrina sostuvo que la integración de la Nación estaba constituida por unidades autónomas, denominadas provincias, que preexistían históricamente a aquella y que eran poseedoras de la generalidad de las facultades, como las tributarias. Dentro de este marco los municipios son entidades administrativas autárquicas nacidas de la delegación de poder provincial.^{23,24}

La distinción entre facultades originarias y derivadas se funda en el hecho de que la Constitución Nacional las reconozca de manera directa (Nación y Provincias) o de manera indirecta (Municipios). En este segundo caso la Constitución se limita a disponer la obligación de las provincias de garantizar en sus constituciones el régimen municipal, que implica reconocer a los municipios potestades tributarias, pero de tipo derivado.

La reforma de la Constitución Nacional de 1994, consagró definitivamente en forma expresa la autonomía municipal (art. 123), y ahora la discusión gira en torno al grado de autonomía que le ha sido concedida a los municipios.

Algunos autores entienden que el reconocimiento de autonomía, no implica en manera alguna colocarlos en un mismo orden de jerarquía que las provincias.

Si analizamos el art. 123 en conjunción con el art. 5, concluiremos que el grado de autonomía será fijado por cada una de las provincias en todos los aspectos que la norma abarca.

Por otra parte el artículo 75 inciso 30 de la CN reformada, establece que *“las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos*

²² Cabe acotar que el texto original del art. 5º, disponía además, que “las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación”, por lo que cabe interpretar que en el contexto de la Constitución de 1853 se encontraba implícita, dentro de las facultades del Congreso federal, fijar pautas básicas organizativas para los municipios provinciales. Esta interpretación por cierto novedosa, puede encontrar su perfecto apoyo en el capítulo XX de las “Bases” de Alberdi, quien encuentra en el régimen municipal del Río de la Plata, nada menos que el origen y causa del Estado Federal y descentralizado que propone.

²³ Dino Jarach, por su parte, expresó que los municipios carecen de poder fiscal originario, el que compete exclusivamente al Estado Nacional o a los Estados provinciales. Sostuvo que el hecho de que el art. 5º de la Constitución Nacional obligara a asegurar el régimen municipal no demuestra que éstos tengan poder fiscal originario. El poder municipal deriva del cumplimiento que las provincias den al pacto fiscal y la calificación del poder fiscal municipal como derivado no se destruye por el hecho de que las Constituciones provinciales contengan normas respecto al ejercicio del poder fiscal municipal.

²⁴ Bulit Goñi expresa que “los municipios son una creación decidida por la Constitución Nacional, pero que requiere de la necesaria e inevitable implementación provincial, esta implementación deberá reconocerle potestades tributarias pues sin ellas no existirían del modo en que han sido asegurados”.

establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”, podría entonces sostenerse que si se hace referencia a poderes de imposición se estaría reconociendo potestades tributarias originarias en cabeza de los municipios.

Queda claro que gozan de autonomía administrativa, económica y financiera (arts. 123 y 129), atributos que comprenden la facultad de imponer contribuciones (directas e indirectas) respecto de actividades cumplidas y cosas situadas dentro de su ámbito jurisdiccional. Ello en la medida de las competencias que las constituciones provinciales le acuerden y con la restricción impuesta por alguna de ellas con el objeto de evitar superposiciones con tributos nacionales o provinciales. Esto es lo que resulta de las citadas disposiciones constitucionales, como asimismo la doctrina de la Corte en el caso “Rivademar” y el hecho que la facultad de imponer contribuciones debe interpretarse como implícita a la de un gobierno autónomo.

Bulit Goñi señaló al comentar el fallo Rivademar: “a nuestro juicio, la preocupación central que puede introducir este pronunciamiento no deviene del reconocimiento de la autonomía municipal, ... el problema estaría en sí por este camino se reconoce a los municipios potestades tributarias originarias, y a consecuencia de ello que los poderes provinciales no puedan regular de manera alguna las materias que se relacionan con atributos sustantivos de esos órganos de gobierno, una de las cuales es obviamente tributaria. Porque en tal caso, caerían la coparticipación federal y los convenios multilaterales, por una parte, y los municipios pasarían a tener una potestad tributaria ilimitada, por la otra.”

El proceso de cambio normativo en las constituciones provinciales del régimen municipal autárquico al autónomo se inició en 1957, en la actualidad diecinueve de las veintitrés provincias Argentinas han adoptado la autonomía como modelo municipal (Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego), mientras que sólo cuatro mantienen el modelo autárquico (Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe y Tucumán).

En general las provincias con modelo autónomo han incorporado una forma mixta, como puede observarse en el Cuadro I, pues salvo excepciones en que todos sus municipios son autónomos (p.e. La Rioja), prevén en sus constituciones la autonomía como régimen municipal obligatorio para los municipios o departamentos que superen determinada cantidad de habitantes (15.000 ó 20.000 según el caso) y el autárquico para los de menor población, existiendo casos en que se contempla en forma optativa una u otra forma de gobierno, dependiendo del rango de población (p.e. Corrientes para municipios de entre 4.000 y 15.000 habitantes).

En el caso de los municipios autárquicos, su funcionamiento está reglado por las Leyes Orgánicas de Municipalidades (provinciales), en el de los autónomos por sus propias Cartas Orgánicas o Estatutos Municipales.

Las Constituciones regulan las potestades tributarias delegadas a los municipios, no pudiendo exceder las potestades originarias de las provincias.

La condición autonómica municipal habilita a estos gobiernos locales, dentro del marco de potestades delegadas por las provincias a aplicar tributos, aspecto que en varios casos ha sido restringido a tasas retributivas de servicios y contribuciones especiales y por mejoras. En algunos casos (p.e. Córdoba) la delegación ha sido amplia pudiendo los municipios aplicar los mismos tributos que la provincia, aspecto que en la actualidad no se verifica.

2.5. Concurrencia o separación de fuentes de imposición, las limitaciones a la concurrencia

El concepto de federalismo se originó como una modalidad de organización política, la cual permitía unir unidades políticas menores dentro de un sistema más amplio, de modo tal que el poder constituido resulta distribuido entre las partes miembros de una manera en la cual se protege la existencia y autoridad de los distintos niveles así determinados de gobierno (nacional, provincial o estadual y municipal o local).

Desde el análisis económico, el tema central del federalismo fiscal es la existencia de diferentes niveles de gobierno con la autonomía necesaria, como para tomar decisiones que determinen distintos niveles de oferta de bienes públicos y de imposición.

El federalismo fiscal hace referencia, entonces, a los niveles de decisión. La característica propia del funcionamiento institucional en la Argentina, donde el nivel superior no subsidia sino que recauda en nombre de los niveles inferiores y donde estos fondos, son en gran medida de libre disponibilidad.

Más allá del problema político, lo que interesa desde el punto de vista económico es cómo funciona y cómo se determina la asignación de recursos y cómo se financian. La descentralización interesa, porque habilita un mecanismo a través del cual pueden ajustarse los niveles de oferta de bienes públicos a la geografía de cada jurisdicción.

Se observan las ventajas de un sistema federal, que combina la centralización de la política monetaria, de la redistribución de ingresos y de provisión de bienes públicos puros, con la descentralización de las decisiones que tienen alcance geográfico determinado.

El debate actual sobre los problemas relacionados con el federalismo fiscal en Argentina se ha desplazado, hacia la discusión de las virtudes y defectos del mecanismo de transferencia de recursos entre el gobierno nacional y las provincias, y la asignación de fuentes de imposición a fin de dar cumplimiento a las funciones fiscales asignadas a cada nivel de gobierno.

Se abordará aquí, la asignación de fuentes de imposición, o dicho de otro modo de potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno, su implementación, contemplando algunos problemas de administración tributaria.

Existe un debate aún no resuelto académicamente en los países latinoamericanos en cuanto a las bondades de la concurrencia o separación de fuentes de imposición, respecto de los distintos niveles de gobierno -tanto en países federales como unitarios, con cierto grado de descentralización-, existiendo opiniones doctrinarias a favor de uno u otro modelo.

Se debe entender por concurrencia a la condición en que los distintos niveles de gobierno pueden o deben adoptar tributos iguales, que gravan iguales o similares manifestaciones de capacidad contributiva, mientras que por separación la restricción a que ello ocurra.

Como sabemos, salvo preservar los derechos aduaneros para el estado nacional, y establecer requisitos para que dicho nivel de gobierno imponga impuestos directos, nuestro texto constitucional prevé el modelo de concurrencia de la fuente para el sistema tributario.

El hecho que se apliquen tributos iguales o similares en los distintos niveles de gobierno, no merece necesariamente un juicio de valor negativo, siempre que se satisfagan determinadas condiciones que permitan que los mismos se ajusten a las reglas de equidad y eficiencia o neutralidad económica.

Una de ellas es que no se manifiesten problemas de “superposición institucional”, entendidos como doble imposición distorsiva y discriminatoria, ni de “ausencia de imposición” que también resulta distorsiva y discriminatoria.

Debe considerarse un incentivo a adoptar este método si se observa que la calidad del sistema tributario puede mejorar, en tanto los distintos niveles de gobierno comparten las fuentes de mayor rendimiento recaudatorio, en oposición a adoptar un esquema (como se verifica actualmente en la Argentina) que atribuye potestades tributarias al gobierno de más alto nivel, en detrimento de los niveles sub-nacionales.

Puede resultar otra ventaja de la financiación concurrente, el permitir que la correspondencia fiscal se aproxime a la relación costo-beneficio, presente en el mercado de bienes y servicios privados, aspecto que a nuestro entender sólo puede lograrse en el escenario Argentino, mejorando la calidad recaudatoria de las provincias y municipios. Lo que no podría alcanzarse sin asignarles recursos tributarios propios de mayor rendimiento recaudatorio.

Existen ejemplos en América de países federales con descentralización del gasto en los que se verifica una significativa correspondencia fiscal entre funciones y recaudación tributaria propia.

El autofinanciamiento mejorará en términos racionales los procesos de toma de decisión pública a nivel interprovincial (regional), provincial, intermunicipal y municipal, toda vez que el costo político de un mayor esfuerzo tributario de los contribuyentes de la jurisdicción, estará en línea con el beneficio político emergente de la provisión de bienes públicos a nivel sub-nacional.

Existen fuertes incentivos en el caso argentino a tender a un mayor grado de correlación entre funciones y recursos tributarios, y el modelo de concurrencia de la fuente está previsto en nuestra Constitución, pero su aplicación hoy se ve limitada por normas legales de jerarquía inferior, además de las restricciones presentes en las Constituciones Provinciales antes señaladas.

Pensar en rediseñar el sistema tributario bajo otro modelo distinto al de concurrencia, importaría una reforma constitucional a fin de redefinir las potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno para migrar hacia un sistema que por sí solo no mejoraría la correspondencia fiscal.

La limitación bajo estudio, en la jerga legal Argentina, no ha sido denominada “prohibición de concurrencia” sino “restricción de analogía”.

La prohibición de sancionar impuestos análogos a los nacionales coparticipados se convierte en el mecanismo adoptado por la ley de coparticipación, para evitar el fenómeno de concurrencia, considerado nocivo por algunos autores, en particular juristas, en la forma de doble o múltiple imposición interna, que como ya dijimos si no plantea “superposición institucional” no resulta distorsiva ni discriminatoria.

La Ley Federal N° 23.548, resolvió el problema respecto de la incorporación a la masa coparticipable de nuevos impuestos análogos, ya que el art. 2º estableció la regla en cuanto que la misma “estará integrado por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse” con las excepciones que se consignan en cuatro incisos y dentro de ellas, la relativa a impuestos o contribuciones afectados a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaran de interés nacional por acuerdo entre la Nación y las provincias (inc. d), recaudo que no contempla la Constitución Nacional en el art. 75, inc. 3, que sólo apunta en el caso de “asignaciones específicas” de recursos coparticipables, que los mismos deben ser fijados por tiempo

determinado y ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

En cuanto a los supuestos de pugna con el régimen de coparticipación de los impuestos locales análogos, ellos se describen en los incisos b), c) y d) del art. 9º.

El principio general es que cada provincia *“se obliga a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta ley”*.

Se agrega a su vez, generando dificultades interpretativas, en punto a la definición de los párrafos: *“de la obligación a que se refieren los dos primeros párrafos de este inciso se excluyen expresamente los impuestos provinciales sobre la propiedad inmobiliaria, sobre los ingresos brutos, sobre la propiedad, radicación, circulación o transferencia de automotores, de sellos y transmisión gratuita de bienes, y los impuestos o tasas provinciales y/o municipales vigentes al 31/12/84 que tuvieron afectación a obras y/o inversiones, provinciales dispuestas en la norma de creación del gravamen, de conformidad con lo establecido en los apartados siguientes”*.

Conceptualmente “analogía” ha sido definida por el Diccionario de la Lengua Española, en su primera acepción, como “relación de semejanza entre cosas distintas”. El Código Civil argentino en su art. 16, hace referencia para casos civiles, a la utilización por ausencia de normas expresas al recurso del uso de los principios de leyes análogas.

El impuesto análogo será aquel que aunque no sea igual, tenga rasgos o características por el hecho imponible o la base imponible que lo tornen total o parcialmente semejante, similar, parecido o afín, para lo cual podrán utilizarse como criterios interpretativos las pautas metodológicas sugeridas por el profesor Dino Jarach.

Ha aportado recientemente un relevante criterio interpretativo en este sentido el decisorio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “Pan American Energy LLC Sucursal Argentina c/Chubut, Provincia del y otro (Estado Nacional) s/ acción declarativa”, del 19 de junio de 2012.

Pensamos entonces en la redefinición de un sistema tributario partiendo de la necesidad de aumentar la correspondencia fiscal por un lado, y utilizando para lograrlo los principios consagrados en nuestra Carta Fundamental.

Está pendiente la aprobación de una Ley convenio, que contemple el mandato del inciso 2 del artículo 75 de la CN. Por la cual todas las contribuciones indirectas impuestas en forma concurrente con las provincias serán coparticipables al igual que la directas que imponga el Estado Nacional.

Los constituyentes de 1994 no dejaron margen a la duda, vedando la posibilidad para el estado nacional de contar con recursos tributarios no provenientes de un régimen de coparticipación.

Vale decir que excepto tributos de importación y exportación, solo la parte o el total de un gravamen que tenga establecida por Ley del Congreso Nacional asignación específica (con los requisitos del inciso 3), evitará sufrir la distribución que establezca el régimen de coparticipación a crearse.²⁵

²⁵ IGLESIAS ARAUJO, F., LÓPEZ, G., LÓPEZ TOUSSAINT, G. A., y ROSSIGNOLO, D., “LA TRIBUTACIÓN EN ARGENTINA, Análisis crítico de la actual asignación efectiva de Potestades Tributarias en los tres niveles de gobierno. Su reformulación”, Publicado en la XXXII Jornadas Tributarias del CGCE, Mar del Plata, noviembre 2002.

3. ¿Cómo podemos diseñar el cambio de paradigma?

3.1. Alternativas de corto plazo

En el corto plazo el Estado Nacional, las Provincias y los Municipios deberían desarrollar las siguientes acciones:

Analizar entre los municipios de las mismas provincias, y entre las provincias entre sí, con el objeto de identificar los diferentes espacios regionales óptimos para la cobertura eficiente de la provisión de determinados bienes sociales, para poder inferir de ello los acuerdos, convenios o tratados de regionalización que podrían suscribir.

Coordinar las Administraciones Tributarias provinciales entre sí y con la AFIP, con el objeto de incrementar el intercambio de información, la realización de auditorías tributarias conjuntas y la armonización de normas, para mejorar la recaudación tributaria propia, de fuente propia, limitando la evasión y el incumplimiento a nivel provincial, estableciendo metas concretas de incremento de la recaudación, sin reformas de los respectivos sistemas tributarios, sino a través de un cambio de gestión.

Coordinar las Administraciones Tributarias municipales entre sí, con la Administración Tributaria provincial, y por su intermedio con la AFIP, con el objeto de incrementar el intercambio de información, la realización de auditorías tributarias conjuntas y la armonización de normas, para mejorar la recaudación tributaria propia, de fuente propia, limitando la evasión y el incumplimiento a nivel municipal, estableciendo metas concretas de incremento de la recaudación, sin reformas de los respectivos sistemas tributarios, sino a través de un cambio de gestión.

Armonizar las normas sustantivas de los tributos vigentes entre los municipios de una misma provincia, con el objeto de coordinar las futuras reformas para migrar a un diseño del sistema tributario municipal que garantice una mayor correspondencia fiscal.

Armonizar las normas sustantivas de los tributos vigentes en las provincias, con el objeto de coordinar las futuras reformas para migrar a un diseño del sistema tributario provincial que garantice una mayor correspondencia fiscal.

Modificar las leyes de coparticipación provincial de impuestos, con el objeto de introducir incentivos transitorios en las mismas que induzcan a que los municipios efectúen las acciones antes señaladas, tanto en materia de asignación de funciones fiscales como de armonización de tributos.

Modificar la ley de coparticipación federal de impuestos, con el objeto de introducir incentivos transitorios en la misma que induzcan a que las provincias y sus municipios efectúen las acciones antes señaladas, tanto en materia de asignación de funciones fiscales como de armonización de tributos.

3.2. Soluciones estructurales

En el mediano plazo los Estados Nacional, Provinciales y Municipales deberían llevar adelante las siguientes acciones:

“Desarrollo de los consensos políticos en cuanto a la asignación de funciones y el nivel de endeudamiento de las jurisdicciones sub-nacionales”²⁶, además de la adopción de formas concurrentes en la tributación a ese nivel de gobierno.

Reforma de las Constituciones provinciales que no contemplan y/o limitan la posibilidad que los municipios puedan suscribir convenios intermunicipales, con el objeto de mejorar la asignación de las funciones fiscales.

Diseño e implementación de acuerdos regionales de las Provincias entre sí, y de los Municipios de cada provincia, también entre sí, para definir la responsabilidad compartida en la provisión de determinados bienes sociales que trascienden la jurisdicción política individualmente considerada (provincia o municipio), que serán determinantes para la reducción de las transferencias discrecionales a las provincias²⁷.

Centralización de aquellas funciones que deben ser prestadas a nivel superior de gobierno para receptor las restricciones ya expuestas respecto de su descentralización.

Reforma de las Constituciones provinciales de las dieciocho provincias que restringen las potestades tributarias de los municipios, no admitiendo la aplicación de tributos en concurrencia con los de las provincias y eventualmente la Nación.

Dictado de una nueva ley de coparticipación que acote las transferencias financieras verticales en función a las nuevas fuentes de recaudación concurrentes que adopten las Provincias y sus Municipios, que particularmente contemple trasferencias verticales con objetivos de desarrollo regional que busquen reducir la brecha de desarrollo y tiendan a resolver los “desequilibrios horizontales de base regional”²⁸.

Dictado de nuevas leyes de coparticipación provinciales que acoten las transferencias financieras verticales en función a las nuevas fuentes de recaudación concurrentes que adopten los Municipios.

Rediseño de la estructura tributaria de las provincias y los municipios que adopten los siguientes tributos en cada nivel de gobierno:

Nivel Provincial:

- Impuesto al Valor Agregado, en concurrencia con el federal, luego de un período de transición y coordinación del impuesto sobre los ingresos brutos, que debería ser reemplazado por éste, adoptando un modelo más neutral y eficiente que el actual, contemplando las soluciones subjetivas que recientemente sugiere la doctrina, para resolver los problemas de regresividad.²⁹
- Impuesto al patrimonio neto personal.
- Impuesto a la transmisión gratuita de bienes.

²⁶ Declaración de la Comisión I, de las XXXII Jornadas Tributarias del Colegio de Graduados de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires, Presidente Dr. Jorge Macón, Relator Dr. Germán A. López Toussaint, Secretario Dr. Félix Rolando, Mar del Plata, noviembre de 2002

²⁷ DIAZ FRERS, L.; “Los caminos paralelos al laberinto de la coparticipación”, pág. 3 y 4, Recomendación N° 75, Fundación CIPPEC, Buenos Aires, Argentina, abril 2010.
www.cippec.org/Main.php?do=documentsDoDownload&id=412

²⁸ ASENIO, M. A., “Condiciones para la reforma del federalismo fiscal argentino”, pág. 71, en La Coparticipación en su laberinto, Editado por Fundación CIPPEC, Buenos Aires, Argentina, agosto 2006.

²⁹ López Toussaint, G. A. (Director), Rubiolo, N. y Zunino, R. (Investigadores), Addoumie, M. I. y Arapa, L. (Jóvenes investigadoras), (2014), Un impuesto al valor agregado que aporte mayor equidad en la distribución del ingreso para la Argentina, como compensar la pérdida de recaudación a consecuencia del rediseño. Trabajo base de discusión elaborado por el Área Tributaria del CECyT - FACPE. Publicado en 20º Congreso Nacional de Profesionales de Ciencias Económicas - FACPE, Salta, octubre.

- Impuesto a la propiedad inmueble rural y subrural.
- Impuesto a la propiedad automotor, en concurrencia con los municipios.

Nivel Municipal:

- Impuesto a las ventas minoristas, coordinado a nivel provincial.
- Impuesto a la propiedad inmueble urbana y suburbana, coordinado a nivel provincial.
- Impuesto a la propiedad automotor, en concurrencia con las provincias, coordinado a nivel provincial.
- Tasa por inspección de seguridad e higiene, con base distinta a ventas, que guarde relación objetiva con el servicio prestado.
- Tasa por Alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública, basada en criterios de imposición que contemplen el principio de beneficio.
- Contribución especial por mejoras, debiendo incrementarse su utilización para la financiación de obras públicas locales.
- Los demás Derechos, Tasas y Contribuciones típicamente locales, que deberán adecuar sus bases de imposición al principio de beneficio.³⁰

3.3. El futuro de la fiscalidad federal Argentina

En el largo plazo de prosperar las proposiciones que se propician en este trabajo se debería esperar propender a una mayor responsabilidad fiscal de los fiscos municipales y provinciales, en especial en sus decisiones de financiamiento a través de tributos y uso del crédito, una mejora relativa de la correspondencia fiscal³¹ de éstos, lo que debería garantizar un fortalecimiento del federalismo, entendido como una mayor autonomía política y financiera de las Provincias, y en una más limitada condición de los Municipios argentinos.

4. Referencias bibliográficas

AGHÓN, G. y KRAUSE-JUNK, G.; Descentralización Fiscal en América Latina. Balance y principales desafíos. Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL-GTZ, 1996.

AHMAD, J., The structure of urban governance in South African cities, International Tax and Public Finance, volume 3, number 2, pág. 193 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), may 1996.

ANDERSON, J. E. & VAN DEN BERG, H., Fiscal Decentralization and Government Size: An International Test for Leviathan Accounting for Unmeasured Economic Activity, International Tax and Public Finance, volume 5, number 2, pág. 171 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), may 1998.

ARTANA, D. y MOSKOVITZ, C.; Efectos de la política fiscal nacional sobre la distribución personal y regional del ingreso, Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, XXXV Reunión Anual, 1999.

ASENCIO, M. A., Condiciones para la reforma del federalismo fiscal argentino, en “La Coparticipación en su laberinto”, pág. 70 y ssg. Editado por Fundación CIPPEC, Buenos Aires, Argentina, agosto 2006.

BARCESAT, E.; Sobre la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, El Derecho, Tomo 165, pág. 150 y ssg.

³⁰ Ver nota 24, pág. 193.

³¹ Macon, J.; ver las conclusiones de “Obstáculos a la correspondencia fiscal de las Provincias”, Periódico Económico Tributario, Editorial La Ley, junio-2, 2003, Buenos Aires, Argentina.

- BARRAZA, J. y SCHAFRIK, F., Potestades tributarias de los municipios y su relación con la autonomía municipal, XXV Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 136 y ssg., Mar del Plata, 1995.
- BAYINDIR-UPMANN, T.; Two Games of Interjurisdictional Competition When Local Governments Provide Industrial Public Goods, International Tax and Public Finance, volume 5, number 4, pág. 471 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), october/november 1998.
- BELL, M. & REGULSKA, J., Centralization versus decentralization: The case of financing autonomous Local Governments in Poland, in "Public Finance in a World of Transition", Proceedings of the 47th Congress of the IIPF, edited by P. PESTIEAU, pág. 187 y ssg., Germany, 1992.
- BERTEA, A., Los municipios argentinos y el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, Boletín Propuestas Municipales, N° 2, pág. 17 y ssg., Buenos Aires, 1995.
- BERTEA, A., La prórroga del Pacto Fiscal, Boletín Propuestas Municipales, N° 12, pág. 19 y ssg., Buenos Aires, 1995.
- BJORVATN, K.; Taxation and Migration in a Federal System, International Tax and Public Finance, volume 5, number 3, pág. 345 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), july 1998.
- BOADWAY, R. & KEEN, M., Efficiency and the optimal direction of federal – state transfers, International Tax and Public Finance, volume 3, number 2, pág. 137 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), may 1996.
- BOADWAY, R.; MARCEAU, N. & MARCHAND, M.; Issues in Decentralizing the Provision of Education, International Tax and Public Finance, volume 3, number 3, pag. 312 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), july 1996.
- BUCHANAN, J. M.; An Economic Theory of Clubs, Económica, february 1965.
- BULIT GOÑI, E., Distribución de competencias tributarias entre distintos niveles de gobierno, Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, N° 6, pág. 459 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, septiembre, diciembre 1987.
- BULIT GOÑI, E., Potestades tributarias municipales, implicancias de la reforma Constitucional de 1994, documento de apoyo para la exposición del panelista, xerox, comisión N° 3, XXV Jornadas Tributarias, CGCE, Mar del Plata, 1995.
- BULIT GOÑI, E., El federalismo fiscal a partir de la reforma constitucional, Revista ASAP N° 25, pág. 95 y ssg., Asociación Argentina de Presupuesto Público, Buenos Aires, 1995.
- CABANILLAS, E., Distribución de la potestad impositiva en el sistema federal, XXI Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 159 y ssg., Mar del Plata, 1991.
- CANIDO, G. y CALIENDO, V., Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. su encuadre tributario, Impuestos, Tomo XLV-B, pág. 1079.
- CAPLAN, B., El ámbito municipal se ensancha con la descentralización, Boletín Propuestas Municipales, N° 2, pág. 14 y ssg., Buenos Aires, 1995.
- CAPLAN, N., Descentralizando las funciones de gobierno para aumentar la participación y la eficiencia local, Boletín Propuestas Municipales, N° 10, pág. 20 y ssg., Buenos Aires, 1995.
- CASADO OLLERO, G.; de la PEÑA VELASCO, G.; FALCON y TELLA, R. y ACOSTA, E., "Código Tributario del Reino de España", Ed. Aranzadi, Navarra, 1994.
- CASAS, J., Pacto Federal Fiscal, análisis de su alcance, documento de apoyo para la exposición del panelista, xerox, comisión N° 2, XXIV Jornadas Tributarias, CGCE, Mar del Plata, 1994.

CENTOFANTE, N., Sustitución de impuestos acumulativos jurisdiccionales por impuestos monofásicos en la etapa final, XXIV Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 61 y ssg., Mar del Plata, 1994.

CHANG, Ming Chung; Rules and Levels in the Provision of Public Goods: The Role of Complementarities between the public Good and Taxed Commodities, pag. 83 y ssg., International Tax and Public Finance, Volume 7, Number 1, Boston, USA, february 2000.

CHERNICK, H.; Fiscal Effects of Block Grants for the Needy: An Interpretation of the Evidence, International Tax and Public Finance, volume 5, number 2, pag. 205 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), may 1998.

CHRISTENSEN, E., La reforma constitucional: su implicancia en la potestad tributaria municipal, XXV Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 157 y ssg., Mar del Plata, 1995.

CIRULLI, M. (autor), LÓPEZ TOUSSAINT, G. A. (tutor), El Federalismo Fiscal en Argentina. Alternativas para su mejoramiento. Trabajo Final de la Carrera de Posgrado de Especialización en Tributación de la Facultad de Ciencias Económicas – UBA –, inedito, pág. 23 y ssg., Buenos Aires, diciembre 2011.

COLLOSA, A. E., Administración Tributaria Argentina: Propuestas para su mejoramiento, Criterios Tributarios N° 109.

CORTIÑAS – PELAEZ, L., Finanzas Públicas y administración contemporánea (contribución al estudio del nuevo horizonte mexicano), Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, N° 9, pág. 461 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, septiembre, diciembre 1988.

CREMER, H.; MARCHAND, M. & PESTIEAU, P., Interregional redistribution through tax surcharge, International Tax and Public Finance, volume 3, number 2, pag. 157 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), may 1996.

CRUZ de QUIÑONES, L., El reparto de competencias tributarias ente los distintos ámbitos de gobierno (Colombia), Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, N° 7, pág. 115 y ssg., Ed. de Derecho Reunido, Madrid, enero – abril 1988.

DAHLBY, B., Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants, International Tax and Public Finance, volume 3, number 2, pag. 397 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), may 1996.

D'ANGELO, D. y colaboradores, Regímenes de coparticipaciones y aportes: Las estructuras tributarias y las relaciones fiscales interjurisdiccionales, Anales de las 17ª Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1984.

De CAMPOS, D., A repartição de competências tributárias entre os distintos âmbitos de governo (Brasil), Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, N° 6, pág. 535 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, septiembre – diciembre 1987.

DE LA VEGA, C., Las estructuras tributarias y las relaciones fiscales interjurisdiccionales, xerox, XVII Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1984.

DE VIDO, J., Coordinación fiscal entre la Nación y las Provincias, Revista ASAP N° 25, pág. 63 y ssg., Asociación Argentina de Presupuesto Público, Buenos Aires, abril 1995.

DIAZ FRERS, L.; Los caminos paralelos al laberinto de la coparticipación, Recomendación N° 75, Fundación CIPPEC, Buenos Aires, Argentina, abril 2010.

DIAZ, V., La distribución del gasto público en los distintos niveles de gobierno, xerox, Jornadas Hispano – Luso – Americanas, Palma de Mallorca, 1987.

DI PIETROMICA, V. y FERNANDEZ, D., Poderes tributarios municipales, Revista Impuestos, Tomo LIV-B, pág. 2255 y ssg.

Due, J. F. y Friedlaender, A. F., “Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público”, Editorial El Ateneo, Cuarta Edición – reimpresión, Buenos Aires, Argentina, 1981.

FABRI, C., La potestad tributaria de los municipios en la realidad Argentina, XXV Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 179 y ssg., Mar del Plata, 1995.

FENOCHIETTO, R. y colaboradores; "Economía del Sector Público. Análisis Integral de las Finanzas Publicas y sus Efectos", Editorial La Ley, Buenos Aires, Argentina, 2006.

FERNANDEZ, C. y CENTURION, A., Federalismo fiscal, Revista ASAP Nº 25, pág. 21 y ssg., Asociación Argentina de Presupuesto Público, Buenos Aires, abril 1995.

FIEL, "Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en la Argentina", FIEL, Buenos Aires, 1993.

GAGGERO, J. y GÓMEZ SABAINI, J.C., El sistema tributario federal: diagnóstico y propuestas, Enoikos, Nº 16, pág. 23, junio 2000.

GARAT, P., Perspectivas económicas y fiscal del federalismo a partir del nuevo artículo 75º, incisos 2º y 3º de la Constitución Nacional, Revista Criterios Tributarios, año XI, nº 108, pág. 27 y ssg.

GARCIA BELSUNCE, H., El nuevo régimen Constitucional tributario, Anales (1994-1996) de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales, pág. 327 y ssg., AAEF, Buenos Aires, 1996.

GARCIA BELSUNCE, H., La autonomía de los municipios provinciales en la reforma Constitucional de 1994, Derecho tributario, Tomo XII-71, pág. 363 y ssg., Buenos Aires, mayo 1996.

GARCÍA, M. y KRIVOCAPICH, G., Poder Tributario Municipal, en "Derecho Tributario Provincial y Municipal", Coordinado por Bulit Goñi, E.; Editorial Ad Hoc, 2002.

GARCIA, F., Algunos aportes teóricos para la reformulación de la distribución de ingresos y gastos en un sistema federal, XXI Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 191 y ssg., Mar del Plata, 1991.

GILARDO, H.; Argentina, fabrica de impuestos: esta es la catarata de tributos y tasas creada en estos meses que golpea el bolsillo de los argentinos, I Profesional. com, 28-11-2012.

GINES, R., Política de asignación del gasto público provincial, Revista ASAP Nº 25, pág. 53 y ssg., Asociación Argentina de Presupuesto Público, Buenos Aires, abril 1995.

GOLDEMBERG, C., Potestades tributarias de los municipios, directivas de la relatora para la presentación de trabajos, comisión Nº 3, XXV Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 134 y ssg., Mar del Plata, 1995.

GONZALEZ CANO, H., "La armonización tributaria y la integración económica", Ed. Interoceanicas, Buenos Aires, 1994.

GONZALEZ, E., La distribución de competencias tributarias en un Estado plural, Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, Nº 5, pág. 327 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, 1987.

GUTMAN, R. y GUTMAN, M., La tributación local. Estado de situación y criterios aplicables, Revista Aplicación Profesional, Nº 1, pág. 38 y ssg., Buenos Aires, Agosto 1996.

HOLTZ – EAKIN, D. & SCHWARTZ, A., Spatial Productivity Spillovers from Public Infrastructure: Evidence from State Highways, International Tax and Public Finance, volume 2, number 3, pag. 459 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), November 1995.

IGLESIAS ARAUJO, F., LÓPEZ, G., LÓPEZ TOUSSAINT, G. A., y ROSSIGNOLO, D., LA TRIBUTACIÓN EN ARGENTINA, Análisis crítico de la actual asignación efectiva de Potestades Tributarias en los tres niveles de gobierno. Su reformulación, Publicado en la XXXII Jornadas Tributarias del CGCE, Mar del Plata, noviembre 2002.

JANEBA, E. & RAFF, H., Should the power to redistribute income be (de-) centralized?. An example, International Tax and Public Finance, volume 4, number 4, pag. 453 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), November 1997.

JARACH, D., "Finanzas públicas y derecho tributario", Ed. Cangallo, Buenos Aires, 1983.

La fiscalización en los nuevos hechos económicos generados a partir de la globalización de la economía y el avance tecnológico. Informe de Subcomisión N° 1. Seminario "La fiscalización tributaria para el próximo milenio". Criterios Tributarios N° 118/119, Año XIII.

LAMPREAVE, J., La distribución del gasto público en los distintos niveles de gobierno (España), Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, N° 7, pág. 191 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, enero – abril 1988.

LONGO, C., A distribuição dos gastos e receitas públicas entre níveis de governo: Um enfoque econômico (Brasil), Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, N° 6, pág. 553 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, septiembre – diciembre 1987.

LOPEZ TOUSSAINT, G., Evasión tributaria a nivel municipal, formas posibles de abordaje, Boletín Propuestas Municipales, N° 4, pág. 13 y ssg., Buenos Aires, 1995.

LOPEZ TOUSSAINT, G., Impuestos municipales, xerox, Buenos Aires, 1998.

LÓPEZ TOUSSAINT, G.; MANCINI, A. y MANSUETI, H. (director); El Poder Tributario Municipal en Argentina: la Autonomía Municipal y la posible Concurrencia de Fuentes de Imposición. Propuesta de un Modelo de Tributación Económicamente Eficiente, Informe Final, Proyecto de Investigación 1999-2000, Sistema Nacional de Incentivos SPU – ME – SCyT (UNLaM), 2000.

LÓPEZ TOUSSAINT, G. A.; Los Efectos del Impuesto al Valor Agregado en la economía, el caso Argentino, Relato Nacional (Argentina – AAEF), en XXII Jornadas del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario, Quito, Ecuador, Septiembre 2004.

LÓPEZ TOUSSAINT, G. A. (Director), RUBIOLO, N. y ZUNINO, R. (Investigadores), ADDOUMIE, M. I. y ARAPA, L. (Jóvenes investigadoras), Un impuesto al valor agregado que aporte mayor equidad en la distribución del ingreso para la Argentina, como compensar la pérdida de recaudación a consecuencia del rediseño. Trabajo base de discusión elaborado por el Área Tributaria del CECyT - FACPCE. Publicado en 20º Congreso Nacional de Profesionales de Ciencias Económicas - FACPCE, Salta, octubre 2014.

LÓPEZ TOUSSAINT, G.A. (presidente), RINALDI, J. (relator) y CALLEA, P. (secretario), Conclusiones y Recomendaciones de la Comisión N° 1, "Propuestas de reforma tributaria para nuestro país", XLIV Jornadas Tributarias, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas, Mar del Plata, noviembre de 2014.

MACON, J. & MERINO MAÑON, J., "Financing urban and rural development through Betterment Levies, The Latin American experience", Praeger Publishers, New York, 1977.

MACON, J., El rol de los sistemas tributarios subnacionales, Anales de las 17º Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1984.

MACON, J., Relaciones fiscales intergubernamentales (capítulo VIII) en "Las finanzas públicas Argentinas", Ed. MACCHI, Buenos Aires, 1985.

MACON, J., "Federalismo y descentralización fiscal en Latinoamérica", CIEDLA, Buenos Aires, 1987.

MACON, J., La distribución del sector público por niveles de gobierno en Argentina, Cuadernos Iberoamericanos de Estudio Fiscales, N° 6, pág. 509 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, septiembre – diciembre 1987.

MACON, J., Argentina: Sustitución del impuesto a los ingresos brutos, XXIV Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 71 y ssg., Mar del Plata, 1994.

- MACON, J.; Federalismo fiscal y descentralización en Argentina, mimeo, 1998.
- MACON, J.; “Economía del Sector Público”, Mc Graw-Hill Interamericana, Bogotá, Colombia, 2002.
- MACON, J.; Obstáculos a la correspondencia fiscal de las Provincias, Periódico Económico Tributario, Editorial La Ley, Buenos Aires, Argentina, junio-2, 2003.
- MACON, J. Federalismo Fiscal, Capítulo II, “Tratado de Tributación”, Tomo II, “Política y Economía Tributaria”, Volumen 1, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2004.
- MARIENHOFF, Autonomía de la ciudad de Buenos Aires y la Constitución Nacional de 1994, El Derecho, Tomo 164, pág. 1113 y ssg.
- MAZZ, A., El reparto de competencias tributarias entre los distintos ámbitos de gobierno (Uruguay), Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, Nº 6, pág. 635 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, septiembre – diciembre 1987.
- MORENO PADILLA, J., Principios constitucionales de los impuestos en México, Cuadernos Iberoamericanos de Estudio Fiscales, Nº 8, pág. 361 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, mayo – agosto 1988.
- MUSGRAVE, R. A. y MUSGRAVE, P. B.; “Hacienda Pública, Teórica y Aplicada”, Mc Graw Hill, Quinta Edición, Madrid, España, 1999.
- MUSGRAVE, R.A.; The Role of the State in Fiscal Theory, International Tax and Public Finance, volume 3, number 3, pag. 247 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), July 1996.
- NAVARRETE CORDOVA, J., La distribución del gasto público en los distintos niveles o ámbitos de gobierno (Ecuador), Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, Nº 6, pág. 587 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, septiembre – diciembre 1987
- NAVARRINE, S., La nueva Constitución de la ciudad de Buenos Aires y algunas disposiciones tributarias, Periódico económico tributario, La Ley, año IV, nº 119, pág. 1.
- NECHYBA, T., Fiscal federalism and local public finance: A computable general equilibrium (CGE) framework, International Tax and Public Finance, volume 3, number 2, pág. 215 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), May 1996.
- NORREGAARD, J., Intergovernmental fiscal relations, in “Tax Policy Handbook”, Edited by P. SHOME, International Monetary Fund, Washington DC, 1995.
- NÚÑEZ, Adriana, Algunas reflexiones sobre la Administración Tributaria, PET Nº 216, 2000.
- NUÑEZ MIÑANA, H., Federalismo Fiscal (capítulo X) en “Finanzas Públicas”, 2ª edición actualizada, Ed. MACCHI, Buenos Aires, 1998.
- PEREIRA, O., Ensayo sobre federalismo y descentralización tributaria, XXI Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 209 y ssg., Mar del Plata, 1991.
- PEREIRA, O., Pacto Fiscal, su implementación y efectos fiscales, documento de apoyo para la exposición del panelista, xerox, comisión Nº 2, XXIV Jornadas Tributarias, CGCE, Mar del Plata, 1994.
- PEREZ de AYALA, J., La distribución de los gastos públicos entre diferentes niveles de gobierno: las diversas perspectivas posibles, Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, nº 8, pág. 273 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, mayo – agosto 1988.
- PEZOA, J., Coordinación fiscal Nación Provincias, Revista ASAP Nº 25, pág. 31 y ssg., Asociación Argentina de Presupuesto Público, Buenos Aires, abril 1995.
- PFINGSTEN, A. & WAGENER, A., Centralized vs. decentralized redistribution: A case for interregional transfer mechanisms, International Tax and Public Finance, volume 4, number 4, pág. 429 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), November 1997.

PITA, C.; Concepto de la Evasión Tributaria, Trabajo presentado en la XVI Asamblea General del Centro Interamericano de Administradores Tributarios, Asunción (Paraguay).

PORTO, A., Finanzas provinciales, análisis comparativo, Anales de las 18^º (1985) y 19^º (1986) Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba.

PORTO, A.; La teoría económica del federalismo fiscal y las finanzas federales, Documento de Federalismo Fiscal Nro. 4. Proyecto “Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal: Una Propuesta para la Reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina”, 2003.

PORTO, A.; Medidas de autonomía y descentralización fiscal del Sector Público Argentino, en Porto, A. (director); “Disparidades regionales y Federalismo fiscal”, Editorial Universitaria de La Plata, 2004.

Propuestas Municipales, Régimen municipal en las Constituciones Provinciales – Análisis por provincia, Boletín Propuestas Municipales N^º 10 y 12, pág. 25 y 28 respectivamente, Buenos Aires, 1995.

QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C.; CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LOPEZ, J., “Curso de Derecho Financiero y Tributario”, Ed. Tecnos, Madrid, 1996.

QUIGLEY, J. M. & SMOLENSKY, E.; Conflicts Among Levels of Government in a Federal System, in “Public Finance in a World of Transition”, Proceedings of the 47th Congress of the IIPF, edited by P. PESTIEAU, pag. 202 y ssg., Germany, 1992.

QUIROGA LAVIE, H.; “Constitución comentada de la ciudad de Buenos Aires”.

RAFF, H. & WILSON, J., Income redistribution with well – informed Local Governments, International Tax and Public Finance, volume 4, number 4, pág. 407 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), November 1997.

RAGAZZI, M. y SUAREZ, L., Breve ensayo acerca de la problemática de la distribución de poderes tributarios, XXI Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 268 y ssg., Mar del Plata, 1991.

Recomendaciones y Declaración de la Comisión I, “Coordinación financiera entre los distintos niveles de gobierno. Análisis del actual sistema de distribución de las potestades tributarias entre la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios. Propuestas de reformas”, de las XXXII Jornadas Tributarias, CGCE de la Ciudad de Buenos Aires, Presidente Dr. Jorge Macón, Relator Dr. Germán A. López Toussaint, Secretario Dr. Félix Rolando, Mar del Plata, noviembre de 2002.

REVILLA, P.; Sobre el alcance de la coordinación horizontal a nivel municipal (art. 35 Convenio Multilateral), en “Derecho Tributario Provincial y Municipal”, Coordinado por Bulit Goñi, E.; Editorial Ad Hoc, 2002.

REMES LENICOV, J., La coordinación fiscal entre la Nación y las Provincias, Revista ASAP N^º 25, Asociación Argentina de Presupuesto Público, Buenos Aires, abril 1995.

RODRIGUEZ PARDAL, F., Competencia Tributária dos diversos entes que constituem a organica do Estado (Portugal), Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales, N^º 6, pág. 611 y ssg., Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, septiembre – diciembre 1987.

SANGUINETTI, P., SANGUINETTI, J. y TOMMASI, M.; La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina: Los determinantes económicos, Institucionales y políticos, mimeo, 2000.

SANTIERE, J. J., GÓMEZ SABAINI, J. C. y ROSSIGNOLO, D. A.; Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997, Banco Mundial, SPEyR, Ministerio de Economía, 2000.

SCHREIBER, I., Restricciones geográficas a las exenciones tributarias provinciales, XXIV Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 103 y ssg., Mar del Plata, 1994.

SIDERIS, E., Potestades tributarias municipales, XXV Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 286 y ssg., Mar del Plata, 1995.

SILVANI, C.; Mejorando el cumplimiento tributario. Trabajo publicado en “La Administración Tributaria en los países del CIAT”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid (España), 1992.

TACCHI, C. M.; Evasión tributaria. Heterodoxia o nueva ortodoxia, Boletín DGI N° 483, 1994.

TREBER, S., La reforma constitucional y el ejercicio del poder fiscal, XXV Jornadas Tributarias, CGCE, pág. 297 y ssg., Mar del Plata, 1995.

VANOSSI, J.; Autonomía...”Ma non troppo”, El Derecho, Tomo 165, pág. 1358 y ssg.

VARANI, J., Las Cartas Orgánicas municipales, Boletín Propuestas Municipales, N° 6, pág. 14, Buenos Aires, 1995.

VEGA, J.; GARCIA OJEDA, J. y RUSSO, E., Relación Provincia – Municipios: Regímenes de participación de recursos, Boletín Propuestas Municipales, N° 5, pág. 5 y ssg., Buenos Aires, 1995.

VEGA, J.; GARCIA OJEDA, J. y RUSSO, E., Relación Provincia – Municipios: Regímenes de participación de recursos – Prov. de Mendoza, Boletín Propuestas Municipales, N° 9, pág. 11 y ssg., Buenos Aires, 1995.

WALZ, U. & WELLISCH, D., Strategic provision of local public inputs for oligopolistic firms in the presence of endogenous location choice, International Tax and Public Finance, volume 3, number 2, pag. 175 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), may 1996.

WELLISCH, D. & HÜLSHORST, J.; A Second-Best Theory of Local Government Policy, pag. 5 y ssg., International Tax and Public Finance, Volume 7, Number 1, Boston, USA, february 2000.

WILDASIN, D., Introduction: Fiscal aspects of Evolving Federations, International Tax and Public Finance, volume 3, number 2, pág. 121 y ssg., Kluwer Academic Publishers, Norwell (USA), may 1996.

WISEMAN, J., La economía política del federalismo fiscal, Anales de las 19^º Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1986.

ZIINO COLANINO, A., Autonomía Municipal y MERCOSUR, Revista Aplicación Profesional, N° 5, pág. 23 y ssg., Buenos Aires, diciembre 1996.

Bibliografía: Encomillado (”) libros, subrayado () artículos o capítulos de libros.

ⁱ Una versión previa y preliminar de este trabajo fue presentada en diciembre de 2012 para la acreditación final del Seminario “Nuevos Enfoques de las Finanzas Públicas” a cargo de la Prof. Dra. Catalina García Vizcaíno, en el marco de los cursos del Doctorado en Ciencias Económicas - orientación Finanzas Públicas - de la Universidad Nacional de La Matanza, el mismo fue calificado sobresaliente.

ⁱⁱ Contador Público (UBA). Diploma de Docente Autorizado – especialidad Finanzas Públicas – (UBA). Curso Posgrados de Especialización en Tributación, Finanzas Públicas e Integración Regional (UBA, Universidades de COMUNG – Brasil y UNLaM – Argentina, AAEF). Doctorado en Ciencias Económicas - orientación Finanzas Públicas - en curso (UNLaM). Fue Profesor Adj. (int.) Finanzas Públicas (UBA). Profesor Titular Sistema Tributario Argentino [Maestría en Finanzas Públicas (IEFPA – UNLaM)], Economía del Sector Público (Carrera de Especialización en Tributación – UNNE), Régimen Financiero y Sistema Tributario (Carrera de Especialización en Tributación – UMSA), Finanzas Públicas (Carrera de Especialización en Tributación - USal), fue Profesor Asociado a cargo de la Cátedra de Finanzas Públicas (UNLaM), entre otras. Director del área Tributaria del Centro de Estudios Científicos y Técnicos (CECyT) de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas (FACPCE), Vicepresidente de la Comisión de Investigaciones Tributarias del Colegio de Graduados de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires (CGCE), Co-coordinador de la Comisión de Investigaciones Tributarias de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales (AAEF), Miembro de la comisión de Estudios de Finanzas Públicas del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CPCECABA).

**48º JORNADAS INTERNACIONALES DE
FINANZAS PÚBLICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA**

***LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN
CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y
LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS
DE IGUALDAD Y EQUIDAD.***

- ✓ Contadora Pública María Inés Baroli
Correo elect.: mariainesbaroli@fibertel.com.ar

- ✓ Contadora Pública Diana Sagaró
Correo elect.: dsagaro@afip.gob.ar

Miembros de la comisión de Estudios sobre finanzas públicas del Consejo
Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Setiembre de 2015

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD

El objetivo de nuestro trabajo reside en el análisis de aquellos tópicos que se deben tener presentes a la hora de reformar o confeccionar un sistema tributario nacional a fin de no vulnerar los principios de equidad e igualdad en el marco de un mundo globalizado, en el que no se atente contra el desarrollo sostenible.

El sistema tributario va a estar condicinado a la política fiscal que determine el Estado y ésta a los fines del mismo, el que debe tener en cuenta el fenómeno de la globalización con sus beneficios y flagelos, sin soslayar entre ellos el lavado de dinero y el tema de la conservación del medio ambiente.

En efecto, entendemos que el Estado debe detentar entre sus fines el de alcanzar el desarrollo sostenible. Dicha premisa implica un equilibrio entre la mejora de los medios de subsistencia, la generación de significativas posibilidades de obtener empleo y, obviamente, la protección del medio ambiente.

En este ámbito, recordemos que el crecimiento económico “es una manifestación de carácter simplemente contable del incremento de determinadas magnitudes macroeconómicas. Tales pueden ser la inversión, el consumo, el gasto público, la producción u otras. Se utilizan los aumentos en el producto interior bruto (o en el PNB) como exponentes del crecimiento económico de un país en la medida que –el PIB- constituye la suma del valor de los bienes y servicios finales producidos en el interior del país en el año. Y ello se hace sin deducir ni tener en cuenta los costes en términos de otros recursos de difícil cuantificación como los del medio ambiente o la desigualdad social.”¹ El entonces senador Robert Kennedy -ya en el año 1968- expresó: “el PIB no refleja la salud de nuestros hijos, la calidad de nuestra educación, ni el grado de diversión de nuestros juegos. No mide la belleza de nuestra poesía, ni la solidez de nuestros matrimonios. No se preocupa de evaluar la calidad de nuestros debates políticos, ni la integridad de nuestros representantes. No toma en consideración nuestro valor, sabiduría o cultura. Nada dice de nuestra compasión ni de la dedicación a nuestro país. En una palabra: el PIB lo mide todo excepto lo que hace que valga la pena vivir la vida.”

Es necesario tener en cuenta que una imposición orientada hacia el crecimiento económico no puede producir efectos que la paralice y, por otra parte, es deseable que ejerza una influencia positiva sobre éste en el caso de que la tasa de crecimiento a largo plazo quede por debajo de la que se considere adecuada.

Sin embargo, el desarrollo económico supone algo más. “Lo definimos como un crecimiento en el que, de forma gradual, van potenciándose los recursos humanos y materiales de un país, mediante transformaciones progresivas de su estructura económica, tendientes a atenuar o suprimir los desequilibrios característicos de la situación partida. Estos desequilibrios son, principalmente de tres tipos:

- a) Desequilibrios intersectoriales: manifestaciones en situaciones que van desde el raquitismo, o los cuellos de botella en algunos sectores de actividad, al exceso de capacidad instalada en otros.

¹ Javier Morillas. “Desarrollo sostenible” en “10 palabras clave en ecología”. Javier Gafo Fernández (Director). Editorial Verbo Divino. España. Año 1999.

SISTEMA

TRIBUTARIO

DESARROLLO
GLOBALIZACIÓN
SOSTENIBLE

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

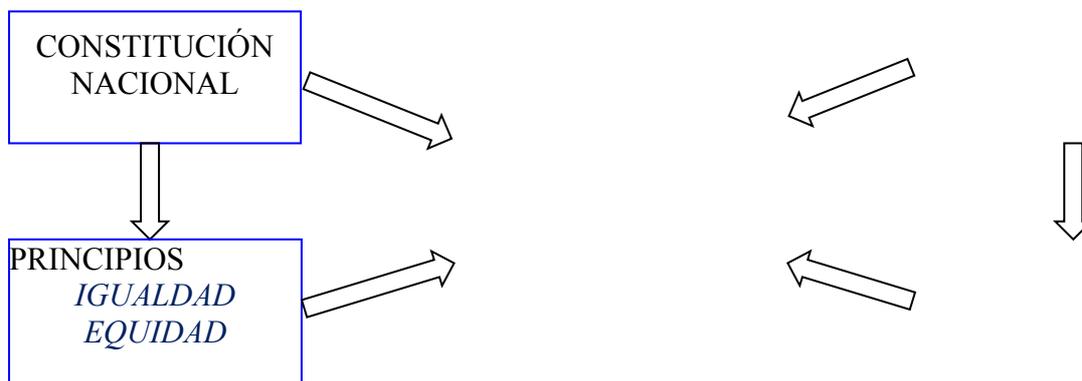
- b) Desequilibrios sociales: causados por las situaciones de desempleo, marginación, dualismo económico.
- c) Desequilibrios territoriales: de una zona del país respecto a otras, siendo las migraciones su manifestación más visible.” 2

“Pero el hecho de que el desarrollo económico se de en un conjunto de países y durante un período dilatado de tiempo, no quiere decir que ese desarrollo sea sostenible; esto es mantenible indefinidamente y compatible con el resto de los países, dentro del necesario equilibrio medioambiental y demográfico, en una economía globalizada. Es en este preciso sentido en el que hablamos de desarrollo sostenible.” 3

“La búsqueda del desarrollo sostenible implica una atención continua y en todo momento hacia las personas y la capacidad del ecosistema en general. Supone animar los esfuerzos encaminados a acelerar la mejora de calidad de vida –más que los niveles de vida-, incorporando al mismo tiempo los objetivos de una ordenación y sostenibilidad apropiadas a la formulación de las políticas y proyectos de desarrollo. Al mismo tiempo, supone dar preponderancia al ‘más ser’ sobre el ‘más tener’, reduciendo los componentes hedonistas y consumistas que caracterizan a muchas de las sociedades humanas; recuperar el orgullo por el trabajo y la obra bien hechos; la satisfacción en el esfuerzo por el mantenimiento de la palabra dada; ayudar a cultivar la memoria colectiva, la creatividad, los valores morales, la esperanza, el patrimonio cultural, la estima por una vida más sobria éticamente fundada, consciente y dueña de si; valorar esas necesidades de certeza que tienen los hombres; ser más inmunes al escaparate ilusionista del consumo improductivo, o al deslumbramiento simple por la libertad, en un mundo en el que ser verdaderamente libre cuesta más; contribuir a recuperar el respeto por la propia historia cultural.” 4

Dichas implicancias se encuentran plasmadas en la Carta de las Naciones Unidas y en tratados, protocolos, acuerdos, programas, conferencias y demás compromisos internacionales acerca del medio ambiente y derechos humanos.

Reformar o elaborar un sistema tributario en un contexto globalizado, en consonancia con el alcance del desarrollo sostenible, respetando los principios de igualdad y equidad, sin duda no constituye una labor simple, empero, deben multiplicarse los esfuerzos para lograrlo.



2 Obra citada en 1.

3 Obra citada en 1.

4 Obra citada en 1.

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

LA POLÍTICA FISCAL Y EL SISTEMA TRIBUTARIO

La política fiscal es el conjunto de medidas y herramientas que toma el Estado con el fin de recaudar los ingresos necesarios para alcanzar sus propósitos. Es de hacer notar que tanto la elección de los gastos como de los recursos va a realizarla conforme la orientación política que ostente, hecho que va a estar conectado con los objetivos que persiga dicha acción.

Son las finanzas públicas, precisamente, las que estudian el proceso ingreso-gasto que lleva a cabo el Estado, expresado en términos monetarios. De esa manera se puede determinar el modo en que cumple sus metas y las consecuencias que conlleva tal proceso, que podrán ser o no las esperadas. El componente ingreso le permite lograr el poder de compra para perpetrar sus erogaciones.

Tanto los gastos como los ingresos del Estado están comprendidos en el Presupuesto público o nacional. Allí se detallan las acciones que el gobierno desea ejecutar durante el ejercicio. En ellos se encuentran: “el objetivo fiscal, es decir, la transferencia de los ingresos requeridos para financiar las funciones del Estado; el objetivo de la asignación eficiente, es decir, la corrección de la estructura de producción resultante del mercado; y el objetivo redistributivo, es decir, la modificación de la distribución del ingreso y los activos.”⁵

Para determinar el gasto público y su distribución es importante el rol que va a cumplir el Estado, sobre todo en aquellos países con desigualdades, que sufren la desnutrición y mortalidad infantil, analfabetismo, adicciones, etc. En este caso cobra relevancia la salud y la educación, dado que resulta necesario la creación de hospitales y escuelas adecuados a las diversas zonas del país, así como el control de la corrupción. Paralelamente, ello propenderá a que no se creen impuestos inadecuados para justificar erogaciones espurias.

Recordemos que el Estado es una organización humana que, conforme las fuerzas políticas que detentan el poder va a perseguir determinados fines. La existencia de dicha organización importa la exigencia de proveerla de bienes y servicios, a veces en forma exclusiva y otras en concurrencia con la actividad privada.^{6 7}

A los fines de nuestro trabajo, entendemos que resulta procedente la definición de dos conceptos claves. Ellos son “sistema tributario” y “régimen tributario”.

“*Régimen* significa el modo de gobernarse o regirse una cosa; o bien las constituciones, reglamentos o prácticas de un gobierno en general o de sus dependencias. Con este vocablo queremos aludir al funcionamiento normativo y de hecho de un determinado conjunto de disposiciones, históricamente conformado.

Sistema es el conjunto de cosas que ordenadamente entre sí contribuyen a un determinado objetivo. Aquí pretendemos otorgarle un sesgo más ideal, de cómo debería

5 Marcelo F. Resico. “Finanzas públicas y política fiscal”. En www.kas.de.

6 Dino Jarach. “Finanzas públicas y derecho tributario.” Editorial Cangallo. Año 1993.

7 María Inés Baroli y Diana Sagaró. “Reflexiones sobre la política fiscal. Una mirada hacia el destino de los recursos.” 46° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba. Año 2013.

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

conformarse el conjunto normativo para que tenga un funcionamiento racional, orgánico y armónico entre sí y con el resto del ordenamiento jurídico en el cual está inserto.” 8

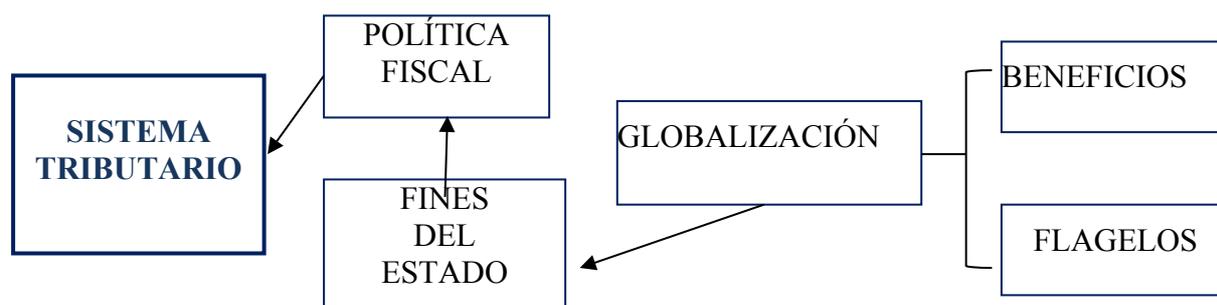
De lo antedicho se desprende que “...las ideas de régimen y de sistema tributario aluden a conceptos parecidos pero que obedecen a perspectivas levemente distintas. Una de carácter descriptivo, apegada a la realidad. Y la otra, la del sistema, con un matiz más preceptivo o propositivo, abarcando recomendaciones y una serie de principios y reglas que deberán ser acatados para alcanzar un funcionamiento más aceitado, al que precisamente se lo puede denominar *sistemático*.” 9

Así, el régimen tributario de un determinado país es la consecuencia de su historia y de sus políticas. Varía continuamente.

“La idea de *régimen tributario* es un poco más amplia que la del conjunto de impuestos y demás tributos que están vigentes en un determinado momento en un país. Además ha de contener a aquellos elementos que permitan hacer comparaciones intertemporales e internacionales. Es decir, estudiar la evolución del régimen dentro de un mismo país en diversas épocas, para enjuiciarla críticamente y también para contrastarlo con el régimen tributario de otros países de igual o diversa magnitud económica y social.” 10

Respecto de los objetivos o fines que el sistema tributario debe intentar lograr “...al menos hay acuerdo en que debe cumplir tres finalidades.

1. Intentar alcanzar valores de justicia;
2. cumplir con ciertos requisitos de racionalidad económica;
3. aceptar técnicas de eficacia impositiva, tanto en lo que hace a la recaudación como a los sistemas de cobro, como a las demás cuestiones adjetivas de los tributos.”11



Recordemos que el primordial recurso con que cuenta el Estado es el impuesto. A través de su poder de imperio, detrae de los particulares ciertas sumas de dinero para luego distribuirlos entre los distintos grupos sociales. Si dicho proceder obtiene consenso en la población, los contribuyentes tenderán a cumplir con sus obligaciones. De no ser así se generarán comportamientos individualistas que redundarán en conductas evasoras.

8 Gustavo J. Naveira de Casanova. “Régimen fiscal y sistema fiscal” en Gustavo J. Naveira de Casanova, Marcelo A. Nieto, Pablo J.M. Reviglia, Fabiana H. Schafrik de Núñez y Marisa N. Vázquez (coordinadores). “Régimen tributario argentino.” Editorial Abeledo Perrot. Año 2010.

9 Obra ídem 8.

10 Obra ídem 8.

11 Obra ídem 8.

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

PRINCIPIO DE IGUALDAD

En general, este principio se suele definir como tratar de la misma manera a quienes se encuentren en igual situación. El trato igualitario va a surgir de la propia estructura del impuesto, salvo que el mismo posea incoherencias tales como gravar en distinta forma a sujetos que estén en igual condición.

Las personas que se encuentren en iguales situaciones van a recibir la misma consideración cuando estén sujetas a un impuesto. De ello surge que, los que se encuentran en distintas condiciones, van a tener una desigualdad de trato en lo que refiere al impuesto involucrado.

De ello deriva que se va a cumplir el principio de generalidad cuando todo el que exteriorice una determinada capacidad contributiva va a estar sujeto a la obligación correspondiente, sin distingos en lo que respecta a raza, situación social, religión, etc.

En ese marco Jarach afirma que "...la igualdad se estructura en el principio de capacidad contributiva"¹²

Asimismo menciona que existe una "...identificación del principio de igualdad con el principio de la capacidad contributiva, concebida ésta como la valoración política de una realidad económica y acompañada por la orientación progresiva de la tributación."

Y luego continúa: "Por nuestra parte, consideramos que el principio de la capacidad contributiva, tal como se lo acepta en la actualidad, no es una medida objetiva de la riqueza de los contribuyentes, sino una valoración política de la misma. Esta valoración política implica instrumentar el impuesto sobre la base de los valores que conforman el acervo ideológico del gobierno. Ello excluye la posibilidad de un contraste entre los fines de la política fiscal, en el sentido de las finanzas modernas y el principio de igualdad identificado con el de la capacidad contributiva, puesto que ésta contempla todos los valores relevantes para la actividad del Estado. Con ello no se reduce el principio de capacidad contributiva puesto que ésta contempla todos los valores relevantes para la actividad del Estado. Con ello no se reduce el principio de la capacidad contributiva a un cascarón vacío de contenido, ya que éste corresponde precisamente a los fines y propósitos de la política fiscal."¹³

El concepto de igualdad se reafirmó con la Revolución Francesa y sus principios: "libertad, igualdad y fraternidad". Era, a la sazón, una estrategia contra la discriminación de la monarquía y contra los privilegios.

PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL ARGENTINA

El art. 16 de la C.N. estatuye: "La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas." Ello significa que el tributo debe ser igual entre personas que se encuentren en situaciones análogas, en un

12 Dino Jarach. "Finanzas públicas y derecho tributario." Editorial Cangallo. Año 1993.

13 Obra citada en 12.

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

mismo rango de capacidad contributiva. El objetivo es asegurar el mismo tratamiento para quienes se encuentren en semejantes circunstancias.

Resulta claro que la igualdad es la base de los impuestos. No se trata de una igualdad numérica sino de igualdad para los semejantes. Como decíamos, su fin es que se otorgue idéntico tratamiento a quienes se hallen en situaciones análogas. "Es igualdad de rangos de igual capacidad contributiva (que se exterioriza por el patrimonio, la renta o el gasto). Permite la formación de distingos o categorías, siempre que éstas sean razonables, no arbitrarias, ni injustas, ni hostiles contra determinadas personas." 14

En lo tocante al principio de equidad, el mismo se halla íntimamente relacionada con la justicia y razonabilidad. Esto es: un tributo debe ser justo. Implica que la imposición debe guardar una relación razonable con la capacidad contributiva. Y que un tributo justo lo será sólo si respeta las normas constitucionales.

Constituye la equidad un compendio de todos los demás principios que se hallan insertos en la C.N., toda vez que será justo cuando considera las garantías de legalidad, igualdad, generalidad, proporcionalidad, no confiscatoriedad e irretroactividad.

Podemos recordar que la equidad es un criterio en base del cual se pondera la distribución de las cargas y los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no contempla la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón de la naturaleza y fines del impuesto en cuestión.

LA GLOBALIZACIÓN

En la economía mundial se produjo en los últimos tiempos una rapidísima apertura y consecuente globalización. Ello implicó una enorme catarata de beneficios y de dificultades, propias de ese desarrollo.

La globalización entraña un avance complejo y es corolario de una combinación de amplios factores: incremento de las comunicaciones, desarrollo de tecnologías, etc.

Hoy podemos comunicarnos por correo electrónico, whats app y a través de otras formas. Y consumimos bienes fabricados en las más diversas partes del mundo, inimaginables. Por otra parte, asistimos a guerras lejanas, devastaciones producidas por el terrorismo en países que a veces poco conocemos y también a acuerdos comerciales entre estados que tampoco nos figuramos. Todo ello es consecuencia de la globalización.

¿Pero qué es concretamente la globalización? Según la Real Academia Española es la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costos de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y, (en menor grado) de personas a través de las fronteras.

La globalización involucró, ergo, la creación de nuevas instituciones y corporaciones internacionales que manejan capitales, bienes y tecnología.

14 Programa de información tributaria. Educación AFIP. www.afip.gov.ar

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

Al departir acerca de “globalización y Derecho tributario se hace desde dos enfoques muy distintos: desde un enfoque nacional, es decir, analizando como las administraciones y los legisladores tributarios nacionales reaccionan ante el fenómeno de globalización; y desde un enfoque internacional, esto es, viendo como los organismos internacionales intentan actuar frente a los problemas que el citado fenómeno genera promoviendo un sistema tributario global a través de los denominados ‘global taxes’ (impuestos globales).” 15

Es decir que “la globalización de la economía necesariamente conlleva una globalización de la tributación, y una globalización de la tributación es, en términos sencillos, un incremento de los aspectos fiscales internacionales dentro de los sistemas tributarios nacionales.” 16

“Una reforma tributaria debe vincularse, relacionarse, con un determinado contexto socioeconómico pero no se agota en ello, ya que además requiere una adecuada armonización con la corriente económica mundial, hoy más que antes, por, entre otros, efectos negativos que producen tributaciones no análogas.” 17

“Se recurre, en general, a argumentos basados en la redistribución del ingreso para otorgar fundamento a las mediciones tributarias. Sin demeritar su importancia, es obvio que el aporte del factor tributario en el proceso de redistribución del ingreso es parcial. Es el conjunto de la política fiscal, gasto público incluido, lo que muestra el grado en que un estado contribuye al equilibrio social. Los países de mayor desarrollo dada su trascendencia, se esfuerzan por evitar que por exceso o por defecto la cuestión tributaria perturbe o afecte el marco de convivencia racional consagrado.” 18

LOS FLAGELOS QUE ACARREA LA GLOBALIZACIÓN

El lavado de dinero

Es necesario considerar los perjuicios que conlleva el lavado de dinero, atento a que la globalización de los mercados y las bolsas, la caída de las fronteras comerciales que facilitan el intercambio y el comercio electrónico –entre otros-, sirvieron a las estrategias de los grupos criminales a operar rápidamente en distintos territorios convirtiéndolo en un flagelo internacional.

La inversión de grandes cantidades de dinero ilícito en un determinado sector o actividad genera distorsión e incluso descontrol en los niveles de precios, originando competencia desleal para los participantes legítimos de esos mercados. De esa manera, peligran los cimientos económicos, políticos y sociales de los estados y se atenta contra el desarrollo sostenible de las naciones.

“Las consecuencias sociales, económicas y políticas de esta actividad delictiva son otras de las características relevantes que es importante remarcar. Internacionalmente se

15 Susana Bokobo Moiche. “Estado y globalización” Moneda y Crédito, Num. 216. Año 2003.

16 Obra citada en 15.

17 Antonio Hugo Figueroa. “Requisitos que exige una reforma tributaria. Contexto internacional”. Revista impuestos N° 6. Mayo de 2010.

18 Obra citada en 17.

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

sostiene que los grupos delictuales obtienen, a nivel mundial, volúmenes de negocios cercanos a los 500 mil millones de dólares norteamericanos por año. De ellos, alrededor de 250 mil millones constituirían ganancias que se derivan a distintas plazas. Por aplicación de tasas de interés de mercado se acumulan sumas que llegan a dimensiones macroeconómicas de gran relevancia.

El lavado de dinero proveniente de ilícitos se presenta así como un punto de intersección entre la economía legal y delictual, y a largo plazo predominan los efectos negativos de ese desarrollo, que exponen al Estado y a la sociedad a grandes peligros. Entre ellos se puede enumerar:

a) la sustracción de fondos de la economía real y productiva, para la inversión en el aparato especulativo sin un fin económico, trae apareado una reducción de las tasas de crecimiento internacional;

b) los movimientos de capital inducidos por el intento de lavar dinero no son promovidos por fundamentos económicos, sino que están inducidos por las diferencias de controles y regulaciones existentes entre los países. Estos movimientos se producen en direcciones opuestas a aquellas que serían esperables sobre las bases de fundamentos económicos;

c) los bienes totales controlados por organizaciones criminales son de magnitud tal que la transferencia, aunque sea de una mínima fracción de ellos, de un país a otro puede tener consecuencias económicas importantes. En el ámbito nacional, grandes entradas y salidas de capital podrían influenciar significativamente sobre diferentes variables de la economía (tasas de cambio y de interés, y aún en los precios de determinados bienes). Asimismo podrían afectar la confianza y transparencia que deben tener los mercados de capitales;

d) las agrupaciones delictivas invierten, sobre la base de su alto 'flujo de caja' especialmente en sectores de prestación de servicios, expulsando así a las estructuras de producción tradicionales. Se pierden, entonces, las capacidades de producción de bienes, y aumenta la dependencia de las importaciones de los países, con efectos negativos para la balanza comercial y de pagos, y

e) la generación de un ambiente de corrupción generalizada en la sociedad pudiendo afectar el buen funcionamiento de las instituciones." 19

Dado el origen transnacional del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, es necesario el intercambio de información entre las administraciones tributarias de distintos países en el marco de los convenios y acuerdos que así lo establezcan. El objetivo que persigue el intercambio mutuo es colaborar con las administraciones fiscales de los países contratantes para que apliquen su legislación propia con miras a la prevención y combate de prácticas nocivas.

Los acuerdos de intercambio de información tienen como fin:

- ✓ Generar instrumentos que permitan luchar contra la evasión, elusión y fraude fiscal.

19 Resolución C.D. N° 40/2005. (Consejo Directivo del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

- ✓ Conservar la soberanía sobre las bases impositivas que le pertenecen.
- ✓ Incrementar la recaudación a través de la información brindada por fiscos extranjeros.
- ✓ Conocer los mecanismos por los cuales los contribuyentes disminuyen sus bases tributarias.
- ✓ Permitir la correcta aplicación de los convenios internacionales.
- ✓ Estimular el cumplimiento voluntario.

Nuestro país no ha sido ajeno a esta problemática. Ha suscripto un gran número de convenios y acuerdos de intercambio de información.

EL DESARROLLO SOSTENIBLE

La combinación de desarrollo económico y equilibrio medioambiental global se plantea desde la publicación de la obra "Nuestro futuro común", el informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, presidida por la noruega Harlem Gro Brundtland en 1987. En dicho informe se definió el desarrollo sostenible como aquél que satisface "las necesidades de la presente generación sin comprometer la de las generaciones futuras"

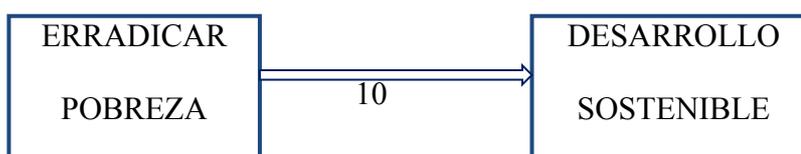
Las exigencias planteadas por la mencionada comisión llevaron a convocar, en 1988, a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) que fuera celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, siendo su principal documento el Programa o la Agenda 21.

En ésta, los países participantes acordaron adoptar un enfoque de desarrollo que protegiera el medio ambiente, mientras se aseguraban el crecimiento económico y social.

Ciento setenta y dos gobiernos aprobaron tres relevantes acuerdos: el Programa 21, un plan de acción mundial para promover el desarrollo sostenible; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que es un conjunto de principios en los que se establecieron los derechos y obligaciones de los Estados y una Declaración de principios referente a los bosques, directrices para la disposición más sostenible de los bosques en el mundo. Se abrieron a la firma además dos instrumentos con fuerza jurídica obligatoria: la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

En la Declaración de Río se estatuyeron los derechos y las obligaciones de los Estados en lo tocante a tres principios básicos sobre el ambiente y el desarrollo. Los mismos se basaron en que: las incertidumbres en el ambiente científico no pueden demorar la adopción de medidas de protección del medio ambiente, los Estados detentan el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos pero no el de causar daños al medio de otros, la eliminación de la pobreza y la reducción de las diferencias en los niveles de vida en el planeta son imprescindibles para alcanzar el desarrollo sostenible y, asimismo, que la participación activa de la mujer es indispensable para ello.

Entre los 27 principios de la Declaración en trato el 5) establece: "todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades de calidad de vida y responder mejor a las necesidades de los pueblos del mundo."



LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

El principio 13 estatuye que: “los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad civil y la indemnización de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo, de manera expedita y más decidida, para elaborar nuevas leyes internacionales relativas a la responsabilidad y la indemnización por los efectos negativos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.”

Por lo tanto, el objetivo de los gobernantes debe ser establecer mecanismos tendientes a alcanzar un equilibrio entre el progreso económico y la naturaleza que permita satisfacer las necesidades de hoy, sin vulnerar los derechos de las próximas generaciones. Ello constituye el objetivo del desarrollo sostenible y que lo definimos oportunamente en concordancia con el Informe Brundtland, como aquél que asegura la atención de las necesidades del presente mas no compromete la capacidad de los futuros habitantes del planeta para hacer frente a las propias, precisamente porque la meta que persigue es cumplir con las exigencias actuales y las del futuro.

En nuestro país, en la reforma constitucional del año 1994 se habilitó mediante el artículo 41, lo que constituyó un relevante avance al incorporarse verdaderos principios rectores de derecho ambiental.

El artículo 41 de nuestra Constitución Nacional reza: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación de patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos.”

Las características de un desarrollo sostenible son:

- ✓ “Que busque la manera de que la actividad económica mantenga o mejore el sistema.
- ✓ Que asegure que la actividad económica mejore la calidad de vida de todos, no sólo la de unos pocos.
- ✓ Que haga un uso eficiente de los recursos.
- ✓ Que promueva el reciclaje y la reutilización.
- ✓ Que confíe en el desarrollo e impulso de las nuevas tecnologías limpias.
- ✓ Que restaure los ecosistemas dañados.
- ✓ Que promueva la autosuficiencia regional.
- ✓ Que reconozca la importancia de la naturaleza en el bienestar humano.” 20

Sin duda, de lo esbozado se desprende que debe existir una sana armonización entre los aspectos económicos, sociales y ambientales.

20 Guía de sensibilización de problemas ambientales. Cámara Valladolid. Fundación Biodiversidad. Cofinanciada por el Fondo Social Europeo de la Unión Europea.

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

Del mismo modo, en nuestra Constitución Nacional quedan establecidos los principios sociales en su artículo 14 bis, el que instaura: “El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”.

Por su parte, el inc. 22 del art. 75 de la Constitución Nacional instituye que los tratados tienen jerarquía superior a las leyes.

Asimismo, otorga garantía constitucional a los siguientes tratados y convenciones: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia.

“Construir un desarrollo sostenible implica operar sobre las posibilidades de cambios endógenos en un marco internacional, cuyo comportamiento no es fácil de predecir.”²¹ Pero para dar cumplimiento a nuestros principios constitucionales es necesario tenerlo como objetivo primordial. Cabe evocar que no puede haber desarrollo sostenible sin combatir la pobreza, lo que recepta el art. 14 bis de nuestra Carta Magna y los Tratados y Convenciones Internacionales ratificados.

Los impuestos son un elemento fundamental en la promoción del desarrollo sostenible, pero los países en desarrollo se enfrentan a grandes dificultades cuando se trata de desplegar las capacidades de su aparato fiscal y de movilizar los recursos nacionales. Es por ello que deviene especialmente importante incluir a los países en desarrollo dentro de los debates sobre la fiscalidad internacional, incluso en el proyecto BEPS, para garantizar que reciban el apoyo necesario para que puedan afrontar sus retos específicos.

21 Arnaldo R. Antonio. “Impuestos ambientales”. Osmar Buyatti Librería Editorial. Año 2007.

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

El término BEPS se refiere a las estrategias de planificación fiscal para, aprovechando las discrepancias e inconsistencias existentes entre los sistemas fiscales nacionales, cambiar artificiosamente los beneficios a lugares de escasa o nula tributación donde la empresa apenas realiza actividad económica alguna, lo que le permite eludir casi por completo el impuesto de sociedades.

El proyecto BEPS es especialmente importante para los países en desarrollo porque dependen en mayor medida de los ingresos por impuestos societarios, sobre todo los de las empresas multinacionales.

RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA

El crecimiento económico ya no está relacionado directamente con el crecimiento social y, sobre todo, está deteriorada la equidad social por la acción de un mercado que comporta mecanismos de exclusión social, que convoca a reacciones sociales en su contra. La empresa no puede estar ajena a esta realidad social que se desarrolla, dado que no puede construir una acción desconectada con lo que ocurre en la sociedad, porque no es neutra al devenir de la misma.

En el mundo se está produciendo un cambio socioeconómico importante referente al concepto dominante de la empresa -de propender únicamente la maximización del beneficio-, hacia una nueva concepción de la misma, la que recepta el concepto de ciudadanía.

En la Economía Social la responsabilidad social empresaria significa una específica forma de concebir empresas, de generar empleos y crear riqueza colectiva.

Podemos definir a la responsabilidad social empresaria como el conjunto de obligaciones y compromisos, legales y éticos, nacionales o internacionales, con los grupos de interés, que se derivan de los impactos que la actividad y operaciones de las organizaciones producen en el ámbito social, laboral, medioambiental y de los derechos humanos.

La RSE debe basarse en que el ejercicio de una actividad empresarial como negocio es inseparable de la seguridad, la salud y el desarrollo de los empleados, de la prestación de servicios de calidad a sus clientes, del trato adecuado a los proveedores, así como la protección del medioambiente y el desarrollo de las comunidades en que su compañía opera.

La normalización consiste en la elaboración, difusión y aplicación de reglas por las que se establecen principios que aseguren la responsabilidad social corporativa. Estas normas pueden ser generales (si abarcan todas las dimensiones de la RSC) o sectoriales (si se concentran en una dimensión y/o en una industria y la regulan profusamente).

La Responsabilidad Social Empresaria es un reto para las organizaciones del futuro. Afecta tanto a las organizaciones públicas o privadas con o sin ánimo de lucro.

Para que una empresa crezca a largo plazo es imprescindible que sustente sus productos en estándares éticos y que trate de dar respuesta a los agentes sociales a los que afecta o que le afectan.

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

"Las Administraciones Públicas, los Estados, las organizaciones multilaterales o supranacionales, son responsables importantes del desarrollo sostenible y de una gestión justa de la sociedad que garantice el respeto a los derechos humanos, por lo que no deben ser ajenos al desarrollo de la RSE en sus distintos ámbitos, ni en la forma ni en el fondo, sino que deben liderar el mismo con diversas iniciativas." 22

En el año 1999 el Sr. Kofi Annan -siendo Secretario General de las Naciones Unidas- tuvo la iniciativa de la creación de un conjunto de principios básicos universales que conforman el Pacto global.

En el Pacto Global las empresas se comprometen en un decálogo de comportamientos relativos a derechos humanos, laborales, medio ambiente y de lucha contra la corrupción.

Los principios son:

"Derechos Humanos

1. Apoyar y respetar la protección de los derechos humanos proclamados a nivel internacional.
2. No ser cómplice de abusos de los derechos humanos.

Normas Laborales

3. Apoyar los principios de la libertad de asociación y el reconocimiento de los derechos a la negociación colectiva.
4. Eliminar todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio.
5. Abolir cualquier forma de trabajo infantil.
6. Eliminar la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Medio ambiente:

7. Apoyar el enfoque preventivo frente a los retos medioambientales.
8. Promover una mayor responsabilidad ambiental.
9. Alentar el desarrollo y la difusión de tecnologías inocuas para el medio ambiente.

Anticorrupción

10. Actuar contra todas las formas de corrupción, incluyendo la extorsión y el soborno." 23

Las empresas que adoptan la Responsabilidad Social Empresaria como meta y centran sus esfuerzos en los asuntos medioambientales, laborales, sociales y los relativos a los derechos humanos, tienen también que incluir la de la fiscalidad. No se pueden adoptar políticas de RSE internacionales o nacionales y al mismo tiempo intentar minimizar el pago de sus obligaciones tributarias.

El comportamiento tributario de una empresa debe ser parte de la RSE, teniendo presente el décimo decálogo del Pacto Global.

22 Marcelo de Castro Saenz. "La Responsabilidad Social de las Empresas, o un nuevo concepto de empresa". CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa. Año 2005.

23 "El Consejo adhirió al Pacto Global de las Naciones Unidas". Consejo Profesional de Ciencias Económicas. Año III Número 12. Mayo de 2010.

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

Cuando los pagos por los tributos sean extremadamente bajos en comparación con el volumen, la naturaleza o el resultado de las operaciones realizada, quizás estos puedan alertar de posible corrupción en el otorgamiento de beneficios fiscales, de fraude fiscal o de políticas fiscales inadecuadas.

“Los líderes empresariales, con independencia del sector de actividad o lugar en que se encuentren, tendrán que asegurarse de que sus organizaciones actúan responsablemente a los ojos de los grupos de interés y también reforzar su capacidad para cumplir posibles obligaciones de presentar informes. Deben mantenerse al tanto de los cambios locales o internacionales que puedan afectar a su situación tributaria y planificación; prepararse para comentar en público su actuación tributaria; tomar en consideración los riesgos reputacionales que conllevan las decisiones con trascendencia tributaria y no sólo si se ha cumplido con legalidad tributaria vigente en los distintos países; así como afianzar la relación abierta y respetuosa con las autoridades tributarias de los países en los que opere- estableciendo canales de comunicación adecuados y produciendo la documentación que pueda ser requerida.” 24

Es siempre necesario tener en cuenta que los tributos son parte de los beneficios económicos que la empresa proporciona a la sociedad.

En Argentina, entre las compañías y entidades adheridas al Pacto Global, se encuentra el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Además del Pacto Global existen otras iniciativas como el caso de CERES (Coalición para las economías medioambientalmente responsables) creada en el año 1989 a través de un compromiso de empresas e inversores norteamericanos vinculados a la temática medioambiental que constituyen un decálogo de conducta corporativa ambiental, los denominados Valdez Principes (llamados hoy Ceres Principes).

“Estos principios pueden resumirse:

1. Protección de la biosfera.
2. Uso sustentable de recursos naturales.
3. Reducción y disposición de residuos.
4. Conservación de energía.
5. Reducción de riesgos.
6. Productos y servicios seguros.
7. Restauración ambiental.
8. Informar al público.
9. Compromiso de la gerencia.
10. Auditoría y reportes.” 25

Las empresas que se adhieran a estos principios se comprometen a informar en forma periódica su gestión ambiental.

24 María Amparo Grau-Ruiz. “Responsabilidad social empresarial y fiscalidad internacional en relación con la inversión indirecta extranjera en países en desarrollo”. Revista Journal. Georgetown University. Universia. Vol. 7. Núm.3. Año 2013.

25 Adrian Zicari. “Responsabilidad Social Empresarial. Una visión financiera”. Editorial Fondo Editorial Consejo. Año 2007.

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

Es interesante aludir que El CERES ha sido propulsora del GRI (Global reporting initiative).

Algunas organizaciones propusieron para ello una serie de directrices y cuantificaciones para efectuar sus memorias en el ámbito medioambiental y social. Pero quienes asumieron esa tarea fueron CERES (Coalición para las economías medioambientales necesarias) y PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) las que idearon una solución mediante un proceso intensivo de consultas a empresas, expertos, ONGs e instituciones internacionales. Así se elaboró la primera versión de la Guía de Global Reporting Initiative en 2000. El GRI se convirtió en el año 2002 en una organización independiente con sede en Ámsterdam y detenta por misión que el proceso de elaboración de memorias de sostenibilidad resulte tan habitual como el de los informes financieros. A tales propósitos, se confeccionan guías para ser receptadas por las empresas adheridas.

Los reportes o balances sustentables que requiere el GRI responden a una triple línea de resultados, por cuanto se supone que las empresas informen acerca de tres performances: económica, ambiental y social.

El marco para la elaboración de las Memorias de Sostenibilidad del GRI se creó para facilitar un “lenguaje común” que pudiera ser aplicado por todo tipo de organizaciones.

A estos reportes se los ha llamado sustentables para asociarlos a la idea de “desarrollo sustentable” popularizado en el año 1987 por el informe Brundtland.

En casi todos los países la elaboración de memorias de sostenibilidad es voluntaria, pero en algunos la medioambiental o social es un requisito legal. Por ejemplo en Dinamarca, Francia, Países Bajos, Noruega y Suecia se exige que determinadas empresas incorporen información medioambiental y/o social en sus informes anuales.

LA CORRUPCIÓN

El Diccionario de la Real Academia Española la define como “la acción y efecto de corromper o corromperse”. Como se observa, se trata de un concepto muy general que no admite determinar, en la esfera de la administración fiscal, qué acciones pueden incluirse en ella.

Asimismo es necesario dejar sentado, en cuanto al alcance del concepto de “corrupción”, que la sociología aún no logró un acuerdo unánime.

La corrupción administrativa puede tipificarse, ergo, como el uso ilegal de la función estatal con el fin de alcanzar un provecho particular o hacia terceros (incluyendo familiares y amigos). Se trata de una conducta activa o pasiva que es ejercida por un agente del Estado -en un claro desvío de los deberes que su cargo impone- ajena al bien común y los objetivos del organismo fiscal.

Constituye la corrupción “un evento que se aparta de los deberes normales de la función pública violando el ordenamiento jurídico o los principios de honestidad, ética o moralidad, para atender a lo privado, a ganancias pecuniarias o de status, favoreciendo demandas contrarias al interés colectivo.”²⁶

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

El hombre con responsabilidad social es aquel que tiene deber moral de contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas, porque posee el convencimiento personal de que la ley se dicta en atención al bien común, y que es obligación que sea cumplida para el funcionamiento de la sociedad y que infringirla se traduce en un perjuicio a la misma.

Para lograrlo es necesario a que el Estado asuma a través de sus entidades públicas, la tarea de orientar a que el sujeto incorpore en su conciencia una serie de principios básicos a saber:

- ✓ Que la ley es necesaria para el funcionamiento de una sociedad.
- ✓ Que es dictada en función del bien común de la misma.
- ✓ Que debe ser obedecida y cumplida.
- ✓ Que su incumplimiento acarrea un daño social imputable al sujeto infractor.

El Estado, en uso de sus atribuciones, debe defender las libertades fundamentales y articular los mecanismos necesarios para garantizar la transparencia, fortaleciendo las estructuras de gobierno y el equilibrio entre él y la sociedad civil.

No podemos dejar de subrayar que la corrupción genera ventajas competitivas en ciertos contribuyentes en detrimento de otros, viéndose vulnerados, en consecuencia, la justicia y la equidad.

La lucha contra la corrupción constituye una de las preocupaciones más relevantes de nuestra sociedad. Ello ha generado el establecimiento en muchos países, tal el caso del nuestro, de instituciones encargadas de prevenirla. Se trata de un acto que agravia a las personas y debilita los organismos públicos toda vez que daña su prestigio y su misión.

“El pacto social le da solidez al vínculo social y en él descansa el poder y la legitimidad del Estado...la corrupción rompe el pacto social al introducir desigualdad en el ejercicio de los derechos sociales entre los ciudadanos, desigualdad que se había borrado en virtud de un convenio legítimo mediante el cual se confiere poder a un tercero –el Estado– que se reconoce como soberano por su capacidad de velar por la igualdad pactada por todos en las mismas condiciones para gozar de los mismos derechos.”²⁷

“El éxito de cualquier programa para combatir la corrupción en la administración depende de un factor fundamental: la voluntad política de las mas altas autoridades del país...las autoridades superiores deben tomar la iniciativa y dirigir directamente los programas de combate de la corrupción, determinar los objetivos de dichos programas y hacer el seguimiento correspondiente.”²⁸

LA EVASIÓN

26 Guía para la elaboración de mapas de riesgo de corrupción. Departamento Administrativo de la Función Pública. Colombia. 1999.

27 Luz Nancy Pinzón Ramirez. “Mecanismos de control para combatir la corrupción al interior de la administración tributaria”. XVII Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF 2º premio. Revista de Administración Tributaria CIAT. Setiembre de 2005.

28 Paulo Sergio Dos Santos. “La simplificación del sistema tributario y la adecuación de la carga tributaria” 29ª Asamblea General del CIAT. Lima, Perú. Año 1995.

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

“Podemos definirla como la disminución en los ingresos fiscales de un país generada por aquellos que, a pesar de hallarse obligados a abonar los tributos no lo hacen, o bien lo hacen en menor cuantía de lo que corresponde, hecho que implica que los involucrados obtengan beneficios como fruto de una conducta transgresora de la normativa legal.”²⁹

Expresamos en un trabajo previo³⁰ que no caben dudas acerca de que evadir significa sustraerse. Desde el punto de vista del Derecho Tributario implica, luego, la acción de sustraerse al ingreso de un gravamen que se adeuda como colofón de la vigencia de disposiciones legales que así lo imponen. Es la reducción en los ingresos del fisco que se produce a raíz de la acción de aquéllos que se encuentran obligados a oblarlos y que no lo hacen, como resultado de conductas que contravienen la legislación fiscal vigente, en ventaja propia.

Es necesario tener en cuenta el grado de evasión tributaria y el nivel de conciencia de los individuos existente a la hora de definir la política fiscal. De no ser así, no se obtendrán los montos de recaudación suficientes para cubrir los gastos necesarios que permitan cumplir los fines del Estado.

No debemos olvidar que la administración fiscal es una de las instituciones estatales que más se encuentra expuesta a la corrupción, por una simple razón: es una de las áreas del sector público en la cual existe una relación directa entre funcionarios y contribuyentes, a lo que debemos adosarle que el nexo de unión involucra, ni más ni menos que a la obligación tributaria.

Estimamos que existe una notable relación entre la corrupción y la evasión. Ello es así por cuanto, si bien ambos fenómenos son distintos, tanto el uno como el otro persiguen el beneficio económico que emana de reducir o bien neutralizar el ingreso de los tributos a las arcas fiscales.³¹ La evasión no siempre supone corrupción. Empero, la corrupción, en general, implica evasión.

“En el caso del fenómeno de evasión el contribuyente juega un papel pasivo, en términos que simplemente deja de pagar el impuesto, o pagarlos en menor cuantía, cometiendo o no, un delito fiscal. Sin embargo, en los casos de corrupción, el contribuyente juega un papel activo, pues además de evadir el pago del impuesto, corrompe al funcionario tributario.”³²

La evasión y la corrupción no constituyen conductas aisladas, son el reflejo de una sociedad carente de valores y respeto a sus instituciones. El ciudadano que pierde el respeto por la institución que recauda los tributos que él debe pagar, pierde la motivación para hacerlo.

29 María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró. “Reflexiones acerca de la evasión fiscal”. 39ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba. Año 2006.

30 Obra citada en 29.

31 Obra citada en 30.

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

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

CONCLUSIONES

- ✓ Reformar o elaborar un sistema tributario en un contexto globalizado, en consonancia con el alcance del desarrollo sostenible, respetando los principios de igualdad y equidad, sin duda no constituye una labor simple, empero, deben multiplicarse los esfuerzos para lograrlo.
- ✓ El primordial recurso con que cuenta el Estado es el impuesto. A través de su poder de imperio, detrae de los particulares ciertas sumas de dinero para luego distribuirlos entre los distintos grupos sociales. Si dicho proceder obtiene consenso en la población, los contribuyentes tenderán a cumplir con sus obligaciones. De no ser así se generarán comportamientos individualistas que redundarán en conductas evasoras.
- ✓ Las personas que se encuentren en iguales condiciones van a recibir la misma consideración cuando estén sujetas a un impuesto. De ello surge que, los que se encuentran en distintas condiciones, van a tener una desigualdad de trato en lo que refiere al impuesto involucrado.
- ✓ El art. 16 de la C.N. estatuye: “La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.” Ello significa que el tributo debe ser igual entre personas que se encuentren en situaciones análogas, en un mismo rango de capacidad contributiva. El objetivo es asegurar el mismo tratamiento para quienes se encuentren en semejantes circunstancias.
- ✓ En lo referente al principio de equidad, el mismo se halla íntimamente relacionada con la justicia y razonabilidad. Esto es: un tributo debe ser justo. Implica que la imposición debe guardar una relación razonable con la capacidad contributiva. Y que un tributo justo lo será sólo si respeta las normas constitucionales.
- ✓ “Se recurre, en general, a argumentos basados en la redistribución del ingreso para otorgar fundamento a las mediciones tributarias. Sin demeritar su importancia, es obvio que el aporte del factor tributario en el proceso de redistribución del ingreso es parcial. Es el conjunto de la política fiscal, gasto público incluido, lo que muestra el grado en que un estado contribuye al equilibrio social. Los países de mayor desarrollo dada su trascendencia, se esfuerzan por evitar que por exceso o por defecto la cuestión tributaria perturbe o afecte el marco de convivencia racional consagrado.” 33
- ✓ Dado el origen transnacional del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, es necesario el intercambio de información entre las administraciones tributarias de distintos países en el marco de los convenios y acuerdos que así lo establezcan. El objetivo que persigue el intercambio mutuo es colaborar con las administraciones fiscales de los países contratantes para que apliquen su legislación propia con miras a la prevención y combate de prácticas nocivas.
- ✓ Entre los 27 principios de la Declaración de Río el 5) establece: “todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito

33 Antonio Hugo Figueroa. “Requisitos que exige una reforma tributaria. Contexto internacional”. Revista impuestos N° 6. Mayo de 2010.

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades de calidad de vida y responder mejor a las necesidades de los pueblos del mundo.”

- ✓ "Las Administraciones Públicas, los Estados, las organizaciones multilaterales o supranacionales, son responsables importantes del desarrollo sostenible y de una gestión justa de la sociedad que garantice el respeto a los derechos humanos, por lo que no deben ser ajenos al desarrollo de la RSE en sus distintos ámbitos, ni en la forma ni en el fondo, sino que deben liderar el mismo con diversas iniciativas.” 34
- ✓ “Construir un desarrollo sostenible implica operar sobre las posibilidades de cambios endógenos en un marco internacional, cuyo comportamiento no es fácil de predecir.” 35 Pero para dar cumplimiento a nuestros principios constitucionales es necesario tenerlo como objetivo primordial. Cabe recordar que no puede existir desarrollo sostenible sin combatir la pobreza, que es la propuesta en artículo 14 bis de nuestra Carta Magna y de los Tratados y Convenciones Internacionales ratificados.
- ✓ “Los líderes empresariales, con independencia del sector de actividad o lugar en que se encuentren, tendrán que asegurarse de que sus organizaciones actúan responsablemente a los ojos de los grupos de interés y también reforzar su capacidad para cumplir posibles obligaciones de presentar informes. Deben mantenerse al tanto de los cambios locales o internacionales que puedan afectar a su situación tributaria y planificación; prepararse para comentar en público su actuación tributaria; tomar en consideración los riesgos reputacionales que conllevan las decisiones con trascendencia tributaria y no sólo si se ha cumplido con la legalidad tributaria vigente en los distintos países; así como afianzar la relación abierta y respetuosa con las autoridades tributarias de los países en los que opere estableciendo canales de comunicación adecuados y produciendo la documentación que pueda ser requerida.” 36
- ✓ Los corruptos deben ser descubiertos y castigados. La realidad indica que la mayoría de los funcionarios son honestos y no deben soportar que la minoría continúe realizando acciones ilícitas. Es preciso que se consoliden el respeto, la credibilidad y la confianza de los contribuyentes hacia el fisco, ello ayudará no sólo a incrementar la recaudación sino también a aquietar la corrupción.
- ✓ Si los funcionarios actúan con claridad e integridad ello redundará en el compromiso de la población con el Estado, toda vez que entre ambas partes debe existir un lazo indisoluble.
- ✓ De los dos modos en los que puede plasmarse el intercambio de información, esto es, a través de una cláusula introducida en el marco de un convenio para evitar la doble imposición o mediante la formulación de acuerdos específicos, entendemos altamente recomendable esta última. La suscripción de un acuerdo, exclusivamente sobre intercambio de información, conlleva a que el mismo resulte menos rígido y con más previsiones, a causa de que la totalidad del instrumento se refiere a un tema determinado.

34 Marcelo de Castro Saenz. “La Responsabilidad Social de las Empresas, o un nuevo concepto de empresa”. CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa. Año 2005.

35 Arnaldo R. Antonio. “Impuestos ambientales”. Osmar Buyatti Librería Editorial. Año 2007.

36 María Amparo Grau-Ruiz. “Responsabilidad social empresarial y fiscalidad internacional en relación con la inversión indirecta extranjera en países en desarrollo”. Revista Journal. Georgetown University. Universia. Vol. 7. Núm.3. Año 2013.

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

- ✓ Los países subdesarrollados o en desarrollo son los que sufren en mayor medida las consecuencias de la utilización indiscriminada de los recursos ambientales ya que prácticamente no poseen normativa que recepte la problemática ambiental. De esa forma, los países más ricos desplazan sus actividades contaminadoras hacia ellos, sin ingresar nada a cambio.
- ✓ Es innegable que el lavado de dinero es un fenómeno que afecta a todas las naciones y permite a los delincuentes legitimar sus ganancias procedentes de actividades ilegales; además dichos beneficios seguramente van a ser invertidos en actividades ilícitas. El lavado de activos constituye una actividad multifacética que incluye a toda la comunidad internacional y sus economías. Acarrea asimismo implicancias sociales, políticas y de seguridad, más allá de las secuelas de los delitos en sí sobre la población.
- ✓ La política fiscal consiste en la utilización de diversos instrumentos fiscales, entre ellos los impuestos para conseguir los objetivos económicos y sociales que una comunidad políticamente organizada desea promover.
- ✓ La evasión y la corrupción no constituyen conductas aisladas, son el reflejo de una sociedad carente de valores y respeto a sus instituciones. El ciudadano que pierde la obediencia por la institución que recauda los tributos que él debe oblar, pierde la motivación para hacerlo.
- ✓ De lo esbozado surge la necesidad de contar con una política fiscal que instituya un sistema tributario justo y equilibrado, que respete la capacidad contributiva del sujeto involucrado, con una administración que se desempeñe con responsabilidad y transparencia y que informe al ciudadano sobre los gastos que realiza en beneficio de la comunidad respecto de sus ingresos, a fin de crear conciencia en el mismo de oblar sus impuestos. Por otra parte, la lucha contra la evasión y corrupción es fundamental para lograr los objetivos de la política fiscal.

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

BIBLIOGRAFÍA

- Javier Morillas. “Desarrollo sostenible” en “10 palabras clave en ecología”. Javier Gafo Fernández (Director). Editorial Verbo Divino. España. Año 1999.
- María Inés Baroli y Diana Sagaró. “El lavado de dinero y el rol de la Administración Tributaria”. 45ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba. Setiembre de 2012.
- María Inés Baroli y Diana Sagaró. “Reflexiones sobre la política fiscal. Una mirada hacia el destino de los recursos”. 46ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba. Setiembre de 2013.
- María Inés Baroli y Diana Sagaró. “Introducción a los tributos ambientales”. 43ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba. Setiembre de 2010.
- Antonio Hugo Figueroa. “Requisitos que exige una reforma tributaria. Contexto internacional”. Revista impuestos N° 6. Mayo de 2010.
- Susana Bokobo Moiche. “Estado y globalización” Moneda y Crédito, Num. 216. Año 2003.
- Humberto J. Bertazza y Juan C. Peña (compiladores). “La Argentina estructural. Sistema tributario.” Edicon. Fondo Editorial Consejo. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2013.
- Jorge Rodríguez Córdoba (coordinador). “Bases y lineamientos generales para una futura reforma tributaria”. Edicon. Fondo Editorial Consejo. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2011.
- Gustavo J. Naveira de Casanova, Marcelo A. Nieto, Pablo J.M. Reviglia, Fabiana H. Schafrik de Núñez y Marisa N. Vázquez (coordinadores). “Régimen tributario argentino.” Editorial Abeledo Perrot. Año 2010.
- Armando Lorenzo-César M. Cavalli. “Principio de igualdad ante la ley. Su vigorización en el plano tributario por vía jurisprudencial.” Consultor tributario N° 101. Editorial Errepar. Año 2015.
- Vicente H. Monteverde. “Economía de la corrupción. Costos de la corrupción en Argentina.” Edicon. Fondo Editorial Consejo. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2015.
- Marcelo Elizondo. “La Argentina estructural. Inserción económica internacional”. Edicon. Fondo Editorial Consejo. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2014.
- Darío M. Rajmilovich. “Las cláusulas antiabuso específicas y los convenios de doble imposición”. Revista de Tributación N° 30. Edita Asociación Argentina de Estudios Fiscales. Comercializa y distribuye Errepar S.A. Año 2014.
- Arnaldo R. Antonio. “Impuestos ambientales”. Osmar Buyatti Librería Editorial. Año 2007.

LA GLOBALIZACIÓN, SU VINCULACIÓN CON LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y LA RELEVANCIA DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y EQUIDAD.

Contadoras Públicas María Inés Baroli y Diana Sagaró

- María Inés Baroli, Gabriela Fernanda López y Diana Sagaró. “Reflexiones acerca de la evasión fiscal”. 39ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba. Año 2006.
- María Inés Baroli y Diana Sagaró. “La evasión y la corrupción”. 41ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba. Año 2008.
- Adrián Zícarí. “Responsabilidad social empresaria. Una visión financiera”. Edicon. Fondo Editorial Consejo. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2007.
- Marta de la Cuesta González y Carmen Valor Martínez. “Responsabilidad social de la empresa. Concepto, medición y desarrollo en España”. Boletín económico de ICE N° 2755. Del 20 al 26 de enero de 2003.
- María Amparo Grau-Ruiz. “Responsabilidad social empresarial y fiscalidad internacional en relación con la inversión indirecta extranjera en países en desarrollo”. Revista Journal. Georgetown University. Universia. Vol. 7. Núm.3. Año 2013.
- Marcelo F. Resico. “Finanzas públicas y política fiscal”. En www.kas.de.
- Guía para la elaboración de mapas de riesgo de corrupción. Departamento Administrativo de la Función Pública. Colombia. Año 1999.
- Jorge Cosulich Ayala. “La corrupción en el ámbito de la administración tributaria” 8ª Conferencia Internacional Anti-corrupción C.I.A.T. Lima, Perú. Año 1997.
- Luz Nancy Pinzón Ramirez. “Mecanismos de control para combatir la corrupción al interior de la administración tributaria”. XVII Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF 2º premio. Revista de Administración Tributaria CIAT. Año 2005.
- Paulo Sergio Dos Santos. “La simplificación del sistema tributario y la adecuación de la carga tributaria” 29ª Asamblea General del CIAT. Lima, Perú. Año 1995.
- Dino Jarach. “Finanzas públicas y derecho tributario.” Editorial Cangallo. Año 1993.
- Guillermo Yepes. “Los subsidios cruzados en los servicios de agua potable y saneamiento”. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Marcos de Castro Sanz. “La responsabilidad social de las empresas, o un nuevo concepto de empresa”. CIRIEC España, revista de economía pública, social y cooperativa N° 53. Noviembre de 2005. www.ciriec.es.
- Programa de información tributaria. Educación AFIP. www.afip.gov.ar
- “El Consejo adhirió al Pacto Global de las Naciones Unidas”. Consejo Profesional de Ciencias Económicas. Año III Número 12. Mayo de 2010.

48º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

“Checklist” para la sanción de un nuevo Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos

Pautas de Procedimiento y Principios Básicos que emanan de la Constitución Nacional

Autor: Elvira Balbo¹

- Palabras claves: Coparticipación-Nueva Ley Convenio- Principios- Constitución Nacional
- Clasificación JEL: H77

Contenido

1.- Introducción	2
2.- Pautas de Procedimiento y Principios Básicos para la sanción de la nueva ley- convenio que emanan de la Constitución Nacional.....	3
2.1 Pautas de Procedimiento	4
Necesidad de los acuerdos previos	4
Ley-Convenio.....	6
Cámara de origen:	8
Mayoría especial.....	9
Ratificación por Legislaturas locales.....	9
2.2 Principios Básicos	9
Masa coparticipable.....	9

¹ Miembro de la Comisión Estudios de las Finanzas Públicas del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (balboelvira@yahoo.com.ar).

Automaticidad	10
Distribución primaria	12
Distribución secundaria	12
Transferencia de competencias, servicios y funciones	14
Organismo Fiscal Federal.....	15
3.- Análisis de la Encuesta elaborada por la Comisión Federal de Impuestos del Senado de la Nación.....	16
Comentarios sobre algunos de los “elementos” considerados relevantes en la Encuesta.....	18
a) Uno o varios regímenes.....	18
b) Masa Coparticipable	20
c) Asignaciones Específicas	21
d) Fondo Anticíclico	22
e) Distribución Primaria.....	22
f) Distribución Secundaria.....	24
g) Cláusula de Garantía.....	26
h) Organismo Fiscal Federal.....	27
Palabras finales	28
Checklist	30
Encuesta.....	31
B) Formulario de Encuesta.....	31
Bases.....	31
Para expresar su opinión	31
Cuestiones Estructurales	31

1.- Introducción

En diciembre de 2016 se cumplirán 20 de años de morosidad en el acatamiento de la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Nacional², reformada en 1994. Allí se prescribe que antes de finalizar el año 1996 debía sancionarse un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, de

² Disposición Transitoria Sexta. Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inc. 2 del Artículo 75 y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996; la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada; tampoco podrá modificarse en desmedro de las provincias la distribución de recursos vigente a la sanción de esta reforma y en ambos casos hasta el dictado del mencionado régimen de coparticipación.

conformidad con las pautas establecidas en el inciso 2) del artículo 75.

El Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias de la Ley N° 23548, vigente a partir del 1º de enero de 1988, se ha convertido en el más permanente de todos los regímenes conocidos desde 1935.

Parte de la doctrina³ sostiene que el actual régimen es contrario a las nuevas disposiciones y pautas constitucionales y, por lo tanto, inválido en sí mismo. A esta figura jurídica se la denomina inconstitucionalidad sobreviniente.

Sin dudas que, en el corto plazo, deberían hacerse todos los esfuerzos necesarios para subsanar esta omisión. El tiempo transcurrido sin cumplir con lo prometido ha desdibujado algunos requisitos que resultan de imprescindible acatamiento para sancionar un nuevo régimen de reparto y armonización tributaria ente la Nación, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Provincias⁴.

El objeto de este trabajo es construir una “lista de comprobación” (checklist) de los principios básicos y pautas de procedimiento que debemos contemplar para la consolidación de un nuevo régimen de coparticipación. Esta herramienta nos ayudará a reducir los errores y a asegurar la consistencia y precisión en la realización de la tarea a la hora de analizar los posibles anteproyectos que intenten tomar estado parlamentario.

Además, en una segunda sección del documento se analizará la Encuesta elaborada durante 2002 por la Comisión Federal de Impuestos del Senado de la Nación y se resumirán las respuestas que las provincias, oportunamente, brindaron a cada una de las cuestiones consultadas⁵.

Primera Sección

2.- Pautas de Procedimiento y Principios Básicos para la sanción de la nueva ley- convenio que emanan de la Constitución Nacional

El conjunto de “pautas de procedimiento y principios básicos” que debemos contemplar, están contenidos en nuestra Carta Magna, reformada por la Convención de 1994 y se complementan con las opiniones de la doctrina especializada y la experiencia acumulada en los últimos 20 años.

³ Un grupo minoritario

⁴ También de los municipios, a través de las Provincias a las cuales pertenecen.

⁵ Disponible en: Elementos para la Discusión de una nueva ley convenio de Coparticipación Federal de Impuestos. H. Senado de la Nación. Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos. Imprenta del Congreso de la Nación. Mayo de 2001. Ciudad de Buenos Aires.

En primer término enunciaremos el procedimiento establecido en la Constitución Nacional a los efectos de la sanción de la próxima ley-convenio y a continuación expondremos los principios básicos que debe contener el régimen.

2.1 PAUTAS DE PROCEDIMIENTO

El procedimiento para la formación y sanción de una nueva ley-convenio, que instituya regímenes de coparticipación federal de impuestos, fue regulado por la Convención Reformadora de 1994 y se plasma en el inciso 2) del artículo 75 que establece:

“Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.

A continuación, analizaremos el contenido de cada uno de los requisitos establecidos:

Necesidad de los acuerdos previos

- a) en que consisten y cual es su finalidad

- b) que entidades políticas deben participar
- c) cual es el rol de la Ciudad de Buenos Aires
- d) que nos dice la historia reciente en relación a este tópico y a otros acuerdos o pactos fiscales
- e) cual podría ser el rol del Congreso de la Nación y de las legislaturas locales una vez presentado el proyecto sobre la base de dichos acuerdos

Este requisito fue impuesto por la Convención Constituyente de 1994 al establecer en el segundo párrafo del inciso 2º del artículo 75 lo siguiente:

“Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos...”

La cláusula fue propuesta en diversos Proyectos Ingresados en las comisiones que discutieron el régimen federal en la Convención de 1994. El proyecto más difundido y destacado, por su fundamentación, es el que corresponde a Juan Carlos Romero⁶. Decía Romero que procuraba corregir uno de los defectos más destacados de la práctica de la época (1994), que prescindía de la opinión de las Provincias para la formulación de las políticas en materia de impuestos, pese a tratarse de facultades concurrentes.

“Se piensa, así, -continuaba diciendo en los fundamentos del proyecto- en el país representado por sus más “altas expresiones políticas” legitimadas democráticamente...”

En definitiva, de los antecedentes⁷ podemos interpretar que la Constitución requiere que el nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos que se diseñe venga sustentado en acuerdos previos, inspirados en el consenso de las voluntades de las más altas representaciones políticas: Presidente y Gobernadores de Provincias.

Faltaría aún definir que papel le toca jugar a la Ciudad de Buenos Aires. No consta en la cláusula constitucional la necesidad de su participación. Así lo decidió la Comisión de Redacción en el recinto de la Convención con el siguiente argumento: La Ciudad de Buenos Aires, aun cuando alcanzara su status de autonomía –para la época aún no había sido decidido en las respectivas comisiones-, no equivale a una provincia.

Sin embargo, los hechos posteriores han demostrado que la voluntad política fue la de convocar al Jefe de Gobierno de la Ciudad a participar en los intentos

⁶ Romero y Musalem; Expediente 652.

⁷ Otro proyecto fue el presentado por los convencionales Babbini y Olmedo (Expediente 324); Bulacio y otros (Expediente 724).

de sentar las bases para un nuevo régimen de coparticipación.

Es necesario hacer un alto en el relato para analizar con detenimiento qué papel le correspondería desempeñar al Congreso de la Nación .

Sabido es que el proyecto de ley deberá ingresar, necesariamente, por el H. Senado de la Nación, ya que ostenta la representación igualitaria de todas las jurisdicciones.

La pregunta que recurrentemente se formula la doctrina es la siguiente: ¿Podrá el Congreso alterar o modificar el acuerdo político plasmado en el proyecto de ley, o deberá ratificarlo o rechazarlo sin introducirle modificaciones? No parece que sea este el rol del Congreso, porque en tal caso debería constar esa circunstancia en el propio texto de la Constitución, lo que no sucede.

Lo que queda fuera de todo cuestionamiento es que el proyecto deberá ser aprobado con la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. Es decir, de la totalidad de los miembros: 37 Senadores y 129 Diputados ; no solo de los presentes.

Ley-Convenio

- f) Concepto y origen
- g) Un régimen o varios regímenes. Régimen general y regímenes especiales
- h) Reconocimiento jurisprudencial y doctrinario
- i) Como se consolida la ley-convenio
- j) Posibilidad de denuncia unilateral. Antecedentes.

La reforma de 1994 introdujo en el texto constitucional, por primera vez en la historia, la coparticipación federal de impuestos. Uno de los convencionales, Masnatta, bautizó a este proceso como la “constitucionalización de la coparticipación”. Y, particularmente, reconoció la legitimidad de las denominadas “leyes-convenio” que se inauguró en 1935 con el primero de los regímenes, referido a los Impuestos Internos.

El segundo y cuatro párrafo del inciso 2º del artículo 75 establece:

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.

(...)

La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de

cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias.

Se trata de un verdadero “pacto de derecho intrafederal”. La Constitución regula actualmente tanto los aspectos sustanciales como los instrumentales de la coparticipación federal de impuestos, a la vez que delega en el Congreso de la Nación la determinación de las pautas para su distribución. Entre los convencionales de 1994 existió consenso en la incorporación del tema en la Constitución Nacional, hasta entonces reservado al ámbito normativo federal y de derecho público local, mediante el sistema de las leyes convenio. Esa incorporación es calificada por el citado convencional como “constitucionalización” de la materia “coparticipación”. Como ha dicho la Corte Suprema:

“...la Constitución Nacional establece la imperativa vigencia del esquema de distribución de impuestos previsto en la ley-convenio, sancionada por el Estado Nacional y aprobada por las provincias, la que “no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada”,...”⁸

Inicialmente, este procedimiento de coordinación financiera entre distintos niveles de gobierno fue objetado por numerosos y notables constitucionalistas.

Ya en 1958, en los autos **Madariaga Anchorena, Carlos Juan** la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁹ se pronunció acerca de la posibilidad de que las provincias puedan restringir convencionalmente el ejercicio de sus poderes impositivos, sin que ello implique que se hayan despojado de su potestad tributaria.

Recientemente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación volvió a reconocer expresamente la posibilidad de celebración de este mecanismo de coordinación financiera (vertical: Nación – Provincias; horizontal: Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en la causa “**Papel Misionero S.A.I.F.C. c/ Misiones, Provincia de s/ Acción Declarativa**”¹⁰ al señalar:

“...las leyes convenio entre las que cabe incluir la ley de coparticipación federal, el Convenio Multilateral, el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, en sus respectivas ratificaciones locales por medio de las legislaturas provinciales hacen parte, aunque con diversa

⁸ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “El Cóndor Empresa de Transportes S.A. c/ Provincia de Buenos Aires”, 7/12/2001.

⁹ 21.11.1958, Fallos 280:297.

¹⁰ Mayo 5 de 2009.

jerarquía, del derecho público provincial...”

Es decir, no se cuestiona actualmente la constitucionalidad de estos acuerdos interjurisdiccionales, como había sucedido antaño.

Surge entonces una nueva cuestión: ¿debemos considerar una sola ley-convenio que contenga el régimen general y los regímenes especiales?. O, en cambio, ¿ es necesaria una ley-convenio por cada uno de estos regímenes? La Constitución dice claramente que “...una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación...”

La ley-convenio aprobada por el Congreso de la Nación deberá ser ratificada por las Provincias (y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), mediante el dictado de una ley formal. De este modo se cierra el denominado “pacto intrafederal”, verdadera expresión del federalismo de concertación propuesto por los convencionales de 1994.

Ello no obsta a que alguna jurisdicción, si así de lo decidiera por cuestiones económico-financieras o políticas, pueda proceder a la denuncia del acuerdo. Tal como sucediera en la década del '50 con la Provincia de Corrientes¹¹ respecto de la Ley 12139 y, más recientemente en relación con el Pacto Fiscal I (12/8/1992) con la Provincia de Córdoba¹².

Cámara de origen:

- k) El proyecto será presentado en el Senado de la Nación. Prevalencia del proyecto sancionado por la Cámara de origen.
- l) Antecedentes inmediatos relacionados con la distribución de nuevos impuestos nacionales.

Con referencia al punto a) nos remitimos a los comentarios vertidos en el ítem anterior, relacionado con la formación y sanción de la ley-convenio de coparticipación.

En cuanto a los antecedentes inmediatos, mencionados en el punto b), podemos citar entre ellos: 1.- la Ley 25082¹³, que estableció la distribución del producido de los impuestos sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial y 2.- el Impuesto a la Ganancia

¹¹ Ley 1737, diciembre de 1952.

¹² Ley 10077, agosto de 2012.

¹³ B.O. 20/01/1999.

Mínima Presunta.

El proyecto de creación de estos impuestos fue presentado –como corresponde- ante la Cámara de Diputados, convirtiéndose en la Ley 25239, mientras que el proyecto de distribución fue ingresado como cámara de origen ante el Senado de la Nación.¹⁴

Mayoría especial.

- m) La aprobación por cada una de las Cámaras requiere de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros.

Ratificación por Legislaturas locales

- n) Necesidad de aprobación (o ratificación) por leyes locales
- o) Imposibilidad de enmiendas, reservas u observaciones.
- p) Imposibilidad de reglamentación unilateral

2.2 PRINCIPIOS BÁSICOS

La Convención Reformadora fue muy exhaustiva al establecer los principios que debería recoger la nueva ley-convenio. Algunos autores sostienen que fue excesivamente reglamentarista, a punto tal que no ha sido posible capturar la totalidad de los principios establecidos en ninguno de los anteproyectos que han circulado en estos años. Los principales institutos a tener en cuenta, son:

Masa coparticipable

- a) Impuestos nacionales comprendidos
- b) Situación de los impuestos indirectos. Vinculación con el fallo Mataldi Simón
- c) Análisis de la expresión “son coparticipables”
- d) Conceptos excluidos: recursos aduaneros y asignaciones específicas
- e) El caso particular del Fondo Federal Solidario (soja y sus derivados)

La masa coparticipable definida por la Constitución Nacional (1994) estará constituida por la totalidad de las contribuciones (impuestos) directos e indirectos que establezca el Congreso de la Nación, salvo la parte o la totalidad de las sumas que tengan una asignación específica, en los términos del inciso 3º del artículo 75.

¹⁴ Expediente 164/1998; Mensaje 595/98 del PEN; Mesa de Entradas: 22/05/1998.

Artículo 75.- Corresponde al Congreso:...

2. Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.

(...)

3. Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Los impuestos indirectos como facultad concurrente de la Nación y de las Provincias surge ahora del texto constitucional, pero había tenido reconocimiento jurisprudencial desde 1927 en el célebre caso de la Corte Suprema de Justicia de la Nación "Mataldi Simón S.A. vs. Provincia de Buenos Aires", que finalmente posibilitó el diseño de la Ley 12139 de Unificación y Distribución de Impuestos Internos.

Están excluidos los recursos del comercio exterior (por ser una facultad exclusiva y excluyente del Congreso de la Nación) y, por supuesto, las asignaciones específicas, las que "no son coparticipables". Es decir, no se distribuyen.

Merece una aclaración especial el caso del Fondo Federal Solidario, que distribuye el 30% del producido de las retenciones de la soja y sus derivados al conjunto de Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este Fondo no constituye, en modo alguno, un régimen especial de coparticipación federal de impuestos ya que está compuesto por recursos que no son coparticipables. El producido de los recursos provenientes del comercio exterior es de exclusividad del Estado Nacional. No obsta a lo dicho la circunstancia de que la distribución se realice por el mismo mecanismo del régimen de la Ley 23548: en forma diaria, automática y gratuita a través del Banco de la Nación Argentina.

Automaticidad

- f) Distribución automática de los recursos
- g) Fundamento y origen de este principio
- h) Diferencia con transferencias presupuestarias

El artículo 6° de la Ley 23.548 define como agente financiero del régimen al

Banco de la Nación Argentina, al disponer que “...transferirá automáticamente a cada provincia y al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, el monto de recaudación que les corresponda, de acuerdo a los porcentajes establecidos en la presente Ley. Dicha transferencia será diaria y el Banco de la Nación Argentina no percibirá retribución de ninguna especie por los servicios que preste conforme a esta Ley”.

La Constitución Nacional, reformada en 1994, incorpora el principio de automaticidad en el párrafo segundo del inciso 2º, artículo 75:

“Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos.”

Además, la Comisión Federal de Impuestos dictó el 11 de julio de 2002 la Resolución General Interpretativa N° 31, donde declaró con alcance general que “...el principio de automaticidad establecido en el artículo 6º de la Ley 23.548 e incorporado en el párrafo segundo del inciso 2º del artículo 75 de la Constitución Nacional, consiste en que los recursos coparticipables deben ser remitidos a las jurisdicciones adheridas al régimen, sin necesidad de gestión alguna y en base a los prorrateadores predeterminados por la leyes vigentes” (artículo 1º).

Justamente, al no ser necesaria “gestión alguna” por parte de las jurisdicciones participantes para hacerse de los fondos que les corresponden , se plasma el principio de **automaticidad** en la remisión de dichos fondos. Las acreditaciones en las cuentas nacionales y provinciales de los recursos de la coparticipación federal de impuestos, son automáticas. También lo son para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde el dictado del Decreto 692/2002¹⁵.

Estas partidas se diferencian de las transferencias presupuestarias ya que los montos coparticipables no consolidan en el Presupuesto Nacional. Es decir, no ingresan a las cuentas del Tesoro Nacional, sino que son distribuidas automáticamente por el Banco de la Nación Argentina.

En conclusión: resulta imprescindible que el nuevo régimen de coparticipación consagre el principio de **automaticidad en la remisión de los fondos**, tal como lo tiene establecido la Constitución Nacional, reformada en 1994 (artículo 75, inciso 2º).

¹⁵ Suma anual \$ 157 Millones. Desde el dictado del Decreto 705/2003 dicho nivel es equivalente al 1,4% del monto de coparticipación neta de la detracción del 15% destinado a la ANSES.

Distribución primaria

- i) Entidades políticas involucradas
- j) Relación directa con las competencias, servicios y funciones de cada nivel de gobierno

Distribución secundaria

- k) Entidades políticas involucradas
- l) Criterios objetivos de reparto
- m) Equidad
- n) Solidaridad
- o) Desarrollo equivalente
- p) Calidad de vida
- q) Igualdad de oportunidades en todo el país

La definición de las expresiones: “**distribución primaria**” y “**distribución secundaria**”, no genera dudas. La distribución primaria consiste en dividir la totalidad de la recaudación de los impuestos nacionales coparticipables en dos grupos; uno destinado al Estado Nacional y otro al conjunto de las Provincias. Luego, este último grupo se reparte entre las Provincias en virtud de la distribución secundaria.

Las diversas leyes de coparticipación federal siguieron este esquema, aunque adoptaron criterios muy distintos. En la actualidad prevalece un sistema muy poco objetivo, fruto de una negociación de tipo política que se dio a fines del año 1987. Consiste en asignar porcentajes fijos para la distribución primaria y secundaria. Tal vez, por que la Ley 23548 fue proyectada para tener una vigencia limitada que comprendía los años 1988 y 1989. Por eso, se trataba de un “régimen transitorio”.

En efecto, el actual régimen general de coparticipación federal de impuestos (existen también regímenes denominados especiales porque su distribución está determinada por otros prorrateadores o criterios, algunos de los cuales no son estrictamente automáticos), es un *Régimen Transitorio de Distribución*, sancionado a fines de 1987 y con vigencia a partir del primero de enero del año siguiente, con vocación precisamente *transitoria*: estaba destinado a existir solamente dos años, es decir, 1988 y 1989. En rigor de verdad el *régimen transitorio* debía caducar el 31 de diciembre de 1989.

El legislador previó una cláusula de reconducción automática en el artículo 15, Capítulo IV – Otras Disposiciones; que dice:

“La presente ley regirá desde el 1 de enero de 1988 hasta el 31 de di-

ciembre de 1989. Su vigencia se prorrogará automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo del presente.”

La reconducción automática y la mora de más de quince años en el cumplimiento de la Cláusula Transitoria Sexta de la Constitución Nacional reformada en 1994, convirtió al *Régimen Transitorio de Distribución* en el más permanente y pétreo de todos los regímenes existentes en el país, desde la célebre Ley de Unificación y Distribución de Impuestos Internos 12.139 de 1935.

La Constitución Nacional de 1994, al constitucionalizar el sistema de coparticipación como un mecanismo de coordinación financiera Nación-Provincias, dedicó el tercer párrafo del inciso 2º, artículo 75, al tema de la distribución en estos términos:

La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

De donde surge que:

- La distribución comprende no solamente a la Nación y a las Provincias, sino que también incluye a la Ciudad de Buenos Aires;
- Tanto la distribución primaria (Nación-Provincias-CABA), como la secundaria (“entre éstas”), se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas;
- Deberá contemplar criterios objetivos de reparto;
- Será equitativa (devolutiva) y solidaria (redistributiva);y
- Deberá dar prioridad a un grado equivalente de desarrollo en todo el país.

Parte de la doctrina considera que el grado de detalle de los requisitos plasmados en este párrafo de la Constitución Nacional ha contribuido en impedir la sanción de un nuevo régimen de coparticipación, tal como lo dispone la Disposición Transitoria Sexta. El hallazgo de una fórmula que cumpla con todas las condiciones enunciadas ha sido infructuoso, hasta el momento.

Transferencia de competencias, servicios y funciones

- r) Reasignación de recursos
- s) Ley nacional y ley local de aprobación de la transferencia
- t) Casos recientes en relación con la CABA

Dice el 5º párrafo del inciso 2º del artículo 75 de la Constitución Nacional:

No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Concepto que se reafirma en la Disposición Transitoria Sexta:

...la distribución de competencias, servicios y funciones vigentes a la sanción de esta reforma, no podrá modificarse sin la aprobación de la provincia interesada;...

De lo expuesto en los párrafos precedentes se desprende que hasta la sanción y ratificación de una nueva ley de coparticipación federal de impuestos (proyecto que debió haber ingresado al Senado de la Nación antes de diciembre de 1996), no es posible transferir competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, previa aprobación por Ley del Congreso de la Nación y de la jurisdicción interesada.

Uno de los primeros conflictos que surgieron en razón de la aplicación de esta cláusula constitucional fue el requerimiento, por parte del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires al Gobierno Nacional, relacionado con el traspaso de la función judicial y policial, con la correspondiente partida presupuestaria. Esta cuestión aún que no ha sido resuelta.

El fundamento de la disposición que venimos comentando reside en las consecuencias que se produjeron con la transferencia de los servicios nacionales de salud y educación acaecida en la década de los '90, en virtud de lo establecido en las Leyes 24049; 24061 y el Decreto 964/1992.

En este orden de ideas, la Comisión Federal de Impuestos reiteró los conceptos vertidos en oportunidad del tratamiento de la normativa antes citada, en la Resolución General Interpretativa N° 33¹⁶:

“La Comisión Federal de Impuestos ha decidido por Resolución General Interpretativa N° 5 dictada con fecha 5 de Junio de 1991 en ejercicio de la

¹⁶ B.O.: 04/12/2002.

competencia acordada por el artículo 11, inciso e), de la Ley 23.548, que los regímenes de excepción previstos en el artículo 2º, inciso b), de la misma serán solamente aquellos que se estructuran mediante leyes-convenio, no pudiendo ninguna de las partes –en el caso de la Nación– sustraer unilateralmente tributos nacionales, total ni parcialmente, de la masa coparticipable que la ley ha definido con absoluta generalidad, sin la conformidad de las demás jurisdicciones.

“Sin embargo, desde su misma vigencia hasta el presente, el régimen ha venido siendo objeto de sucesivas e indebidas detracciones por parte del nivel nacional, dentro de las cuales cabe mencionar:(...) “11. La Ley 24.049 del 6 de Diciembre de 1991 consagra una distribución presecundaria, conforme la cual las Provincias deberán atender los servicios nacionales que se les transfieren, cuyo costo se establece en \$ 964 millones para 1992, deducibles del 54,66% que les corresponde de coparticipación federal, Ley 23.548.”

Además, es importante resaltar que el Acuerdo de Reafirmación Federal celebrado en la Ciudad de Luján, Provincia de Buenos Aires, el día 24 de Mayo de 1990, determinó:

“La transferencia de los servicios del Estado Nacional a las provincias no deberá ser compulsiva ni inconsulta, sino concertada y ratificada por ley del Congreso Nacional. “En todos los casos la transferencia deberá ir acompañada con la correspondiente asignación de recursos por el tiempo que se convenga, para que las provincias puedan afrontar eficazmente las respectivas prestaciones” (Art. 9º).

Consideramos que esta disposición es el antecedente inmediato de la Cláusula Constitucional a la que nos referimos en este punto.

Organismo Fiscal Federal

- u) Integración
- v) Funciones
- w) Proyección al inciso 3 del artículo 75: asignaciones específicas

El sexto párrafo del inciso 2º (artículo 75) de la Constitución Nacional establece lo siguiente:

Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición.

Dos cuestiones fueron intensamente debatidas en el recinto de la Convención Reformadora de 1994: la ausencia de toda referencia al Estado Nacional en la integración del organismo fiscal federal y la omisión de la función de "interpretación" a cargo del mismo.

En el primer punto, la Comisión de Redacción sostuvo que resultaba, a su juicio, innecesario incluirlo en forma explícita, por cuanto quedaba sobreentendido al calificarlo al organismo de "federal". Sin embargo, algunos autores –minoría, por supuesto- han interpretado que, con fundamento en la omisión, el nuevo organismo fiscal federal no debería estar integrado por un representante del Estado Nacional.

En cuanto a la facultad de interpretación de las leyes convenio de coparticipación de impuestos, numerosas fueron las postulaciones para que figurara explícitamente en el texto del párrafo sexto del inciso 2º del art. 67 (hoy: 75) de la Constitución Nacional. En un primer momento se había puesto el término "interpretará". Luego fue excluido en razón de que la discusión sobre la interpretación de la distribución de los recursos coparticipables entre la Nación y las provincias únicamente la resolvería el Poder Judicial.

Finalmente, si bien el sexto párrafo del inciso 2º, artículo 75, de la Constitución Nacional se refiere al "control y fiscalización" de la ejecución de lo establecido en dicho inciso, hay que reparar que allí se remite por exclusión de la masa coparticipable, a las asignaciones específicas (inciso 3º); lo cual podría interpretarse que también abarcaría el "control y fiscalización" de las asignaciones específicas. No para objetar su constitucionalidad o no; sino para impugnar, en todo caso, su no integración a la masa coparticipable.¹⁷

Segunda Sección

3.- Análisis de la Encuesta elaborada por la Comisión Federal de Impuestos del Senado de la Nación

Dentro del ámbito del Senado de la Nación funciona la Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos, que es unicameral y permanente. Su función es: "dictaminar sobre lo relativo al régimen de coparticipación de impuestos, a regímenes impositivos que afecten recursos coparticipables, acerca de lo normado por el Art. 75 inciso 2 de la Constitución Nacional y todo otro asunto vinculado a la coparticipación federal de impuestos".

¹⁷ Argumento de la Comisión Federal de Impuestos, Resolución N° 97/2004 de fecha 25/11/2004.

Esta Comisión conformó un equipo de trabajo con asesores especializados en la materia que se desempeñaron durante los meses de marzo a septiembre de 2002. La tarea desarrollada, en aquellos tiempos, fue sumamente productiva y merece ser revisada por la trascendencia que puede tener al encarar una futura reforma del régimen.

Este grupo de especialistas se abocó, en una primera instancia, a reunir los textos de diferentes propuestas sobre el régimen de coparticipación que habían tomado estado público y que provenían de diversos autores. Partiendo del análisis de esos documentos, identificaron los bloques temáticos más relevantes a tener en cuenta en una futura Ley de Coparticipación. Con ellos elaboraron un instrumento denominado: “Encuesta sobre Coparticipación Federal de Impuestos”¹⁸.

Una vez consensuado el contenido de la Encuesta se elaboró un documento, a modo de introducción, para establecer el alcance de los temas a tratar y se realizó un cuadro comparativo de los proyectos analizados. Este conjunto de antecedentes fue aprobado en la sesión plenaria de la Comisión del día 18 de marzo de 2002. El Presidente de la Comisión Senador José Luis Gioja destacó, en esa oportunidad, que la finalidad de la encuesta era invitar a los actores involucrados a reflexionar sobre la necesidad de arribar a una solución concertada que permitiera lograr una distribución razonable y equitativa de los recursos coparticipables, superando los escollos que había impedido la sanción de la nueva ley¹⁹.

A continuación expondremos en un cuadro los elementos que se consideraron relevantes para la discusión de una nueva ley de coparticipación:

¹⁸ Dada la significativa importancia de la Encuesta a la que nos venimos refiriendo, y para facilitar al lector el acceso a la misma, la adjuntaremos como un Anexo al final de este trabajo.

¹⁹ Elementos para la Discusión de una nueva ley convenio de Coparticipación Federal de Impuestos. H. Senado de la Nación. Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos. Imprenta del Congreso de la Nación. Mayo de 2001. Ciudad de Buenos Aires.

ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN

■ UNO O VARIOS REGIMENES	■ DISTRIBUCION SECUNDARIA
■ MASA COPARTICIPABLE	■ SITUACION DE LOS MUNICIPIOS
■ ASIGNACIONES ESPECIFICAS	■ CLAUSULA DE GARANTIA
■ FONDO ANTICICLICO	■ OBLIGACIONES EMERGENTES LEY
■ DISTRIBUCION PRIMARIA	■ SITUACION DE LA CABA

COMENTARIOS SOBRE ALGUNOS DE LOS “ELEMENTOS” CONSIDERADOS RELEVANTES EN LA ENCUESTA

En los ítems que siguen realizamos un breve comentario sobre algunos de los puntos que se consideran relevantes para la discusión de una nueva Ley de Coparticipación. En cada uno de ellos incluimos las preguntas efectuadas en la Encuesta elaborada por la Comisión Federal de Impuestos, del Senado de la Nación, y extractamos las respuestas brindadas por las provincias que se encuentran reflejadas en el libro “Elementos para la discusión de una nueva ley convenio de Coparticipación Federal de Impuestos”²⁰

a) Uno o varios regímenes

El artículo 75, inciso 2 de la Constitución Nacional dice: “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos”.

Es una cuestión previa de fundamental importancia establecer cómo debe interpretarse la expresión “instituirá regímenes”. Es decir, en una única ley convenio podrían convivir uno o varios regímenes de distribución de recursos

²⁰ Idem cita anterior

coparticipables.

Debemos destacar que en la actualidad, además de la distribución establecida en la Ley 23.548, existen otras formas de reparto. Ejemplo de ello son: la Ley 23.966 de Combustibles, la Ley 24.964 del FONAVI, la Ley 24.065 del Fondo Nacional de la Energía Eléctrica²¹, las Leyes nros. 26.028 y 26.454 del Impuesto sobre el Gas Oil y el Gas Licuado para uso Automotor²², entre otras.

También existen otros regímenes especiales de distribución, como por ejemplo el Fondo del Conurbano Bonaerense, del que no participa la Nación.

No escapa a nuestro análisis que como consideración previa deberíamos poder respondernos si la coparticipación es consagrada por la reforma como el sistema de reparto que obligatoriamente debemos aceptar los argentinos o si, en cambio, podría existir la posibilidad de transitar otras formas de distribución de los recursos tributarios existentes en el marco de las finanzas públicas.

En este sentido Bulit Goñi opina que en la redacción del inciso 2 existen claros indicadores que nos muestran que los legisladores consideraron el régimen de coparticipación como único posible y por lo tanto lo consagraron como obligatorio. Expresiones tales como: “instituirá regímenes”, “la distribución se efectuará”, “garantizando la automaticidad”, “la ley tendrá origen”; vendrían a certificar esta postura.²³

Partiendo de la aceptación de la opinión que considera que la coparticipación

²¹ Ley N° 24.065 art. 70 y Ley N° 26.078. El Fondo Nacional de la Energía Eléctrica se constituye con un recargo sobre las tarifas que pagan los compradores del mercado mayorista y se destina: a) El 0,70% a remunerar a la energía generada por sistemas eólicos que se vuelquen a los mercados mayoristas y/o se destinen a la prestación de servicios. b) El 19,86% al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal. c) El 79,44% al Fondo Subsidiario para compensaciones regionales de tarifas a usuarios finales y al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior. Fuente: mecon

²² La alícuota del impuesto del 22% se distribuye de acuerdo a lo siguiente: a) El 20,20% en forma exclusiva y específica al Fideicomiso que conforma el Sistema de Infraestructura del Transporte (SIT), conforme el Título II del Decreto N° 976/2001 y la distribución establecida por el Decreto N° 868/2013. b) El 1,80% de la alícuota para compensaciones tarifarias al sistema de servicio público de transporte automotor de pasajeros de áreas urbanas y suburbanas bajo jurisdicción municipal y provincial, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Area Metropolitana de Buenos Aires. Fuente: mecon

²³ El Federalismo Fiscal a partir de la Reforma Constitucional. Dirección: Felix Borgonovo. Asociación Mutual de Empleados de la DGI. Edición especial de Criterios Tributarios. Julio de 1995. Ciudad de Buenos Aires.

será la única forma de reparto admitida, debemos centrarnos en dilucidar la posibilidad de la existencia de un régimen general y otros especiales que conviven, como ocurre en la actualidad. La experiencia nos ha enseñado que la proliferación de regímenes que contemplan diversas formas de reparto, diferentes al de la Ley 23.548, ha generado un escenario de difícil comprensión y aplicación. Insistir en esta mecánica podría conducirnos a un nuevo “laberinto” por lo que consideramos que limitar razonablemente los regímenes especiales, para aquellas ocasiones que específicamente lo ameriten, sería una sana decisión.

No obstante, en respuesta a esta cuestión, las provincias contestaron mayoritariamente en la Encuesta que corresponde admitir un régimen general, que contemple regímenes especiales. Sin embargo, también se exteriorizó la opinión minoritaria de algunas provincias que consideran que el solo debe existir un régimen único y que los regímenes especiales deben prohibirse expresamente.

b) Masa Coparticipable

En los orígenes del régimen la participación de las provincias se limitaba tan solo a los impuestos internos. Luego, se fueron incorporando al elenco otros tributos tales como el impuesto a los réditos y a las ventas.

Recién con la sanción de la Ley 20221 se plasma el concepto de “unión tributaria”²⁴, que consiste en conformar una masa de recursos a distribuir entre los partícipes del régimen, que recibirán una porción de ellos conforme a la aplicación de diversos criterios de reparto.

Entonces, a los efectos de la determinación de la masa coparticipable podemos utilizar dos criterios: enumeran en forma taxativa cuales serán los impuestos a coparticipar o hacerlo en forma general, no específica. Este último formato es el utilizado por la Ley 23548 que en su artículo 2º, dice: “La masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse...”²⁵

²⁴ Concepto desarrollado por Dino Jarach en el trabajo que elaboró a instancias del Consejo Federal de Inversiones en 1966 titulado: “Coparticipación provincial en impuestos nacionales – Régimen federal de unificación y distribución de impuestos”

²⁵ Con las siguientes excepciones: a) Derechos de importación y exportación previstos en el artículo 4 de la Constitución Nacional; b) Aquellos cuya distribución, entre la Nación y las provincias, esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación; c) 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

Al ser consultadas las provincias respecto a cómo consideraban que debía definirse la masa coparticipable, la mayoría se inclinó por la fórmula contemplada en la Ley 23548 y la posición minoritaria propuso seguir los lineamientos de la Ley 20221 o sea definir en forma taxativa los impuestos a coparticipar.

Frente a una pregunta que planteaba la posibilidad de incluir en la masa coparticipable los impuestos al comercio exterior, con la anuencia de la Nación, ninguno de los consultados respondió afirmativamente propiciando su inclusión.

c) Asignaciones Específicas

Es importante resaltar que a los efectos del Régimen de Coparticipación los recursos pueden clasificarse en:

Recursos distribuidos por el Régimen General: Son aquellos recursos que se distribuyen por aplicación de la Ley 23.548 de acuerdo con el procedimiento ya comentado, dando origen a la distribución primaria y secundaria.

Recursos distribuidos conforme a Regímenes Especiales: Corresponde a una masa de recursos que se distribuyen en forma diferente a la distribución general establecida en la Ley de Coparticipación Federal. La forma en la que se distribuyen estos recursos está dispuesta por otras leyes nacionales.

Impuestos con Asignación Específica: Estos recursos no se distribuyen. Son impuestos cuya recaudación tiene un destino particular establecido por ley en el marco del artículo 75 – inciso 3 de la Constitución Nacional; Consecuentemente su producido no forma parte de la masa coparticipable. Según el artículo 75, inc. 3 de la Constitución Nacional corresponde al Congreso: “...Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara”

Hacer un uso intensivo de impuestos con asignación específica desnaturaliza el régimen y ahueca la masa de recursos coparticipables. Es por ello, que en diversas oportunidades se ha intentado limitarlas con alguna suerte de norma reglamentaria.

vigencia se incorporarán al sistema de distribución de esta Ley; d) Los impuestos y contribuciones nacionales cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional por acuerdo entre la nación y las provincias. Dicha afectación deberá decidirse por Ley del Congreso Nacional con adhesión de las Legislaturas Provinciales y tendrá duración limitada.

La propia Comisión Federal de Impuestos (CFI)²⁶ propuso en un Proyecto de Ley de Coparticipación fijarles un límite temporal recomendando que: “estas asignaciones o afectaciones específicas no podrán exceder de un año en su vigencia, salvo prórroga expresa con igual límite temporal”²⁷

Al ser consultadas las provincias en la encuesta sobre este tema todas coincidieron en que resulta necesario limitar las asignaciones específicas y utilizarlas para casos especiales e forma excepcional y por un plazo determinado.

d) Fondo Anticíclico

Alguna parte de la doctrina observando la tendencia seguida por los diferentes niveles de gobierno de aumentar el gasto público en forma desmedida cuando aumenta la recaudación recomendaron la creación de algún mecanismo de estabilización macroeconómico.

En el Compromiso Federal de diciembre de 1999, ratificado por la Ley 25235, las partes signatarias se comprometieron a impulsar la incorporación de varios institutos “para ser tenidos en cuenta tanto en la legislación nacional y/o provincial a dictarse en el futuro”. Entre ellos se consensuaba la: “3. Creación de un Fondo Anticíclico financiado con recursos coparticipables; similar al instituido por la ley 25.152”²⁸

No obstante las opiniones doctrinarias y las normas que preveían su constitución, el Fondo Anticíclico fue sistemáticamente repudiado por las provincias. Aunque los fines que inspiraron su creación pueden haber sido loables, es claro que los gobernadores no deseaban resignar ninguna proporción de la recaudación.

e) Distribución Primaria

Corresponde a la formación de dos grupos de recursos. Uno de ellos destinado a la Nación y el otro al conjunto de las provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires²⁹.

²⁶ Nos referimos al a la Comisión Federal de Impuestos formada por los representantes de la Nación, las provincias y las CABA.

²⁷ Sistema básico de Concertación para la Coordinación, Armonización y Distribución Financiera y Fiscal. Noviembre de 1988. IEFPA

²⁸ Régimen de Convertibilidad Fiscal.

²⁹ En virtud de lo establecido por el artículo 1º del Decreto PEN 705/2003 se fija a partir del 1 de enero de 2003 la participación que le corresponde a la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, por la aplicación del Artículo 8º de la Ley N° 23.548 y sus modificaciones, en un coeficiente equivalente al

La Ley N° 23548 establece tres porcentajes de distribución³⁰: 42,34% para la Nación; 56,66 % para las Provincias y 1% para conformar los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) ³¹

En virtud de sucesivas modificaciones al régimen las provincias vieron disminuida su participación. Tomemos a modo de ejemplo la distribución del impuesto a las ganancias, segundo impuesto en importancia recaudatoria.

El sistema de pre-coparticipaciones creado por la Ley 24621³² asigna del producido del impuesto:

- 20% para ANSES
- 10% para el Fondo de Conurbano Bonaerense, con una suma máxima anual de \$ 650 Millones; el excedente, se distribuye al resto de las provincias
- 4% para las provincias –excepto Buenos Aires- en base al índice NBI (necesidades básicas insatisfechas)
- 2% para reforzar la cuenta de Aporte del Tesoro Nacional a las Provincias (ATN)

Es decir que solo el 64% se distribuye conforme los criterios de la Ley 23548 entre la Nación y las Provincias, previa detracción del 15% con destino a la ANSES, por disposición del Pacto Fiscal I del 12 de agosto de 1992.

Consultadas las Provincias a través de la encuesta que venimos comentando, respondieron en forma mayoritaria que pretendían:

- No autorizar detracciones previas a la distribución primaria
- Suprimir el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN). En caso de mantenerlo, cambiar la autoridad de aplicación.

UNO COMA CUARENTA POR CIENTO (1,40%) del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el Artículo 2° de la citada ley y sus modificaciones. Dichas transferencias se realizarán a través del BANCO DE LA NACION ARGENTINA, en forma diaria y automática.

³⁰ También se establece un dos por ciento (2%) para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: Buenos Aires 1,5701%; Chubut 0,1433%; Neuquén 0,1433% y Santa Cruz 0,1433%

³¹ ARTICULO 5° — El Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias creado por el inciso d) del artículo 3 de la presente Ley se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior, quien será el encargado de su asignación.

³² B.O.: 09/01/1996.

- Algunas provincias propusieron mantener el Fondo pero destinarlo a promover el Desarrollo Regional, intentando restablecer el Fondo de Desarrollo Regional (FDR)³³

Con referencia a la forma de calcular el reparto, la posición mayoritaria se expidió por mantener la distribución conforme a valores relativos o porcentajes. Casi por unanimidad se propuso que la distribución primaria sea actualizada periódicamente, cada 2 o cada 5 años, o en forma coincidente con el censo poblacional.

Uno de los temas que concitó la preocupación de las provincias fue el financiamiento del sistema previsional y su posible encuadre dentro de la distribución primaria, ya sea incorporándolo a la porción que corresponde a la Nación o exponiéndolo por separado como un “tercer socio” de la distribución.

f) Distribución Secundaria

Se refiere a los recursos que se distribuirán entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Según el artículo 75, inc. 2º, párrafo 3º de la Constitución Nacional: “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

El artículo 4º de la Ley nº 23.548 establece los porcentajes para el reparto entre las jurisdicciones, aunque hay que tener en cuenta la especial situación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires³⁴.

³³ La Ley 20221 impulsó la creación del Fondo de Desarrollo Regional, “al que se asegura la asignación de un tres por ciento (3%) de la recaudación total, a efectos de dar continuidad al actual régimen del Fondo de Integración Territorial”.

³⁴ Desde la Ley nº 20221 la Nación transfería a la Ciudad de Buenos Aires el 1,8% -directo-, de los recursos que recibía la Nación en la Distribución Primaria. Luego ese porcentaje se transformó en una suma fija de 157 millones a la que posteriormente se le adicionaron 50 millones más por la transferencia de algunos servicios. En virtud de lo establecido por el artículo 1º del Decreto PEN 705/2003 se le fija a partir del 1 de enero de 2003 un coeficiente de participación equivalente al 1,40% del monto total recaudado por los gravámenes establecidos en el Artículo 2º de la Ley 23.548.

La Ley 20221³⁵, antecesora de la Ley 23548, efectuaba la distribución secundaria utilizando prorrates relacionados con criterios objetivos, tales como la población, la densidad poblacional y la brecha de desarrollo que eran actualizados después de cada censo poblacional. Su artículo 3º establecía:

“La distribución entre las provincias adheridas del monto que resulte por aplicación del artículo 2º, inciso b) se efectuará de acuerdo con el siguiente criterio:

- a) Directamente proporcional a la población, sesenta y cinco por ciento (65%);
- b) En proporción per cápita a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país, siempre que la provincia no pertenezca a dicha área, veinticinco por ciento (25%); y
- c) A las provincias que no tengan densidad de población superior al promedio del conjunto de provincias, y en proporción a la diferencia entre la densidad de población de cada provincia y dicho promedio, diez por ciento (10%).

En oportunidad de la sanción de la Ley 23548 el escenario político no dio margen para una negociación transparente y consensuada y solo se logró acordar un conjunto de repartidores fijos que no se relacionan con ningún criterio objetivo actual.

En la Encuesta que venimos comentando, las provincias se expidieron como se detalla a continuación:

- Combinación de criterios redistributivos y devolutivos
- Que ninguna provincia reciba menos de lo venía recibiendo
- No hubo unanimidad respecto de quien sería el responsable de fijar los porcentajes de reparto. Las opiniones se dividieron entre el Organismo Fiscal, por delegación de la Ley Convenio, y las propias provincias
- La opinión general coincidió con la necesidad de la actualización de los porcentajes
- Se aceptó la posibilidad de aplicar criterios de eficiencia

³⁵ La Ley 20221 de marzo de 1973 estuvo vigente con sucesivas prórrogas hasta 1987.

- Se admitió la implementación de un sistema de premios y castigos simétricos (incluida la Nación). Se plantearon reparos en cuanto a la elección de los parámetros que deberían tenerse en cuenta en la conformación de este sistema.

En este caso el Poder Ejecutivo Nacional también emitió su opinión³⁶. Propuso que las jurisdicciones acuerden, entre ellas, la forma de distribución. Agregó que acepta que es necesario terminar con las pre-coparticipaciones, ya que complican el sistema. También expresó que durante la transición sería conveniente aplicar la nueva modalidad de reparto solo a la porción de incremento de la recaudación. Además, reconoce que no son buenas las bases estadísticas disponibles al momento de contestar la Encuesta. (Año 2000).

g) Cláusula de Garantía

La Ley 23.548 incluye en su texto³⁷ una cláusula que le garantiza a las provincias un piso de recursos. Establece en su artículo 7º: “El monto a distribuir a las Provincias, no podrá ser inferior al 34% (treinta y cuatro por ciento) de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la administración central tengan o no el carácter de distribuibles por esta ley”.

El artículo antes citado se complementa con el siguiente: “ A los efectos del artículo 7º de la presente ley, la Contaduría General de la Nación determinará antes del 15 de febrero del año siguiente, si se ha distribuido un monto equivalente al porcentual garantizado por el mecanismo del mencionado artículo, en función de la recaudación efectiva del ejercicio fiscal vencido”. (Artículo 20)³⁸.

³⁶ El documento “Encuesta” fue remitido por la Comisión Federal de Impuestos del Senado de la Nación al conjunto de las provincias y a la Nación. Casi todas las provincias respondieron a las preguntas propuestas y efectuaron la devolución del documento cumplimentado. Conforme a la información que hemos podido recabar, la Nación solo dio su opinión respecto de la distribución secundaria.

³⁷ Es la primera Ley de Coparticipación que contempla una cláusula de garantía

³⁸ El 27 de febrero de 2002 la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires suscribieron el "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", ratificado por la Ley 25.570. El artículo 4º del mencionado Acuerdo dice: “Las partes acuerdan dejar sin efecto todas las garantías sobre los niveles a transferir por el Gobierno Nacional correspondientes a los regímenes comprendidos en los artículos precedentes”. En consonancia con lo expuesto, la Nación interpreta que la garantía del artículo 7º de la Ley n° 23548 ha quedado sin efecto.

Fundamenta la existencia de esta garantía la necesidad de asegurarle a las provincias que la Nación no descuidará la recaudación de recursos coparticipables por hacer un uso intensivo de instrumentos tributarios que no se coparticipan (derechos al comercio exterior)

En este punto y con relación a la Encuesta, las provincias han manifestado tres posturas:

- Que la Cláusula de Garantía se transforme en un monto fijo³⁹
- Que la Cláusula de Garantía sea un porcentaje de los recursos:
 - No menor al 50% de los recursos coparticipables
 - No menor al 40% de todos los recursos, coparticipables o no
- Que la Cláusula de Garantía sea un porcentaje y que en la base de cálculo no se incluyan los aportes y contribuciones al sistema de seguridad social

h) Organismo Fiscal Federal

El artículo 75º inciso 2 de la Constitución Nacional, reformada en 1994, establece: “Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determina la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición”.

De lo expuesto en el párrafo precedente surge la necesidad de analizar en profundidad cuales fueron los objetivos que inspiraron a los constituyentes para incluir al organismo fiscal federal, en el remozado texto constitucional. Para ello resulta de suma utilidad revisar los antecedentes de los debates que se produjeron en el seno de la Convención Nacional Constituyente de 1994, tarea que excede al alcance de este trabajo.

No obstante, es importante resaltar que delimitar las misiones, funciones y competencias del organismo fiscal federal es de fundamental importancia para todos los actores del régimen.

Surgen alrededor de este tema diversos interrogantes: La Comisión Federal de Impuestos (CFI) del artículo 10º de la Ley 23548 ¿es el mismo organismo fiscal federal contemplado en la Constitución Nacional? En todo caso, ¿coexistirá más de un organismo encargado de tutelar el sistema de

³⁹ En forma similar a las sumas fijas acordadas en los Pactos , Compromisos y Acuerdos Federales

coordinación fiscal entra la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires? En el supuesto que el Organismo Fiscal Federal difiera de la CFI ¿cómo sería su composición y cuáles serían sus funciones?

Consultada las provincias al respecto, en general, se pronunciaron por la constitución de un organismo fiscal federal similar a la Comisión Federal de Impuestos (CFI), con funciones y facultades ampliadas, que aborde la tutela y el control de un verdadero sistema de coordinación financiera y fiscal, superador de un mero régimen de reparto de recursos.

Palabras finales

En diciembre de 2016 se cumplirán 20 de años de morosidad en el acatamiento de la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución Nacional, reformada en 1994, que establecía que antes de finalizar el año 1996 debía sancionarse un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos de conformidad con las pautas establecidas en el inciso 2) del artículo 75.

El Régimen Transitorio de Distribución entre la Nación y las Provincias de la Ley N° 23548 debía regir desde el 1 de enero de 1988 hasta el 31 de diciembre de 1989 (artículo 15º). La posibilidad de prorrogarlo automáticamente, ante la inexistencia de un régimen sustitutivo, lo ha convertido en el más permanente de todos los regímenes conocidos desde 1935.

En el convencimiento de que en el corto plazo deberá tratarse un nuevo y superador sistema de coordinación fiscal entre los distintos niveles de gobierno de Argentina, nos propusimos elaborar instrumentos que pudieran ser de utilidad a la hora de tomar decisiones.

En virtud del tiempo transcurrido desde la Reforma Constitucional estimamos que podría resultar de interés revisar las “Pautas de Procedimiento y Principios Básicos para la sanción de la nueva ley- convenio”, que emanan de la Constitución Nacional. Con los requisitos relevados hemos construido una herramienta a la que denominamos “Checklist” o “lista de comprobación de los principios básicos y pautas de procedimiento que la Constitución Nacional” Esta herramienta⁴⁰ nos ayudará a reducir los errores y a asegurar la consistencia y precisión en la realización de la tarea, a la hora de examinar los anteproyectos que intenten tomar estado parlamentario.

Además, en la segunda parte del trabajo analizamos la Encuesta elaborada durante 2002 por la Comisión Federal de Impuestos del Senado de la

⁴⁰ Se adjuntará el Formulario “Checklist” propuesto para facilitar su utilización

Nación y adjuntamos su versión original como Anexo a este documento⁴¹.

El elenco de preguntas diseñadas por los especialistas y las respuestas que dieron, oportunamente, las provincias nos proporcionan un elemento de suma utilidad que, transportado a la actualidad, nos permitirá vislumbrar cuales podrían ser las posiciones que asumirían los actores ante la eventualidad de sancionarse un nuevo régimen de coparticipación.

⁴¹ También se encuentra disponible en el libro titulado: Elementos para la Discusión de una nueva ley convenio de Coparticipación Federal de Impuestos. H. Senado de la Nación. Comisión de Coparticipación Federal de Impuestos. Imprenta del Congreso de la Nación. Mayo de 2001. Ciudad de Buenos Aires.

Checklist

“Checklist” para la sanción de un nuevo

Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos

Pautas de Procedimiento y Principios Básicos que emanan del

Artículo 75º inciso 2) de la Constitución Nacional

El anteproyecto bajo análisis: ¿Cumple con las siguientes pautas y principios básicos?	SI	NO
Surge de Acuerdos Previos		
Se propone como una Ley Convenio		
Instituye regímenes de coparticipación		
Establece al Senado como Cámara de origen		
Hay mayoría absoluta en cada una de las Cámaras		
Está ratificado por las Legislaturas locales		
Define con claridad la masa coparticipable		
Enuncia taxativamente que recursos no serán coparticipables		
Establece la distribución automática de los fondos		
Define con claridad que jurisdicciones participarán de la distribución primaria		
Relaciona en forma directa a la distribución primaria con las competencias, servicios y funciones de cada nivel de gobierno		
Define con claridad que jurisdicciones participarán de la distribución secundaria		
Fija criterios objetivos de reparto basados en la equidad y la solidaridad brindando igualdad de oportunidades para los habitantes del todo el país		
Prevé que la transferencia de competencias, servicios y funciones debe ir acompañada de la correspondiente transferencia de recursos		
Establece la integración de un Organismo Fiscal Federal		
Fija con claridad las misiones y funciones del Organismo Fiscal Federal		

Encuesta

B) FORMULARIO DE ENCUESTA

Bases

En orden a la confección del presente documento–encuesta se consideró el mandato contenido en el artículo 75, inciso 2º, y concordantes de la Constitución Nacional, así como los siguientes antecedentes:

- ↪ Proyecto de Ley de Coparticipación Federal de Impuestos, elaborado por la Comisión Federal de Impuestos (1998).
- ↪ Compromiso Federal (6/12/99).
- ↪ Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal (17 y 20/11/00).
- ↪ Proyectos presentados ante el Congreso Nacional.
- ↪ Propuesta de reforma del Régimen de Coparticipación elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional (1999).
- ↪ Leyes 23548 y 20221.
- ↪ Pactos Fiscales I y II.
- ↪ Otras propuestas.

Para expresar su opinión

Por favor, haga un círculo alrededor de la letra correspondiente a la opción seleccionada, o una cruz en el casillero escogido, a efectos de facilitar la tabulación de la encuesta.

En el caso de algunas alternativas, puede expresar su opinión con más de una respuesta. De tal manera, el cuadro correspondiente lleva al tope la advertencia de “*opiniones múltiples*”.

Algunas cuestiones admiten opiniones no previstas en los cuadros, de modo tal que, al pie de éstos, encontrará el espacio para responder a su gusto, a continuación de la palabra “*Otras*”. Si no le alcanzara ese espacio reservado para responder, continúe al reverso de la página, consignando el número de la pregunta.

Cuestiones Estructurales

I) B 1. Extensión y Conformación del Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos (CoFe):

B. ¿Cómo debe caracterizarse la estructura básica del sistema?

Sólo debe dictarse una LEY–CONVENIO de Coparticipación, limitada a consagrar un nuevo sistema de distribución de los recursos recaudados por la Nación en función de la delegación previa realizada por las Provincias (<i>respondiendo estrictamente al mandato constitucional, art. 75, inc. 2º</i>).	A
Debe crearse un Sistema Federal de Coordinación Financiera y Fiscal.	B

2. Si seleccionó la opción B: De crearse un Sistema Federal de Coordinación Financiera y Fiscal, ¿cuáles debieran ser sus objetivos?

Opiniones múltiples

Acordar la transparencia en la información fiscal recíproca de todos los fiscos.	
Coordinar la utilización del crédito público, nivel de endeudamiento y programación de las amortizaciones de las distintas jurisdicciones provinciales.	
Coordinar los sistemas nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de presupuesto, ingresos y gastos.	
Coordinar los niveles de gasto público en relación con las competencias, servicios y funciones de las jurisdicciones y su correspondencia con los respectivos recursos.	
Racionalizar, perfeccionar e integrar la administración tributaria de las distintas jurisdicciones.	
Determinar y controlar la acción de los organismos recaudadores nacionales, provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.	

OTRAS (por favor, especifique):.....

3. ¿A través de qué instrumento legal se debería crear el Sistema Federal de Coordinación Financiera y Fiscal?

La misma Ley–convenio de Coparticipación Federal de Impuestos.	A
Otra Ley–convenio.	B
Otro tipo de instrumento legal (por favor, especifique cuál):.....	C

4. Si respondió “otra Ley–convenio” u “otro tipo de instrumento legal”: ¿cuándo estima que debieran tratarse dichos instrumentos?

Previamente a la sanción de la Ley–convenio de Coparticipación Federal	A
En conjunto con la Ley–convenio de Coparticipación Federal	B
Posteriormente a la Ley–convenio de Coparticipación Federal	C

A.II) EL FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA PÚBLICO NACIONAL DE PREVISIÓN

1. Desde 1992, por acuerdo de la Nación con las Provincias, se detraen recursos de la MASA COPARTICIPABLE para destinarlos al financiamiento del SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL. Asimismo, se encuentran afectados específica y parcialmente los impuestos nacionales coparticipables, con la misma finalidad. Partiendo del presupuesto de que los beneficios previsionales deben pagarse: ¿en qué instrumento debería ordenarse efectuar la afectación de recursos de la masa coparticipable para ese fin?

En la Ley–convenio de Coparticipación Federal.	A
--	---

En otra Ley–convenio, reconociendo la parte que corresponda pagar y afectando, si correspondiere, un porcentaje de la masa coparticipable.	B
--	---

2. Si consideró que el financiamiento del sistema público nacional de previsión debe ordenarse dentro de la Ley–convenio de Coparticipación Federal: ¿qué aspectos del financiamiento debe contemplar dicha Ley?

Incorporar el SUSS en la distribución primaria (“ <i>tercer socio</i> ”)	A
Financiar con una detracción previa a la integración de la masa coparticipable	B
Financiar mediante asignaciones específicas de recursos	C
Financiar mediante un tratamiento especial, que se incluirá dentro de alguna cláusula transitoria del régimen de coparticipación	D

Si seleccionó “*Financiar mediante asignaciones específicas de recursos*” por favor, indique cuáles asignaciones.....

3. ¿Qué se debería hacer con los aportes patronales jubilatorios?

Deben ser incorporados a la masa coparticipable como un impuesto más, en la hipótesis de que el financiamiento del sistema público nacional de previsión es un problema común de Nación y Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires	A
No deben incorporarse a la masa coparticipable.	B

4. Si respondió que los aportes patronales deben incorporarse a la masa coparticipable: ¿cómo deberían considerarse?

Como recursos propios de la Nación y como parte del financiamiento del sistema de jubilaciones de reparto, del cual aquella es responsable.	A
Como recursos propios de la Nación, pero calculando el costo de los déficits de las cajas provinciales transferidas y reconociendo a la Nación un porcentaje compensatorio.	B

OTRAS (*por favor, especifique*):.....

5. ¿Cómo deberían equipararse las situaciones asimétricas entre las Provincias que transfirieron a la Nación sus cajas previsionales y las que no lo han hecho (*pagan su propio déficit y el del conjunto*)?

Todas las provincias deberían transferir sus cajas para la consolidación de un sistema único.	A
Las provincias que no transfirieron sus cajas deberían adecuar sus legislaciones a la nacional, adhiriendo a la ley 24.241 a efectos de que sus déficits sean compensados con recursos provenientes del mismo fondo que actualmente financia a las transferidas.	B

OTRAS (*por favor, especifique*):.....

A. III) LAS ASIGNACIONES ESPECÍFICAS DEL ARTÍCULO 75, INCISO 3º, DE LA C.N.

¿Cómo se deberían contemplar las ASIGNACIONES ESPECÍFICAS previstas en el art. 75º,

inc. 3, de la C. N., en la Ley–convenio de Coparticipación Federal para evitar que la distribución acordada pueda ser alterada mediante este instrumento?

Opiniones múltiples

Sin limitaciones	A
Limitando el porcentaje asignable	B
Limitando el tiempo de asignación	C
Limitando el destino de la asignación	D

OTRAS (por favor, especifique):.....

B) ELEMENTOS DEL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS

I. EXISTENCIA DE UNO O VARIOS REGÍMENES DE DISTRIBUCIÓN

Organizar un régimen único que prohíba expresamente los regímenes especiales	A
Organizar un régimen general, sin mención de regímenes especiales	B
Organizar un régimen general que contemple regímenes especiales	C

Otras: (por favor, especifique).....

MASA COPARTICIPABLE

1. ¿Cómo debería integrarse la MASA COPARTICIPABLE?

Incluyendo todos los impuestos actuales y futuros que recaude la Nación, exceptuando los del comercio exterior (arts. 4º y 75, inc. 1º, de la C.N.)	A
Incluyendo el universo de los recursos fiscales, consignando las excepciones (Ley 23.548).	B
Enumerando taxativamente los tributos y abarcando los que en el futuro sancione el Congreso Nacional. (Ley 20.221)	C

2.– Inclusión de otros y/o nuevos recursos no contemplados:

Considera que los aportes patronales jubilatorios debieran ser incorporados a la masa como un impuesto más, en la hipótesis que el financiamiento del Sistema Previsional se estima un problema común a la Nación y a las Provincias.	A
Considera que los aportes no deberían incorporarse a la masa coparticipable.	B

Si opinó que Sí deberían incorporarse a la masa:

¿Deben considerarse los aportes patronales como recursos propios de la Nación y como parte del financiamiento del sistema de jubilaciones de reparto, del cual la Nación es responsable?	A
¿O deben considerarse recursos propios de la Nación, pero calculando el costo de los déficits de las cajas Provinciales transferidas y reconociendo a la Nación un porcentaje compensatorio?	B

Otras propuestas (<i>especificar</i>)	C
---	---

3. ¿Cuál debería ser el criterio de distribución de la MASA COPARTICIPABLE?

Distribuir lo devengado.	A
Distribuir lo recaudado.	B
Distribuir un promedio móvil de los últimos 24 o 36 meses.	C
Crear, además. Un fondo anticíclico federal con la diferencia entre los montos de la recaudación efectiva mensual y la que surja del promedio móvil mensual de la recaudación efectiva de los últimos 24 o 36 meses.	D

OTRAS (*por favor, especifique*).....

III. DISTRIBUCIÓN PRIMARIA

1. ¿Deberían permitirse detracciones a la MASA COPARTICIPABLE, previo a la distribución primaria?

Opiniones múltiples

No deben permitirse	A
Deben permitirse con un tope	B
Deben permitirse sólo para situaciones de excepción y por tiempo determinado	C
Deben permitirse sólo para conformar un fondo	D
Deben permitirse sólo para los gastos operativos del Estado Nacional por recaudación de los recursos que la integran	E

OTRAS (*por favor, especifique*):.....

2. ¿Deberían permitirse detracciones sobre la coparticipación correspondiente a las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires?

Opiniones múltiples

Ninguna detracción	A
Sólo en el caso especial de la creación de un fondo de solidaridad interprovincial	B
Sólo en el caso especial de la constitución de un fondo a ser distribuido en forma igualitaria entre todas las jurisdicciones	C
Sólo en el caso especial de la creación de un fondo de estabilización de las finanzas provinciales	D
Sólo en el caso especial de la creación de un fondo para estimular la recaudación de los gobiernos provinciales	E
Deberían permitirse otras detracciones, además de las especiales ya puntualizadas	F

3. ¿Qué debería hacerse con el actual Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias?

Debería mantenerse (especificar en qué condiciones)	A
Debería suprimirse	B

4. ¿Qué debería hacerse con la cláusula de garantía?

Debería eliminarse	A
Debería fijarse un porcentaje de la recaudación como garantía (<i>Ley 23.548</i>) (En caso afirmativo, si debería calcularse sobre el total de los recursos recaudados por el Estado Nacional o solamente sobre los coparticipables)	B
Debería fijarse un monto determinado como garantía (<i>Compromiso Federal</i>)	C

OTRAS (*por favor, especifique*):

5. ¿Cómo debería determinarse la distribución primaria, teniendo en cuenta que deben contemplarse las competencias, servicios y funciones, según la C.N.?

Mediante valores relativos o porcentajes (v.gr. Leyes 20.221, 23.548)	A
Mediante valores absolutos o montos determinados (v.gr. Distribución promedio verificada en determinados períodos, o montos fijos)	B

OTRAS (*por favor, especifique*):.....

6. Tanto se trate de porcentajes o montos determinados, ¿deberían actualizarse periódicamente? ¿Con qué frecuencia?

No deberían actualizarse.	A
Deberían actualizarse cada dos años	B
O, cada tres años	C
O, cada cuatro años	D
O, cada cinco años	E
O, coincidiendo con los Censos Nacionales de Población y Vivienda	F

OTRAS (*por favor, especifique*):.....

IV. DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA

1. ¿A quiénes debería transferir la Nación los fondos coparticipables?

Exclusivamente a cada una de las jurisdicciones provinciales y Ciudad Autónoma de Buenos Aires	A
La parte que corresponda a los municipios, mediante transferencias directas a ellos.	B

OTRAS (*por favor, especifique*):.....

2. ¿Quién debería fijar los porcentajes de distribución secundaria?

Los fiscos contratantes, mediante la propia Ley–convenio de Co.Fe.	A
--	---

Por delegación efectuada en la Ley–convenio, el Organismo Fiscal Federal, con base en los indicadores adoptados en aquella.	B
---	---

3. ¿Qué criterios deberían adoptarse para establecer los porcentajes de distribución secundaria?

Devolutivos (se devuelve en proporción a lo que cada provincia aporta a la masa coparticipable)	A
Redistributivos (se compensan las distintas capacidades tributarias)	B
Una combinación de ambos	C

OTRAS (por favor, especifique):.....

4. Si seleccionó el criterio de redistribución o la combinación de ambos: ¿con la base de cuáles indicadores deberían fijarse los porcentajes de distribución secundaria?

Opiniones múltiples

Población	
Producto Bruto Interno	
Tasa de desempleo	
Calidad de las viviendas	
Educación	
Población con necesidades básicas insatisfechas	
Eficiencia recaudatoria	
Distribución geográfica del gasto nacional	
Condiciones geográficas	
Condiciones ecológicas	
Recursos de cada jurisdicción	

OTRAS (por favor, especifique):

5. ¿Deberían actualizarse los porcentajes de distribución secundaria? En caso afirmativo, ¿con qué periodicidad?

No deberían actualizarse.	A
Deberían actualizarse cada dos años	B
O, cada tres años	C
O, cada cuatro años	D
O, cada cinco años	E
O, coincidiendo con los Censos Nacionales de Población y Vivienda	F

OTRAS (por favor, especifique):.....

6. ¿Deberían considerarse los niveles de eficiencia en cuestiones como gestión financiera y tributaria, nivel de gasto corriente, productividad del gasto, sistema de participación a municipios, inversión pública, etc.?

SI	NO
----	----

7. En caso afirmativo, mediante qué mecanismos?

A través de un sistema de premios	A
A través de un sistema de castigos	B
A través de un sistema de premios y castigos	C

C) OBLIGACIONES EMERGENTES DEL SISTEMA DE ESTA LEY

1. ¿cuáles deberían ser las obligaciones del sistema de coparticipación federal?

Las que fija el Capítulo 2 de la Ley 23.548	A
Suministrar al público toda la información fiscal, incluyendo la de nivel municipal	B
Suministrar al público toda la información fiscal, excluyendo la de nivel municipal	C

OTRAS (por favor, especifique):.....

2. ¿Cuáles deberían ser las obligaciones del Gobierno Nacional?

Opiniones múltiples

Análogas a las de la Ley 23.548 (art. 12)	
Evitar la evasión de los tributos que integran la masa coparticipable	
Recaudar los tributos nacionales coparticipados creados y a crearse, exclusivamente en moneda de curso legal	
Asegurar que la Administración Federal de Ingresos Públicos entregue diariamente al sistema federal de coordinación financiera y fiscal (<i>en caso de organizarse éste</i>) la información sobre recaudación que suministra a la Secretaría de Hacienda de la Nación	
Efectuar las transferencias por medio del Banco de la Nación Argentina para que a su vez transfiera a la entidad y plaza que las jurisdicciones le indiquen, de manera automática, diaria y gratuita, el monto de recaudación que les corresponda.	
No establecer gravámenes análogos a los provinciales.	
No efectuar retención alguna sobre los importes correspondientes a las jurisdicciones adheridas sin autorización previa de éstas documentada por escrito	

OTRAS (por favor, especifique):

3. ¿Cuáles deberían ser las obligaciones de las Provincias?

Las fijadas en la Ley 23.548	
------------------------------	--

Aprobar por ley local la Ley–convenio de Coparticipación Federal en el plazo de 180 días	
Aprobar por ley local la Ley–convenio de Coparticipación Federal en otro plazo (por favor, especifique el plazo):.....	

OTRAS (por favor, especifique):.....

4. ¿Cuál debería ser el plazo de vigencia del régimen?

7 años	A
5 años prorrogable automáticamente por igual plazo mientras no se sancione un régimen que lo sustituya	B
Otro (por favor, especifique):.....	C

D) ÓRGANO DE APLICACIÓN Y CONTROL DEL SISTEMA DE COPARTICIPACIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS. EL ORGANISMO FISCAL FEDERAL

1.– ¿CUÁNTOS ORGANISMOS DEBERÍAN FORMAR EL SISTEMA DE COORDINACIÓN FINANCIERA Y FISCAL (EN CASO DE CONSAGRARSE ÉSTE)?

Un solo organismo	A
Dos o más organismos	B

2. Si contestó “Dos o más organismos” ¿cuáles deberían ser?

Opiniones múltiples

Uno específico de control y fiscalización del sistema de Co.Fe.	
Uno para la coordinación y gestión del Sistema de Coordinación Financiera y Fiscal. CONSEJO FEDERAL DE COORDINACIÓN ECONÓMICA Y FISCAL	
Uno con facultades de coordinación de los organismos recaudatorios nacionales, provinciales, municipales, etc. CONSEJO FEDERAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	

OTRAS (por favor, especifique):.....

3.– Cómo debería diseñarse el Organismo Federal Fiscal que prevé la Constitución Nacional?

En base a la actual Comisión Federal de Impuestos, con idénticas facultades.	A
Idem, con facultades ampliadas.	B
Un nuevo ORGANISMO FISCAL FEDERAL	C

Si eligió “Un nuevo Organismo Fiscal Federal”, por favor consigne las razones de su elección:.....

4. ¿Qué funciones debería tener el Organismo Fiscal Federal, en cualquier caso?

Opiniones múltiples

Las de la actual COMISIÓN FEDERAL DE IMPUESTOS	
--	--

Coordinación financiera y fiscal	
Fijar y/o actualizar los porcentajes de distribución secundaria.	
Control de los organismos recaudadores (AFIP, ANSES, DGR, DGA, BNA, otros Bancos, organismos públicos recaudadores o centralizados del sistema)	
Reglamentación y administración del Fondo de ATN (en caso de existir)	
Aplicación de sanciones pecuniarias	

OTRAS (por favor, especifique):

5. ¿Cómo debería componerse el organismo?

Un titular por jurisdicción, cada uno con derecho a un voto y con un suplente	A
Otra composición.	B

Si escogió otra composición, (por favor, especifique):.....

6. ¿Cómo deberían sufragarse sus gastos?

Deduciéndose de la masa coparticipable, antes de la distribución primaria	A
Deduciéndose a los fiscos, en proporción igual a los porcentajes que les corresponden en virtud del régimen general	B

OTRAS (por favor, especifique).....

7. ¿Qué funciones debería cumplir el Banco de la Nación Argentina?

Respuestas múltiples

Continuar como agente financiero del sistema	A
Con las funciones fijadas por la Ley 23.548	B
Efectuar transferencias gratuitas en forma diaria y automática	C
Efectuar transferencias onerosas en forma diaria y automática	D
Efectuar retenciones	E
No efectuar retenciones, salvo autorización documentada por escrito, emanada del Organismo Fiscal Federal y/o de los fiscos interesados	F
Implementar un sistema electrónico de información que permita, en tiempo real, a las jurisdicciones adheridas, la consulta inmediata y permanente relativa a los importes ingresados, los conceptos correspondientes, los impuestos distribuidos y su destino.	G

OTRAS (por favor, especifique).....

E) CONSIDERACIONES FINALES: (Si desea formularlas).

Universidad Nacional de Córdoba
Facultad de Ciencias Económicas
Licenciatura en Economía

Informalidad laboral, insuficiencia de ingresos y políticas
para enfrentar contingencias sociales: Un análisis de la
Asignación Universal por Hijo en Argentina

Autor

MARÍA LAURA CAULLO

Director

MAG. MARCELO LUIS CAPELLO

Diciembre, 2014



1. Introducción	3
2. Los sistemas de seguridad social en América Latina y políticas impulsadas para la extensión de cobertura del régimen	4
3. En Argentina: El caso de la Asignación Universal por Hijo y Embarazo	5
4. El rol de los incentivos respecto a la protección social.....	7
5. Enfoque Metodológico.....	8
6. Resultados obtenidos	12
7. Conclusión	17
8. Referencias.....	19

Índice de Gráficos

Gráfico N°1 Efecto de la AUH sobre la probabilidad de formalización	13
Gráfico N°2: Efecto de la AUH sobre la probabilidad de formalización según género y rango etario.....	14
Gráfico N°3: Evolución nominal y real del valor monetario de la Asignación Universal por Hijo...	15
Gráfico N°4: Efecto de la brecha entre CBT y valor nominal de AUH sobre la probabilidad de formalización.....	16
Gráfico N°5: Efecto de la brecha entre CBT y valor nominal de AUH sobre la probabilidad de formalización según género y rango etario	17

Índice de Tablas (sección Anexo)

Tabla N° 1: Evaluación del efecto de la AUH sobre la probabilidad de formalización laboral sobre individuos inicialmente informales, desocupados o inactivos	21
Tabla N° 2: Evaluación del efecto de la AUH sobre la probabilidad de transitar hacia la informalidad laboral dada una condición inicial laboral formal	21
Tabla N° 3: Evaluación del efecto de la AUH sobre la probabilidad de formalización laboral sobre individuos inicialmente informales, desocupados o inactivos según género - Jóvenes 18 a 35 años	22
Tabla N° 4: Evaluación del efecto de la AUH sobre la probabilidad de formalización laboral sobre individuos inicialmente informales, desocupados o inactivos según género – Adultos de 36 a 70 años	22

1. Introducción

Los sistemas de seguridad social en Argentina, al igual que en la mayoría de países latinoamericanos, se han basado históricamente en la idea de que los beneficios sociales destinados al hogar vienen atados a los beneficios laborales otorgados por dichos regímenes, transformando al empleo formal en la puerta de entrada a la cobertura. Esto implica el riesgo de que importantes poblaciones queden desprotegidas del sistema por no poder acceder al empleo formal.

De esta forma, Bertranou (2002) expresa que la protección se logra a través de regímenes de naturaleza contributiva que siguen los modelos tradicionales de seguro social. A pesar de esto, en la mayoría de los países, aún en aquellos con sistemas de protección social más avanzados, una significativa proporción de trabajadores y sus familias llevan a cabo actividades informales o fuera del alcance de la seguridad social tradicional por lo que la protección depende de programas de naturaleza no contributiva y políticas asistenciales.

Frente a este escenario, los países de la región han implementado programas de transferencias de ingresos focalizados en la población pobre, generalmente compuesta por trabajadores informales o desocupados.

Sobre esto, existen diversos artículos recientes que intentan demostrar la posibilidad de impulsar reformas que podrían extender la cobertura social entre estos hogares. Por ejemplo, en UNDP (2010) se reflexiona acerca de 18 alternativas de reforma sobre la seguridad social, incluida la extensión de asignaciones familiares ocurrida en Argentina mediante la Asignación Universal por Hijo (AUH) y por Embarazo (AUE), en los años 2009 y 2011 respectivamente. Van Ginneken (2002) aporta un análisis similar para países en desarrollo.

Por otra parte, Bérgho y Cruces (2011) resaltan la trascendencia de considerar los incentivos de los trabajadores al momento de instrumentar políticas ligadas a los sistemas de seguridad social. Es así como, los incentivos debieran ser considerados en el diseño de toda política asociada al mercado de trabajo y los sistemas de protección social.

Al respecto, es claro que los individuos y sus familias tendrán cierta valoración positiva sobre los beneficios laborales y no laborales del trabajo formal. No obstante, en los países en desarrollo se observa que existe un alto nivel de informalidad laboral, generalmente ligado a rasgos intrínsecos de la persona informalizada (como por ejemplo, menores niveles de acumulación de capital humano que restringen su conjunto de oportunidades laborales) y del ámbito productivo en que éstos se insertan (típicamente empresas de reducido tamaño, menor antigüedad y posicionamiento, etc.). A este contexto, se añade un esquema de transferencias no condicionadas sobre poblaciones excluidas del empleo formal que fue generalizado en la región latinoamericana y podría, eventualmente, actuar en detrimento de los incentivos a la participación laboral en entornos formales.

En este sentido el trabajo pretende aportar a la literatura que observa el rol de tales incentivos, examinando el potencial impacto sobre la formalidad laboral del programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de Argentina.

En consecuencia, el objetivo general del trabajo es testear si existe un sesgo pro-informalidad en el acceso a la Asignación Universal por Hijo (AUH) según distintos rangos etarios y por condición de género, analizando la trayectoria inicial y final del individuo beneficiario respecto al mercado de trabajo (informal, desocupado o inactivo), antes y después del otorgamiento de la prestación; y contrastando estos resultados con los observados para un conjunto de individuos comparable con los primeros.

El presente trabajo se estructura de la siguiente manera: en la sección que sigue se describe la estructura de los Sistemas de Seguridad Social en América Latina con una recorrida por los principales autores que han abordado estos temas en el marco de la experiencia internacional. La tercera sección se destina a presentar el programa de Asignación Universal por Hijo y Embarazo implementado en Argentina, con sus principales vicisitudes. Luego, la cuarta sección introduce al análisis de la trascendencia de los incentivos respecto a la protección social, en materia de formalización laboral. En la quinta sección, se encuentra plasmada la estructura metodológica seguida en el presente estudio, detallando el enfoque econométrico y las fuentes de información utilizadas para las estimaciones. Por su parte, la sexta sección se dedica a presentar los resultados obtenidos y en base a los mismos, la séptima y última sección presenta las conclusiones del trabajo. Finalmente, se detalla la bibliografía consultada y aquellas principales referencias académicas sobre la asignatura.

2. Los sistemas de seguridad social en América Latina y políticas impulsadas para la extensión de cobertura del régimen

Los programas de transferencias monetarias condicionadas han sido aclamados como un nuevo paradigma en la política social en América Latina, y su influencia se ha extendido más allá de la región (Alzua, Cuces y Ripani, 2009).

En este sentido y como su nombre lo indica, los programas de transferencias monetarias condicionadas transfieren recursos a los hogares beneficiarios sujetos a una serie de condiciones. Más específicamente, Antón, Hernández y Levy (2012) indican que estas transferencias en efectivo están condicionadas a niveles mínimos de utilización de los servicios de salud y educación, en general, por los niños del hogar. Los requisitos típicos incluyen la matrícula y asistencia efectiva a las escuelas (por ejemplo, en el programa Bolsa Familiar de Brasil se requiere una tasa de asistencia mínima del 85% y una restricción similar se aplica en el programa Oportunidades de México).

En tanto, los programas que tienen un componente de salud también pueden requerir que los niños hagan visitas regulares a un centro sanitario y reciban todas las vacunas necesarias, adicionalmente suele exigirse que mujeres que transiten embarazos y madres lactantes mantengan un número predeterminado de citas en los hospitales locales o que deban asistir a sesiones informativas sobre higiene y nutrición.

La evidencia ha probado que estos programas cumplen un importante rol en reducir la pobreza y la desigualdad en el corto plazo, sugiriendo algunos efectos positivos hacia el largo plazo (por cuanto

suelen fomentar la acumulación de activos y capital humano por parte de los hogares más vulnerables).

En esta línea, una publicación realizada por Naciones Unidas para el año 2010 en el marco del *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* (UNDP), evalúa y analiza en detalle programas como: la Asignación Universal por Hijo en Argentina, la Renta Dignidad en Bolivia, Bolsa Familia y el Programa de Seguro Social Rural en Brasil, el Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia y los programas de la Secretaría de Desarrollo Social de México, entre otros.

Entre los aspectos destacados por UNDP sobre dichos programas se encuentra el hecho de que el programa de Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina alcanza una cobertura del 85% de los niños, con un impacto significativo sobre la reducción de la pobreza (-22%) y la pobreza extrema (-42%); con resultados positivos sobre la distribución del ingreso (en promedio, los ingresos de los hogares pobres se incrementaron en un 30%).

Por otra parte, se destaca que el programa Bolsa Familia de Brasil alcanza el 25% de la población, habiendo incidido en la reducción de la brecha de la pobreza en un 12% entre 2001 y 2005, un tercio de la disminución en la desigualdad de ingresos ocurrida a lo largo de la última década.

Asimismo, el programa Oportunidades de México, al igual que el programa mencionado anteriormente, alcanza una cobertura semejante al 25% de la población, con efectos positivos sobre la educación en las zonas rurales (incluyendo aumento de logros); la salud (incluyendo aumento de chequeos médicos preventivos, 11% de reducción de la mortalidad materna y reducción del 2% de la mortalidad infantil) y la nutrición (incluyendo aumentos en la altura absoluta de los niños y en el aumento del consumo total de alimentos de las familias).

3. En Argentina: El caso de la Asignación Universal por Hijo y Embarazo

En el análisis de los llamados programas de transferencias monetarias condicionadas, vale la pena destacar que en Argentina típicamente se ha recurrido a este tipo de acciones de política para enfrentar un contexto de emergencia económica y/o social. Entre ellos, los dos principales ejemplos fueron el Plan Trabajar, impulsado durante 1996 y en el contexto de crisis externas, y el Plan Jefes y Jefas de Hogar, implementado a inicios del año 2002 para aliviar los efectos de la profunda crisis económica ocurrida para entonces.

Atendiendo a la indeclinable informalidad laboral y luego de haber atravesado los peores efectos de la crisis financiera internacional durante 2009, hacia el mes de octubre se creó la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social mediante el Decreto P.E.N. 1602/09, otorgando la extensión del beneficio de las asignaciones familiares a los hijos no cubiertos hasta ese momento por el régimen vigente (ley 24.714 de 1996).

Según MECON (2009), cuando se realiza la comparación regional, la AUH resulta ser el programa de transferencia de ingresos más ambicioso de Latinoamérica. Para 2009 se preveía que el mismo implicaría un estipendio equivalente a 0,58% del PIB, mientras que programas de similares

características como el Bolsa Familia de Brasil o el plan Oportunidades de México alcanza a 0,37% y 0,31%, respectivamente.

La AUH propuso una política social que tuvo por objetivo garantizar un ingreso mínimo destinado a aquellos hogares con niños a cargo que se encontraban excluidos de las asignaciones familiares percibidas por los trabajadores formales, situación que incluye el caso de padres con empleos informales, cuentapropistas, desocupados o inactivos.

Asimismo, a partir de mayo de 2011, este programa se complementó con el lanzamiento de la Asignación Universal por Embarazo para protección social (AUE), creada a través del Decreto N° 446/11. La misma, fue concedida para dar cobertura en este programa a futuras madres, a partir de la doceava semana de gestación.

Con ambas prestaciones, se trata de un programa masivo de transferencias condicionadas que actualmente cubre a más del 30% del total de menores del país (3,8 millones) y a un 15% de la totalidad de los hogares en Argentina (1,9 millones). En la actualidad cada familia que cumpla con las mencionadas condiciones recibe mensualmente \$640 por cada hijo menor de 18 años, hasta un máximo de 5 niños o adolescentes a cargo.

Como se mencionó en la sección anterior, la AUH requiere el cumplimiento de requisitos educativos y sanitarios para su completo otorgamiento anual. En particular, el 20% del monto mensual asignado solo podrá ser efectivizado una vez cumplidas las condicionalidades exigidas, debiendo documentarse los controles sanitarios y de vacunación de los menores de cuatro años, más la acreditación de asistencia escolar a partir de que el niño cumple los cinco años de edad. Además, la percepción de esta asignación resulta incompatible con el cobro de otras sumas dinerarias originadas por planes sociales u otras prestaciones contributivas o no contributivas, ya sean nacionales, provinciales o municipales.

De acuerdo a las estimaciones existentes, el programa de AUH ha tenido un significativo impacto reductor sobre los niveles de pobreza y desigualdad de ingresos, y resultados alentadores sobre los nivel de asistencia escolar (Gasparini y Cruces, 2010; Agis et al, 2010; Paz y Golovanevsky, 2011; D'Elía y Navarro, 2011; Rofman y Oliveri, 2011).

No obstante, Garganta y Gasparini (2012) destacan que son escasos los estudios que se concentran en el impacto de la AUH sobre el mercado laboral, y particularmente, sobre la informalidad laboral. Al respecto, los autores pudieron demostrar que, cuando se analiza a individuos informales y desocupados, el otorgamiento del programa puede producir un sesgo pro-informalidad. Sin embargo, este trabajo no incluye al bloque de inactivos no jubilados en edad laboral dentro del conjunto bajo estudio, ni tampoco realiza diferenciaciones respecto a características de género y edad de los mismos.

4. El rol de los incentivos respecto a la protección social

Más allá de los efectos que tienen los programas de transferencias condicionadas en materia de reducción de la pobreza a corto y mediano plazo, citados en apartados anteriores, la extensión de los beneficios no contributivos a personas inactivas (pese a encontrarse en edad laboral), desocupadas o en empleos informales, también podría constituir un desincentivo a la oferta laboral y a la formalización del empleo. Artículos como el de Alzúa (et. al. 2009) muestran estos efectos contraproducentes que pueden ocurrir ante el otorgamiento de programas de transferencias condicionadas.

Siguiendo a OIT (2002) en el presente trabajo se utiliza la definición de empleo informal cuando se trate de una relación de trabajo que no se encuentre sujeta a la legislación laboral o tributaria, de manera que el trabajador asalariado no tenga acceso a los beneficios laborales ligados al empleo. Asimismo, se incluye en esta definición a trabajadores cuentapropistas no profesionales y patrones de microempresas cuyas retribuciones laborales se encuentren por debajo del promedio general; y en forma adicional, este estudio considerará la situación de las personas desocupadas e inactivas provenientes de entornos vulnerables; por cuanto éstas también califican para el acceso a la AUH.

Al respecto, Galiani y Weinschelbaum (2001) destacan el *rol de los incentivos* de las firmas y los trabajadores sobre su toma de decisiones. Por un lado, las empresas deciden operar bajo la formalidad o la informalidad, y por otro, los trabajadores eligen óptimamente el sector donde ubicarse de acuerdo a sus características intrínsecas y a su dotación de capital humano.

En esta línea, resulta de suma importancia analizar el efecto de los incentivos que operan sobre los individuos, tendientes a que éstos decidan participar o no participar de la fuerza del trabajo y, también, tengan la disposición de incorporarse a un empleo formal o informal, más allá de los controles que debieran incluirse para incorporar las limitaciones propias de cada grupo al tomar este tipo de decisiones. Por ejemplo, Antón, Hernández y Levi (2012) demuestran en un modelo analítico cómo la extensión de beneficios sociales a los informales, financiados con fondos recaudados de rentas generales, incrementan en términos relativos la utilidad del empleo informal frente al formal, fomentando una tasa de informalidad laboral mayor.

En este análisis de incentivos se destaca la importancia de examinar por separado a tres tipos de trabajadores sin cobertura: a) Los autoempleados (cuentapropistas no profesionales y patrones); b) Los asalariados sin contrato ni protección social (no registrados); y c) los desempleados o inactivos. En los tres casos, es posible que la implementación de un subsidio focalizado en el empleo no formal, como es el caso de la AUH, implique un desincentivo a la formalización; aunque los canales que operan sobre cada tipo resultan diferentes, y en algunos casos, contrapuestos.

Por un lado, el trabajo por cuentapropia implica ingresos variables (con frecuencia inferiores) y carecen de beneficios sociales, aunque resulta en un empleo más flexible y puede derivar en el acceso a beneficios no pecuniarios (ausencia de horarios, autoridades y controles). Este tipo de puestos puede adaptarse de buena forma a personas con poca o variable disponibilidad de tiempo (mujeres con hijos, por ejemplo) y quizás, esto opere favorablemente hacia la elección voluntaria de

este tipo de inserción laboral. Como podría esperarse, si en este contexto se introduce un beneficio focalizado, se movilizaría un claro desincentivo al empleo en el sector formal de la economía.

En segundo lugar, en el empleo asalariado los costos de la formalización corren por cuenta tanto del empleador como del trabajador. Entra en juego la valoración que el trabajador tenga sobre los beneficios otorgados por el régimen de seguridad social formal. Si tal valoración no es alta, entonces la alternativa de la informalidad puede ser dominante. Así, con la incorporación de un beneficio como la AUH (financiado con rentas generales) actuaría en detrimento de la formalización.

Siguiendo a McDonald y Solow (1981) en el marco de complejos escenarios de negociación salarial entre trabajadores y empresas, dependientes de restricciones institucionales y valoraciones acerca del objeto negociado entre cada parte, la introducción de la AUH como beneficio no contributivo reduciría el beneficio relativo de la formalidad para los trabajadores asalariados no registrados, reduciendo su poder de negociación y haciendo más probable el resultado de informalidad.

Por último, respecto a los desempleados e inactivos, la introducción de la AUH podría inducir a una menor transición desde tal situación a la formalidad. Y sobre este conjunto, vale la pena señalar un aspecto adicional analizado por Bérigolo y Cruces (2011) junto con Galiani y Weinschelbaum (2011), denominado como “efecto imitación”: Si un trabajador con hijos se mantuviese en la informalidad, su cónyuge estaría incentivado a imitar este comportamiento (situándose en la informalidad, como desocupado o directamente dentro del bloque de inactivos) para no perder el beneficio otorgado. En cambio, si el primero decidiera pasar a la formalidad, entonces los incentivos para el segundo resultarían independientes de la AUH, y en consecuencia, se incrementarían las oportunidades de que éstos transiten hacia la formalidad.

Uno de los trabajos destacados en este sentido, realizado para Argentina fue el de Gasparini, Haimovich y Oliveri (2009), quienes analizaron el efecto del Programa Jefes y Jefas de Hogar en Argentina, encontrando que si bien el impacto inicial del programa fue pro-informal, este sesgo desapareció al reducirse el valor de la transferencia en relación al salario formal.

Siguiendo esta línea, el presente trabajo también incluye un enfoque inter-temporal del impacto de la AUH para intentar dilucidar si la licuación del valor monetario de la prestación puede reducir el sesgo pro-informalidad en el tiempo.

5. Enfoque Metodológico

El diagnóstico trazado da cuenta de la trascendencia de la problemática y el importante rol que juegan los incentivos sobre múltiples decisiones individuales. En el presente trabajo, se recurre a la utilización de microdatos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de INDEC entre los años 2004 y 2014 para analizar el impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) impulsada en Argentina hacia fines de 2009 sobre las oportunidades e incentivos tendientes a la formalización del empleo entre las familias que resulten beneficiarias del programa.

La EPH del INDEC en Argentina es una encuesta relevada en forma trimestral sobre 32 centros urbanos del país de más de 100 mil habitantes. Cada base de microdatos cuenta con más de 45 mil registros individuales, alcanzando una representatividad del 71% del total de habitantes en centros urbanos del país y del 62% de la población total, incluyendo tanto a regiones urbanas como rurales.

Asimismo, la EPH tiene la virtud de permitir construir paneles asociados a periodos cortos, los cuales permiten dar seguimiento a un mismo individuo y su hogar durante un plazo máximo de un año y medio.

De esta manera, es posible dar seguimiento al status socio-económico del individuo y el hogar en que éste habita durante dos trimestres consecutivos. Luego, el hogar y sus miembros dejan de ser relevados durante los dos trimestres que le siguen, y vuelven a ser incluidos en dos trimestres posteriores. Así, puede contarse con información relativa a su evolución interanual medida entre idénticos trimestres de años consecutivos.

Al respecto de este trabajo, interesa analizar las transiciones laborales de los individuos encuestados, de manera que se procede a construir diez paneles anuales para el periodo 2004 - 2014 [cinco paneles previos a la constitución de la AUH y cinco paneles posteriores a dicha referencia], cada uno de los cuales incluye dos observaciones para cada individuo y hogar en que éstos habitan.

Inclusive, por las consideraciones comentadas en los párrafos anteriores, los datos correspondientes a cada periodo anual se construyen con la información estadística referida al primer semestre de cada año, pudiendo de esta manera también superar la dificultad de que la EPH no fue relevada durante el tercer trimestre de 2007. Así, la hipótesis fundamental del trabajo se basa en el análisis de transiciones laborales y sociales de los individuos en cuestión, entre años consecutivos, sobre la base de microdatos correspondientes al primer semestre de cada periodo.

Un importante desafío que presenta la encuesta es que la misma no permite la identificación directa de los beneficiarios del programa AUH, motivo por el cual en el presente trabajo se asume que todo hogar que reúna las características requeridas para formar parte del conjunto elegible del programa, será tratado como un hogar efectivamente cubierto por el mismo.

Esto presumiblemente podría llevar a un problema de especificación en las estimaciones, no obstante ello y siguiendo a UNDP (2010), este supuesto no parece ser restrictivo ni problemático, por cuanto para el año 2010 el 85% de los niños que potencialmente podrían resultar beneficiarios del programa ya contaban con el beneficio. Asimismo, si a este importante grado de extensión del programa se le agrega la hipótesis de que pueden existir casos de “autoexclusión” basada en diferentes motivos (por ejemplo: stigmas sociales) y la idea de que aún cuando un hogar proveniente de la informalidad opte por la autoexclusión o no pueda lograr ser alcanzado por el programa, esta situación tampoco constituiría un indicativo de un mejor status socioeconómico de dicho hogar. En consecuencia, parece válido que pueda procederse con las estimaciones utilizando este tipo de tratamiento sobre los microdatos disponibles para dicho análisis, recurriendo al uso de pruebas econométricas de especificación (Test de Hausman) para garantizar la validez de las estimaciones.

El método de estimación al que se recurre es el modelo de *diferencias en diferencias* (*Diff in Diff*) siguiendo los desarrollos de Card (1990) y Card y Krueger (1994). El mismo consiste en comparar las discrepancias sobre el resultado de interés entre el grupo de tratamiento y de control, antes y después de la implementación de la política. Las ventajas de este método tienen que ver con su simplicidad de aplicación y, según Bertrand, Duflo y Mullainathan (2004) por la efectividad del mismo para evitar problemas de endogeneidad característicos de contrastar poblaciones heterogéneas.

De esta manera, se define como grupo de tratamiento a todos aquellos individuos que, además de cumplir con ciertas condiciones particulares, resulten potenciales beneficiarios de la AUH. Lo que implica que éstos, siendo jefes ó cónyuges en el hogar, además se encuentren en un puesto de empleo precarizado e informal, estén desocupadas o en situación de inactividad laboral, teniendo hijos a su cargo menores de 18 años de edad. De hecho, en el caso de hogares que posean jefe y cónyuge conjuntamente, para formar parte del grupo de tratamiento se requiere que ambos estén fuera de empleos formales. La definición de empleo informal o precario, se traza en forma ampliada sobre el total de ocupados (asalariados y no asalariados), siguiendo la metodología comentada anteriormente en base a OIT (2002).

Por otro lado, se determina como grupo de control al conjunto de todas aquellas personas que, además de cumplir con idénticas condiciones elementales a las del grupo de tratamiento, se distinguen de las primeras por el hecho de que alguno de los miembros del hogar (jefe o cónyuge) se encuentre ocupado en entornos formales.

Tanto para el grupo de tratamiento como para el de control se trabaja con individuos que sean jefes o cónyuges del hogar, tengan entre 18 y 70 años de edad, pertenezcan a los tres deciles más bajos de la distribución del ingreso, no estén jubilados y tampoco hayan logrado completar estudios de nivel superior. Estas características excluyentes se definen con el objeto de programar una hipótesis de individuos comparables entre el grupo de tratamiento y control, a los fines de evaluar si el acceso al programa AUH entre los miembros del grupo de tratamiento genera alguna diferencia significativa en materia de los eventuales incentivos tendientes a la informalidad de ambos conjuntos.

Siguiendo a Garganta y Gasparini (2012), la especificación lineal del método *Diff-in-Diff* elegida para el presente trabajo es la siguiente, la cual será estimada mediante la ejecución de un modelo *Probit* aplicado a datos de panel sobre cada individuo “i” en el periodo de panel “t”:

$$Form_{it} = \alpha + \beta_1 * H_{it} + \beta_2 * postAUH_{it} + \gamma * (H_{it} * postAUH_{it}) + \delta * X_{it} + u_{it} \quad (1)$$

Donde:

Form_{it}: Es una variable dicotómica que nos indica si el trabajador inicialmente informal se formaliza durante el periodo que abarca el panel. Al estimar un modelo probit sobre la misma, el valor de cada coeficiente asociado a cada término de la ecuación delimitará una semi-elasticidad que delimita en cuantos puntos porcentuales cada variable independiente incrementa o reduce la probabilidad de que un individuo (correspondiente al grupo de tratamiento o de control) se formalice respecto al mercado de trabajo.

H_{it} : Variable dicotómica que permite diferenciar si el individuo pertenece al grupo de tratamiento o control – típicamente, si el individuo tiene o no hijos a su cargo;

$postAUH_{it}$: Variable dicotómica que distingue periodos previos a la introducción de la AUH (2004-2009) y periodos posteriores a la misma (2010-2014); y

X_{it} : Incluye múltiples variables de control individual y del hogar que podrían estar relacionadas (o actuar como condicionantes) sobre las oportunidades de formalización. Entre éstos: si la persona es jefe de hogar, su género, edad, situación conyugal, nivel educativo alcanzado, ingreso per cápita familiar del hogar, tamaño del hogar y cantidad de hijos menores de 18 años en el hogar, entre otros. También incluye controles para considerar diferencias regionales en la valorización monetaria del ingreso per cápita familiar y la canasta básica total que delimita el umbral de pobreza, a los fines de equiparar la distribución de deciles de ingreso per cápita familiar considerados sobre la población en estudio, radicada en diferentes centros urbanos del país.

Al estimar $Form_{it}$ para distintos grupos de tratamiento (T) y control (C) puede calcularse la diferencia de promedios entre los periodos (t) y (t-1) sobre ambos grupos de la siguiente manera, construyendo el siguiente estadístico de diferencias en diferencias:

$$diff - in - diff = (Form_t^T - Form_{t-1}^T) - (Form_t^C - Form_{t-1}^C) \quad (2)$$

Esta especificación se utilizará para el análisis de diferencias según género y edad de los individuos, permitiendo observar si existen diferencias entre varones y mujeres según distintos rangos etarios: jóvenes (entre 18 y 35 años de edad); y adultos (entre 36 y 70 años de edad).

En este análisis, el efecto del tratamiento será el impacto en la probabilidad de formalización ($Form_{it}$) provocado por el coeficiente “ γ ”, asociado al término de interacción entre la variable que distingue los individuos con hijos a su cargo (H_{it}) con la llegada del periodo temporal en que la AUH resultó efectivamente instrumentada ($postAUH_{it}$).

Por otro lado, ante el eventual hallazgo de un mayor desincentivo a la formalización entre individuos pertenecientes a hogares beneficiarios de la AUH, se incorpora al modelo un análisis inter-temporal de los mismos.

La hipótesis fundamental sobre la cual se basa la especificación elegida tiene que ver con observar si la caída en el poder de compra de la AUH (frente a un contexto de alta y creciente inflación entre los años 2010 y 2014) provocó alguna mejora en la probabilidad de formalización del individuo perteneciente al grupo de tratamiento.

De esta manera, sobre la especificación del modelo planteado, y siendo:

$$\Pi_{it} = \beta_1 * H_{it} + \beta_2 * postAUH_{it} + \gamma * (H_{it} * postAUH_{it}) + \delta * X_{it} \quad (3)$$

El modelo finalmente queda especificado de la siguiente manera:

$$Form_{it} = \alpha + \Pi_{it} + (\theta_{ik} * br_{CBT-AUHik}) + u_{it} \quad (4)$$

Siendo $br_{CBT-AUHik}$ la brecha entre el valor de la canasta básica total del hogar donde habita el individuo “i” (línea de pobreza) y el valor monetario que dicho hogar percibiría en concepto de AUH, para cada año “k”: 2010 a 2014 inclusive.

De esta manera, puede analizarse el valor arrojado por el coeficiente θ_{ik} , en el sentido de que si el mismo resulta positivo (y significativo), entonces una mayor brecha monetaria entre el umbral de pobreza y el dinero percibido por el programa acciona favorablemente sobre la probabilidad de formalización de los individuos pertenecientes al grupo de tratamiento, en el periodo k.

6. Resultados obtenidos

Los resultados de las estimaciones econométricas realizadas permiten inferir tres consecuencias que tuvo la AUH sobre los incentivos y las oportunidades de involucramiento de los individuos dentro de empleos formales y de calidad.

En primer lugar, se observan diferencias significativas respecto al impacto de la AUH sobre la formalización de los individuos nucleados dentro del grupo de tratamiento (beneficiarios del programa) respecto al grupo de control.

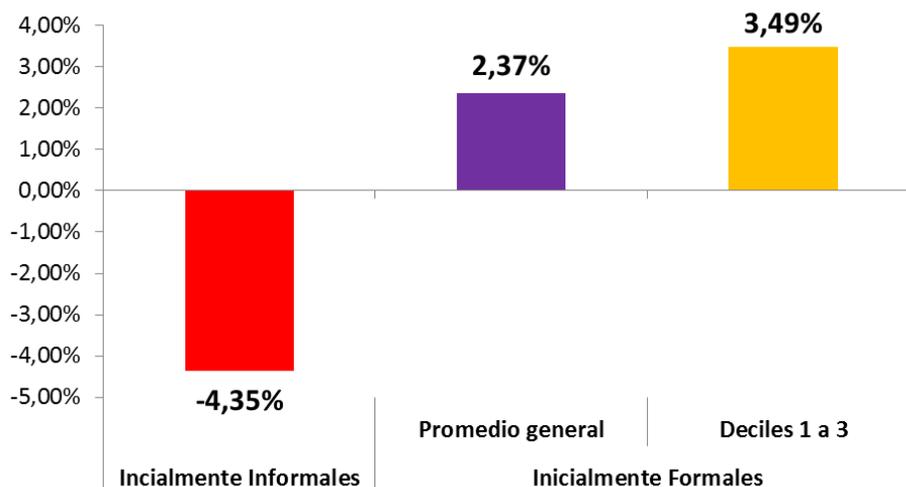
Particularmente, para ambos conjuntos se encuentra un coeficiente γ significativo estadísticamente (término que acompaña a la interacción entre el periodo de vigencia de la AUH y la presencia de hijos en el hogar). En este sentido, puede concluirse que la implementación del programa reduce la probabilidad de que los individuos transiten o permanezcan en la formalidad laboral.

Por un lado, para las personas informalizadas, en situación de desempleo o inactividad laboral y con hijos (perceptores del programa) la existencia de la AUH reduce en poco más de 4 puntos porcentuales la probabilidad de que éstos se formalicen.

Por otro lado, respecto a los individuos alojados en el grupo de control (situados en puestos formales) y que tengan hijos, con la existencia del programa podría incrementarse su probabilidad de informalizarse en unos 3,5 puntos porcentuales. Este efecto es calculado sobre individuos pertenecientes a los tres primeros deciles de la distribución del ingreso, que se reduce a poco más de dos puntos porcentuales si se analiza el promedio general sin restricción decílica.

Las diferencias entre el efecto provocado sobre el grupo de tratamiento y de control son significativas estadísticamente, por cuanto los efectos negativos en materia de incentivos que trae aparejado el programa afectan en mayor medida a las personas que se encuentran en situación más vulnerable y de exclusión laboral.

Gráfico N°1 Efecto de la AUH sobre la probabilidad de formalización



Nota: Efectos significativos al 1%-5%

Fuente: *Elaboración Propia sobre la base de EPH-INDEC.*

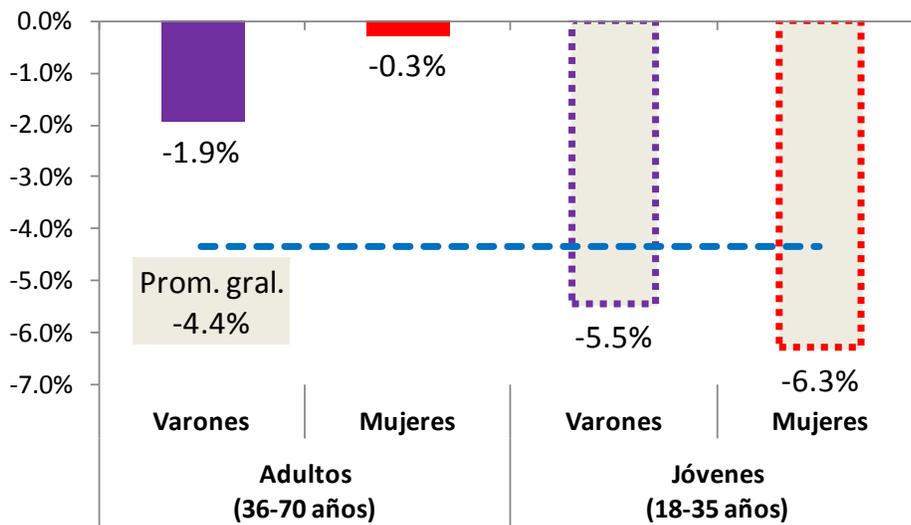
A la luz de este resultado, un segundo propósito del trabajo consiste analizar intrínsecamente al grupo de tratamiento, validando la existencia de diferencias en los patrones de formalización según rango etario y género de dicho conjunto.

Al respecto, se obtiene que los desincentivos a la formalización operan más fuertemente sobre los jóvenes (definidos en el rango etario de entre 18 y 35 años de edad), y especialmente, sobre las mujeres con hijos. Así, con la AUH se tendería a reducir en unos 6,3 puntos porcentuales la probabilidad de formalización de mujeres jóvenes y en 5,5 puntos para el caso de los varones en dicho rango etario.

Estos resultados, superiores al promedio general del grupo de tratamiento (-4,4 puntos) resultan notablemente más elevados al efecto que el programa tiene sobre los informales adultos (entre 35 y 70 años), entre los cuales se observa que las reducciones en la probabilidad de formalizarse equivalen a 1,9 puntos porcentuales en el caso de los varones (significativo al 10%) y un efecto prácticamente nulo (y no significativo estadísticamente) para las mujeres de dicho rango etario.

El hallazgo coincide con la evidencia internacional en la materia, tendiente a analizar a los jóvenes (y particularmente a las mujeres) como un segmento poblacional con mayores obstáculos para el progreso socio-laboral, destacando además el hecho de que, entre la población adulta, la semi-elasticidad vinculada a las oportunidades de formalización resulta significativa sólo para los varones, rasgo que delata que éste conjunto suele estar caracterizado por contener mayores dosis de movilidad y adaptabilidad laboral que las mujeres.

Gráfico N°2: Efecto de la AUH sobre la probabilidad de formalización según género y rango etario



Nota: Efectos significativos al 1%-5%; significativo al 10% para el caso de varones adultos y no significativo para mujeres adultas.

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de EPH-INDEC.

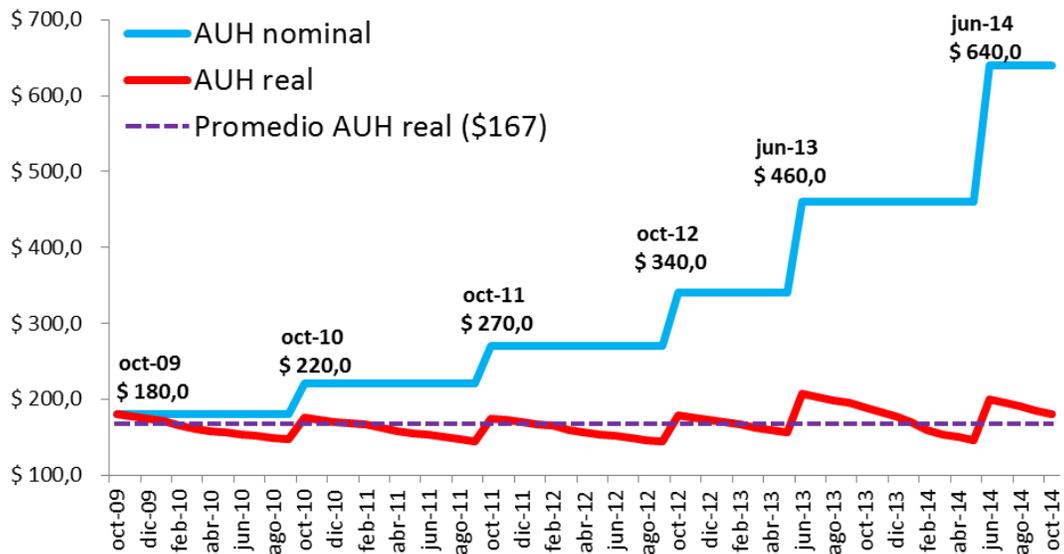
Por otra parte, el valor monetario de la AUH hacia octubre de 2009 fue establecido en \$180. Este monto fue actualizado interanualmente hasta el año 2012 inclusive, momento en que llegó a alcanzar unos \$340. Arribado 2013, la actualización del mismo se efectuó durante el mes de junio (\$460), comportamiento replicado en 2014, que llevo la AUH a un monto equivalente a \$640, vigente hasta la actualidad.

Contrastando estos sucesivos incrementos con la evolución en dichos años de mediciones de precios alternativas al IPC relevado por INDEC¹, puede concluirse que de los \$180 de octubre de 2009, en el promedio para todo el periodo considerado, la AUH tuvo un poder de compra efectivo equivalente a \$167 (a valores de octubre de 2009). En este promedio se esconde un comportamiento errático del poder de compra, recuperado ante cada incremento otorgado en el mes de aumento y paulatinamente perdido en los meses subsiguientes.

De hecho, cabe aclarar que en función de que en el presente trabajo se utilizan microdatos correspondientes a los primeros semestres de cada año (meses de enero a junio), entre 2010 y 2013 el efecto en el deterioro del poder de compra puede no ser tan grande como para el primer semestre de 2014, ya que para dicho periodo el último incremento observado fue concedido hacia junio de 2013 y la actualización de 2014 se produjo al concluir el primer semestre (junio de 2014).

¹ Hacia finales de 2006 el INDEC (organismo oficial de estadísticas en Argentina) fue intervenido por funcionarios representantes del Poder Ejecutivo del país, situación que generó discontinuidad en múltiples estadísticas que hasta entonces eran difundidos por el organismo (por ejemplo: indicadores y microdatos de EPH Semestrales para estimar pobreza e indigencia), a la vez que su fueron sembrando importantes sospechas sobre la medición del Índice de Precios al Consumidor (IPC-INDEC), cuestión que llevó a advertencias y restricciones impuestas a la Argentina por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Gráfico N°3: Evolución nominal y real del valor monetario de la Asignación Universal por Hijo



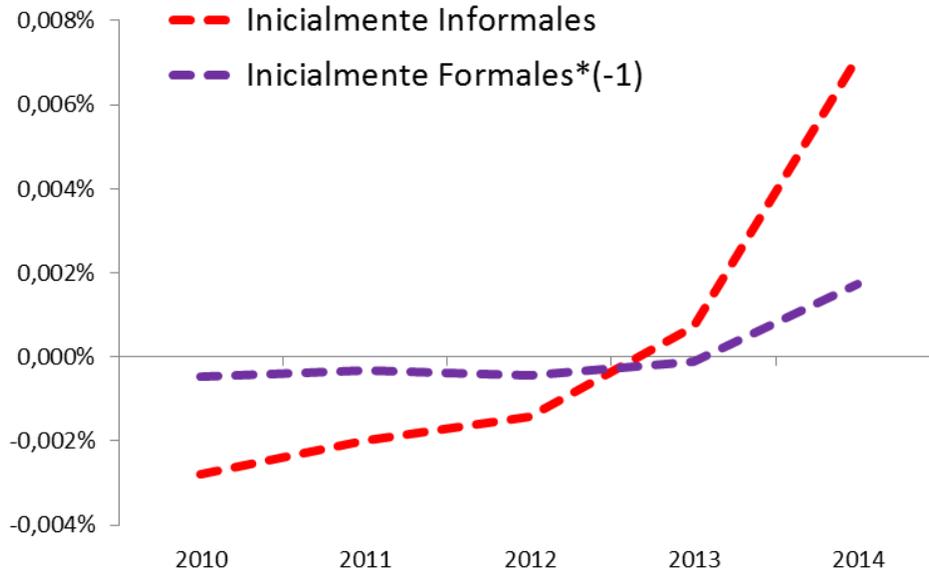
Fuente: Elaboración Propia sobre la base de IERAL de Fundación Mediterránea.

Ante esto, el tercer aspecto sobre el cual se pretende reflexionar es si estas diferencias intertemporales en el poder de compra del programa (instrumentado como la brecha entre el valor de la canasta básica total del hogar [CBT] y el dinero total percibido en AUH por el mismo) pudiera generar algún efecto adicional sobre la probabilidad de formalización dentro del grupo de tratamiento y de control.

Para simplificar la presentación de los resultados en el Gráfico N°4 se analiza el efecto de la brecha entre la CBT y el valor nominal de la AUH sobre la probabilidad de formalización, multiplicando por menos uno (-1) los resultados obtenidos sobre el grupo de control (entre los cuales originariamente se estima el efecto sobre la probabilidad de que transiten hacia la informalidad).

Habiendo encontrado resultados significativos estadísticamente para todos los periodos con AUH en vigencia (tanto para el grupo de tratamiento como de control) se observa que entre 2010 y 2013 la brecha entre el valor del umbral de pobreza (CBT) y la AUH parece no ser suficiente para generar un incentivo a la formalización, en tanto que arribado el primer semestre de 2014 (con mayor brecha en términos relativos) el efecto se revierte y se observa que esta mayor brecha podría generar algún incentivo positivo hacia la formalización, tanto para informales como para formales.

Gráfico N°4: Efecto de la brecha entre CBT y valor nominal de AUH sobre la probabilidad de formalización

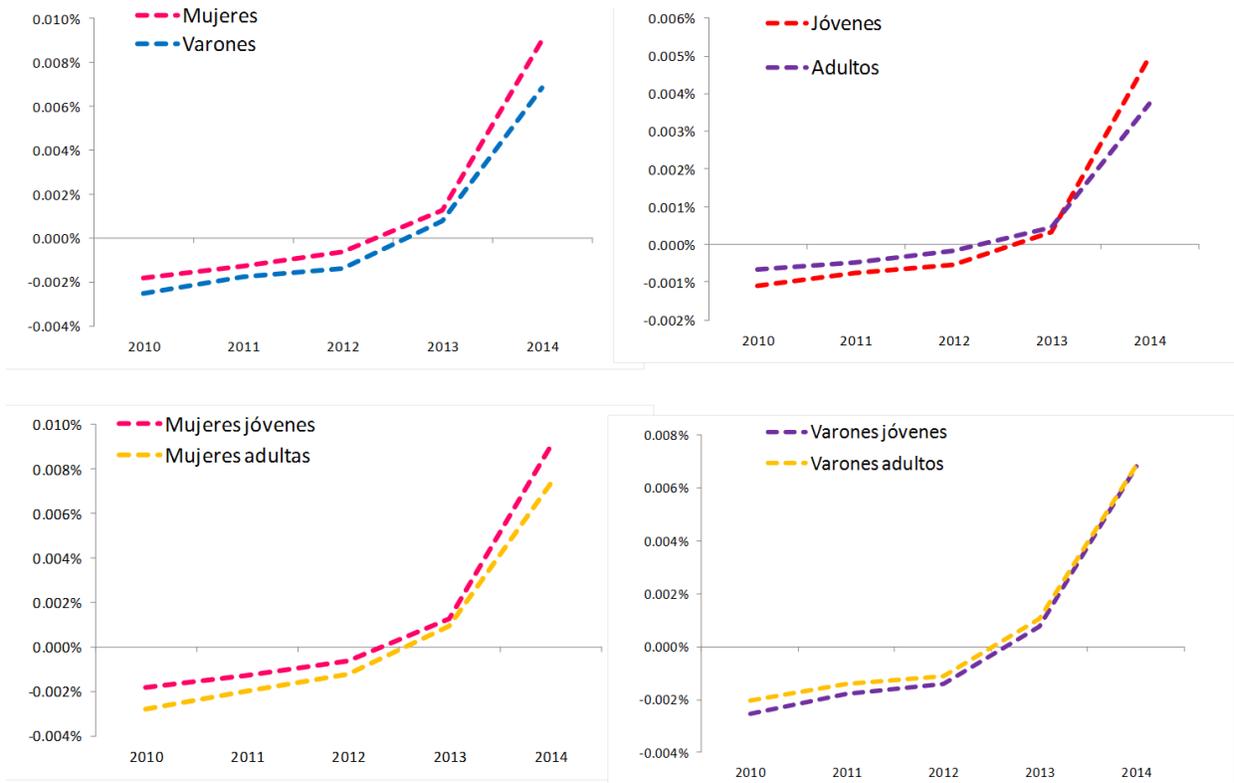


Nota: Efectos significativos al 1%-5%.

Fuente: *Elaboración Propia sobre la base de EPH-INDEC.*

Otros resultados complementarios sirven para validar estas conclusiones observadas sobre el caso general, encontrando similares patrones al distinguir por género y por rango etario. Al respecto, se nota que entre los jóvenes el grado de reacción ante la brecha entre CBT y AUH es mayor al de los adultos, cuestión que puede observarse también al diferenciar por sexo arribado el año 2014.

Gráfico N°5: Efecto de la brecha entre CBT y valor nominal de AUH sobre la probabilidad de formalización según género y rango etario



Nota: Efectos significativos al 1%-5%, excepto mujeres jóvenes para el año 2012 que no resulta estadísticamente distinto de cero.

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de EPH-INDEC

7. Conclusión

A lo largo del presente trabajo se analiza el impacto del programa de Asignación Universal por Hijo sobre los incentivos tendientes hacia la informalidad laboral, un aspecto complementario al análisis de tal problemática bajo la mirada tradicional.

En esta línea, la hipótesis fundamental del estudio se basa en que el análisis de las transiciones laborales y sociales de los individuos potencialmente beneficiarios del programa podrían mostrar algún efecto negativo de la AUH sobre las oportunidades de formalización del empleo.

Recurriendo al uso de microdatos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada por INDEC correspondientes al primer semestre de cada año (entre 2004 y 2014), en el trabajo se procede a construir diez paneles anuales para dicho periodo, cada uno de los cuales incluye dos observaciones para cada individuo analizado y la realidad de su hogar.

Utilizando como método de estimación un modelo de *diferencias en diferencias* se busca contrastar un grupo de tratamiento (potenciales beneficiarios de la AUH) respecto a un conjunto ideado como

población de control, cuya única diferenciación relevante es que dichos individuos se encuentran inicialmente en un empleo formal. En el análisis del antes y después de la implementación de la política es posible extraer algunas conclusiones relevantes respecto al rol de los incentivos entre ambos conjuntos.

En este sentido, los principales resultados del trabajo sugieren que los efectos negativos en materia de incentivos pro-informalidad que trae aparejado el programa afectan en mayor medida a las personas que inicialmente se encuentran fuera de entornos productivos formales. Adicionalmente, dentro de este conjunto, el desincentivo a la formalización opera más fuertemente sobre los jóvenes y especialmente sobre las mujeres con hijos.

Finalmente, la caída en el poder de compra de la AUH, observada fundamentalmente durante 2014, revierte parcialmente a dichos incentivos, favoreciendo la probabilidad de formalización laboral.

8. Referencias

- Alzúa, M., G. Cruces y L. Ripani (2009). "Labor market equilibrium and conditional cash transfers: Experimental evidence from Latin America". *Serie Documento de Trabajo Cedlas*. La Plata: p.1-50.
- Antón, A., Hernández, F. y Levy, S. (2012). "The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance". *BID*.
- Bérgolo, M. y Cruces, G. (2011). "Labor Informality and Incentives Effects of Social Security: Evidence from a Health Reform in Uruguay". *Mimeo Cedlas*.
- Bertranou, F.M., Solorio, C. y van Ginneken, W. (2002). "Pensiones No Contributivas y Asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. *Santiago de Chile, OIT*.
- Capello, M. y García Oro, G. (2014), "Posible impacto sobre las variables sociales de una probable mayor inflación en 2014", *Foco Social N° 6, Año 3, Febrero de 2014, IERAL de Fundación Mediterránea*.
- Capello, M. y García Oro, G. (2014), "Fragilidad en los ingresos e inflación. Antecedentes de una profundización de la pobreza en Argentina", *Foco Social N°3, Año 3, Mayo de 2014, IERAL de Fundación Mediterránea*.
- Card, D. (1990). "The Impact of the Mariel Boatlift on the Miami Labor Market". *Industrial and Labor Relations Review* 43(2): 245-257.
- Card, D. y Krueger, A. (1994). "Minimum Wages and Employment: A case of Study of the Fast-Food industry in New Jersey and Pennsylvania". *American Economic Review* 84: 772-793.
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). "Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty. *Washington D.C.: World Bank*.
- Galiani, S. y Weinschelbaum, F. (2011). "Modeling Informality Formally: Households and Firms". *Economic Inquiry*.
- Garganta, S. y L. Gasparini (2012). "El impacto de un programa social sobre la informalidad laboral: El caso de la AUH en Argentina". *Serie Documento de Trabajo Cedlas*. N° 133.
- Gasparini, L., M.Cicowicz y W. Sosa Escudero (2013). "Pobreza y desigualdad en América Latina. Conceptos, herramientas y aplicaciones". *Temas Grupo Editorial*. 836 p.
- Gasparini, L., Haimovich, F. y Olivieri, S. (2009) "Labor informality bias of a poverty alleviation program in Argentina". *Journal of Applied Economics*, Vol XII, No. 2, 181-205.
- Maldonado, J., Moreno, R., Giraldo Pérez, I., Barrera Orjuela, C. (2011). "Los programas de transferencias condicionadas: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres en América Latina?". *Instituto de Estudios Peruanos, Series: Análisis Económico N°26*.
- McDonald, I. and Solow, R. (1981). "Wage bargaining and employment". *American Economic Review*, 71 (4), 896-908.

MECON (2009). “Asignación Universal por Hijo en Argentina” *Nota Técnica N°23 perteneciente al Informe Económico N°70 del cuarto trimestre de 2009*

OIT (2002). “El trabajo decente y la economía informal”. *CIT, 2002. Informe VI, Ginebra.*

UNDP (2010). “Sharing Innovative Experiences: Successful social protection floor Experiences”. *Vol. 18, UNDP.*

Van Ginneken, W. (2003). “Effective ways to extend social security: Evidence from the developing countries”. *Ginebra, OIT*

ANEXOS

Tabla N° 1: Evaluación del efecto de la AUH sobre la probabilidad de formalización laboral sobre individuos inicialmente informales, desocupados o inactivos

Variable	Coeficiente	Signif.	95% interv.
<i>Con Hijos (H)</i>	0.0077 **	0.0300	7.58E-04 1.47E-02
<i>postAUH</i>	0.0223 ***	0.0000	1.39E-02 3.07E-02
<i>H * postAUH</i>	-0.0435 ***	0.0000	-0.0576 -0.0294
<i>Br_CBT-AUH 2010</i>	-2.79E-05 ***	0.0000	-2.92E-05 -2.67E-05
<i>Br_CBT-AUH 2011</i>	-6.05E-06 ***	0.0000	-7.72E-06 -4.39E-06
<i>Br_CBT-AUH 2012</i>	-3.76E-06 ***	0.0000	-5.59E-06 -1.94E-06
<i>Br_CBT-AUH 2013</i>	3.04E-06 ***	0.0010	1.27E-06 4.82E-06
<i>Br_CBT-AUH 2014</i>	3.82E-05 ***	0.0000	3.57E-05 4.07E-05
Observaciones	129,109		

*** Significatividad al 1%; ** Significatividad al 5%; * Significatividad al 1%.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de paneles anuales EPH-INDEC (2004-2014), microdatos correspondientes al primer y segundo trimestre de cada año.

Tabla N° 2: Evaluación del efecto de la AUH sobre la probabilidad de transitar hacia la informalidad laboral dada una condición inicial laboral formal

Variable	Coeficiente	Signif.	95% interv.
<i>Con Hijos (H)</i>	-0.0348 ***	0.0000	-0.0412 -0.0284
<i>postAUH</i>	-0.0141 ***	0.0000	-0.0212 -0.0070
<i>H * postAUH</i>	0.0349 **	0.0160	0.0205 0.0493
<i>Br_CBT-AUH 2010</i>	-4.59E-06 ***	0.0000	-3.74E-06 -5.43E-06
<i>Br_CBT-AUH 2011</i>	-3.25E-06	0.1260	-5.38E-06 -1.13E-06
<i>Br_CBT-AUH 2012</i>	-4.46E-06 *	0.0960	-7.14E-06 -1.77E-06
<i>Br_CBT-AUH 2013</i>	-1.14E-06	0.4660	-2.70E-06 4.25E-07
<i>Br_CBT-AUH 2014</i>	1.74E-05 ***	0.0000	1.55E-05 1.93E-05
Observaciones	135,939		

*** Significatividad al 1%; ** Significatividad al 5%; * Significatividad al 1%.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de paneles anuales EPH-INDEC (2004-2014), microdatos correspondientes al primer y segundo trimestre de cada año.

Tabla N° 3: Evaluación del efecto de la AUH sobre la probabilidad de formalización laboral sobre individuos inicialmente informales, desocupados o inactivos según género - Jóvenes 18 a 35 años

	Variable	Coefficiente	Signif.	95% interv.	
Varones	Con Hijos (H)	0.0246 ***	0.0020	0.0089	0.0404
	postAUH	0.0504 ***	0.0000	0.0325	0.0682
	H * postAUH	-0.0545 ***	0.0000	-0.0737	-0.0354
Observaciones		48,080			
Mujeres	Con Hijos (H)	-0.0198	0.3820	-0.0641	0.0245
	postAUH	0.0535 *	0.0690	-0.0042	0.1112
	H * postAUH	-0.0630 **	0.0380	-0.1223	-0.0036
Observaciones		30,881			

*** Significatividad al 1%; ** Significatividad al 5%; * Significatividad al 10%.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de paneles anuales EPH-INDEC (2004-2014), microdatos correspondientes al primer y segundo trimestre de cada año.

Tabla N° 4: Evaluación del efecto de la AUH sobre la probabilidad de formalización laboral sobre individuos inicialmente informales, desocupados o inactivos según género – Adultos de 36 a 70 años

	Variable	Coefficiente	Signif.	95% interv.	
Varones	Con Hijos (H)	0.0258 ***	0.0030	0.0090	0.0426
	postAUH	0.0103	0.2830	-0.0085	0.0291
	H * postAUH	-0.0190 *	0.0740	-0.0399	0.0018
Observaciones		30,495			
Mujeres	Con Hijos (H)	0.0206 **	0.0230	0.0028	0.0383
	postAUH	0.0169	0.1040	-0.0035	0.0373
	H * postAUH	-0.0025	0.8270	-0.0251	0.0201
Observaciones		24,845			

*** Significatividad al 1%; ** Significatividad al 5%; * Significatividad al 10%.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de paneles anuales EPH-INDEC (2004-2014), microdatos correspondientes al primer y segundo trimestre de cada año.

La problemática de inserción social de los jóvenes en Argentina: Un enfoque de flujo para evaluar sus oportunidades reales de empleo y movilidad social

Mag. Luis Gerardo García Oro¹

Lic. María Laura Caullo²

Lic. Gonzalo Martínez Carreras³

Sr. Héctor Sesma⁴

48ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de Córdoba.

Septiembre 2015

Abstract

El presente trabajo se basa en la utilización de un modelo de flujos para evaluar y diagnosticar dinámicas y transiciones laborales en el empleo entre jóvenes y adultos en Argentina, entre los años 2003 y 2014. De los resultados obtenidos puede destacarse el hallazgo de importantes restricciones en materia de oportunidades de acceso y sostenimiento del empleo, tanto entre jóvenes como en la población adulta. Por su parte, la transición hacia el desempleo ocurre en una alta frecuencia para el caso de jóvenes inicialmente inactivos dedicados exclusivamente al estudio (aspecto que presumiblemente se vincularía a su incursión en el mundo laboral) como entre jóvenes originariamente ocupados (en este caso, por destrucción de puestos de empleo). Este último aspecto, encuentra una singular e indeclinable frecuencia de ocurrencia para el caso de la población adulta. Los jóvenes “Ni Ni” representan el segmento de menor oportunidad de transición, tanto hacia el desempleo como hacia el empleo, lo cual demuestra las importantes y estructurales dificultades que enfrentan en materia de inclusión y sostenimiento entre la población económicamente activa. Así se encuentran indicios de las consecuencias sociales y laborales de riesgos juveniles como abandono de entornos educativos, la falta de oportunidades laborales y la fragilidad de los puestos de empleo a los que acceden los jóvenes.

Palabras claves: Mercado laboral, Desempleo Juvenil, Inactividad laboral, Movilidad Social, Empleo.

Clasificación JEL: J24, J62, J64, J68

¹ UCEMA/FCE-UNC. Docente UES21 y FCE-UNC; Investigador a cargo de Área Empleo y Política Social en IERAL de Fundación Mediterránea. gerardogarciaoro@gmail.com / Gerardo.garciaoro@uesiglo21.edu.ar / ggarciaoro@ieral.org

² FCE-UNC. Docente UES21 y FCE-UNC; Investigadora Asistente Área Empleo y Política Social en IERAL de Fundación Mediterránea. lauracaullo@gmail.com / icaullo@ieral.org

³ FCE-UNC. Docente UES21 y FCE-UNC; Asesor técnico en Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSEP). gonmartinezc@gmail.com

⁴ Estudiante Avanzado de la Lic. en Administración de Empresas en UES21. hectorgsesma@gmail.com

I. Introducción

El empleo constituye una fuente genuina de ingresos para los individuos, pero también representa la posibilidad de acceder a la cobertura de seguridad social (cuando se trata de puestos formales), la posibilidad de alcanzar un aprendizaje y movilizar oportunidades de progreso laboral y social, tanto de la persona como de los demás miembros de su hogar.

Ahora bien, es claro que no todos los individuos enfrentan el mismo conjunto de oportunidades laborales y de movilidad, aspecto que depende de una multiplicidad de factores vinculados al entorno y las características socio-económicas de la propia persona. Sobre estos aspectos, un hecho demostrado en la evidencia internacional es que los jóvenes representan un conjunto poblacional que típicamente enfrenta importantes inconvenientes en su tránsito hacia la vida adulta.

Al respecto, el libro “Desconectados” (Bassi et al., 2012) constituye una buena síntesis de la multiplicidad de variables (algunas estructurales y otras coyunturales) que pueden influir sobre su transición hacia la vida adulta. Los autores destacan que *“tanto las habilidades adquiridas en la educación formal como las condiciones propias del mercado de trabajo resultan determinantes en este sentido”*. Así, observan que el desempleo juvenil resulta entre dos y tres veces superior al de los adultos, la participación laboral es más baja (incluso entre quienes no estudian), la rotación de un empleo a otro es más frecuente y los salarios que perciben los jóvenes son inferiores a los de los adultos. Este es un ejemplo de información relevante basada en hechos estilizados demostrados en la evidencia internacional, tanto sobre países desarrollados como en vías de desarrollo.

En este sentido, el objetivo fundamental del presente artículo es brindar un panorama general del mercado de trabajo en Argentina para diagnosticar en torno al mismo cuáles son las oportunidades reales de transición hacia el empleo de los jóvenes. Siguiendo un modelo de flujos (como el planteado por Blanchard y Diamond; 1992), es posible evaluar y diagnosticar la existencia de dinámicas y transiciones diferenciales en el empleo, desempleo e inactividad laboral entre jóvenes y adultos.

El análisis se realiza para el caso de Argentina, durante el periodo que abarca los años 2003 a 2014, de manera que la colección de estos resultados pretende servir como contribución para un mejor diagnóstico de las problemáticas laborales y sociales juveniles que resultaron desatendidas a lo largo de los últimos años en el país.

Puntualmente, el uso de este enfoque en un análisis cuantitativo de corte exploratorio permite analizar la existencia de diferencias entre jóvenes y adultos a través del seguimiento intertemporal y del estado ocupacional en el que acaba cada individuo, atendiendo a su proveniencia. Así, es posible aprovechar la información disponible longitudinalmente en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada trimestralmente por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC) para realizar una contribución cuantitativa al diagnóstico acerca de las condiciones laborales dinámicas que enfrentan jóvenes y adultos.

De esta manera, el presente trabajo se estructura en cuatro apartados adicionales a la presente introducción, comenzando por un análisis descriptivo acerca de la situación laboral y social de los jóvenes en Argentina. El tercer apartado presenta la metodología utilizada para estudiar la dinámica intertemporal de las transiciones laborales entre jóvenes y adultos y el cuarto describe los resultados fundamentales obtenidos. Finalmente, en la quinta sección, se exponen las principales conclusiones del trabajo. Cabe señalar, que en el Anexo del presente artículo se presenta un conjunto de tablas que muestra en forma detallada el resultado de las estimaciones realizadas.

Este trabajo ha sido desarrollado en el marco de un proceso de investigación iniciado durante el año 2015 con el apoyo de la Secretaría de Investigación de la Universidad Empresarial Siglo 21, por lo que los resultados presentados en este documento constituyen una versión preliminar respecto a los objetivos inicialmente trazados, de manera que algunos de los aspectos detectados preliminarmente en esta producción serán profundizados con nuevas extensiones en el uso de modelos logísticos multinomiales y usos del modelo de flujos en próximas instancias de trabajo.

II. Antecedentes generales del mercado laboral y la problemática juvenil en Argentina

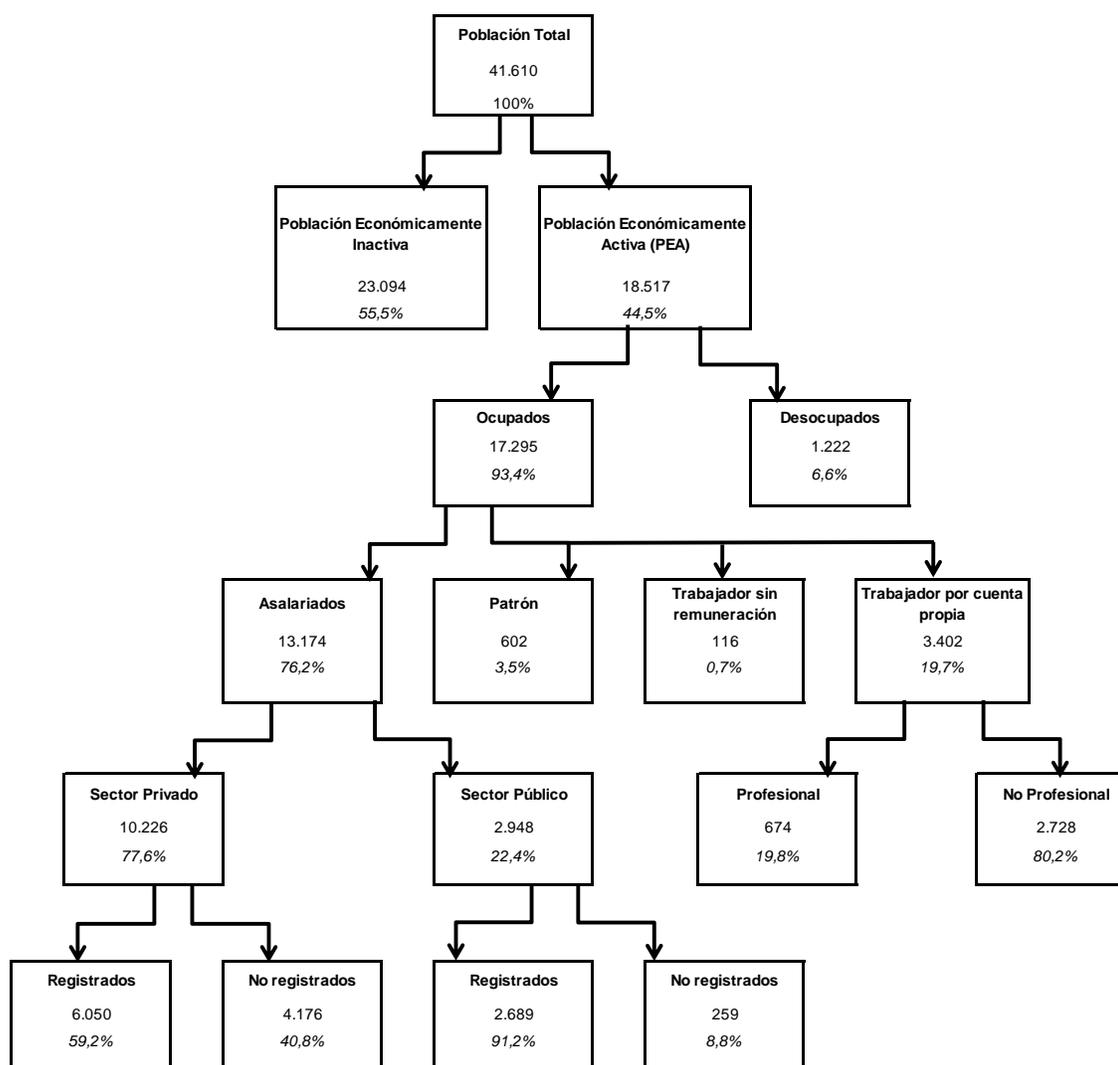
La estructura general del mercado de trabajo de Argentina, se presenta en el siguiente diagrama, que contempla a la población total según su condición laboral. Así podemos ver que, al segundo trimestre de 2015 (última información disponible), el 44,5% de la población total se incluye dentro de la Población Económicamente Activa (PEA), conjunto que incluye tanto a ocupados como a desocupados. Por fuera de este conjunto, se encuentra la llamada población económicamente inactiva, compuesta por aquellas personas que, ya sea por su edad, condición o por elección propia, no se encuentran ocupados ni buscando empleo activamente.

Asimismo, en el período analizado los desocupados alcanzan el 6,6% de la PEA (unos 1,2 millones de individuos), mientras que entre quienes se encuentran ocupados, el 76,2% (inferencia correspondiente al cuarto trimestre de 2014) corresponde a trabajadores en relación de dependencia, es decir asalariados, alcanzando los 13,2 millones de trabajadores. El casi 24% restante se reparte entre cuentapropistas, patrones o trabajadores sin remuneración (sólo el 0,7% de los ocupados). Al mismo tiempo, la mayor parte de los asalariados (77,6%) se encuentra empleado en el sector privado, y de estos, el 40,8% no se encuentra registrado por su empleador (asalariados informales); mientras tanto, la informalidad en el sector público es de 8,8%.

Si se considera la situación particular de aquellos individuos que enfrentan inconvenientes de empleo, tanto por tratarse de individuos desocupados como por encontrarse en empleos informales o precarizados, se encuentra a un total de más de 9,6 millones de personas con problemas de empleo.

Composición general del mercado de trabajo en Argentina - Total nacional

2º Trimestre 2015 - En miles de personas



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC y MECON.

Por su parte, la situación de los jóvenes en Argentina detenta un importante conjunto de inconvenientes de inserción laboral y social, en su tránsito hacia la vida adulta. Por ejemplo, Salvia (2013) muestra que el alto riesgo de desempleo y precariedad juvenil está asociado a su baja capacidad de “empleabilidad”, surgida fundamentalmente “de la inadecuación entre los contenidos educativos aprendidos, las capacidades laborales ofertadas y las nuevas demandas tecnológico-organizacionales que generan las empresas”.

Asimismo, Jorge Paz (2012) indica que entre los años 2003 y 2011 en Argentina se vislumbró un proceso de retiro de jóvenes del mercado de trabajo, a consecuencia del desánimo por no encontrar oportunidades de empleo, en lo que se denomina

comúnmente como “desempleo oculto”, aspecto al cual referirán algunas de las estimaciones realizadas en el presente trabajo.

En forma complementaria, Roxana Maurizio (2011) encuentra que para Argentina los jóvenes, en promedio, exhiben “una intermitencia ocupacional más elevada que los adultos debido, en parte, a que se insertan en puestos más precarios, de menor calificación y en actividades que exhiben menor estabilidad”. Sin embargo, la autora destaca que “este panorama general promedia situaciones altamente heterogéneas al interior del conjunto de jóvenes”.

En este sentido, R. Maurizio destaca que “entre los jóvenes que desertaron del nivel medio escolar y los que provienen de hogares de menores ingresos experimentan un tipo de rotación laboral más precaria, caracterizada por frecuentes tránsitos entre puestos no registrados, la inactividad laboral y el desempleo”.

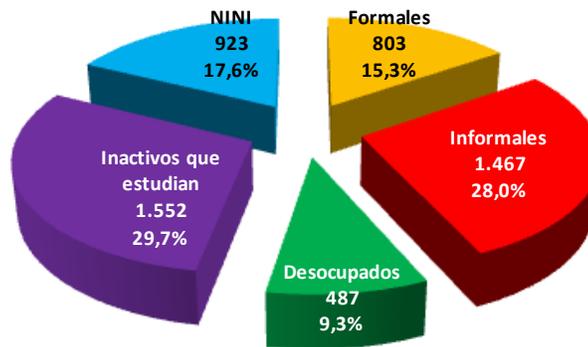
En suma, los hallazgos coincidentes acerca de las tendencias más importantes del empleo juvenil en Argentina, una de las aristas fundamentales de la movilidad e inclusión ciudadana de este conjunto. Esto implicaría que, en la transición hacia la adultez los jóvenes tendrían mayores probabilidades de recaer en empleos de inferior calidad o, en el peor de los casos, permanecer por más tiempo excluidos del mercado de trabajo que las personas con mayor experiencia. Asimismo, en una trayectoria laboral típica, estas diferencias se irían corrigiendo gradualmente.

El análisis de microdatos provenientes de la EPH de INDEC permite trazar algunas presunciones descriptivas acerca del panorama laboral de los jóvenes en Argentina. Hacia el cuarto trimestre de 2014 (última información disponible), la población juvenil de entre 18 y 24 años se encontraba compuesta principalmente de inactivos dedicados exclusivamente al estudio, motivo por el cual manifiestan a la encuesta no buscar empleo activamente, con un 29,7% de participación (más de 1,5 millones de jóvenes en tal situación), seguido por un 28% de jóvenes ocupados pero en empleos informales y precarizados⁵ (asalariados no registrados, patronos y cuentapropistas no profesionales de baja retribución y trabajadores sin salario), los cuales representan un conjunto de casi 1,5 millones de jóvenes ocupados en tal situación. Esta situación alcanza a 6 de cada 10 jóvenes ocupados, ya que tan sólo 800 mil de éstos acceden a un puesto de empleo registrado o formal.

Por su parte, casi 500 mil jóvenes de entre 18 y 24 años de edad (9,3%) se encontraban desocupados, en tanto que más de 900 mil (17,6%) no estudian, no trabajan, ni tampoco buscan trabajo, conformando el segmento comúnmente denominado como jóvenes “Ni Ni”, los cuales representan el núcleo duro de la problemática juvenil requirente de políticas activas.

⁵ Basado en la definición utilizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en base al Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

Composición laboral y social de la población juvenil (18-24 años) – Total nacional
Cuarto Trimestre de 2014 – En miles y en %



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

La caracterización presentada vale la pena plantearla en un sentido dinámico y abarcativo. Al respecto, desde el año 2003 hasta el 2014, la proporción de jóvenes “Ni Ni” se incrementó significativamente, pese a haber transitado un contexto económico de sucesivos años de crecimiento económico, a excepción de las intermitencias observadas durante el año 2009 (por el impacto de la crisis financiera internacional) y el estancamiento económico desde 2012 hasta el último periodo informado.

Así, sobre el conjunto de jóvenes de entre 18 y 24 años de edad el bloque de “Ni Ni” pasó de representar un 13,1% de éstos (poco más de 600 mil jóvenes en tal situación) hacia el año 2003 al 17,7% observado para el promedio de 2014 (con más de 900 mil casos). Asimismo, cabe señalar que esta realidad se extiende a unos 1,2 millones cuando se considera como referencia al rango etario de entre 14 y 24 años de edad.

Por otro lado, cabría considerar la situación de todos aquellos jóvenes que pese a formar parte de la población económicamente activa (PEA) no logran conseguir un empleo, es decir, todos aquellos que estén desocupados. Esta referencia, hacia el año 2014 incluía a otros 500 mil jóvenes (siempre dentro del segmento de 18 a 24 años), con una tasa de desempleo juvenil que llegó a rozar el 18,2%, tres veces superior al promedio general de la economía.

En tercer lugar, podría volver a plantearse que del total de jóvenes que efectivamente lograron dar con un puesto de empleo, en 6 de cada 10 casos el puesto conseguido fue informal o precario, situación que incluye a casi de 1,5 millones de jóvenes en 2014.

En suma, de un total de 5,1 millones de jóvenes habitantes en la Argentina (de entre 18 y 24 años de edad), más de la mitad de ellos (55%, o sea 2,8 millones aproximadamente) hacia el año 2014 enfrentaban serios inconvenientes de inserción social; sea por haber abandonado sus estudios, por encontrarse en situación de desempleo ó por no lograr dar con un empleo productivo y de calidad que garantice sus oportunidades de movilidad.

En este sentido, tanto por las serias restricciones impuestas por el mercado laboral para la consecución de empleos formales y productivos, como por las problemáticas intrínsecas de movilidad laboral y social demostrada por los jóvenes a lo largo de los últimos años resulta relevante analizar en detalle las trayectorias ocupacionales ocurridas, sobre jóvenes y adultos, a los fines de diagnosticar las principales falencias y desafíos en materia de promoción de nuevas oportunidades de integración y desarrollo en el mundo del trabajo.

III. Metodología

El presente trabajo se concentra en estimar la dinámica intertemporal de las transiciones laborales en el mercado de trabajo, para el abordaje de esta tarea se emplea el “*enfoque de flujo de trabajadores*” planteado por Oliver Blanchard y Peter Diamond en 1992.

Los flujos del mercado de trabajo muestran el proceso por medio del cual un individuo, en edad de trabajar, realiza transiciones entre los diferentes estados ocupacionales a través del tiempo: ocupado, desocupado e inactivo (diferenciando entre inactivos que estudian e inactivos que no estudian en el caso de los jóvenes).

En un momento de tiempo dado, cada estado ocupacional está conformado por flujos de trabajadores que entran al mismo y por flujos que salen de él (Barkume y Horvath, 1995; Herrera e Hidalgo, 2003). Por ejemplo, ante un incremento en el stock de desocupados, esta situación puede deberse a un mayor flujo de entrada al conjunto (renuncias, despidos, cierre de empresas, nuevos aspirantes) o a una reducción en el flujo de salida del desempleo (nuevas contrataciones, jubilaciones, desanimados).

Asimismo, la caracterización de los flujos de trabajadores entre los diferentes estados permite ampliar la perspectiva de estudio complementando el análisis del mercado de trabajo, basándose en estadísticas del stock de población económicamente activa, ocupada, desocupada e inactiva y las tasas a las que ascienden estos indicadores.

La información sobre los principales indicadores del mercado de trabajo en Argentina se obtiene de los datos recolectados por la EPH, programa nacional que lleva a cabo el INDEC en conjunto con direcciones provinciales de estadística, cuyo objetivo es relevar las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población. La EPH del INDEC en Argentina es una encuesta relevada en forma trimestral sobre 31 centros urbanos del país de más de 100 mil habitantes. Cada base de microdatos cuenta con más de 45 mil registros individuales, alcanzando una representatividad del 71% del total de habitantes en centros urbanos del país y del 62% de la población total, incluyendo tanto a regiones urbanas como rurales.

De este modo, la EPH tiene la virtud de permitir construir paneles asociados a periodos cortos, los cuales permiten dar seguimiento a un mismo individuo durante un plazo máximo de un año y medio. De esta manera, es posible dar seguimiento al estado ocupacional del individuo durante dos trimestres consecutivos. Luego, el hogar y sus miembros dejan de ser relevados durante los dos trimestres que le siguen, y

vuelven a ser incluidos en dos trimestres posteriores. Así, puede contarse con información relativa a su evolución interanual medida entre idénticos trimestres de años consecutivos.

Al respecto, en el presente trabajo interesa analizar las transiciones laborales de los individuos encuestados, de manera que se procede a construir 11 paneles anuales para el periodo 2003-2014, cada uno de los cuales incluye al menos dos observaciones para cada individuo. No obstante, los datos correspondientes a cada periodo anual se construyen con información estadística referida al segundo semestre de cada año. De este modo, la hipótesis fundamental del artículo se basa en el análisis de transiciones laborales y sociales de los individuos en cuestión, entre años consecutivos, sobre la base de microdatos correspondientes al segundo semestre de cada periodo.

Por otra parte, se debe considerar que para un momento dado del tiempo:

- (1). La fuerza laboral o población económicamente activa (PEA) está constituida por ocupados (E) y desocupados (U).
- (2). La tasa de desempleo muestra una relación entre el stock de desocupados (U) y el stock de la población económicamente activa (PEA).
- (3). La tasa de participación laboral es un indicador del tamaño relativo de la oferta de trabajo. Muestra el porcentaje de la población en edad de trabajar que está activa en el mercado de trabajo.
- (4). La tasa de ocupación o tasa de empleo es un indicador del tamaño relativo de la demanda de trabajo. Muestra el porcentaje de la población en edad de trabajar que está ocupada o que absorbe el mercado de trabajo. No obstante, en Argentina, la tasa de empleo informada por INDEC se encuentra calculada sobre la población total estimada.

De todas maneras, una crítica frecuente al análisis descriptivo del mercado de trabajo basado en estadísticas de stock y tasas, es que la población en edad de trabajar suele cambiar su estado ocupacional con relativa frecuencia.

Suponiendo dos momentos del tiempo; situación inicial ($t-1$) y situación final o de destino (t), y en base a las consideraciones planteadas sobre el bloque de inactivos según se trate del caso de adultos o de población juvenil, un individuo adulto puede experimentar al menos una de nueve posibles transiciones entre estados ocupacionales en el mercado de trabajo; tres flujos reflejan una continuidad en la situación para el individuo entre periodos, de forma que permanece ocupado, desocupado o inactivo. En el caso de los jóvenes, estos pueden enfrentarse a 16 posibles escenarios de transición, de los cuales cuatro de los flujos reflejan una continuidad de su situación ocupacional (ocupado, desocupado, inactivo que estudia e inactivo que no estudia "Ni Ni") y las restantes doce posibilidades representan transiciones hacia los demás estados ocupacionales.

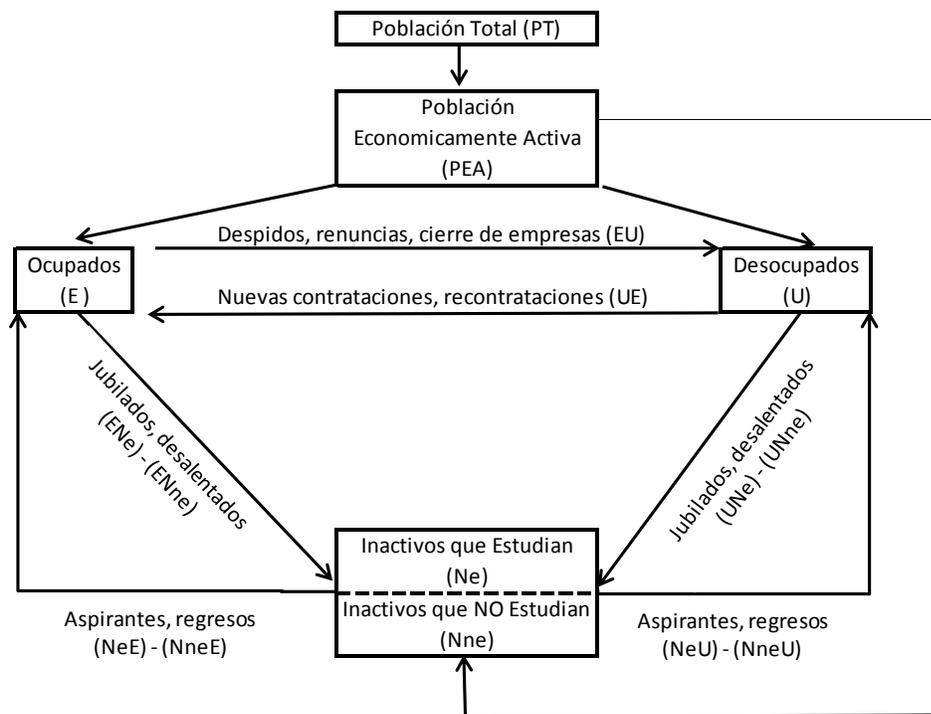
Siguiendo a Aguado Quintero (2005), una descripción más precisa de los flujos de trabajadores entre estados ocupacionales fue realizada por Barkume y Horvath (1992):

1. Del empleo al desempleo (EU); por despido o renunciias.
2. Del desempleo al empleo (UE); por nuevas contrataciones, recontrataciones
3. Del desempleo a la inactividad (UN); por retiro del mercado de trabajo por desaliento, jubilaciones anticipadas.
4. De la inactividad al desempleo (NU); por nuevos desempleados, regresos al mercado laboral (amas de casa, estudiantes).
5. De la inactividad al empleo (NE); por nuevos empleados, regresos al mercado laboral (amas de casa, estudiantes).
6. Del empleo a la inactividad (EN); por retiro del mercado de trabajo por desaliento del trabajador y jubilaciones anticipadas.

En lo que se refiere a las propiedades cíclicas de los flujos de trabajadores en el mercado laboral, se han encontrado algunas regularidades, a saber (Fallick y Fleischman, 2004):

- a) El flujo de trabajadores hacia el desempleo es contracíclico.
- b) El flujo de trabajadores fuera del desempleo es contracíclico.
- c) El flujo de trabajadores hacia el empleo es confuso ya que se torna contracíclico del desempleo al empleo y procíclico de la inactividad al empleo.

Esquema de transición del mercado laboral



Fuente: Elaboración propia en base a Aguado Quintero (2005).

Los flujos de trabajadores, en el mercado laboral, muestran el proceso por medio del cual la población en edad de trabajar cambia de estado ocupacional a través del tiempo. La información sobre los flujos de entrada y salida de cada estado laboral permite analizar más detenidamente los cambios en el nivel de ocupación, desempleo e inactividad.

Las siguientes ecuaciones muestran que, para un período de tiempo determinado, los cambios en E, U, Ne (inactivos que estudian) y Nne (inactivos que no estudian – jóvenes “Ni Ni”) son iguales a la diferencia entre los respectivos flujos de entrada (I) y los flujos de salida (O) del estado laboral correspondiente:

$$\Delta E = E_t - E_{t-1} = I_E - O_E = (UE + NE) - (EU + EN)$$

$$\Delta U = U_t - U_{t-1} = I_U - O_U = (EU + NU) - (UE + UN)$$

$$\Delta Ne = Ne_t - Ne_{t-1} = I_{Ne} - O_{Ne} = (ENe + UNe + NneNe) - (NeE + NeU + NeNne)$$

$$\Delta Nne = Nne_t - Nne_{t-1} = I_{Nne} - O_{Nne} = (ENne + UNne + NeNne) - (NneE + NneU + NneNe)$$

Las ecuaciones sobre las entradas y salidas de cada estado ocupacional son la base para la construcción de la *Matriz de Flujos de Trabajadores* entre estados del mercado laboral durante dos momentos de tiempo (t-1 y t).

No obstante, con el fin de entender cómo funciona la dinámica de flujos en el mercado de trabajo, no es solamente el número absoluto de movimientos entre estados lo que interesa, sino que también es útil conocer la probabilidad promedio (tasa de transición) con que un individuo transita de un estado a otro entre períodos consecutivos.

La probabilidad que un individuo que se encuentre empleado (E) en $t - 1$ se convierta en desocupado (U) en t es igual a $eu = P_{eu} = \frac{EU_{t-1,t}}{E_t}$. Los demás flujos de la matriz pueden ser convertidos a tasas de transición, la forma general vendría dada por (Silverstone 2001, Pág. 10 y 11).

$$P_{i,j} = \frac{F_{i,j}}{S_i} \quad \text{Donde } i, j = E, U, Ne, Nne$$

Siendo F el flujo de trabajadores en el estado i en el momento $t - 1$ que realizaron la transición al estado j en el momento t . S es el stock inicial de trabajadores en el estado i en el momento t , de esta forma se construye la *Matriz de Probabilidades de Transición* entre estados ocupacionales:

Matriz de Probabilidades de Transición entre estados ocupacionales

Situación de la Población en Edad de Trabajar en t-1	Situación de la Población en edad de trabajar en t			
	E	U	Ne	Nne
E	(ee)	(eu)	(en _e)	(en _{ne})
U	(ue)	(uu)	(un _e)	(un _{ne})
Ne	(n _e e)	(n _e u)	(n _e n _e)	(n _e n _{ne})
Nne	(n _{ne} e)	(n _{ne} u)	(n _{ne} n _e)	(n _{ne} n _{ne})

Fuente: Elaboración propia en base a Aguado Quintero (2005).

Esta matriz de transición entre estados del mercado laboral, permiten explicar si la tasa de desempleo aumenta en un determinado momento porque hay grupos de trabajadores que se les dificulta encontrar un empleo una vez desocupados, si se les dificulta continuar en el estado de ocupados una vez llegan a él, ó si existen grupos de trabajadores que con frecuencia entran y salen del mercado de trabajo. Las medidas de política que se deberán seguir para reducir el desempleo son muy diferentes dependiendo de cuáles de estas causas sean las responsables de la mayor tasa de desempleo.

Los principales indicadores del mercado laboral; tasa de actividad (TA), tasa de empleo (TE) y tasa de desempleo (TD), definidas en el sentido planteado más arriba y aunando ambos segmentos de inactivos, pueden ser consideradas como una función de las probabilidades de transición entre los estados planteados:

$$TA = f \begin{pmatrix} en & ne & un & nu & eu & ue \\ -, & +, & -, & +, & -, & + \end{pmatrix}$$

$$TE = w \begin{pmatrix} en & ne & un & nu & eu & ue \\ -, & +, & -, & +, & -, & + \end{pmatrix}$$

$$u = z \begin{pmatrix} en & ne & un & nu & eu & ue \\ +, & -, & -, & +, & +, & - \end{pmatrix}$$

Así, el signo debajo de cada probabilidad se asocia al efecto sobre la respectiva tasa.

Cabe destacar que el presente trabajo pone especial énfasis en la obtención y análisis de las probabilidades de transición entre estados ocupacionales arriba comentadas, dejando para próximas instancias de investigación el trabajo de complementar las estimaciones con la utilización de diferentes especificaciones del modelo logit multinomial, a través del cual es posible estimar la influencia de determinadas características personales (como ser: género, nivel educativo, edad, situaciones de hábitat, entre otros aspectos) sobre la probabilidad que un individuo realice una transición (movimiento de un estado inicial a un estado de destino durante un período) en el mercado laboral. Asimismo, también se introducirán consideraciones de carácter macroeconómico para analizar su efecto sobre las probabilidades de

transición en el mercado de trabajo, pudiendo recoger implicancias que logren aislar fenómenos de ciclo económico y cambios estacionales en el empleo.

IV. Resultados

Los resultados de las transiciones entre los estados ocupacionales planteados (bloque de ocupados, desocupados e inactivos) en Argentina a lo largo de los últimos años pueden ser explicitados en términos del valor asumido por la probabilidad de traspaso interanual entre estados para cada segmento poblacional considerado.

En este sentido, no sólo cobra relevancia analizar la tendencia asumida por dicha probabilidad en el tiempo, sino también su nivel, el cual puede detentar los riesgos y oportunidades de transición más relevantes.

En primer lugar se analiza la probabilidad de evolución de un individuo hacia el empleo, según su condición laboral inicial (desocupado o inactivo). Cabe aclarar, que en el caso del segmento juvenil se divide el bloque de inactivos entre aquellos que sólo se dedican a estudiar y postergan su ingreso al mundo del trabajo (Inactivos que estudian) y todos aquellos que, encontrándose en condiciones de estudiar o trabajar, no participan en ninguno de éstos ámbitos (Inactivos que no estudian – comúnmente denominados como jóvenes “Ni Ni”).

El resultado obtenido indica que los traspasos interanuales desde una condición inicial de inactividad o desempleo hacia el empleo resultan en magnitudes sustancialmente bajas, tanto para jóvenes como entre adultos. A priori, nada podría inferirse acerca de la conveniencia o no de los traspasos desde el bloque de inactivos jóvenes que estudian al empleo (cuya probabilidad promedio para todo el periodo fue del 0,12), aunque sí resultaría deseable que los individuos que inicialmente se encontraban como desocupados (buscando empleo) o inactivos por fuera de entornos educativos logren un más alto nivel y mejoren la tendencia probabilística de traspaso hacia el empleo en el tiempo.

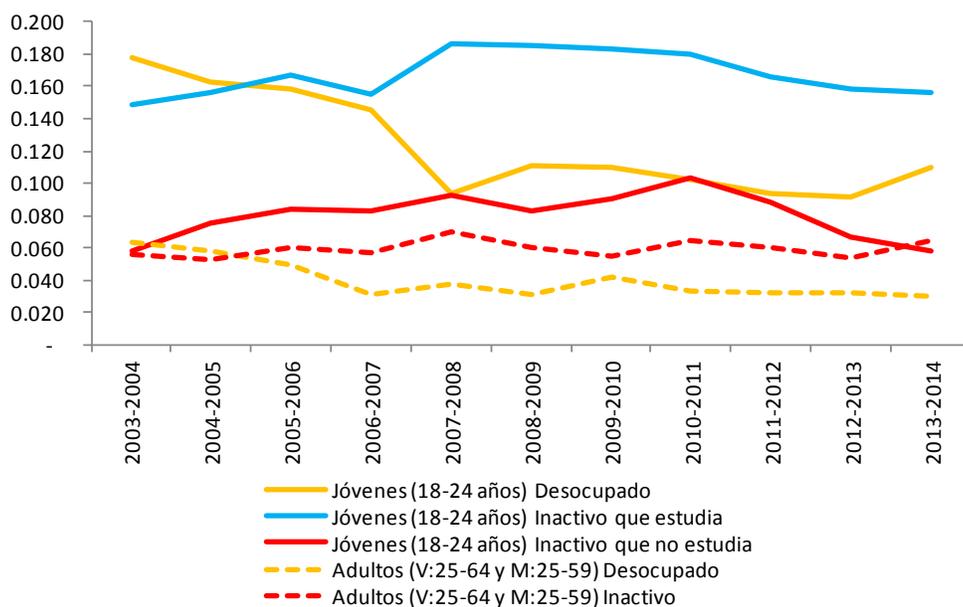
No obstante, los resultados encontrados sobre estos dos grupos fueron a contramano de lo deseable. Sobre los inicialmente desocupados, la tendencia en la probabilidad de traspaso fue en detrimento, pasando de un 0,18 de probabilidad de traspaso entre 2003 y 2004 (periodo de fuerte recuperación económica) al 0,11 correspondiente al periodo 2013-2014, nivel en que esta probabilidad se encuentra estancada desde el año 2007 hasta la actualidad.

Algo similar ocurrió con la probabilidad de que jóvenes inicialmente “Ni Ni” pudieran, un año después, mejorar su condición hacia la obtención de un empleo. Esta oportunidad entró en una meseta a lo largo del periodo considerado, con una probabilidad de traspaso que apenas rozó en promedio al 8% de los jóvenes provenientes de tal situación.

Por su parte, entre los adultos la movilidad del mercado laboral es menor, con una leve tendencia a la baja en la probabilidad de traspaso desde el desempleo hacia el

empleo (y una probabilidad de traspaso promedio situada en 0,04) y un sostenido nivel de oportunidades de tránsito desde la inactividad al empleo, en el 6% de los casos. Cabe señalar, que el segmento adulto de inactivos en edad laboral se encuentra compuesto por un conjunto heterogéneo de individuos en cuanto a sus características intrínsecas, de manera que el contexto económico y la eventual insuficiencia de ingresos en el hogar, puede propiciar que, en algunos de éstos casos, se dé un rápido traspaso a la actividad. Esto podría justificar la mayor probabilidad de traspaso encontrada sobre este conjunto respecto al bloque de desocupados.

Evolución de la probabilidad de traspaso hacia el empleo según conjunto de proveniencia - Jóvenes y Adultos en edad laboral (Periodo: 2003-2014)



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Asimismo, la transición hacia el desempleo puede provenir de una condición originaria como ocupado (tanto en un puesto formal o productivo como de un empleo inestable o con dosis de precarización) ó desde la inactividad, con idéntica diferenciación de este segmento en el caso de la población juvenil a la ya presentada (Inactivos que estudian e inactivos “Ni Ni”).

Entre los jóvenes, se encuentra que los casos más probables de transición hacia el desempleo corresponden a una situación inicial en la cual el joven se encuentre previamente ocupado (0,28 de probabilidad promedio a lo largo del periodo analizado) ó desde la inactividad con motivo de estudio (0,32 en promedio). Estas magnitudes se mantuvieron relativamente constantes en el tiempo, por lo que en el primer caso, podría inferirse que pese a haber transitado años de expansión económica no pudo fortalecerse la posibilidad de sostenimiento en el empleo por parte de los jóvenes.

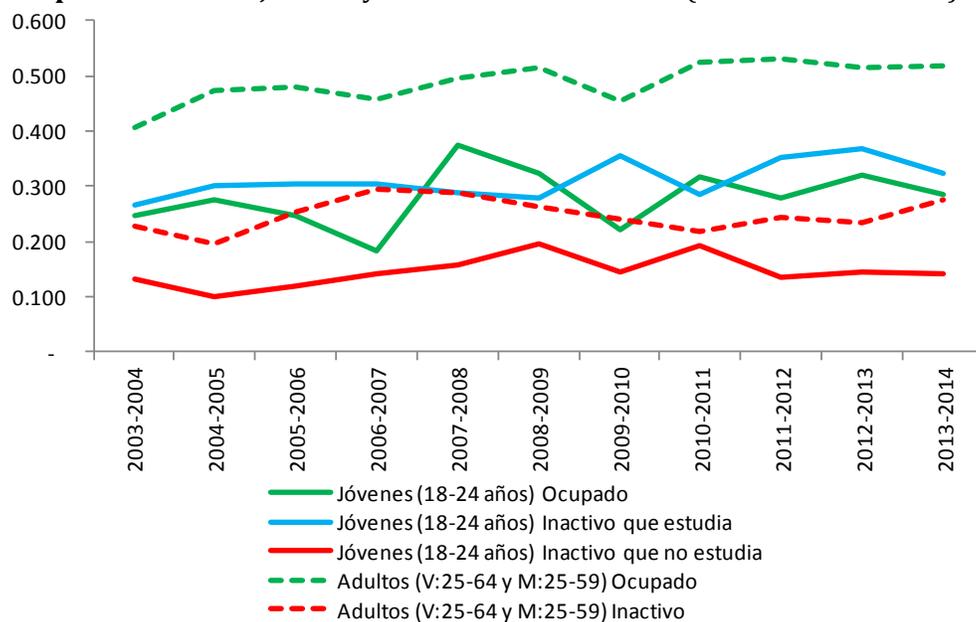
Por otra parte, en promedio, sólo el 15% de los jóvenes que inicialmente se encontraban como “Ni Ni” lograron transitar hacia el desempleo, aspecto que sumado

a lo analizado en el gráfico anterior da cuenta de las escasas oportunidades de tránsito hacia la actividad laboral de este segmento, típicamente caracterizado por sus fuertes restricciones en materia de progreso personal y movilidad social.

En el caso de los adultos, se encuentra una creciente tendencia de traspaso desde el empleo hacia el desempleo, la cual alcanza además un nivel significativamente alto. Así, a lo largo del periodo considerado la probabilidad de traspaso del empleo al desempleo fue del 0,49 (resultado concordante con las restricciones laborales observadas en el gráfico anterior, por el cual la tendencia y el nivel de traspaso desde el desempleo al empleo fueron significativamente pesimistas).

Finalmente, sobre los adultos en edad laboral que inicialmente se encontraban en condición inactiva, tan sólo uno de cada cuatro individuos logró transitar hacia el desempleo, de manera que sumando este hecho a lo analizado en materia de transición hacia el empleo y lo observado para el caso de los jóvenes, se encuentra que tanto en los primeros como en éstos la “*activación laboral*” de este segmento poblacional enfrentó serias y crecientes restricciones.

Evolución de la probabilidad de traspaso hacia el desempleo según conjunto de proveniencia – Jóvenes y Adultos en edad laboral (Periodo: 2003-2014)

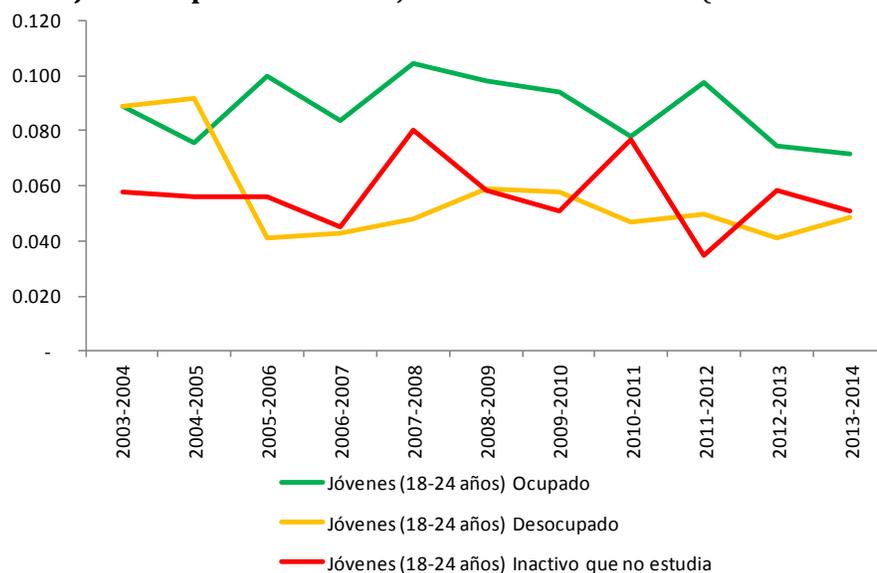


Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Por su parte, se encuentra que las probabilidades de traspaso hacia la inactividad motivada en la decisión de dedicación exclusiva al estudio en el caso de los jóvenes resultan en niveles significativamente bajos (probabilidades de entre un 0,04 y 0,1), con una tendencia estable o levemente hacia la baja a lo largo del periodo considerado, y con mayor ocurrencia entre jóvenes inicialmente ocupados.

En este sentido, parece importante reforzar las condiciones sobre las cuales los jóvenes pueden profundizar sus oportunidades de inclusión y sostenimiento en entornos educativos, en pos de un fortalecimiento en sus niveles de acumulación de capital humano y aprendizajes socio-laborales.

Evolución de la probabilidad de traspaso hacia el segmento de inactivos que estudian según conjunto de proveniencia - Jóvenes de 18 a 24 años (Periodo: 2003-2014)



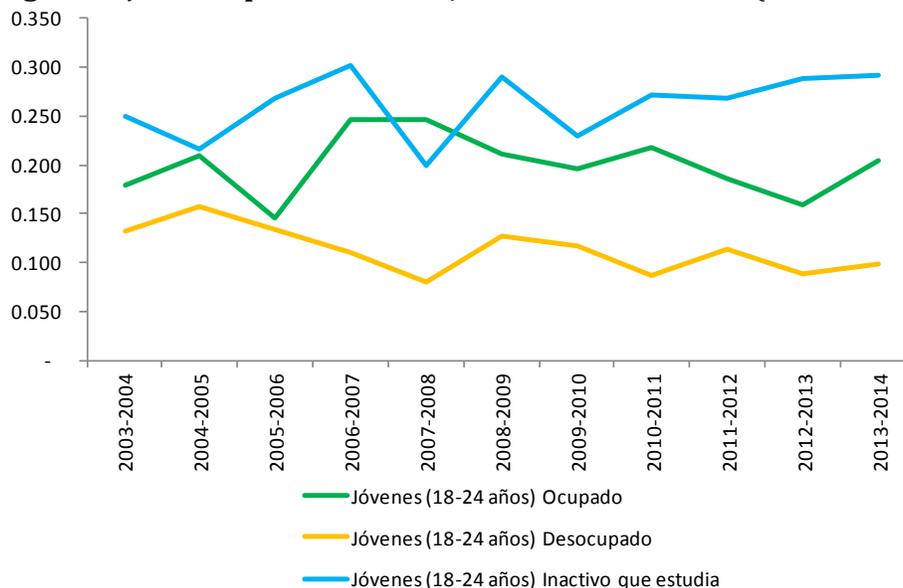
Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

La contracara corresponde al bloque de inactivos que no estudian, no trabajan, ni buscan trabajo. En este caso, la transición hacia dicha situación representa un retroceso en materia de inclusión laboral y social de la población juvenil, tanto provengan desde el empleo (por destrucción de puestos y desánimo ante la falta de oportunidades laborales sostenibles en el tiempo), como desde el desempleo (por el llamado “desempleo oculto”) y también por el abandono de entornos educativos o, complementariamente, la falta de hallazgos de oportunidades laborales una vez culminado el nivel medio, entre otros hechos plausibles que podrían movilizar esta negativa transición.

Al respecto, se encuentran probabilidades de traspaso hacia el segmento de jóvenes “Ni Ni” significativas e indeclinables. Entre los años 2013 y 2014, tres de cada diez inactivos originariamente situados en entornos educativos, un año después, recayeron sobre el bloque de jóvenes “Ni Ni”. Este mismo inconveniente recayó sobre el 20% de los jóvenes que en 2013 se encontraban ocupados y sobre el 10% de los originariamente desocupados.

La persistencia de este tipo de inconvenientes resulta el motivo fundamental por el cual la proporción de jóvenes “Ni Ni” haya encontrado una tendencia creciente en el periodo considerado.

Evolución de la probabilidad de traspaso hacia el segmento de inactivos que no estudian según conjunto de proveniencia - Jóvenes de 18 a 24 años (Periodo: 2003-2014)



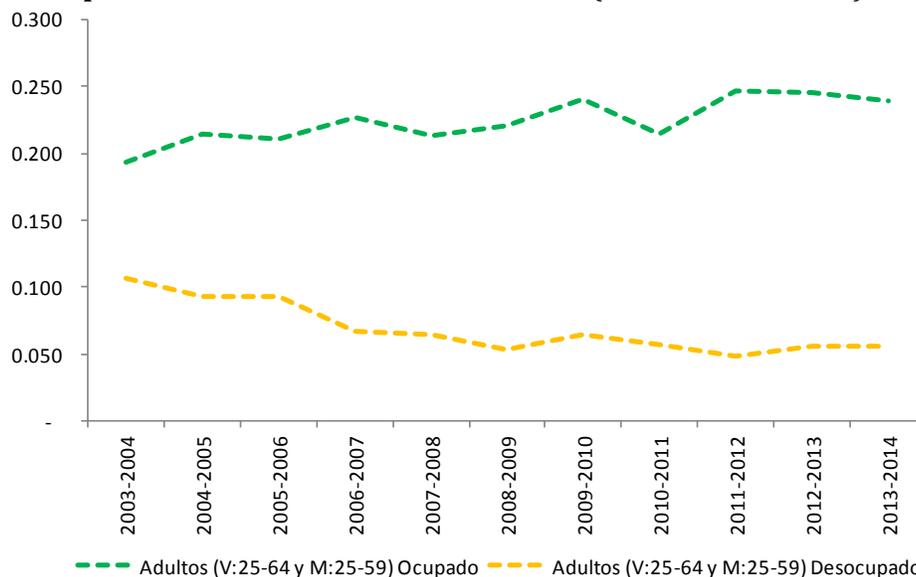
Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Finalmente, cabe destacar que en el segmento de adultos en edad laboral la transición hacia la inactividad parece ocurrir fundamentalmente a partir del segmento de ocupados (tanto formales como informales), entre los cuales la probabilidad de traspaso hacia la inactividad encontró una tendencia levemente creciente, en un entorno promedio del 0,22.

Por el contrario, la tendencia de traspaso desde el desempleo hacia la inactividad, movimiento aproximado al llamado “desempleo oculto” motivado en el desaliento ante la falta de oportunidades, parece mostrar una tendencia decreciente en el tiempo, arribando a una probabilidad de traspaso de tan sólo el 0,06.

En este sentido, el hallazgo de que las transiciones hacia el empleo resulten mayores entre el segmento de inactivos y el hecho de que a la inversa ocurra lo mismo (desde el empleo hacia la inactividad) da cuenta de la fragilidad de las oportunidades laborales conseguidas por este grupo de individuos.

Evolución de la probabilidad de traspaso hacia el segmento de inactivos según conjunto de proveniencia - Adultos en edad laboral (Periodo: 2003-2014)



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

V. Conclusiones

El estudio de probabilidades de transición entre condiciones ocupacionales permitió detectar algunas tendencias fundamentales del mercado de trabajo en Argentina entre los años 2003 y 2014, tanto entre jóvenes en edad de haber culminado sus estudios de nivel medio como con relación a los adultos en edad laboral.

En particular, pudo detectarse el hallazgo de importantes restricciones en materia de oportunidades de acceso y sostenimiento del empleo, tanto entre jóvenes como en la población adulta.

Por su parte, la transición hacia el desempleo ocurre en una alta frecuencia para el caso de jóvenes inicialmente inactivos dedicados exclusivamente al estudio (aspecto que presumiblemente se vincularía a su incursión en el mundo laboral) como entre jóvenes originariamente ocupados (en este caso, por destrucción de puestos de empleo). Este último aspecto, encuentra una singular e indeclinable frecuencia de ocurrencia para el caso de la población adulta.

Muy bajas debieran resultar las expectativas de los jóvenes que no estudian, no trabajan, ni buscan trabajo (comúnmente denominados como jóvenes “Ni Ni”), ya que representan el segmento de menor oportunidad de transición, tanto hacia el desempleo como hacia el empleo, lo cual demuestra las importantes y estructurales dificultades que enfrentan estos jóvenes en materia de inclusión y sostenimiento entre la población económicamente activa.

Asimismo, la presencia de múltiples riesgos latentes de traspaso desde el grupo de jóvenes ocupados o de aquellos que se encuentran inactivos por dedicarse en exclusiva a sus estudios hacia el segmento “Ni Ni” infiere acerca de los riesgos de abandono de entornos educativos, la falta de oportunidades laborales y la fragilidad de los puestos de empleo a los que acceden los jóvenes. Por su parte, idéntica dificultad para el sostenimiento de empleos precarizados se encuentra entre la población adulta en edad laboral, dada la importante proporción de ocupados (mayoritariamente en empleos precarizados) que transitan hacia la inactividad laboral.

Referencias bibliográficas

Abowd, J.M. y F. Kramarz, (1999). " El análisis de los mercados de trabajo utilizando igualada datos de empleador-empleado "en: O. Ashenfelter y D. Card (ed.), Manual de Economía Laboral, volumen 3, capítulo 40, páginas 2629-2710

Adams, Arvil V. (2007) "The Role of Youth Skills Development in the Transition to Work: A Global Review". The World Bank. February 2007

Aguada Quintano, L.F., (2005). Flujos del Mercado Laboral: Un Análisis Descriptivo. Semestre Económico. Julio/Diciembre 2005.

Barkume, A y F, Horvath (1995). Using Gross Flows to Explore Movement in the Labor Force. Monthly Labor Review, Vol. 118, N^o. 4. Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor Washington, D.C.

Bassi, M.; Busso, M.; Urzúa, S.; J. Vargas, (2012). Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina. BID, 2012.

Bertranou, F. y L. Gasparini, (2004). "Protección social y mercado laboral en América Latina: ¿qué nos dicen las encuestas de hogares?". Oficina Internacional del Trabajo. Oficina Subregional para el Cono Sur de América latina.

Blanchard, O. y Diamond, P. (1992). The Flow Approach to Labor Markets. NBER Working Paper No. 4000. February 1992.

Blanchflower, D. y Freeman, R. (2000) el empleo juvenil y el desempleo en Los países avanzados, Chicago: NBER y University of Chicago Press.

Burguess, S., Lane y Stevens (2001), "la dinámica de batido: un análisis de las contrataciones y separaciones a nivel empleador ", Economía Laboral, 8 (1): 1-14.

CEPAL/OIT (2014). Formalización del empleo y distribución de los ingresos laborales. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. N^o 11. Octubre de 2014.

Clark, K. y L. Summers, (1982). "The Dynamics of Youth Unemployment" In Freeman, R. and Wise, D. (Eds.): The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes, and Consequences. University of Chicago Press: 199-234

Elsevier Allison, P. (1996) "de efectos fijos verosimilitud parcial para Eventos repetidos" Sociológicas Métodos e Investigación, 25 (2): 207-222.

Fallick, B y C. Fleischman (2004). Employer to Employer Flows in the U.S. Labor Market: The Complete Picture of Gross Worker Flows. Finance and Economics Discussion Series N^o 2004-34, Board of Governors of the Federal Reserve System.

Feldstein, M. y D. Ellwood (1979). Teenage unemployment: What is the problem? National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper No. 393.

Freeman, R. and Wise, D. (1982). "The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes and Consequences" In Freeman, R. and Wise, D. (Eds.): The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes, and Consequences. University of Chicago Press: 1-16.

Green, W. (1999). Análisis econométrico. Prentice Hall, Tercera Edición, Madrid, España.

Heitzmann, Ka.; Canagarajah, S. y P. Siegel, (2002). "Criterios para evaluar las fuentes del riesgo y de la vulnerabilidad". Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social. Unidad de la Protección Social. Red de Desarrollo Humano. Banco Mundial. Junio de 2002.

Herrera, J y N. Hidalgo (2003). Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de encuesta de hogares. CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 130, Santiago de Chile.

Holzer, H. y R. LaLonde (1998). Job change and job stability among less-skilled young workers. Mimeo, Michigan State University.

Jara Males, P. y Rita Sorio (2013). Redes de Protección Social. Mejores respuestas para adolescentes y jóvenes. División de Protección Social y Salud. Banco Interamericano de Desarrollo Nota Técnica N° 539. Año 2013.

Jiménez, M. (2011). La Economía Informal y el Mercado Laboral en la Argentina: Un Análisis desde la Perspectiva del Trabajo Decente. CEDLAS, Documento de Trabajo Nro. 116 Marzo, la Plata.

Leighton, L. y Mincer, J. (1982) "rotación laboral y el desempleo juvenil", en

Freeman y Wise (editores) La Juventud del Mercado Laboral Problema: Su naturaleza, causas y consecuencias. Chicago: University of Chicago Press

Maurizio, R. (2011). Trayectorias laborales de los jóvenes en Argentina: ¿Dificultades en el mercado de trabajo o carrera laboral ascendente? Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Serie macroeconomía del desarrollo N° 109, Santiago.

OIT (2013): Global Employment Trends for Youth, ILO, Geneva.

OIT (2010). "Trabajo Decente y Juventud en América Latina". Proyecto Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal). Lima

Paz, J. (2012). El desempleo juvenil en la Argentina durante la recuperación económica. IELDE – Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales – UNSa. Junio de 2012.

Salvia, A. (2013). Juventudes, problemas de empleo y riesgos de exclusión social El actual escenario de crisis mundial en la Argentina. En Departamento Política Global y Desarrollo. Berlin (Alemania): Friedrich-Ebert-Stiftung.

Silverstone, B. (2001). Some Aspects of Labor Market Flow in New Zealand 1986-2001. Working Paper in Economics 2/01, Department of Economics, University of Waikato, Nov.2001, Hamilton, New Zealand.

Anexo

Evolución de la probabilidad de traspaso hacia el empleo según conjunto de proveniencia – Jóvenes y Adultos en edad laboral (Periodo: 2003-2014)

Condición ocupacional inicial		Periodo										
		2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Jóvenes (18-24 años)	Desocupado	0.178	0.163	0.158	0.146	0.094	0.110	0.110	0.102	0.094	0.091	0.110
	Inactivo que estudia	0.148	0.156	0.167	0.155	0.187	0.185	0.183	0.180	0.165	0.158	0.156
	Inactivo que no estudia	0.058	0.075	0.084	0.083	0.093	0.082	0.090	0.103	0.089	0.067	0.058
Adultos (V:25-64 y M:25-59)	Desocupado	0.063	0.058	0.049	0.031	0.037	0.031	0.042	0.033	0.032	0.032	0.031
	Inactivo	0.056	0.052	0.060	0.057	0.070	0.060	0.055	0.065	0.060	0.054	0.065

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Evolución de la probabilidad de traspaso hacia el desempleo según conjunto de proveniencia – Jóvenes y Adultos en edad laboral (Periodo: 2003-2014)

Condición ocupacional inicial		Periodo										
		2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Jóvenes (18-24 años)	Ocupado	0.249	0.277	0.246	0.184	0.374	0.325	0.222	0.316	0.278	0.321	0.285
	Inactivo que estudia	0.267	0.302	0.306	0.305	0.288	0.278	0.356	0.285	0.353	0.367	0.323
	Inactivo que no estudia	0.132	0.101	0.120	0.143	0.158	0.196	0.146	0.193	0.135	0.144	0.141
Adultos (V:25-64 y M:25-59)	Ocupado	0.407	0.473	0.479	0.459	0.496	0.517	0.456	0.524	0.532	0.514	0.518
	Inactivo	0.227	0.197	0.255	0.295	0.289	0.264	0.240	0.220	0.245	0.235	0.276

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Evolución de la probabilidad de traspaso hacia el segmento de inactivos que estudian según conjunto de proveniencia - Jóvenes de 18 a 24 años (Periodo: 2003-2014)

Condición ocupacional inicial		Periodo										
		2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Jóvenes (18-24 años)	Ocupado	0.089	0.076	0.100	0.084	0.105	0.098	0.094	0.078	0.098	0.075	0.071
	Desocupado	0.089	0.092	0.041	0.043	0.048	0.059	0.058	0.047	0.049	0.041	0.049
	Inactivo que no estudia	0.058	0.056	0.056	0.045	0.080	0.059	0.051	0.077	0.035	0.058	0.051

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

(Cont.) Anexo

Evolución de la probabilidad de traspaso hacia el segmento de inactivos que no estudian según conjunto de proveniencia - Jóvenes de 18 a 24 años (Periodo: 2003-2014)

Condición ocupacional inicial		Periodo										
		2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Jóvenes (18-24 años)	Ocupado	0.180	0.210	0.146	0.247	0.247	0.212	0.196	0.218	0.186	0.159	0.205
	Desocupado	0.131	0.157	0.134	0.110	0.080	0.127	0.118	0.087	0.114	0.089	0.098
	Inactivo que estudia	0.250	0.216	0.268	0.302	0.200	0.290	0.230	0.272	0.268	0.289	0.292

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Evolución de la probabilidad de traspaso hacia el segmento de inactivos según conjunto de proveniencia - Adultos en edad laboral (Periodo: 2003-2014)

Condición ocupacional inicial		Periodo										
		2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Adultos (V:25-64 y M:25-59)	Ocupado	0.194	0.215	0.210	0.227	0.214	0.221	0.240	0.215	0.246	0.245	0.239
	Desocupado	0.107	0.093	0.093	0.067	0.064	0.053	0.065	0.057	0.048	0.056	0.057

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Los salarios reales en las provincias argentinas: un análisis de convergencia geográfica

Alberto José Figueras (IEF-FCE- UNC), Daniela Cristina (IEF-FCE- UNC), Iván Iturralde (IEF-FCE- UNC),
Valeria Blanco (IEF-FCE- UNC) y Marcelo Capello (Depto. Economía-FCE- UNC)¹

Palabras clave: salarios, convergencia, flexibilidad salarial, economías regionales

Código JEL: O4, R0, E6

Resumen Extendido

El asunto regional es una preocupación constante en casi todos los países, buscando un equilibrio espacial geográfico que habitualmente está absolutamente ausente. En nuestro país el debate sobre los problemas regionales tiene larga data... quizás desde los tiempos de federales y unitarios.

La pregunta que nos hacemos es por qué no ha operado la convergencia económica de las distintas regiones en la medida suficiente como para tornar en “equilibrado” el mapa espacial de nuestra economía.

Hemos mencionado la convergencia. Pues bien, la hipótesis de la convergencia ha sido bastante estudiada en Argentina empleando PIB per cápita (v.gr. Marina, 2001; Utrera y Koroch, 2000; Willington, 1998). Como diferencia, en el presente trabajo, son los salarios los que se utilizan para analizar el presunto proceso de convergencia, siendo éstos, los salarios, una mejor medida del ingreso en las regiones del país, teniendo una relación más directa con el nivel de vida que variables como el PIB per cápita. Por eso, entendemos que el trabajo proporciona una visión más amplia de una más genuina convergencia, y de las disparidades regionales en la distribución de los ingresos a lo ancho del país.

Los estudios de convergencia se centran principalmente en el análisis de convergencia en el crecimiento, y se derivan del modelo de crecimiento de Solow-Swan. Para decirlo breve, aquella idea, hoy ya clásica, sostiene que, en términos generales, debe existir Convergencia β . Lo que implica que un país (o región) *pobre* tiende a crecer más rápido que uno rico. De esta manera, dicho país (o región) pobre tiende a alcanzar (*catch-up*) a área rica en términos de ingreso per cápita.

¹ Alberto José Figueras (figuerasaj@gmail.com),
Daniela Cristina(daniela.cristina@eco.uncor.edu),
Iván Iturralde (ivit@eco.unc.edu.ar),
Valeria Blanco(valeriblanco@eco.unc.edu.ar) y
Marcelo Capello(mcapello@eco.unc.edu.ar)

Por otro lado, tradicionalmente se analiza de manera complementaria la existencia de Convergencia σ , que tradicionalmente se ha asociado a una disminución de la dispersión entre las regiones.

La mirada convencional del llamado proceso de convergencia se ha enfocado en la evolución del ingreso por habitante. Aquí, como dijimos, trabajaremos una perspectiva más acotada: la convergencia en salarios.

El trabajo analiza para el periodo 1997-2009 la convergencia salarial entre las provincias argentinas (vía el conocido método de la convergencia beta y la convergencia sigma) y, ligada a la misma, se investiga a través de estimaciones la posible existencia de flexibilidad salarial en el mercado laboral. Las principales conclusiones que se desprenden del trabajo es que existe, en las provincias argentinas para el periodo analizado, un proceso de convergencia en los salarios reales; y, a la vez, una ausencia de flexibilidad salarial, hipotetizándose, entonces, que la principal responsable de la convergencia salarial observada es la sindicalización del proceso de negociación salarial centralizado a nivel nacional; lo que, evidentemente, disminuye la respuesta de los salarios regionales a condiciones tales como la productividad laboral o el desempleo local.

Los salarios reales en las provincias argentinas: un análisis de convergencia geográfica

Alberto José Figueras (IEF-FCE- UNC), Daniela Cristina(IEF-FCE- UNC), Iván Iturralde (IEF-FCE- UNC),
Valeria Blanco(IEF-FCE- UNC) y Marcelo Capello(Depto. Economía-FCE- UNC)²

Palabras clave: salarios, convergencia, flexibilidad salarial, economías regionales

Código JEL: O4, R0, E6

Resumen breve

El trabajo analiza para el periodo 1997-2009 la convergencia salarial entre las provincias argentinas y, ligada a la misma, la existencia de flexibilidad salarial en el mercado laboral. Las principales conclusiones que se desprenden del trabajo es que existe un proceso de convergencia en los salarios reales en las provincias argentinas para el periodo analizado, y una ausencia de flexibilidad salarial, hipotetizándose que el principal responsable de la convergencia salarial observada es la sindicalización del proceso de negociación salarial, que evidentemente, disminuye la respuesta de los salarios regionales a condiciones tales como la productividad laboral o el desempleo local.

Palabras clave: salarios, convergencia, flexibilidad salarial

Abstract

The paper analyses both regional wage convergence and wage flexibility for the period 1997-2009. The main conclusions point to the presence of wage convergence among Argentinean provinces, whereas wages are not found to be flexible, depending mainly on the evolution of the average national wage. Unions seem to be responsible for this process.

Keywords: wages, convergence, wage flexibility

² Alberto José Figueras (figuerasaj@gmail.com),
Daniela Cristina(daniela.cristina@eco.uncor.edu),
Iván Iturralde (ivit@eco.unc.edu.ar),
Valeria Blanco(valerianblanco@eco.unc.edu.ar) y
Marcelo Capello (mcapello@eco.unc.edu.ar)

I. Introducción

El asunto regional es una preocupación constante en casi todos los países, buscando un equilibrio espacial geográfico que habitualmente está absolutamente ausente. En nuestro país el debate sobre los problemas regionales tiene larga data... quizás desde los tiempos de federales y unitarios³.

En otras oportunidades, hemos hablado de la restricción externa y las economías regionales. Debemos reiterarnos en el concepto. Efectivamente, el problema de las Regiones se refleja en dificultades de su Balanza de Pagos Regional (BPR). La necesidad de alcanzar el equilibrio externo lleva a un ajuste del nivel de ingreso efectivo, el cual gravitará en las proximidades del nivel de ingreso que equilibra la BP (en esto seguimos, por entonces, a Thirwall, 1980⁴).

Dicho de otro modo, *el ingreso de equilibrio de largo plazo* resulta aquél para el que se cumple el equilibrio de la BP regional. En Thirwall 1980, se señala, como regla empírica sencilla, que la tasa de crecimiento de la mayoría de los países puede ser aproximada por una relación entre la tasa de crecimiento de las exportaciones y la elasticidad-ingreso de las importaciones, pues el crecimiento, en última instancia, está restringido por problemas de BP. Esta afirmación, nos dice, es mucho más acertada si la referimos a Regiones. Una región no podría crecer más de prisa que lo que le permita su equilibrio de BP, a menos que obtenga un financiamiento continuo extra-región (que en su caso provendrá de otras regiones, vía fondos del gobierno central).

Para las Economías Regionales del Interior (ERI), en Argentina, el problema radica en un sector de transables, en el cual se encuentran sus ventajas comparativas, insuficientemente desarrollado. En especial, por el castigo que surge en sus términos de intercambio interno (precios relativos), consecuencia de erradas políticas económicas (v.gr. del “*cierre de la economía*”). Para el caso de Brasil, la situación, y su prueba cuantitativa, fue estudiada por Baer (1965), demostrando la fuerte transferencia de ingresos del “Nordeste” al “Centro-Sur”, debido a los precios relativos adversos para el primero a causa de las políticas cambiarias. Es decir, que **las políticas económicas de nivel nacional** (p.ej. la política cambiaria o bien de comercio exterior) **no son neutrales entre regiones...**, sólo lo serán si, en todos los casos, los parámetros regionales relevantes (“estructura de la región”) son esencialmente iguales a los respectivos parámetros nacionales.

En Argentina, el problema de precios relativos desfavorables para las ERI ha intentado ser salvado, o paliado, por diversos mecanismos, por ejemplo, el de la coparticipación redistributiva e igualadora, buscando un proceso de equilibrio regional o “espacial geográfico”. En otras palabras, la búsqueda de una convergencia.

³ La Universidad de Córdoba, de donde alguna vez egresamos, contó en su momento con uno de los más destacados investigadores argentinos en el Área de la Economía Espacial, el recordado Ingeniero Héctor Grupe, que realizara importantes tareas vinculadas al estudio de lo regional, y fuera maestro de muchos de nosotros, y de quien baste señalar el imborrable recuerdo de su calidad de hombre de bien, pronto a la ayuda, incapaz del perjuicio y alejado de toda ambición. Lo que ciertamente es mucho más valioso que conocer y transmitir (aunque también haya cumplido tal cometido) unas cuantas formulaciones matemáticas o ideas económicas. Por todo eso, nos será inolvidable.

⁴ Argumento que el mismo Thirwall ha continuado reiterando en McCombie y Thirwall, 1994, y Thirwall, 2002.

II. Un mecanismo eje en la convergencia: el mercado laboral

La pregunta que nos hacemos es por qué no ha operado esa convergencia económica entre las distintas regiones en la medida suficiente como para tornar en “equilibrado” el mapa espacial de nuestra economía.

Aquí aparece la presencia, por décadas y décadas, de **un mercado de trabajo “integrado” nacionalmente**, perfectamente posible de sostener por el área que se apropiaba del excedente, el llamado Frente Industrial del Litoral (FIL) (vía precios relativos, y que operaba como Centro) pero no por la región que lo cedía: el Interior (que operaba como Periferia).

Pero, según sabemos, en las ERI predominaba un exceso de oferta laboral (el llamado mercado “lewisiano”) que debería haber producido un salario diferencial y, por consecuencia, una acumulación diferencial, para concluir en un crecimiento, también diferencial, que aproximara los niveles de producto por habitante.

Sin embargo, esta convergencia no se dio por dos causales: a) la migración; b) la integración de los mercados laborales con el transcurso del tiempo.

La migración desde **la periferia** (Economías Regionales del Interior) al **centro** (Frente Industrial del Litoral, FIL) descomprimió los mercados laborales del interior, e impidió operar plenamente el mecanismo lewisiano. En el FIL, mientras tanto, con un mercado “integrado” (o “baumoliano”)(Llach, en Villanueva 1988, pág.4), pese a las migraciones, persistían deficiencias de oferta. Lo que implicó un favorecimiento de la sindicalización. Al mismo tiempo los niveles salariales surgen del precio de reserva de los migrantes internacionales (Llach, op.cit. pág.9).

Al penalizarse al sector agrario, el desempleo creció en las ERI (incluyendo la Pampa Húmeda). Ante la presión social, el Estado aplica la política fiscal (cuya demanda principal se dirige al sector doméstico); y, como estrategia dentro de la misma expande el empleo público en las ERI. Todo esto perjudica los “precios relativos regionales” con vistas a una expansión de su sector de transables.

En la realidad, se cumple que: $W_{ERI} < W_{FIL}$, pero sin un diferencial salarial suficiente; (y con una sustancial expansión del empleo estatal).

Por otro lado, tenemos: $Y_{ERI} < Y_{FIL}$. Además, el empleo público respecto de la PEA crece en las ERI más que en el FIL (Porto, XVIII JFP).

Pero he aquí que históricamente, por “referencia” salarial, **las remuneraciones abandonan la pauta de productividad y se fijan por causales sociológicas** (Villanueva, 88, pág. 172). La presión sindical finaliza integrando los mercados (en especial al expandirse el empleo público y tomar los asalariados del interior como pauta de salario referencial al empleado público nacional). El salario resulta entonces establecido institucionalmente.

Por tanto, todo el país conforma un mercado laboral “baumoliano” (se elimina la segmentación sectorial y espacial del modelo de Lewis). Esta realidad del mercado laboral impide una acumulación relativa mayor en el Interior, que compense el riesgo y otros costos diferenciales de las ERI (p.ej. costo de transporte). Lo cual nos coloca en una situación particular de “eficiencia de los salarios” (en la terminología de Kaldor), que incluso podríamos

generalizar hablando de “eficiencia de los factores” (definidos a partir de $W_{ERI} < W_{FIL}$; y con una mayor productividad en el FIL), y que desemboca en un inevitable mayor crecimiento del FIL

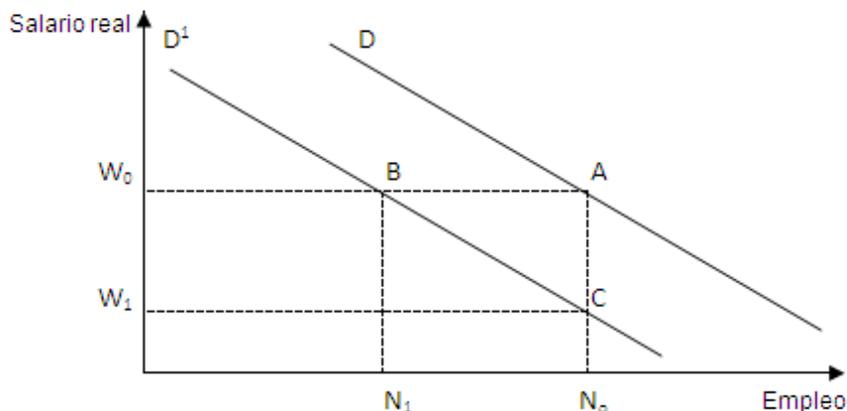
La particularidad de los mercados laborales exige una reflexión adicional. **Cuando existen diferencias de productividad entre dos espacios económicos, el área más desfavorecida**, para mantener sus recursos menos productivos empleados, **devalúa su moneda**. Pero esta alternativa queda descartada cuando hablamos de regiones que pertenecen al mismo país, y, por tanto, poseen una misma moneda. Le quedan, como equilibradores, dos mecanismos: a) las diferencias salariales; b) mecanismos fiscales compensatorios.

Para comprender mejor lo antedicho, recurramos a una pequeña y habitual formalización. Adoptemos los principios convencionales neoclásicos *de salario real igual a su producto marginal*, y supongamos una situación de equilibrio en dos regiones: Centro y Periferia. Se cumplirá que en el Centro: $W_c/P_c = PMg_{Lc}$. ; y en la Periferia: $W_p/P_p = PMg_{Lp}$ (significando el subíndice “c”, Centro; y el “p”, Periferia).

Si se parte de una muy hipotética situación de idéntica productividad, **si una Región**, por caso la Periferia, **se retrasa en la evolución de esa productividad** (que podemos suponer inicialmente igual a la del Centro); es decir, pierde competitividad relativa, **puede contrabalancear esto con una reducción de los salarios** (en un marco internacional, puede recurrir a la devaluación). Si esto no acontece, se producirá desempleo.

En el Gráfico 1 se observa que, al caer la productividad, la curva de demanda de trabajo cae a D^1 . Ante la pérdida (relativa) de competitividad, la periferia (las ERI) enfrenta dos posibilidades: (a) pasar de A a B, con el mismo salario real (W_0) y menor empleo; (b) pasar de A a C, con el mismo nivel de empleo (N_0), pero menor salario real ($W_1 < W_0$).

Gráfico 1. Comportamiento salario- empleo



En el primer caso, se estaría frente a una situación de similar salario a lo ancho del territorio. Es decir, podría hablarse de una “convergencia” en salario, y una divergencia de empleo (o desempleo). Siguiendo nuestras argumentaciones podría teorizarse que si hay, como la evidencia lo señala, diferencias de productividad, **cuanto mayor sea el nivel de convergencia en salarios, menor será el nivel de convergencia en empleo y eventualmente en**

nivel de producto (como dijimos, de ser diferentes las productividades regionales, el costo de transporte, etc., hechos diferenciales que, como es evidente para todo observador comprometido, se presentan en Argentina).

La pregunta que surge es: *¿conviene la presencia de una convergencia en salarios, aún con diferencias en los otros elementos de costo, como tributos, transporte, o tecnología?*

En una primera impresión de orden deductivo puede decirse lo que sigue. De existir diferencias (y una es más que evidente, *la localización* y el costo de transporte consiguiente), por razones de competitividad, y para compensar el mayor costo de transporte a los grandes centros de consumo del Litoral (o a los puertos de embarque, también en el Litoral) así como la menor productividad, es conveniente, con vistas al crecimiento, que las regiones menos desarrolladas tengan salarios relativos más bajos (y, de tal modo, poder exportar *extra-región* mayor cantidad). Incluso es obvio que éste fue el truco histórico de Corea, Taiwán, China, Singapur, cada uno en su momento. Y esta situación descrita, *al ganar competitividad salarial*, permite una convergencia futura, de largo plazo, en ingresos por habitante.

III. La Convergencia en salarios como caso particular

Hemos mencionado la convergencia. Pues bien, la hipótesis de la convergencia ha sido bastante estudiada en Argentina empleando PIB per cápita (v.gr. Marina, 2001; Utrera y Koroch, 2000; Willington, 1998). Como diferencia, en el presente trabajo, son los salarios los que se utilizan para analizar el presunto proceso de convergencia, siendo éstos, los salarios, una mejor medida del ingreso en las regiones del país, teniendo una relación más directa con el nivel de vida que variables como el PIB per cápita. Por eso, entendemos que el trabajo proporciona una visión más amplia de una más genuina la convergencia, y de las disparidades regionales en la distribución de los ingresos a lo ancho del país.

Los estudios de convergencia se centran principalmente en el análisis de convergencia en el crecimiento, y se derivan del modelo de crecimiento de Solow-Swan. Para decirlo breve, aquella idea, hoy ya clásica, sostiene que, en términos generales, debe existir Convergencia β , que implica que un país (o región) *pobre* tiende a crecer más rápido que uno rico. De esta manera, dicho país (o región) pobre tiende a alcanzar (*catch-up*) al área rica en términos de ingreso per cápita.

Por otro lado, tradicionalmente se analiza de manera complementaria la existencia de Convergencia σ , que tradicionalmente se ha asociado a una disminución de la dispersión entre las regiones⁵.

⁵ Sin embargo, para que exista convergencia, el DS debe bajar sólo en el caso que el valor de Sigma esté por encima de su valor de estado estacionario y deberá aumentar cuando su valor inicial sea menor al de largo plazo. Esto es, para remarcar, un DS decreciente solamente implica convergencia *cuando esté por sobre su valor estacionario*.

La mirada convencional del llamado proceso de convergencia se ha enfocado en la evolución del ingreso por habitante. Aquí, como dijimos, trabajaremos una perspectiva más acotada: la convergencia en salarios.

III.a. Convergencia β condicional

Siguiendo los conceptos de convergencia en el crecimiento (véase por ejemplo, Barro y Sala-i-Martin, 1992), puede decirse que la tasa de crecimiento promedio del salario para la economía i puede estimarse mediante la siguiente ecuación:

$$\frac{1}{T} [\ln(w_{t+T}^i) - \ln(w_t^i)] = \alpha + \frac{1-e^{-\beta T}}{T} \ln(w_i^*) - \left[\frac{1-e^{-\beta T}}{T} \right] \ln(w_t^i) + u_t^i \quad [1],$$

donde w_i^* es el nivel de salario de estado estacionario, w_t^i es el salario real de la provincia i en el año t , T es el número de años considerado, y u_t^i es el término de error. Se usa el concepto de convergencia condicional ya que la tasa de crecimiento del salario depende negativamente del nivel salarial inicial, después que se condiciona por el estado estacionario.

Definiendo: $\alpha + \frac{1-e^{-\beta T}}{T} \ln(w_i^*) = \theta$, $-\left[\frac{1-e^{-\beta T}}{T} \right] = \gamma$, la ecuación a estimar es:

$$\ln(w_{t+T}^i) - \ln(w_t^i) = \theta + \gamma \ln(w_t^i) + u_t^i \quad [2],$$

donde θ resume la información referente al estado estacionario, y el coeficiente beta se calcula haciendo $\beta = -\frac{\ln(1+\gamma)}{T}$.

Para que exista convergencia Beta en salarios debe existir una relación negativa entre la tasa de crecimiento de los salarios y su nivel inicial, esto es, tiene que suceder que β sea negativo y significativo a los niveles convencionales. Según se puede observar en el Cuadro I, **en el periodo 1997-2009**, se observa que para las provincias argentinas ha tenido lugar un proceso de convergencia salarial.

Cuadro I. Convergencia β condicional

PBG	Todo el periodo
Beta estimado	0.06006232
Logaritmo salario inicial (γ)	-0.5188252 *** (0.0303594)
Constante (θ)	1.466036 *** (0.085239)
N	192
Wald†	*** (292.05)

* p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001.

El coeficiente Beta se podría interpretar como *la medida* de una cierta velocidad de convergencia (o divergencia). El parámetro beta captura la correlación parcial entre la tasa de crecimiento y el nivel de los salarios y proporciona además una cierta medida de la velocidad de convergencia o divergencia de la distribución salarial.

Cuando Beta es positivo, la tasa de crecimiento es una función decreciente del nivel de salarios. Esto implica que, *ceteris paribus*, los salarios de las regiones con menores salarios crecerán más deprisa que las de salarios altos. Cuánto más elevado sea este coeficiente, más rápidamente tenderá a cerrarse la brecha entre “ricos” y “pobres” y, por consiguiente, mayor será el ritmo al que se reducirán las disparidades regionales y menor la dispersión a largo plazo de los salarios relativos.

Por el contrario, si Beta es negativo, la tasa de crecimiento es mayor en las regiones con salarios más altos, lo que se traduce en un aumento sostenido del nivel de desigualdad.

En nuestras estimaciones el valor del coeficiente β permite afirmar que la velocidad de convergencia en estos doce años bajo estudio ha sido del 6% anual; y, en consecuencia, el número de años que serían necesarios, si se mantuviera esa velocidad de convergencia, para cubrir **la mitad de la distancia que separa a las provincias de su propio estado estacionario** sería de once años y medio⁶.

III.b. Convergencia sigma en los salarios

El grado de diferencia entre las distintas áreas geográficas se mide por la varianza o el desvío estándar (DS) existente en el grupo, tomando como referencia una determinada variable económica (p.ej. ingreso per cápita, salarios o algún otro indicador social o de bienestar). Su evolución, o perspectiva dinámica, se ha denominado *convergencia sigma*. Cabe destacar, como aspecto teórico relevante, que **la evolución de sigma está condicionada**. Esto es, depende de su valor de estado estacionario: para que exista convergencia el DS debe bajar si es que el valor de Sigma está por sobre su valor de estado estacionario⁷ y deberá aumentar cuando su valor inicial sea menor al de largo plazo.

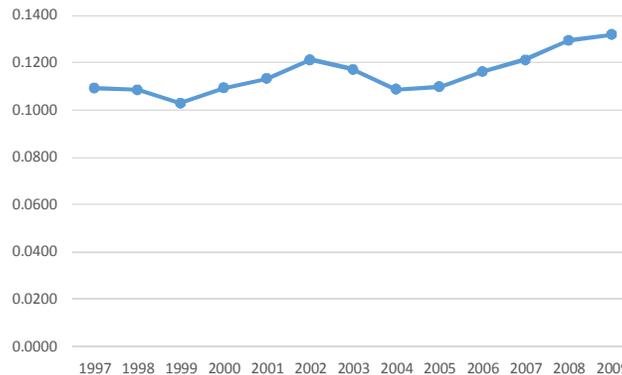
La existencia de convergencia beta en las provincias (esto es, con las provincias de menores salarios tendiendo a crecer a tasas más elevadas que las de mayores salarios), debería tender a generar convergencia sigma en las provincias, aunque este proceso puede ser contrarrestado, entre otros factores, por nuevos shocks que tiendan a incrementar nuevamente la dispersión (véase Barro y Sala-i-Martin, 2004, p. p. 462 y subsiguientes para una explicación más detallada respecto a la relación entre los dos tipos de convergencia⁸).

⁶ Si definimos el número de años como “h”, puede calcularse fácilmente de acuerdo con la expresión: $e^{-\beta h} = 1/2$. Hablar del tiempo necesario para cubrir sólo la *mitad de la distancia* (y no toda la distancia) que separa cada provincia de su propio estado estacionario es algo habitual en los trabajos de este perfil.

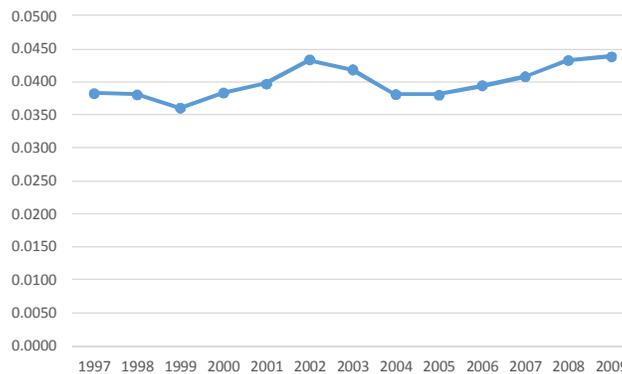
⁷ Esto significa que una DS decreciente solamente implica convergencia cuando esté por sobre su valor estacionario. Desde ya que es posible calcular el valor de DS en estado estacionario (Sala-i-Martin, 1999, Cap.10). Aún cuando bajo convergencia se dé un descenso del valor de DS, el esquema teórico no concluye en que el valor del DS de estado estacionario sea cero, ya que depende de la varianza de los shocks aleatorios (último término de la expresión de cálculo siguiente: $\sigma_t^2 = e^{-2\beta} \sigma_{t-1}^2 + \sigma_{ut}^2$).

⁸ Barro y Sala-i-Martin (2004), p. 462 “*Convergence of the first kind (poor countries tending to grow faster than rich ones) tends to generate convergence of the second kind (reduced dispersion of per capita income or product), but this process is offset by new disturbances that tend to increase dispersion*”.

**Gráfico 2.a. Convergencia sigma en salarios:
DS del log10 del salario real**



**Gráfico 2.b. Convergencia sigma en salarios:
Coeficiente de variación del log10 del salario real**

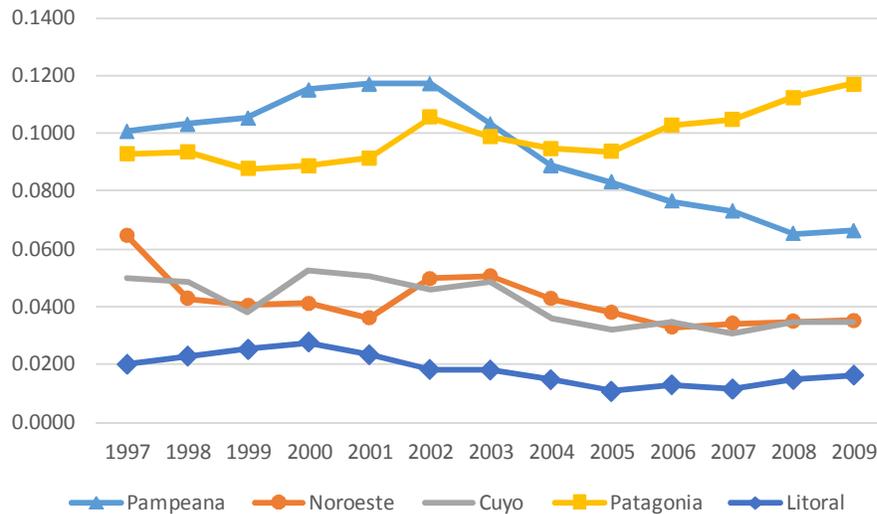


Sin embargo, en nuestro trabajo, de acuerdo al análisis de convergencia σ , **se verifica una divergencia, durante el período analizado**, esto es, si tomamos el conjunto de las provincias, ha aumentado la dispersión de salarios reales (Gráfico 2.a). Idéntico resultado se observa trabajando con el coeficiente de variación (Gráfico 2.b) en vez de con la DS.

Según se puede observar, las disparidades se han incrementado de forma importante, pues el valor de la DS aumentó un 30% entre 1997 y 2009. Este hecho, sin embargo, no contradice el hallazgo de convergencia beta. En efecto, la presencia de una convergencia por el indicador Beta no implica una presencia de convergencia sigma. Dicho de otro modo, la convergencia beta es condición necesaria pero *no suficiente* para la convergencia sigma⁹ (Cfr. Barro y Sala-i-Martin, 2004).

⁹ "Over time, σ_t^2 falls (or rises) if the initial value σ_0^2 is greater than (or less than) the steady-state value, σ^2 . Thus a positive coefficient β (β convergence) does not imply a falling σ_t^2 (σ convergence). To put it another way, β convergence is a necessary but not a sufficient condition for σ convergence", Barro y Sala-i-Martin, 2004.

**Gráfico 3. Convergencia sigma en salarios desagregando por regiones
DS del log10 del salario real**

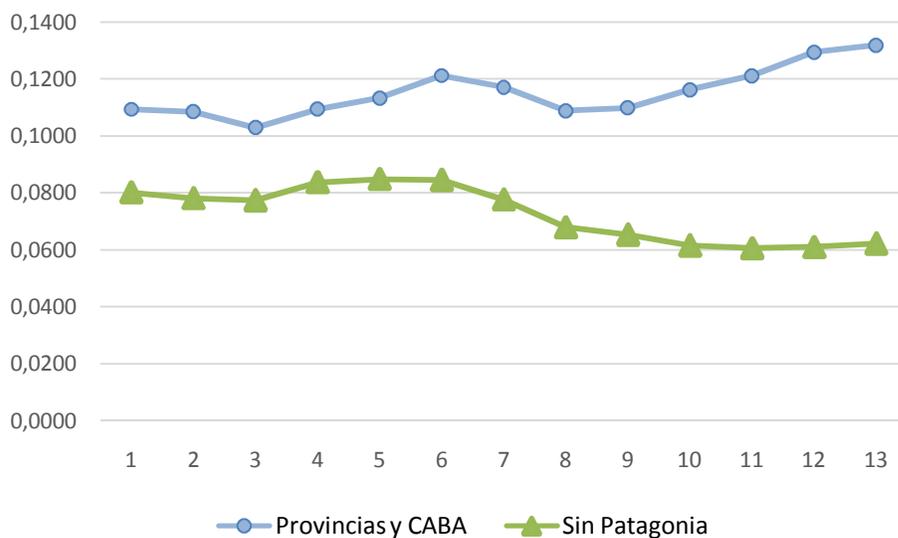


Nota: El agrupamiento de Regiones utilizado es el siguiente:

Pampeana: C.A.B.A., Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe;
Noroeste: Catamarca, La Rioja, Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero; **Cuyo:** Mendoza, San Juan, San Luis;
Patagonia: Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego; **Litoral:** Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones.

Dicho lo anterior, si observamos el proceso de la convergencia sigma del conjunto de las 23 jurisdicciones, pero ahora *intra-regional*, se observa dentro de cada Región, un proceso de aproximación salarial. El caso más notable es la convergencia entre las provincias pampeanas (el indicador pasa 0.10 a 0.062) y las provincias de la Región Noroeste. La excepción a este comportamiento general es la Región Patagonia.

Gráfico 4. Convergencia sigma en salarios según se incluya o no la Región Patagonia



De hecho, si se efectúa el análisis de Convergencia sigma excluyendo a las provincias de la Patagonia, la situación para el conjunto de provincias analizada cambia sensiblemente, pasando de observarse un fenómeno de aumento en la variabilidad en los salarios reales de las provincias a observarse, en el caso de excluir las citadas jurisdicciones, una disminución en la variabilidad de los salarios reales. Es decir, detecta una convergencia sigma (Gráfico 4).

Gráfico 5.a. Coeficiente de Gini del Salario Real Provincial (1997-2009)

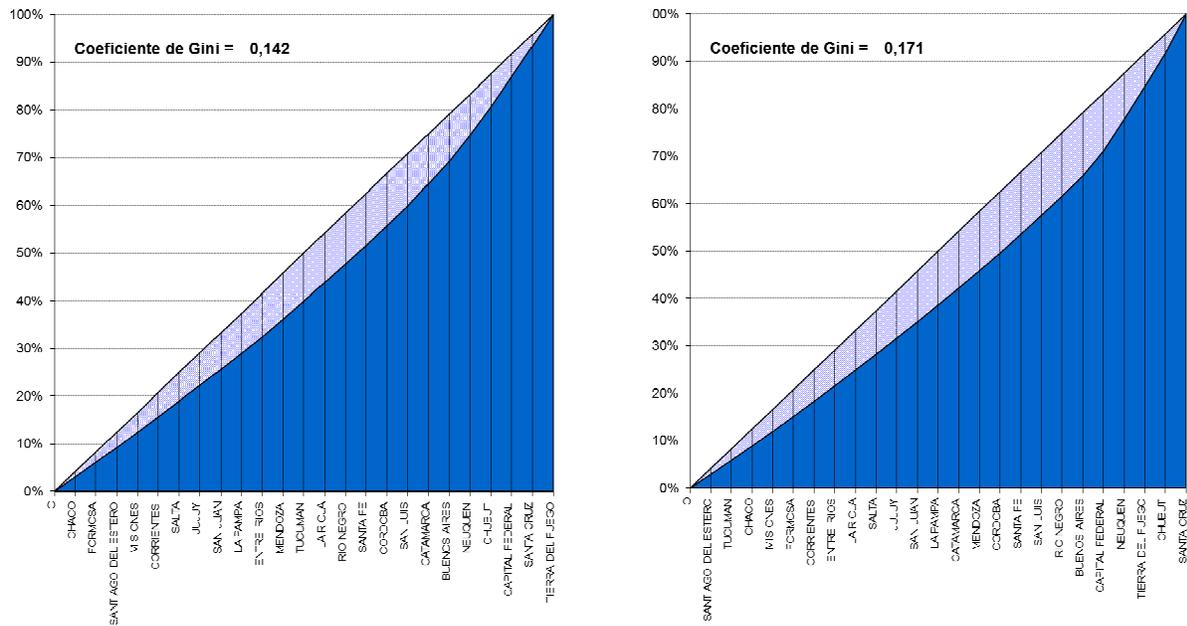
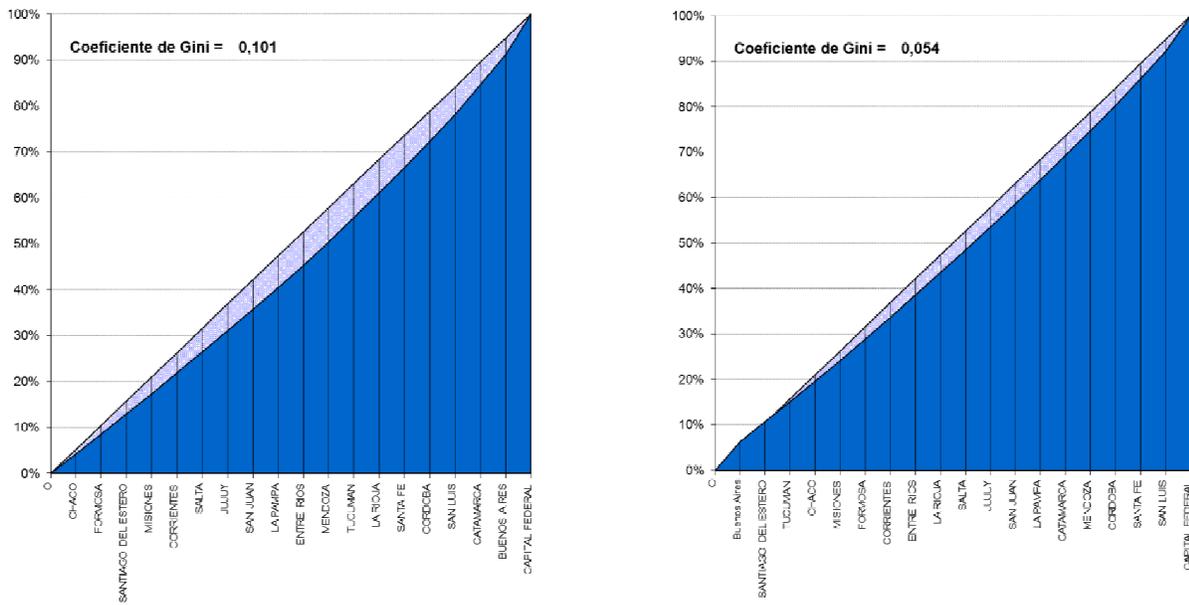


Gráfico 5.b. Coeficiente de Gini del Salario Real Provincial (1997-2009) – Sin Patagonia



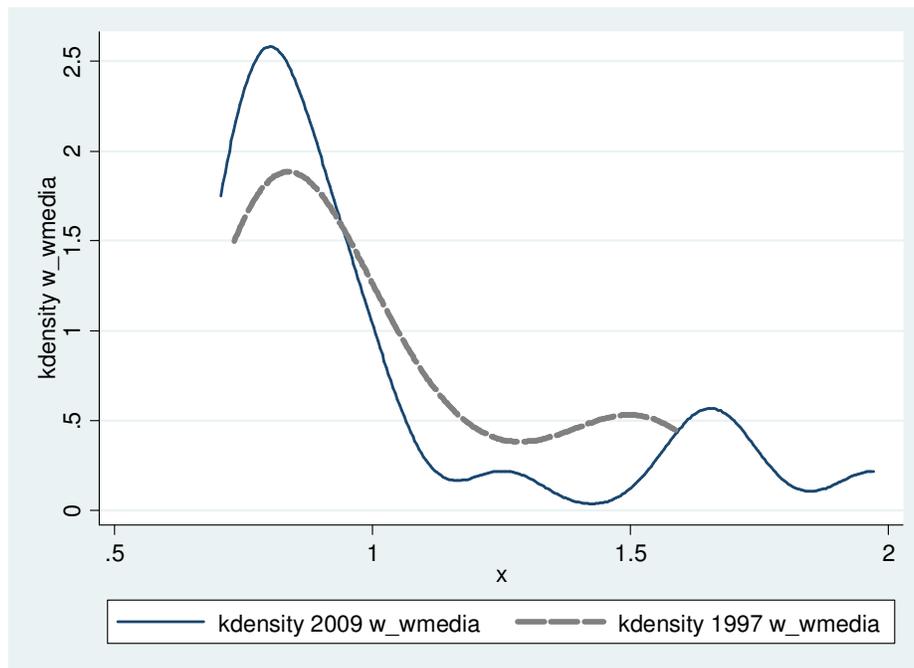
Si, en vez de inspeccionar la convergencia sigma por vía de la DS o del CV, pasamos a hacerlo a través de otro índice de desigualdad, el Coeficiente de Gini, las conclusiones son idénticas: si se toman todas las provincias, ha habido divergencia entre 1997 y 2009 (CG de 0,142 en 1997, llega a 0,171 en 2009); pero, si se excluyen las patagónicas, el CG revela convergencia (baja de 0,101 en 1997 a 0,054 en 2009) (Gráfico 5.a y 5.b)

***** *****

Dentro de las mismas herramientas técnicas, podemos inspeccionar la función de densidad de los salarios provinciales respecto de la media. El perfil de esa función de densidad está en línea con hallazgos empíricos y teorizaciones sobre la distribución del ingreso, a nivel mundial (p.ej. en Quah, 1996) y a nivel nacional (Arrufat, J., A. Figueras, V. Blanco y M. de la Mata, 2005).

En estos estudios se observa la presencia de un fenómeno muy particular, la “existencia de dos picos” en la distribución. Presencia cada vez más acentuada. En otras palabras, los picos se agudizan. En el Gráfico 6, se presentan las funciones de densidad en los dos años extremos del período bajo estudio, el año 1997 y el año 2009. Como se percibe, los dos “picos” alrededor de los cuales se concentran “las observaciones”, se perfilaban levemente en 1997 y se acentúan en 2009.

Gráfico 6. El fenómeno de los dos picos



Ahora bien, **un aspecto vinculado al proceso de convergencia salarial es el grado de flexibilidad salarial presente en cada jurisdicción.** Es de esperar que cuando menor sea éste, mayor será el proceso de convergencia, ya que estaríamos hablando de un “mercado unificado”, *integrado nacionalmente*, y no de mercados laborales segmentados, ya que sus

niveles de remuneración dependerían particularmente de los valores “nacionales” (valores que se definen, *o negocian* si se quiere, en los grandes centros del Litoral, o como hemos llamado desde hace 25 años, el FIL, Frente Industrial del Litoral).

IV. La cuestión de la flexibilidad salarial

Un proceso de convergencia Beta en salarios, como el que hemos observado para las provincias argentinas, no debería estar acompañado por un tipo de negociación salarial flexible, ya que la presencia de una flexibilidad salarial regional implicaría que la evolución de los salarios reales se encuentra vinculada a la situación particular del mercado laboral provincial (ligado tanto a la tasa de desempleo que se verifique en la misma como a la evolución de la productividad laboral).

Siguiendo a Maza Fernández (2006), en el presente acápite se indaga si existe flexibilidad salarial, estimándose la siguiente ecuación de un modelo de negociación salarial:

$$\dot{w}_t^i = \alpha_i + \beta_1 \dot{\omega}_t + \beta_2 \dot{u}_t^i + \beta_3 P_t^i + \varepsilon_t^i, \quad [3],$$

donde la tasa de crecimiento de los salarios reales provinciales (\dot{w}_t^i) depende de factores específicos de cada provincia (α_i), de la tasa de crecimiento del salario medio nacional ($\dot{\omega}_t$), del desempleo provincial (\dot{u}_t^i) y de la productividad de cada provincia (P_t^i)¹⁰.

La estimación de la Ecuación 3 permite evaluar la flexibilidad de los salarios que se observa en las provincias argentinas. En la citada ecuación, **si el salario medio nacional ejerciera una gran influencia, revelaría que la negociación salarial sería más bien rígida**, y en cada una de las provincias se deberían observar aumentos en los salarios reales de similar cuantía y con independencia de su situación particular en términos de desempleo y productividad, mientras que en la medida en que las negociaciones salariales fueran *suficientemente* flexibles (autónomas) en cada una de las provincias, los salarios serían más bien determinados por el desempleo y la productividad de la región.

El Cuadro 2 muestra la estimación del modelo presentado en la Ecuación 3. Según se desprende del Cuadro, el factor que pareciera ejercer un mayor peso relativo sobre la evolución del salario de cada provincia es el salario medio nacional (coeficiente 1.0346 ó 0.9830179, según la proxy de productividad que se emplee), lo que sería un indicador de la existencia de cierta rigidez en los mercados laborales provinciales.

¹⁰ Dada la convergencia beta en salarios que se obtiene en el acápite anterior, se incluyó en versiones preliminares el salario real de cada provincia al inicio del periodo analizado, pero el resultado no cambiaba.

Cuadro 2. Estimación de un modelo de flexibilidad salarial con efectos fijos por provincia para el periodo 1997-2009

a. Productividad medida como PBG/ocupados

Tasaw	Coficiente (Std. Err.)	Coficiente (Driscoll-Kraay Std. Err.)
tasawmedia	1.0346*** (0.1480395)	1.0346*** (0.1584196)
tasa_u	-0.0796449*** (0.0177279)	-0.0796449* (0.0318461)
Productiv	-1.60e-06*** (3.84e-07)	-1.60e-06* (6.20e-07)
_cons	0.1366021*** (0.026584)	0.1366021** (0.034982)
N	281	281

b. Productividad medida como PBG/horas trabajadas

Tasaw	Coficiente (Std. Err.)	Coficiente (Driscoll-Kraay Std. Err.)
tasawmedia	0.9830179*** (0.1519529)	0.9830179*** (0.1497408)
tasa_u	-0.0973995*** (0.0188886)	-0.0973995* (0.0321937)
productivity	-0.0000324* (0.0000179)	-0.0000324 (0.0000254)
_cons	0.0406711*** (.0094073)	0.0406711 (.0308371)
N	278	278

*p<0.1; * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001. Std. Err. en paréntesis.

La influencia del desempleo es relativamente menor (-0.0796449 ó -0.0973995), aunque su signo es el esperado (a mayor tasa de crecimiento del desempleo menor tasa de crecimiento del salario). Ahora bien, una variable que, al analizar el mercado laboral provincial, se esperaría fuera de importancia al momento de analizar la evolución de los salarios en las diferentes provincias, *de modo agregado*, es la productividad laboral. Sin embargo, en la estimación realizada, la misma es significativamente distinta de cero a un nivel del 10%, aunque con un coeficiente estimado relativamente pequeño (-1.60e-06 ó -0.0000324); y, lo que es más notable, con signo negativo (lo que es rotundamente contrario a lo esperable teóricamente).

El hecho de que la variable salario responda fuertemente al ratio del salario medio provincial respecto al salario medio nacional, combinado con el hecho de que responde en una menor medida a las condiciones inherentes a cada provincia, sin que el mismo refleje los cambios en productividad, puede deberse a que los salarios dependan de factores más bien vinculados a factores institucionales (por ejemplo, el innegable peso de los sindicatos nacionales, y la negociación centralizada, que tienen gran presencia en Argentina).

La baja respuesta del salario a la productividad de los trabajadores puede deberse a que los incrementos en la eficiencia sólo tuvieran efectos sobre los salarios cuando los incrementos en productividad fueran muy elevados, un efecto no lineal que la estimación presentada al ser paramétrica no evidenciaría. Queda en la agenda avanzar en una estimación de índole *no paramétrica* de la relación productividad-salarios.

V. Conclusiones

El presente trabajo hace foco en el estudio del posible fenómeno de la convergencia salarial entre provincias (regiones) argentinas durante el periodo 1997-2009, estudiando para ello dos aspectos claves del mercado laboral: por un lado, **la convergencia de los salarios** (beta y sigma); y, por otro lado, **el grado de flexibilidad salarial** que opera en los mercados laborales provinciales.

El análisis de convergencia beta permite aseverar que en el caso de las provincias argentinas ha existido en el periodo un proceso de convergencia en salarios reales, con una velocidad del 6% anual, que conduce a cubrir **la mitad de la distancia que separa a las provincias de su propio estado estacionario** en once años y medio.

En tanto que el análisis de convergencia sigma, sin ser incompatible con lo observado al estudiar la convergencia beta, no indica convergencia en el conjunto de las 23 jurisdicciones. No obstante, al realizar el estudio del fenómeno intra-regional, se detecta una clara convergencia en el caso de todas las regiones, particularmente la zona pampeana, con la sola excepción de las cinco provincias patagónicas.

Por su parte, el análisis de la flexibilidad salarial da cuenta de que la evolución de los salarios provinciales se encuentra fuertemente vinculada a la evolución del salario medio nacional y en una medida muy inferior a la evolución de la tasa de desempleo de cada provincia, en tanto que la evolución de la productividad en la provincia tiene un rol muy menor en la fijación del salario y en sentido contrario al esperado.

Se podría afirmar que la flexibilidad salarial en las provincias de Argentina es bastante acotada, lo que estaría indicando que **los salarios responden más bien a factores institucionales que a factores inherentes al mercado laboral provincial**.

Por lo tanto, a pesar de que las provincias argentinas hayan disminuido las diferencias en los mercados laborales particulares, los mismos no resultan centralmente de la situación de mercado laboral de cada una de las provincias sino más bien de cambios acontecidos a nivel institucional.

Sin embargo, es posible que los salarios dependan de forma no lineal de la productividad, hecho que podría estar escapando a la estimación lineal que el presente trabajo presenta; y, por tanto, constituye una limitación a las conclusiones enumeradas.

Aún aceptando sin limitaciones estas conclusiones, es difícil definir una recomendación de política, y particularmente fiscal, habida cuenta de que nos subsisten las dudas planteadas al final del segundo acápite. No obstante, con las prevenciones del caso, y dado que la convergencia en ingreso por habitante no se ha alcanzado aún según los diversos estudios, puede decirse que una homogeneidad actual en los salarios dificultaría la convergencia de largo plazo, al hacer perder competitividad a aquellas regiones más alejadas y retrasadas en productividad. En otras palabras, justamente el diferencial de salarios a corto plazo, atado a la productividad y condiciones de cada mercado provincial, entendemos ayudaría a una convergencia más *genuina* de largo plazo, tanto en salarios como en ingreso per cápita y niveles de bienestar.

Bibliografía

- Armstrong Harvey and Jim Taylor, 1993. *Regional Economics and Policy*. Harvester, Cornwall. Wheatoheaf. New York.
- Armstrong Harvey and Jim Taylor, 1999. *The Economics of Regional Policy*. Edward Elgar Publishing Limited, Cornwall.
- Arrufat J. L., A.M. Díaz Cafferata and A. J. Figueras , 1999a. "Apertura, integración y tendencias regionales de la desocupación en Argentina". En Mancha Navarro, Tomás y Daniel Sotelsek (Eds), 2001.
- Arrufat J. L., A.M. Díaz Cafferata and A.J. Figueras , 1998. "Regional Unemployment time series. Argentina & Germany in the '80 and '90's". IIIrd Arnoldshain Seminar. U. Sao Paulo. October.
- Arrufat, J., A.J. Figueras, V.J. Blanco, and M. D. de la Mata, 2008; *Analysis of Regional Income Mobility in Argentina*, 7th Conference of the International Association for Comparative Studies in Economics and Integration, (Arnoldshain VII Seminar)
- Arrufat, J.; A. J. Figueras, V. J. Blanco y M. D. de la Mata, 2005, *Análisis de la movilidad regional en argentina: un enfoque basado en las cadenas de Markov*, Reunión AAEP.
- Baer, Werner, 1965; *Regional inequality and economic growth*, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 12
- Barro, Robert J. y Sala-i-Martin, Xavier (2004). *Economic growth* (2nd edition). Cambridge: MIT Press.
- Cuadrado Roura, J.R., 1998. "Divergencia vs. convergencia de las disparidades regionales en España". *Eure*, Nro. 72, S. de Chile.
- Díaz Cafferata and Figueras, 1999. *La desocupación en Argentina. Una Visión regional*. Edición Centro de Estudios Científicos y Técnicos (Cecyt). FACPCE. Buenos Aires.
- Figueras A., J.Arrufat, D.de la Mata y S.Alvarez; "Convergencia Regional: un estudio de indicadores de tendencia", IXL Reunión de la AAEP, 2004
- Figueras A., J.Arrufat, y P. Regis; "El fenómeno de convergencia regional", *Anales Reunión de la AAEP*, 2003
- Figueras, A., Arrufat, J., y Capello, M., 2009, *El Desafío del Territorio*, ACFCE de la UNC
- Figueras, A., Cristina, D., Blanco, V., Iturralde, I y Capello, M., 2014, *Revista Finanzas y Política Económica* vol.6 no.2 Bogotá.
- Figueras, Díaz Cafferata & Arrufat (2001), *Mercados de trabajo regionales: ¿problema de demanda o presión de oferta?*, Congreso de Aset, Bs.As
- Mancha Navarro, Tomás y Daniel Sotelsek (Eds), 2001. "Convergencia Económica e Integración", Alcalá, España.
- McCombie, J.S. & Thirwall, A.P., 1994; *Economic growth and the Balance of Payments constraint*, St.Martin's Press, NY
- Marina, A. , 2001, *Convergencia económica en Argentina*, en Mancha N. & Sotelsek (2001).
- Maza Fernández, A. (2006). *¿Convergencia y flexibilidad salarial?: un análisis para las provincias españolas*. *Revista Asturiana de Economía* N° 35.
- Porto, A., 1986; *Finanzas Provinciales: análisis comparativo*, XVIII JFP, Córdoba
- Quah, Danny T. (1996b): "Twin peaks: growth and convergence in models of distribution dynamics", *The Economic Journal*, Vol.106, No.437, July.

- Richardson, H., 1977; Teoría del crecimiento regional, Ed. Pirámide, Madrid
- Sala-i-Martin, Xavier (1999). Apuntes de crecimiento económico. Barcelona: Antoni Bosch.
- Thirwall, A., 1980, Regional Problemas are “Balance of Payments” Problems, *Regional Studies* 5
- Thirwall, A., 2002, The nature of economic growth, Edward Elgar, U.K.
- Utrera, G. E. y J. A. Koroch, 2000; “Regional Convergente in Argentina: Empirical Evidence”, XXXV *Reunión Anual de la AAEP*, Córdoba.
- Villanueva, J. (1988), Empleo, inflación y comercio internacional, Ed. Tesis, Bs. Aires.
- Willington, Manuel (1998): “Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina”, *Estudios, IERAL*, Año XXI, No.84, Enero-Marzo.

Apéndice

La muestra corresponde a las 23 provincias argentinas y la ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El período analizado es 1997-2009. La falta de actualización de las series impidió tomar un período de análisis más extenso.

En el caso de la estimación de Convergencia Beta, la variable dependiente es la tasa de crecimiento a cinco años del salario real. Se utiliza la definición de $T=5$ -véase Ecuación 1 y 2. Por otro lado, para la estimación del modelo de flexibilidad salarial, la tasa de crecimiento se estima a un año, para captar el mayor dinamismo en las negociaciones salariales – véase Ecuación 3.

VARIABLES UTILIZADAS

Salarios: Remuneración promedio de los trabajadores registrados del sector privado, elaborada por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - DGEYEL - SSPTYEL - en base a SIPA. Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social.

Desempleo: Tasa de Desocupación por provincia, corresponden a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (Base Individual), del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Precios: Índice de Precios al Consumidor (IPC), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), empalmado con el IPC San Luis para el periodo 2007-2009.

Horas Trabajadas: la cantidad de horas trabajadas corresponden a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (Base Individual), del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

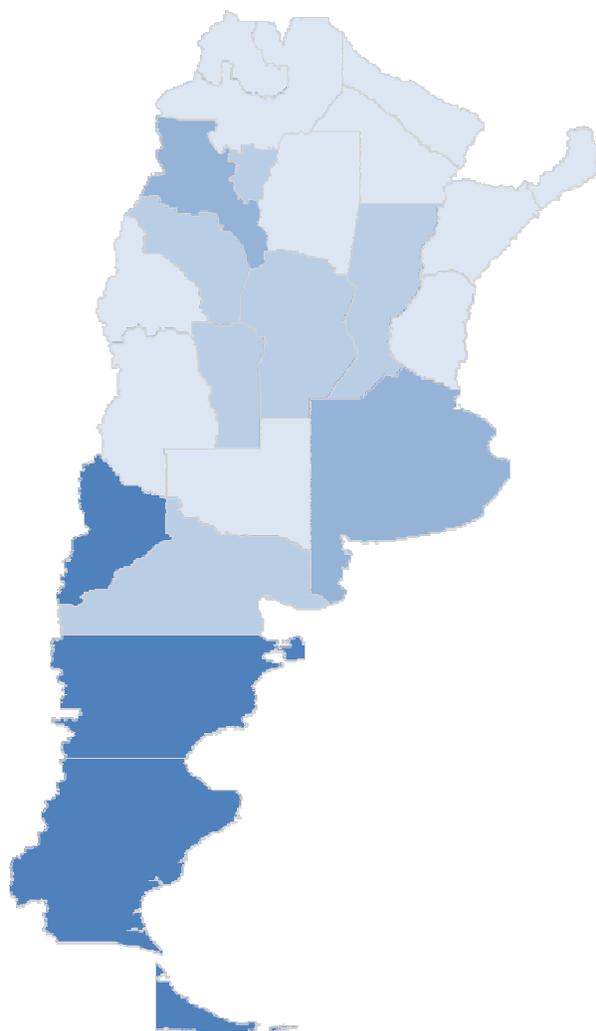
Producto Bruto Geográfico: producto bruto geográfico per cápita año base 1993. Fuente: Ministerio de Economía (MECON) en base a datos provistos por las Direcciones de Estadística Provinciales.

Tasa Salarial Media (tasawmedia): refleja la tasa de crecimiento del relativo entre el salario real en la provincia y el promedio de los salarios reales en las provincias en el año analizado.

Productiv: Productividad medida como PBG/número de ocupados en la provincia.

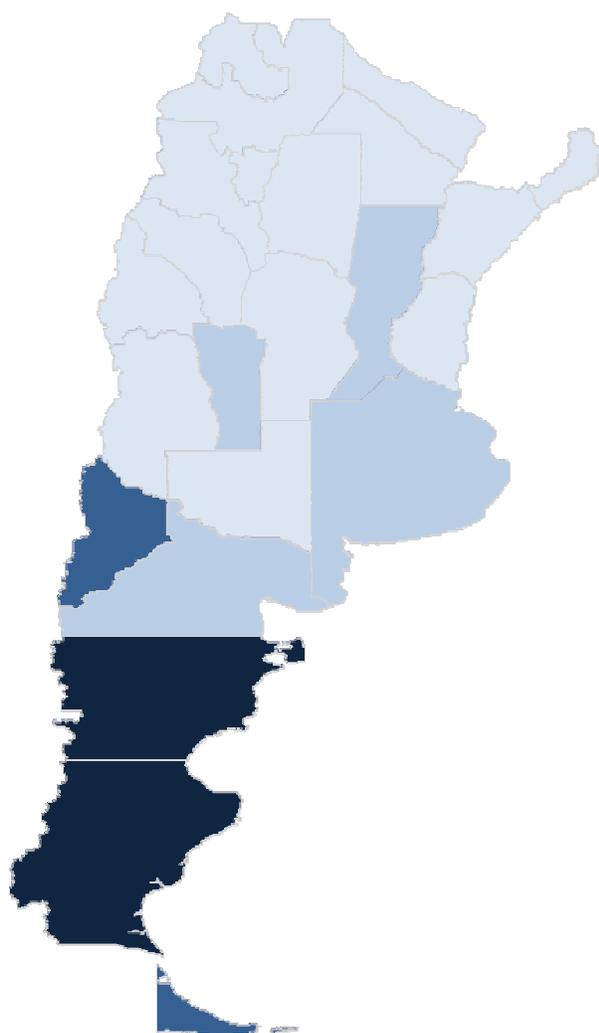
Productivity: Productividad medida como PBG /número de horas trabajadas en el año analizado.

Mapa A1. Salario Real Provincial – Relativo respecto a la media 1997



742,844 = Promedio = 1	
0,733	CHACO
0,744	FORMOSA
0,754	SANTIAGO DEL ESTERO
0,755	MISIONES
0,786	CORRIENTES
0,787	SALTA
0,787	JUJUY
0,795	SAN JUAN
0,820	LA PAMPA
0,821	ENTRE RIOS
0,890	MENDOZA
0,914	TUCUMAN
0,929	LA RIOJA
0,934	RIO NEGRO
0,937	SANTA FE
0,987	CORDOBA
1,000	SAN LUIS
1,119	CATAMARCA
1,128	BUENOS AIRES
1,316	NEUQUEN
1,420	CHUBUT
1,510	CAPITAL FEDERAL
1,547	SANTA CRUZ
1,587	TIERRA DEL FUEGO

Mapa A2. Salario Real Provincial – Relativo respecto a la media 2009



1076,24	= promedio = 1
0,706	SANTIAGO DEL ESTERO
0,711	TUCUMAN
0,722	CHACO
0,730	MISIONES
0,758	FORMOSA
0,770	CORRIENTES
0,790	ENTRE RIOS
0,795	LA RIOJA
0,797	SALTA
0,819	JUJUY
0,823	SAN JUAN
0,851	LA PAMPA
0,867	CATAMARCA
0,872	MENDOZA
0,892	CORDOBA
0,948	SANTA FE
0,963	SAN LUIS
0,971	RIO NEGRO
1,023	Buenos Aires
1,257	CAPITAL FEDERAL
1,603	NEUQUEN
1,658	TIERRA DEL FUEGO
1,702	CHUBUT
1,972	SANTA CRUZ

Si comparamos ambos mapas, se observa una homogeneidad entre las provincias no patagónicas, y una mayor diferenciación entre ese subconjunto y el conjunto de las Provincias Patagónicas

**MECANISMOS DE ATENUACIÓN DE LOS
DESEQUILIBRIOS FISCALES HORIZONTALES:
POSIBLE APLICACIÓN PARA ARGENTINA**

**ERNESTO REZK
NICOLAS PEREZ AGUILA**

**Instituto de Economía y Finanzas
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Córdoba**

INTRODUCCION

Uno de los aspectos de mayor preocupación, vinculado a la disponibilidad efectiva de recursos fiscales y a las responsabilidades de gasto de los diversos niveles de gobierno de un país es el de la posible existencia de desequilibrios fiscales verticales; es decir, que haya diferencias entre el quantum de gasto público que tanto el nivel nacional como el subnacional o local de un país realizan –ya sea por decisiones autónomas basadas en sus facultades constitucionales de gasto o por transferencia o delegación de la prestación de los servicios de un nivel a otro¹- y el de los recursos de todo tipo que las jurisdicciones subnacionales cuentan para financiar el gasto. Es importante destacar que los desequilibrios fiscales verticales pueden darse en países de estructura federal, aun cuando los diferentes niveles de gobierno cuenten con facultades propias para imponer tributos y mecanismos de coparticipación para la asignación de la recaudación de determinados tributos entre los mismos², como por ejemplo en Argentina o Brasil, o separación o superposición de fuentes tributarias, como ocurre en los Estados Unidos y Canadá o que la recaudación impositiva este casi exclusivamente concentrada en el nivel central de gobierno, como es más típico en países con estructura político-institucional unitaria y llega posteriormente a los niveles subnacionales y locales vía el mecanismo de las transferencias, situación que se da en países como Chile, Paraguay o Uruguay.

Sin embargo, los equilibrios fiscales horizontales, que reflejan la diferente capacidad (en términos de recursos) de los gobiernos subnacionales o locales para afrontar sus necesidades de gasto, son tanto o más importantes como los verticales habida cuenta del derecho de todos los habitantes de un país a tener bienes y servicios públicos razonablemente similares –en cantidad y calidad- independiente del lugar de su residencia, derecho que incluso la reforma constitucional argentina del año 1994 estableció³ que la nueva ley de coparticipación que se dicte deberá garantizar que la distribución de los recursos entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectúe “en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

El reconocimiento de la necesidad de eliminar o atenuar los desequilibrios fiscales horizontales viene siendo un objetivo común de la mayoría de los países, en especial los de estructura política federal, lo que llevó a la mayoría de ellos a diseñar y operar diversos mecanismos de nivelación, equiparación o igualación de capacidades fiscales o de gasto, dentro de un mismo nivel de gobierno, aún cuando el resultado de dichos esfuerzos fue disímil respecto de la eficacia y éxito de sus programas.

Dado que el tema revista un fuerte interés teórico y empírico para el tratamiento de las relaciones fiscales inter jurisdiccionales de Argentina, a la luz de los desequilibrios

¹ Como es el caso de la Educación Primaria y Secundaria en Argentina, cuya prestación ha sido transferida a las provincias.

² Esta etapa se denomina en Argentina ‘distribución primaria’ de los recursos impositivos.

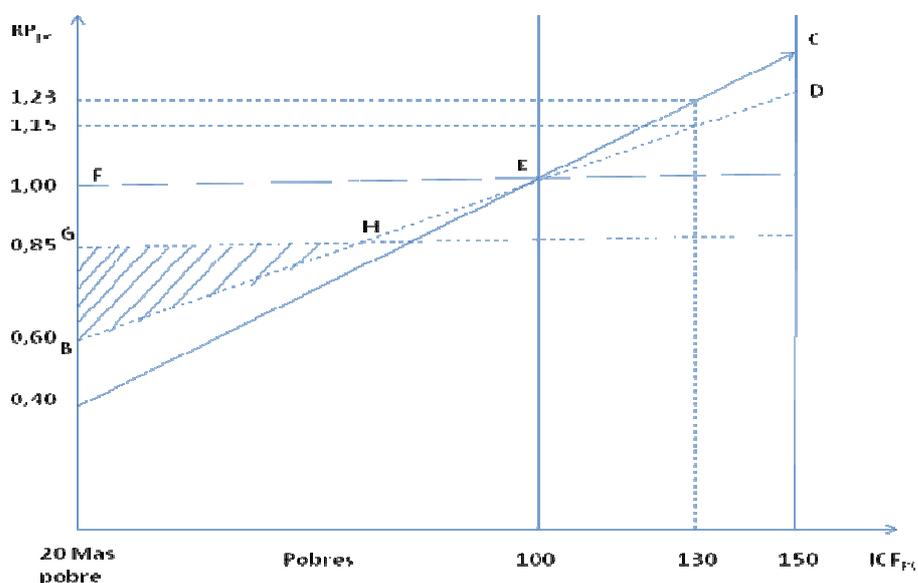
³ Artículo 75) inciso 2).

fiscales existentes entre los gobiernos provinciales, el presente trabajo tiene como objetivo realizar un ejercicio de simulación utilizando diversas variantes de programas de nivelación. En este sentido, la siguiente sección abordará un breve tratamiento conceptual del tema, la sección tercera esquematizará los principales esquemas de nivelación en el mundo, la sección cuarta reseñará el desempeño de la nivelación fiscal horizontal en el régimen argentino de coparticipación y la sección quinta desarrollará un ejercicio de simulación para Argentina utilizando las variantes canadiense, australiana y alemana.

ATENUACIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS FISCALES HORIZONTALES

Los problemas causados por los desequilibrios fiscales horizontales y las estrategias para su eliminación o atenuación, fueron permanentemente analizado por los especialistas en la literatura sobre Federalismo Fiscal, entre ellos por Dafflon y Vaillancourt (2003) cuya formalización conceptual, representada en el gráfico siguiente, constituyó un importante aporte al tratamiento de la nivelación fiscal horizontal.

FIGURA 1



Fuente: Dafflon y Vaillancourt (2003)

La idea parte de que, a un mismo nivel de gobierno subnacional, existen jurisdicciones que tienen respectivamente índices de capacidad fiscal per cápita mayores o

menores que el promedio, representado por 100⁴ en la Figura 1 precedente, por lo que un sistema de nivelación debiera estar orientado a que las primeras reciban menos recursos y las segundas más. Aun cuando pudiera haber razones fundadas y valederas por las cuales algunas jurisdicciones tengan mayores índices que otras, puede existir consenso en la sociedad (por ejemplo por razones de equidad y solidaridad) para llevar adelante un proceso de reducción de la brecha entre las diferentes capacidades fiscales.

Si cada jurisdicción contara solamente con los recursos que ella pudiera generar, la capacidad fiscal per cápita (sin nivelación) estaría representada por la línea AEC (Figura 1) que indica que algunas jurisdicciones estarán por debajo y otras por arriba del índice de capacidad fiscal promedio. La implementación de un mecanismo de nivelación horizontal conducirá por tanto a una situación como la descrita por la línea BEC implicando que -vía la redistribución de recursos fiscales- las jurisdicciones más pobres (beneficiarias) incrementarán su disponibilidad de recursos según lo indica el área delimitada por los segmentos BE, AE y BA mientras que las más ricas absorberán un costo de nivelación equivalente al área comprendida entre EC, CD y ED. En este caso, el proceso de nivelación fiscal posibilita que los recursos fiscales per cápita de la jurisdicción más pobre se eleven de 0,40 a 0,60 mientras que en el lado opuesto las más ricas absorberán la redistribución; a manera de ejemplo, una jurisdicción cuyo índice de capacidad fiscal es de 130 pasará a contar -luego de la nivelación horizontal, de 1,23 a 1,15 de recursos fiscales per cápita.

Es obvio, en la Figura 1, que el grado de nivelación fiscal (redistribución de recursos) dependerá de la pendiente de la línea BD y que solo en caso de una nivelación balanceada (cuando el beneficio conjunto para las jurisdicciones con índices de capacidad menores a la media es igual al sacrificio para el conjunto de las que exhiben índices mayores al promedio) la superficie del triángulo ABE será igual a la del CDE⁵.

El ejemplo de nivelación de capacidades fiscales que muestra la Figura 1 no es sin embargo la última palabra sobre el tema. Se mencionó que un principio básico de equidad era de que todos los habitantes de un país pudieran acceder razonablemente al goce de algunos bienes y servicios públicos esenciales como por ejemplo Educación, Salud, Vivienda e Infraestructura Básica; en este sentido, la situación que refleja línea BEC muestra que -como resultado de proceso de nivelación horizontal- todas las jurisdicciones con un índice de capacidad fiscal inferior al promedio incrementarán sus recursos públicos per cápita aunque la mejora será relativamente mayor para las más pobres. Sin embargo, el costo unitario de la provisión de bienes y servicios públicos está fuertemente influido tanto por la existencia de economías de escala como por las diferencias en los costos de producción por características o localización geográfica de las jurisdicciones por lo que, claramente, la nivelación que se produce a lo largo del segmento BE podría en muchos casos resultar insuficiente. Una alternativa consistiría en garantizar a cada jurisdicción una

⁴ Para simplificación del análisis conceptual y gráfico, se supuso que la jurisdicción con menos capacidad (la más pobre en términos fiscales) tiene un índice de 30 respecto del promedio y la de mayor capacidad fiscal (la más rica en términos fiscales) uno de 150.

⁵ En este ejemplo, el punto E indicará una situación de neutralidad para las jurisdicciones, ya que ni recibirán ni sacrificarán recursos fiscales.

capacidad fiscal per cápita dada, por ejemplo 85% del promedio, con lo que la nivelación se produciría a lo largo de la línea GHE; sin embargo, esta solución incrementaría los recursos redistribuidos a las jurisdicciones más pobres en una cantidad igual al área delimitada por el triángulo BGH, que no provendrían de las más ricas -que ya contribuyeron con los recursos que refleja el triángulo ECD- sino del gobierno central que debería en este caso implementar mecanismos adicionales de nivelación vertical⁶.

PRINCIPALES ESQUEMAS DE NIVELACION FISCAL HORIZONTAL

EL ESQUEMA CANADIENSE DE NIVELACION FISCAL HORIZONTAL

En razón de que varias provincias canadienses encontraban dificultades para financiar gastos esenciales en educación, salud e infraestructura, el grupo especial establecido por el gobierno federal -conocido como la Rowell-Sirois Royal Commission- recomendó en el año 1940 que se efectuaran transferencias directas a las provincias con el objeto de paliar sus limitadas capacidades fiscales; la propuesta se materializó en el año 1957 bajo el nombre de Programa Canadiense de Igualación o Nivelación⁷.

El programa de nivelación canadiense tiene la particularidad que la capacidad tributaria provincial, respecto de cada fuente tributaria, no se determina en base a la recaudación real sino en base a cuanto la provincia podría recaudar, lo que se determina en base al Sistema Tributario Representativo (STR)⁸; actualmente, el esquema trabaja con cinco bases tributarias provinciales que incluyen a los impuestos sobre el ingreso personal y de las firmas, los impuestos sobre las ventas y las propiedades y los ingresos de los recursos naturales. Asimismo, para la determinación de la base tributaria nacional promedio (o standard) se consideran las 10 provincias con el objeto de que el sistema tributario representativo no esté solo influido por la situación de las más ricas sino que el nivel promedio también refleje la de las menos favorecidas⁹.

La expresión siguiente reseña como el esquema opera para nivelar la disparidad de las capacidades fiscales entre las provincias canadienses:

⁶ Como acertadamente lo señalaron Dafflon y Vaillancourt (2003), un efecto no deseado de esta solución podría ser que, a partir de la garantía recibida de un nivel mínimo de capacidad fiscal per cápita, algunas jurisdicciones perdieran los incentivos para utilizar sus propias fuentes tributarias.

⁷ Como lo señala Bernard (2012), el objetivo del programa era el de garantizar que todos los ciudadanos canadienses tuvieran acceso a servicios públicos comparables aunque no tuvieran la misma carga tributaria.

⁸ Como lo destaca Bernard, se supone que el STR refleja las prácticas fiscales corrientes de las 10 provincias, sin reproducir las particularidades de cada una de ellas.

⁹ Este cambio fue reciente ya que anteriormente la provincias benchmark eran British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Ontario y Quebec.

$$E_{ij} = t_j [BT_{nj}/P_n - B_{ij}/P_i] P_i$$

donde:

E_{ij} : representa la compensación per cápita a la provincia i por el impuesto j .

BT_{nj} : representa la base tributaria nacional promedio para el impuesto j .

BT_{ij} : representa la base tributaria nacional¹⁰ del impuesto j en la provincia i .

P_n, P_i : representan respectivamente la población nacional y la población de la provincia i .

t_j : es la alícuota nacional promedio para el impuesto j .

Como conclusión, los siguientes tres aspectos merecen destacarse del sistema canadiense de nivelación, que además tiene rango constitucional: en primer lugar, la implementación del programa tiene como objetivo de lograr capacidades fiscales más similares entre provincias; en segundo lugar, si bien el programa apunta a que las provincias puedan proveer servicios públicos, éstas mantienen la facultad de determinar el nivel y la calidad de los servicios que ofrecen; tercero, el pago a las provincias beneficiarias, mediante transferencias del gobierno federal que provienen de rentas generales, deja claro que el programa se financia con recursos detraídos de todos los habitantes del país y no con fondos específicamente asignados a la nivelación.

EL ESQUEMA AUSTRALIANO DE NIVELACION FISCAL HORIZONTAL¹¹

A diferencia del programa canadiense de nivelación previamente reseñado y que básicamente tiende a disminuir las disparidades en los ingresos fiscales, el programa australiano privilegia reducir éstas últimas pero también las disparidades en los gastos [Schmitt (2002)]; en este sentido, ya desde el año 1936 la Commonwealth Grants Commission recomendó que se hicieran transferencias a los estados que lo pidieran con el objeto de que pudieran proveer servicios con estándares relativamente similares al resto, siempre y cuando los primeros mostraran realizar esfuerzos razonables para recaudar sus propios tributos¹².

¹⁰ Nacional significa en este contexto que la respectiva base tributaria provincial se obtuvo aplicando el Sistema Tributario Representativo.

¹¹ La presentación de Henderson (2011) fue una de las fuentes consultadas.

¹² La capacidad recaudatoria de cada estado se compara con el costo de la provisión de los servicios, computado con datos de los últimos tres años.

En el marco de la igualación fiscal horizontal, la 'Commission' recomienda la distribución de la recaudación del Goods and Services Tax (GST) de manera que cada estado tenga la capacidad fiscal de proveer –con el mismo estándar- los servicios públicos y la infraestructura asociada, bajo la hipótesis de que los estados de la Confederación dedican el mismo esfuerzo para recaudar impuestos de sus propias fuentes tributarias y que los servicios se proveen al mismo nivel de eficiencia¹³.

Un aspecto importante de la 'horizontal fiscal equalization' australiana, o HFE, es que solo nivela capacidades fiscales mientras que las políticas fiscales permanecen bajo el control de los estados. Esto implica la no intromisión del gobierno central respecto a cómo recaudar (por ejemplo, fijación de alícuotas impositivas) o de cómo gastar los fondos (e. g., niveles similares de los servicios) ya que las transferencias provenientes de los ingresos del GST son no condicionadas y están disponibles para cualquier propósito de gasto.

A la luz de lo mencionado en los párrafos precedentes, se puede esquematizar de la siguiente manera el programa de nivelación fiscal horizontal (HFE) implementado por la Commonwealth Grants Commission:

CAPACIDAD RECAUDATORIA DEL ESTADO – NECESIDADES DE GASTO =>
NECESIDADES RELATIVAS (O RELATIVIDADES) =>

TRANSFERENCIAS QUE MODIFICAN LAS ASIGNACIONES DEL GOODS AND SERVICES TAX (ESQUEMA NETO)

TOTAL DE TRANSFERENCIAS = RECAUDACION DEL IMPUESTO SOBRE LOS BIENES Y SERVICIOS (GST)

Como lo señalara Schmitt (2002), los rasgos y desempeño del sistema de nivelación horizontal está fuertemente vinculado a la idea de que todos los australianos tienen el derecho a contar con el mismo nivel de bienes y servicios públicos. Por otro lado Schmitt hizo particular referencia al rol jugado por la Grant Commission (a la que curiosamente calificó como paradigma de independencia y de obscuridad), cuyas encuestas exhaustivas permiten contar con información crucial sobre la situación de los estados tanto respecto de sus ventajas como de sus desventajas¹⁴ y son centrales para explicar el éxito y la aceptación del programa .

IGUALACION HORIZONTAL ALEMANA: FINANZAUGLEICH

La estructura original del esquema de nivelación fiscal horizontal alemán o 'finanzaugleich', sin intervención del gobierno federal, estaba basada en una segunda ronda de redistribución ,o 'clearing', de recursos fiscales exclusivamente entre los landers o estados alemanes. Para ese fin, se definía una capacidad fiscal estandar para el conjunto que permitía identificar landers beneficiarios de los recursos (aquellos cuya capacidad fiscal

¹³ La medida del esfuerzo tributario y del nivel de eficiencia en la prestación de los servicios se obtiene a partir de la media del desempeño real de los estados.

¹⁴ Schmitt particularmente destaca el éxito de la Commission en diferenciar entre incapacidades y ventajas naturales

fuera menor a la estandar) y estados aportantes de los recursos (aquellos cuya capacidad fiscal fuera mayor a la estandar).

El programa alemán de nivelación fiscal horizontal comparte rasgos comunes con el esquema canadiense de nivelación ya que ambos tienen rango constitucional y reducen fuertemente las disparidades de ingresos fiscales pero no las de gasto público (contrariamente a lo que sucede en este último aspecto con el régimen australiano); sin embargo, un elemento distintivo del sistema alemán es su dimensión política y la posibilidad de intervención del poder judicial¹⁵.

El funcionamiento actual del programa, luego de las modificaciones que sufriera, posibilitó dejar en mejor posición tanto los estados transferentes de recursos como a los recipientes de los mismos; esto resultó posible, por un lado, porque las reformas permitieron que los estados 'aportantes' de los recursos conservaran una porción mayor de sus recursos fiscales, por encima de la media o capacidad fiscal estandar y, por el otro, porque los landers 'recipientes' se beneficiaron no solo por el incremento de la contribución del gobierno federal al programa de igualación de ingresos sino también por una mayor ponderación otorgada a los ingresos municipales¹⁶.

NIVELACION HORIZONTAL EN EL REGIMEN ARGENTINO DE COPARTICIPACION

La preocupación por los desequilibrios fiscales horizontales estuvo presente en el régimen argentino de coparticipación de impuestos, desde su inicio en el año 1935, aunque de diversas maneras y con distinto énfasis según el período considerado, como se señala a continuación:

PERIODO DE NIVELACIÓN HORIZONTAL DEBIL 1935-1953

La ley 12139 vigente desde el año 1935 no tuvo, en un sentido estricto, el objetivo de distribuir tributos propios de las provincias y del gobierno nacional sino que cumplió la función de asignar y compensar a las provincias por la detracción de los recursos tributarios generados a partir de la unificación de los impuestos internos cuya recaudación las mismas tenían a su cargo. Vinculado específicamente al tema de la nivelación, dicho texto legal establecía –en la distribución secundaria– que un equivalente al 9,1% de la cifra total a distribuir sería además asignado a las provincias en función de su población.

La nivelación horizontal estuvo además presente en las leyes 12143 y 12147 del año 1935, las que respectivamente crearon el Impuesto a las Ventas y prorrogaron el Impuesto a los Réditos establecido en el año 1932. En este sentido, se señala que del 17,5% asignado a

¹⁵ A manera de ejemplo, la Corte Constitucional de Karlsruhe dispuso en el año 1999 debería ser modificado parcialmente.

¹⁶ Esto se explica por el hecho de que los landers recipientes de recursos tienen en general municipios menos ricos que los de los landers aportantes.

la distribución secundaria, un 30% se repartía en función de las respectivas poblaciones provinciales mientras que otro 30% en base a los gastos respectivamente presupuestados por cada provincia en el año 1934. Esta distribución confirmó la idea de una nivelación débil durante dicho período, en general menor o igual al 15% de la distribución secundaria, tanto respecto de si el mecanismo garantizaba la prestación de un nivel mínimo de bienes públicos, como además por la idea de una nivelación discutible, dado que la necesidad fiscal estaba representada por los gastos presupuestados y no los ejecutados en el año previo¹⁷.

La nivelación horizontal débil persistió con la ley 12956 del año 1947, dictada con el objetivo de unificar y sistematizar los regímenes de coparticipación existentes¹⁸ y en la que el monto asignado a la distribución secundaria era el 21% de la masa coparticipable. En este dispositivo legal, la nivelación horizontal estaba básicamente representada por los siguientes tres porcentajes e indicadores: 27,14% en relación a la necesidad fiscal de cada provincia; 27,14% en función de los gastos ordinarios presupuestados por cada jurisdicción y 9,52% en forma inversamente proporcional a la población de cada provincia. Cabe señalar que este último indicador tenía el objeto de atenuar las deseconomías de escala (mayores costos de producción) que caracterizaba a la provisión de bienes y servicios públicos en las jurisdicciones más pequeñas.

PERIODO DE NIVELACIÓN HORIZONTAL FUERTE 1954-1972

Se coincidió en denominar a este período de la vigencia de las leyes de coparticipación como de nivelación horizontal fuerte ya que, a diferencia de lo que se mostró para el caso anterior, la incidencia de la nivelación de desequilibrios horizontales alcanzó porcentajes iguales o mayores al 76% de la distribución secundaria de la masa coparticipable.

La ley 14390 del año 1954, por la que se prorrogó la Unificación de Impuestos Internos, significó un punto de inflexión en el régimen argentino de coparticipación ya que se otorgó mayor consideración al tratamiento de los desequilibrios fiscales horizontales¹⁹; en este sentido, el principio nivelador estaba representado por un porcentaje de 82,32 % de la distribución secundaria que se repartía entre las provincias adheridas en función de su población de las mismas y un 2% asignado en función inversa del monto por habitante que a cada provincia le correspondía, de acuerdo a los otros parámetros de distribución secundaria (producción de artículos gravados con impuestos internos y población).

Posteriormente la ley 14788 del año 1959, que modificó la coparticipación de los Impuestos a las Ventas, Réditos, Beneficios Extraordinarios y Ganancias Eventuales,

¹⁷ Ver Rezk et al (1997).

¹⁸ La también incluyó en la masa coparticipable al Impuesto sobre los Beneficios Eventuales.

¹⁹ Sin embargo, y en otro sentido, Porto (2003) señaló como mala práctica la afectación específica de los recursos de la mencionada ley, ya que se introdujeron pujas sectoriales y complejidad en el régimen de coparticipación.

fortaleció en dos sentidos la dirección que tomó la nivelación de desequilibrios fiscales horizontales de la ley 14390; en primer lugar, fue gradualmente incrementando el porcentaje de participación de la distribución secundaria, la que alcanzó un promedio de 40% y un máximo de 46 % en el resto del período; en segundo lugar, se acentuó el criterio de compensar las capacidades tributarias de las provincias, de modo de garantizar un gasto público mínimo por habitante. En este sentido, la distribución secundaria se asignaba en un 25 % en función de la población, otro 25% en base a los gastos realizados por las provincias y un tercer 25% en partes iguales entre todas éstas.

PERÍODO DE EXCLUSIVA NIVELACIÓN DE DESEQUILIBRIOS HORIZONTALES 1972-84

Se denomina a este período como de exclusiva nivelación de desequilibrios horizontales ya que la ley 20221 del año 1973, además de unificar los regímenes de coparticipación existentes, de incrementar ligeramente el porcentaje de distribución secundaria (48,5 %) y de crear un Fondo de Desarrollo Regional (3 %), orientó los índices de la distribución secundaria de forma tal que al atenuarse la brecha de desarrollo, y al considerarse las desventajas de la menor densidad poblacional, se propendiera al mismo tiempo a disminuir los desequilibrios fiscales horizontales.

La distribución secundaria de la masa coparticipable reconocía, en consecuencia, tres índices de asignación de los recursos: 65 % en relación a la participación poblacional provincial en el total de habitantes, 25 % en proporción per cápita a la brecha de desarrollo entre cada provincia y el área más desarrollada del país y 10 % entre las provincias cuya densidad poblacional fuera inferior al promedio del conjunto, en proporción a la diferencia entre la densidad de cada provincia y dicho promedio.

PERÍODO ACTUAL NIVELACIÓN HORIZONTAL NO EXPLÍCITA 1988-2015

Al vencimiento del régimen, la ley 23548 del año 1988 (cuya renovación se produjo periódicamente desde su dictado), estableció porcentajes fijos para la distribución secundaria²⁰ de la masa coparticipable, salvo por la incorporación al reparto de la ciudad autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Tierra del Fuego, por lo que no existen en la misma parámetros distributivos devolutivos, de eficiencia, de necesidad fiscal o de equidad de ningún tipo.

²⁰ Los porcentajes de la distribución primaria son 42,34 % y 57,66 %, respectivamente, para el gobierno central y las provincias.

Sin embargo, la reforma constitucional de 1994, que fijó la obligatoriedad al Congreso Nacional de instituir regímenes de coparticipación de impuestos²¹, también consideró en cierta manera el tema de los desequilibrios regionales y fiscales al establecer en su artículo 75 que la distribución de los recursos, entre las provincias, debía ser “equitativa, solidaria y dar prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio”.

En resumen, el tratamiento de los desequilibrios fiscales horizontales en la Argentina se dio generalmente dentro de la distribución secundaria de los impuestos coparticipados y no mediante procedimientos sistemáticos estables, o con rango constitucional, como se notó en las experiencias mencionadas para otros países. Como consecuencia de ello, el grado de atenuación de los desequilibrios horizontales resultó muy variable y dependió fuertemente de las decisiones económicas y de los objetivos políticos de los respectivos gobiernos; esta situación se agudizó particularmente desde la vigencia de la ley 23548 en adelante²², ya que –en el total de recursos a disposición del nivel subnacional- la participación de la recaudación propia y de los fondos automáticos y no condicionados se redujo en favor de las transferencias discrecionales del gobierno central²³.

EJERCICIO DE SIMULACION PARA ARGENTINA: ALTERNATIVAS DE NIVELACION FISCAL HORIZONTAL

En razón de que el nuevo esquema de relaciones fiscales interjurisdiccionales deberá considerar explícitamente el tratamiento de los desequilibrios fiscales verticales y horizontales se intenta, en la presente sección, brindar una ejemplificación de la factibilidad operativa y económica de la aplicación de los programas mencionados precedentemente, para el caso de los desequilibrios fiscales horizontales en Argentina y utilizando para ello información correspondiente al año 2013, en pesos corrientes. Las series estadísticas se tomaron de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (www.mecon.gov.ar) y se utilizó la información sobre población provincial del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos para la obtención de las series en valores per cápita; finalmente, se recurrió a diversas fuentes para elaborar la serie de productos brutos geográficos, entre ellas la Secretaría de Programación Económica y las Direcciones Generales de Estadísticas y Censos de las diferentes provincias.

²¹ Cabe destacar que si bien dicha reforma dispuso que el nuevo régimen tenía plazo límite de promulgación el 31 de diciembre de 1996, el Congreso Nacional todavía no dio tratamiento a ningún proyecto de ley de coparticipación.

²² Y por el mencionado incumplimiento de la disposición constitucional de 1994 que ordenaba un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos que debía –entre otras cosas- contemplar el tema de los desequilibrios fiscales verticales y horizontales.

²³ Un aspecto distorsivo de estas transferencias discrecionales es sin duda el condicionamiento político que puede imponerse a la jurisdicción beneficiaria.

NIVELACION FISCAL HORIZONTAL: APLICACIÓN DEL ESQUEMA CANADIENSE

El Cuadro 1 resume la aplicación del esquema canadiense para las provincias argentinas; la compensación (columna 5) es en este caso el resultado de la diferencia entre el promedio nacional de la recaudación provincial (columna 4) y la recaudación tributaria 'nacional' de cada provincia (columna 3); finalmente, la columna 6 indica los recursos disponibles para cada provincia, como suma de su recaudación nacional y del monto de la compensación, si correspondiere.

CUADRO 1
NIVELACION FISCAL HORIZONTAL, VARIANTE CANADIENSE – AÑO 2013
(pesos corrientes per cápita)

Provincias	Recaudación Tributaria Provincial	Recaudación Tributaria Nacional Provincial	Promedio Nacional de Recaudación Provincial	Compensación	Recaudación Tributaria Nacional Provincial + Compensación
CABA	13294.2	13294.2	3605.7		13294.2
BUENOS AIRES	4151.9	4151.9	3605.7		4151.9
CATAMARCA	1816.5	4319.4	3605.7		4319.4
CÓRDOBA	3624.1	3624.1	3605.7		3624.1
CORRIENTES	1249.3	1468.8	3605.7	2136.9	3605.7
CHACO	1771.7	1771.7	3605.7	1834.0	3605.7
CHUBUT	4155.1	4155.1	3605.7		4155.1
ENTRE RIOS	3038.6	3038.6	3605.7	567.1	3605.7
FORMOSA	1085.6	1085.6	3605.7	2520.1	3605.7
JUJUY	1339.4	1381.1	3605.7	2224.5	3605.7
LA PAMPA	3881.7	3881.7	3605.7		3881.7
LA RIOJA	1143.6	1175.7	3605.7	2430.0	3605.7
MENDOZA	3777.8	3777.8	3605.7		3777.8
MISIONES	2103.2	2103.2	3605.7	1502.5	3605.7
NEUQUEN	6412.7	6412.7	3605.7		6412.7
RÍO NEGRO	3174.3	3174.3	3605.7	431.4	3605.7
SALTA	1729.2	1729.2	3605.7	1876.5	3605.7
SAN JUAN	2286.2	2286.2	3605.7	1319.5	3605.7
SAN LUIS	3287.3	3287.3	3605.7	318.4	3605.7
SANTA CRUZ	6492.7	6949.5	3605.7		6949.5
SANTA FE	3455.6	3455.6	3605.7	150.1	3605.7
S. DEL ESTERO	1252.3	1252.3	3605.7	2353.4	3605.7
TUCUMAN	2869.5	2869.5	3605.7	736.2	3605.7
T. DEL FUEGO	9144.3	9144.3	3605.7		9144.3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MECON e INDEC.

Como se desprende del Cuadro 1, las provincias tendrán derecho a una compensación siempre que su recaudación propia²⁴ per cápita sea menor al promedio provincial nacional; sin embargo, este criterio no se aplica para cinco provincias: Catamarca, Corrientes, Jujuy, La Rioja y Santa Cruz, para las que su recaudación tributaria 'nocial²⁵ -computada como se explica en el cuadro 2- es superior a su recaudación tributaria real.

CUADRO 2
VARIANTE CANADIENSE-DETERMINACIÓN DE
LA RECAUDACIÓN NOCIONAL PROVINCIAL
(en porcentajes del producto bruto geográfico pc)

Provincias	Rec. Prov. pc/ PBG pc	Real	Nocial
Catamarca	0,0203		0,0483
Corrientes	0,0410		0,0483
Santa Cruz	0,0450		0,0483
Jujuy	0,0468		0,0483
La Rioja	0,0469		0,0483
Chubut	0,0488	0,0488	
S. del Estero	0,0489	0,0489	
San Luis	0,0524	0,0524	
Santa Fe	0,0530	0,0530	
Formosa	0,0531	0,0531	
Salta	0,0551	0,0551	
Misiones	0,0560	0,0560	
Promedio (12)	0,0483		
Promedio Nac.	0,0575		

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MECON.

El Cuadro 2 muestra que el promedio nacional de las recaudaciones provinciales en relación a su producto bruto geográfico fue de 0,0575 en el año 2013. Por otro lado, y siguiendo la metodología aplicada por el sistema canadiense, se conformó un benchmark que incluyó todas las provincias cuyos ratios 'recaudación real per cápita/producto bruto geográfico per cápita- fueran en dicho año inferior a la media nacional. Se consideró al promedio de dichos ratios (0,0483) como el ratio representativo y se lo utilizó para computar la recaudación tributaria provincial de las provincias de Catamarca, Corrientes, Santa Cruz, Jujuy y La Rioja (véase columna 3 del Cuadro 1).

Finalmente, el Cuadro 3 muestra que el costo total del programa de nivelación fiscal horizontal para el año 2013, computado a partir de la información en la columna cinco del

²⁴ Los impuestos considerados para la recaudación provincial son Ingresos Brutos, Inmobiliario Provincial, Sellos y Automotor.

²⁵ Como se mencionara en la descripción del sistema canadiense, la recaudación tributaria noocial se vincula al Sistema Tributario Representativo o, en otros términos, a cuanto efectivamente cada provincia podría recaudar.

cuadro 1 y de los datos de población provincial que brinda el INDEC, ascendería a la suma de 18.328,9 millones de pesos corrientes.

CUADRO 3
COSTO ESTIMADO DE LA APLICACIÓN DE LA
VARIANTE CANADIENSE DE NIVELACION, AÑO 2013
(en pesos corrientes y en millones de pesos corrientes)

Provincias	Compensación per cápita	Población (millones)	Compensación Total
Corrientes	2.136,9	1,05	2.243,7
Chaco	1.834,0	1,12	2.054,1
Entre Ríos	567,1	1,29	731,6
Formosa	2.520,1	0,57	1.436,5
Jujuy	2.224,5	0,71	1.579,4
La Rioja	2.430,0	0,35	950,5
Misiones	1.502,5	1,16	1.742,9
Río Negro	431,4	0,67	289,0
Salta	1.876,5	1,29	2.420,7
San Juan	1.319,5	0,72	950,0
San Luis	318,4	0,46	146,5
Santa Fe	150,1	3,34	501,3
S. del Estero	2.353,4	0,91	2.141,6
Tucumán	736,2	1,55	1.141,1
TOTAL			18.328,9

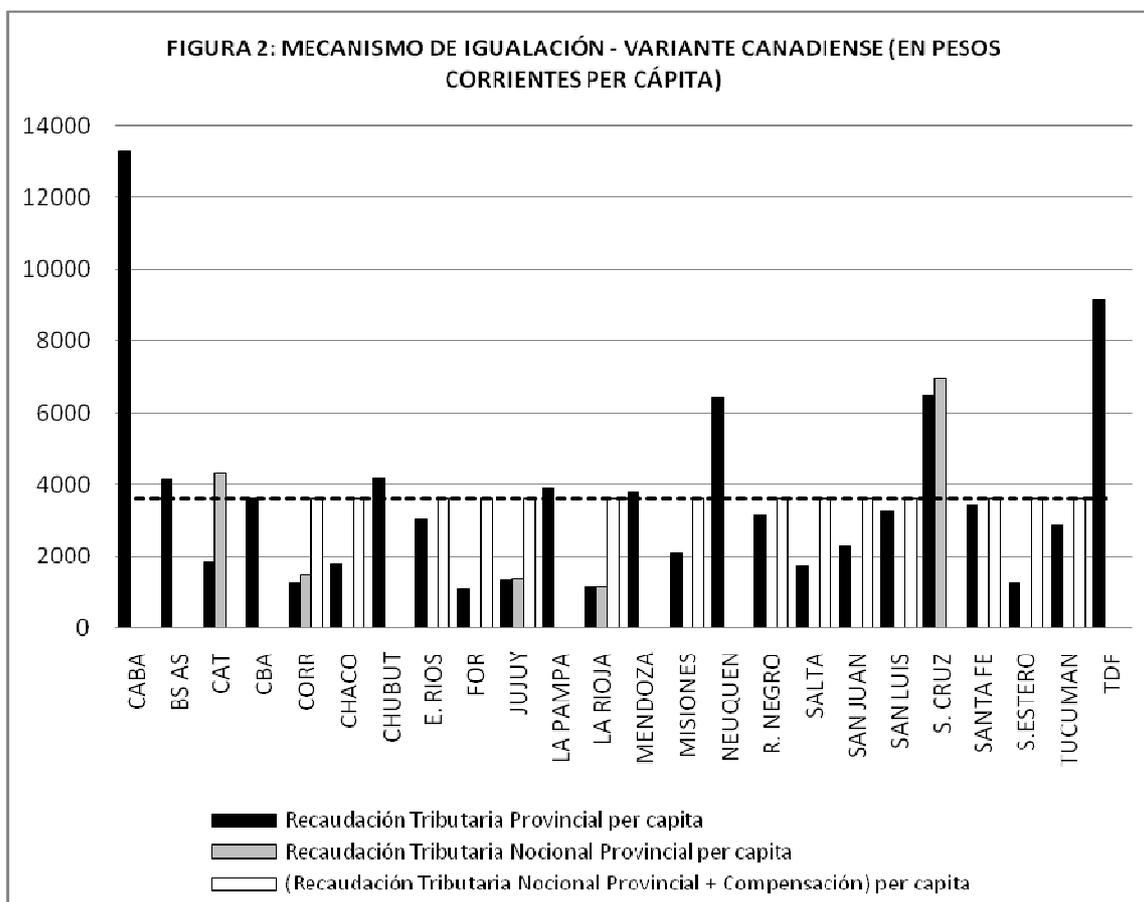
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Cuadro 1 y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Para una evaluación tentativa de la factibilidad de aplicación de este esquema de nivelación horizontal, es posible comparar el costo precedentemente citado con las erogaciones por transferencias corrientes y de capital en el año 2013:

COSTO ESTIMADO DEL PROGRAMA	\$ 18.328,9 mill.
EROGACIONES POR TRANSFERENCIAS CORRIENTES	\$ 21.983,0 mill.
EROGACIONES POR TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	<u>\$ 27.063,0 mill.</u>
	\$ 49, 046,0 mill.

Esto implica que el costo del programa ascendería al 83,3% de las actuales erogaciones por transferencias corrientes de tipo discrecional y solo al 37,4% si se considerara el total de las transferencias discrecionales.

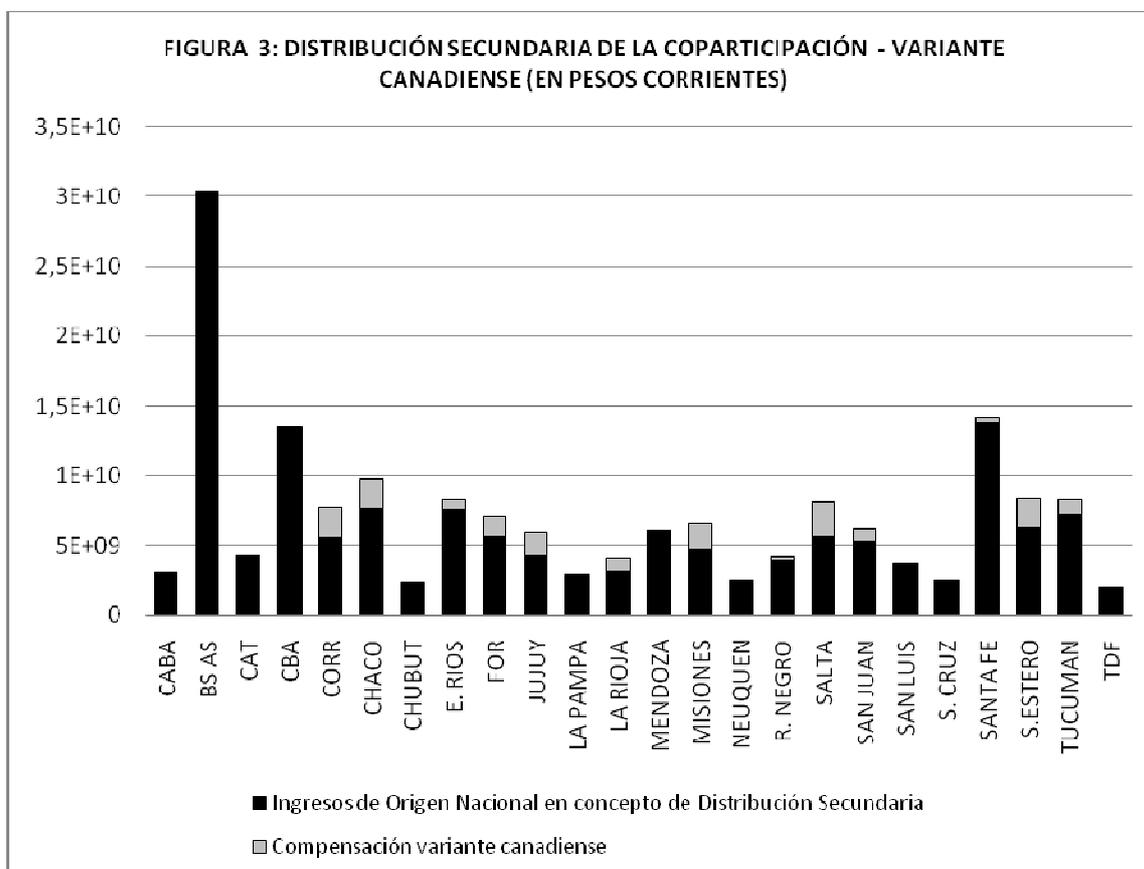
El resultado de la aplicación del método canadiense de nivelación horizontal, mostrado por los Cuadros 1 a 3, se refleja asimismo en forma gráfica en la figura 2 siguiente:



En este sentido, la línea de puntos muestra el promedio nacional de la recaudación provincial per cápita (columna 4 del cuadro 1), mientras que los bastones correspondientes a cada provincia muestran respectivamente, también en valores per cápita, la recaudación provincial real, la recaudación tributaria provincial nocional y la recaudación disponible para cada provincia (incluyendo tanto la nocional como la compensación correspondiente).

Como era de esperar, el resultado gráfico muestra que un conjunto de jurisdicciones alcanzarían ahora, y como resultado del programa de nivelación horizontal de capacidades fiscales, recaudaciones similares a la media.

La Figura 3 presenta ahora el resultado de la nivelación fiscal horizontal, en términos recaudación total por jurisdicción, por lo que el tramo gris de cada bastón da una idea aproximada de cómo cada provincia resultó compensada por su desventaja en el nivel de capacidad fiscal.



NIVELACION FISCAL HORIZONTAL: APLICACIÓN DEL ESQUEMA AUSTRALIANO

La aplicación del programa australiano al caso argentino requeriría contar con un caudal de información estadística fuera del alcance del ejercicio preliminar de simulación que se desarrolla en esta presentación. Por esta razón, se supuso que el programa solo nivelará, alternativamente, la posibilidad de prestación de dos tipos de servicios por las jurisdicciones provinciales: en el primer caso, los representados por el Gasto Social (Educación, Salud, Bienestar Social, Vivienda) y, en el segundo, los que se engloban dentro del Gasto Económico (como por ejemplo la provisión de infraestructura).

Como mecanismo de control, se consideró que las jurisdicciones tendrán derecho a que se nivele su capacidad de gasto solo si su porcentaje destinado al gasto en Administración Gubernamental no fuera superior al correspondiente porcentaje nacional

promedio del conjunto de las provincias. El Cuadro 4 presenta a continuación los resultados obtenidos cuando se consideró la primera variante²⁶:

CUADRO 4
NIVELACION FISCAL HORIZONTAL, VARIANTE AUSTRALIANA – AÑO 2013
VERSION GASTOS EN SERVICIOS SOCIALES

Provincias	Adm. Gub.	% Adm. Gub.	% medio Adm. Gub.	Serv.Soc. sin Seguridad Social	% Serv.Soc. sin Seguridad Social	% medio Serv..Soc. sin Seguridad Social	% a Compensar	Compensación Serv. Sociales sin Seguridad Social
CABA	2299,5	0,146	0,289	11578,4	0,736	0,579		
Buenos Aires	2101,6	0,333	0,289	3942,9	0,625	0,579		
Catamarca	7857,8	0,371	0,289	10633,1	0,503	0,579	-0,007	
Córdoba	3013,3	0,340	0,289	4993,8	0,563	0,579	-0,035	
Corrientes	3075,4	0,319	0,289	5845,6	0,606	0,579		
Chaco	4385,2	0,314	0,289	8431,8	0,604	0,579		
Chubut	4081,9	0,236	0,289	10407,6	0,602	0,579		
Entre Ríos	3436,2	0,283	0,289	7146,6	0,589	0,579		
Formosa	3947,0	0,214	0,289	10107,6	0,548	0,579	0,106	11174,8
Jujuy	5007,6	0,358	0,289	7982,8	0,571	0,579	-0,062	
La Pampa	4108,0	0,205	0,289	12563,0	0,627	0,579		
La Rioja	5048,2	0,279	0,289	10122,2	0,560	0,579	0,028	10402,5
Mendoza	4068,6	0,381	0,289	5751,4	0,539	0,579	-0,052	
Misiones	2498,7	0,214	0,289	6473,9	0,554	0,579	0,100	7123,9
Neuquén	5960,8	0,284	0,289	12047,8	0,574	0,579	0,010	12171,7
Río Negro	3951,2	0,285	0,289	9003,7	0,649	0,579		
Salta	2724,9	0,302	0,289	5495,3	0,609	0,579		
San Juan	3180,5	0,244	0,289	6914,8	0,531	0,579	0,092	7548,5
San Luis	2778,4	0,212	0,289	7216,1	0,551	0,579	0,104	7969,4
Santa Cruz	7705,9	0,292	0,289	14181,9	0,537	0,579	0,039	14737,8
Santa Fe	2533,8	0,279	0,289	5981,2	0,659	0,579		
S. del Estero	3812,5	0,285	0,289	5803,8	0,434	0,579	0,149	6670,1
Tucumán	3715,5	0,346	0,289	6206,4	0,579	0,579		
T. del Fuego	14648,0	0,407	0,289	19501,1	0,541	0,579	-0,081	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MECON.

Como principio general, toda provincia tendría derecho a recibir la compensación si su porcentaje de gasto social (columna 6) fuera inferior al promedio nacional (columna 7). Sin embargo, el derecho se haría efectivo siempre que su porcentaje de gasto en Administración Gubernamental (columna 2) fuera menor al promedio nacional (columna 3). A título ilustrativo, esto se cumpliría en el caso de Misiones o de Neuquén, pero no en

²⁶ La razón de considerar al Gasto Social sin Seguridad Social es que, luego de haber transferido sus Cajas de Jubilación al gobierno central en los 90', muchas jurisdicciones no realizan esta erogación.

los casos de Catamarca o Tierra del Fuego. Debe además señalarse que, en este ejercicio de simulación, las jurisdicciones cuyos porcentajes de gasto social y de administración gubernamental fueran ambos respectivamente inferiores al promedio nacional recibirían una compensación equivalente a la suma de dichas diferencias. Finalmente, la columna 9 del Cuadro 4 cuantifica el monto per cápita que las jurisdicciones recibirían en carácter de nivelación.

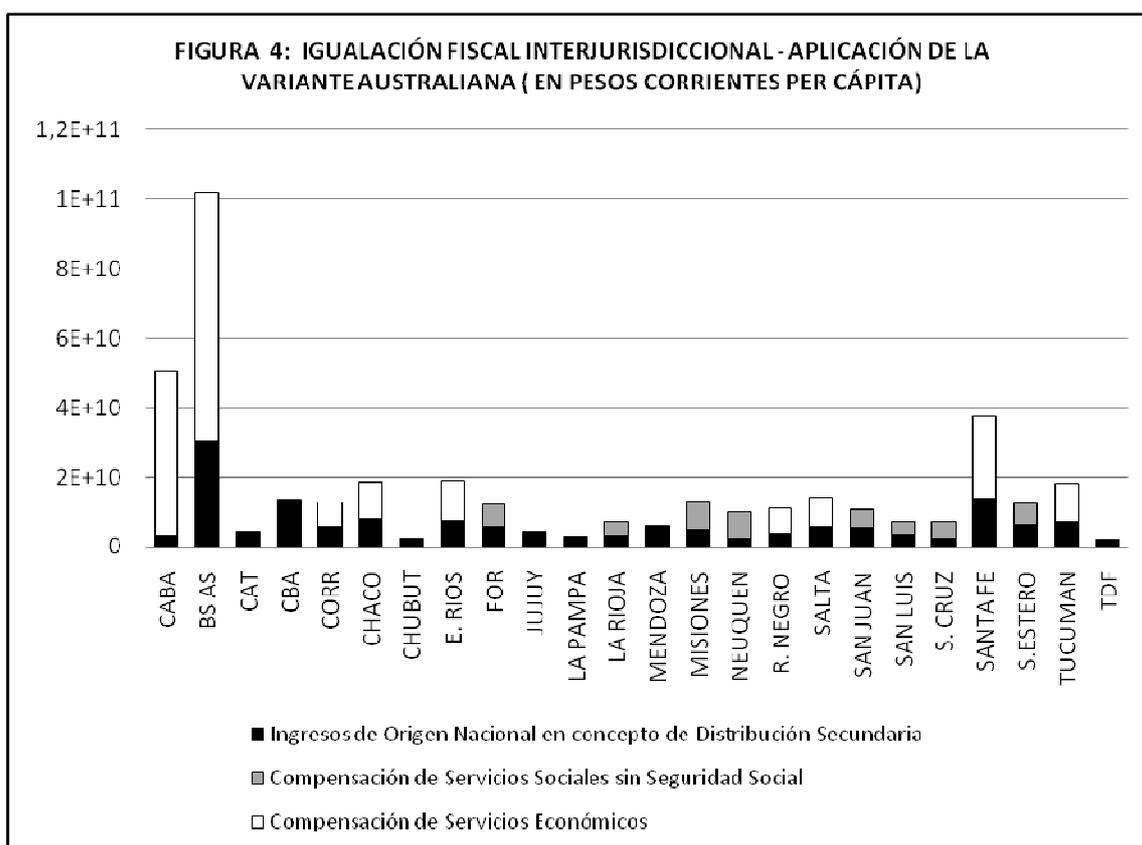
Por su parte, el Cuadro 5 replica el ejercicio de nivelación, variante australiana, con los mismos supuestos de cómputo utilizados en el caso anterior, pero usando ahora el Gasto Económico en lugar del Gasto Social.

CUADRO 5
NIVELACION FISCAL HORIZONTAL, VARIANTE AUSTRALIANA – AÑO 2013
VERSION GASTOS ECONOMICOS

Provincias	Adm. Gub.	% Adm. Gub.	% medio Adm. Gub.	Serv. Econ.	% Serv.. Econ.	% medio Serv. Econ.	% a compensar	Compensación de Serv.. Económicos
CABA	2299,5	0,146	0,289	13432,3	0,118	0,132	0,157	15543,8
B. Aires	2101,6	0,333	0,289	4203,0	0,041	0,132	0,047	4398,9
Catamarca	7857,8	0,371	0,289	13293,9	0,126	0,132	-0,076	
Córdoba	3013,3	0,340	0,289	5854,3	0,097	0,132	-0,016	
Corrientes	3075,4	0,319	0,289	6575,6	0,076	0,132	0,027	6752,5
Chaco	4385,2	0,314	0,289	9575,3	0,082	0,132	0,025	9816,5
Chubut	4081,9	0,236	0,289	13211,3	0,162	0,132		
Entre Ríos	3436,2	0,283	0,289	8705,1	0,128	0,132	0,010	8790,7
Formosa	3947,0	0,214	0,289	14497,7	0,238	0,132		
Jujuy	5007,6	0,358	0,289	8964,7	0,070	0,132	-0,007	
La Pampa	4108,0	0,205	0,289	15932,0	0,168	0,132		
La Rioja	5048,2	0,279	0,289	13014,3	0,160	0,132		
Mendoza	4068,6	0,381	0,289	6604,6	0,080	0,132	-0,040	
Misiones	2498,7	0,214	0,289	9197,0	0,233	0,132		
Neuquén	5960,8	0,284	0,289	15045,7	0,143	0,132		
Río Negro	3951,2	0,285	0,289	9911,5	0,065	0,132	0,071	10612,2
Salta	2724,9	0,302	0,289	6292,4	0,088	0,132	0,031	6485,1
San Juan	3180,5	0,244	0,289	9830,2	0,224	0,132		
San Luis	2778,4	0,212	0,289	10317,4	0,237	0,132		
Santa Cruz	7705,9	0,292	0,289	18716,7	0,172	0,132		
Santa Fe	2533,8	0,279	0,289	6537,4	0,061	0,132	0,081	7064,2
S. del Estero	3812,5	0,285	0,289	9575,0	0,282	0,132		
Tucumán	3715,5	0,346	0,289	7011,4	0,075	0,132	0,000	7009,9
T. del Fuego	14648,0	0,407	0,289	21367,7	0,052	0,132	-0,037	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MECON.

La Figura 4 ilustra gráficamente la distribución secundaria de recursos, por jurisdicción (vigente en el año 2013), corregida por la compensación fiscal horizontal -versión australiana- en las dos variantes computadas en los cuadros 4 y 5 precedentes. En este sentido los tramos gris y blanco agregados corresponden respectivamente a las compensaciones por gasto social y económico.

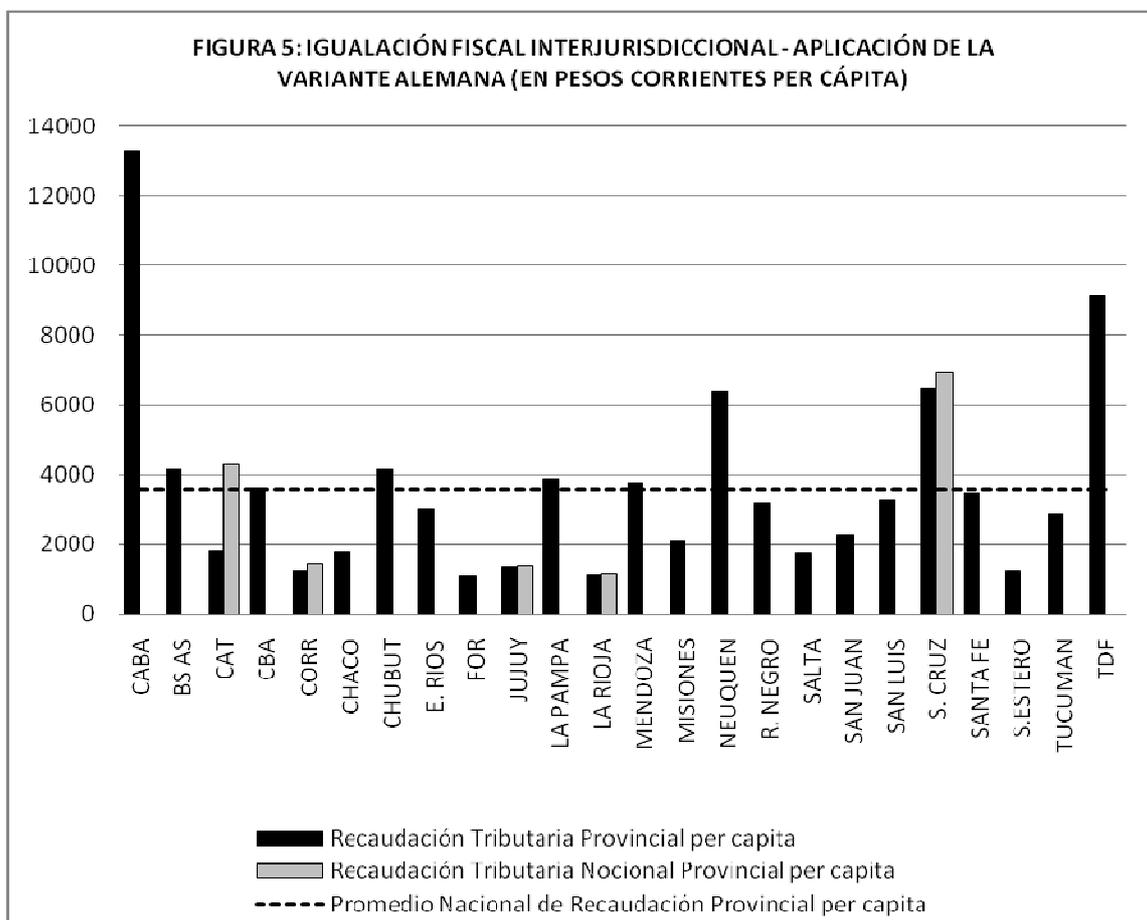


NIVELACION FISCAL HORIZONTAL: APLICACIÓN DEL ESQUEMA ALEMAN

Como se mencionara en la descripción de la nivelación alemana, o 'finanzausgleich', el programa debiera operar mediante un esquema de transferencias horizontales desde las provincias fiscalmente más ricas hacia aquellas provincias con menor capacidad fiscal. Se debe señalar, sin embargo, que disparidades sustantivas en las capacidades fiscales per cápita harían inviable la factibilidad económica y política del esquema planteado.

En línea con lo sostenido precedentemente, la Figura 5 revela que cuatro provincias, sobre un total de veinticuatro jurisdicciones, absorberían la carga de la compensación

horizontal, lo que prácticamente confirmaría la inviabilidad del esquema en razón de la restricción y resistencia política que generaría.



CONCLUSIONES

El presente trabajo realizado para analizar el tratamiento conceptual y empírico de los desequilibrios fiscales horizontales permite señalar las siguientes conclusiones:

La nivelación o atenuación de los desequilibrios fiscales horizontales encuentra antecedentes tanto en países que no tienen regímenes de coparticipación de impuestos como en los que lo tienen.

Las variantes más conocidas de dichos esquemas son el programa de nivelación introducido en Canadá, desde 1957, el utilizado por la Confederación Australiana y la nivelación horizontal –o finanzaugsleich de Alemania.

En Argentina, los mecanismos de nivelación horizontal se utilizaron, casi exclusivamente, dentro de los sistemas de coparticipación de impuestos (vía la distribución secundaria) y tuvieron mayor o menor influencia según el período que se considere, aunque dejaron de utilizarse desde 1988.

La reforma constitucional de 1994 hizo una referencia precisa al tema, por lo que la nueva ley de coparticipación (pendiente desde el 31 de diciembre de 1996) deberá contemplar explícitamente el tema de los desequilibrios fiscales verticales y horizontales.

La simulación realizada con dos de las tres variantes internacionales de nivelación muestra implicancias que debieran considerarse cuidadosamente por los formuladores de política al proponer alternativas.

La aplicación de la variante alemana (o *finanzausgleich*) no parecería factible en el caso argentino por las siguientes dos razones: primero, por la gran disparidad que muestran las recaudaciones per cápita de provincias «ganadoras» y «perdedoras» y, segundo, por el costo político que implicaría para las jurisdicciones aceptar transferencias horizontales.

La variante australiana cuenta con un sustento institucional y político muy sólido, ya que propende a generar una calidad similar de bienes públicos en todo el país. Sin embargo, su aplicación en Australia revela la gran complejidad de la misma, particularmente por el insumo requerido de información y por la necesidad de contar con indicadores de calidad y eficiencia en la prestación de los servicios.

Por su parte, la variante canadiense de nivelación de capacidades fiscales provinciales presenta varias ventajas: primero, es de relativamente fácil aplicación, propende además –y vía la recaudación nocional- a que las provincias usen sus fuentes tributarias y el costo de la nivelación es asumido por el gobierno nacional, lo que evita un rechazo del mismo. Una posibilidad, en el caso argentino, sería destinar a este programa parte de las actuales transferencias discrecionales del gobierno central.

REFERENCIAS:

- BERNARD, J. T. (2012), *“The Canadian Equalization Program: Main Elements, Achievements and Challenges”*, The Federal Idea, Ottawa.
- DAFFLON, B. y F. VAILLANCOURT (2003), “Problems of Equalisation in Federal Systems”, (en *Federalism in a Changing World: Learning from each other*, R. Blindenbacher y A. Koller, Eds.), McGill-Queen’s University Press, Canadá.
- HENDERSON, A. (2011), *“Commonwealth Grants Commission and Horizontal Fiscal Equalisation”*, Third Annual Intergovernmental Relations Conference, Canberra.
- PORTO, A. (2003), *“Propuesta de distribución de la recaudación fiscal nacional”*, Seminario organizado por la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera (ASAP) y la Secretaría de Hacienda de la Nación.
- REZK, E., CAPELLO, M. y C. PONCE (1997), *“La Economía Política del Federalismo Fiscal en la Argentina”*, Ediciones Eudecor, Córdoba.
- SCHMITT, N. (2003), “Problems of Equalisation in Federal Systems: Revenue Equalisation versus Cost Equalisation”, (en *Federalism in a Changing World: Learning from each other*, R. Blindenbacher y A. Koller, Eds.), McGill-Queen’s University Press, Canadá.

**EL SALARIO MÍNIMO COMO
INSTRUMENTO DE POLÍTICA
ECONÓMICA**

La experiencia argentina

01/07/2015

Carlos E. Sánchez
Universidad Empresarial Siglo 21

Agradezco los valiosos comentarios de Marcelo Capello, Rinaldo Colomé, Gerardo García Oro y Juan Manuel Garzón. Los errores cometidos y las opiniones vertidas son de mi exclusiva responsabilidad.

EL SALARIO MÍNIMO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA.

LA EXPERIENCIA ARGENTINA

Carlos E. Sánchez

Universidad Empresarial Siglo 21

1. Introducción

La economía política como ciencia pura desarrolla sus aplicaciones empíricas en el amplio ámbito de la política económica. En él, mediante la utilización de instrumentos políticos una sociedad representada por sus gobernantes trata de alcanzar determinados objetivos económicos, es decir sociales y por lo tanto indisolublemente vinculados con cuestiones éticas e ideológicas. Como ejemplos tomados al azar de una inacabable lista pueden citarse reducir la inflación, aumentar las exportaciones, mejorar la distribución del ingreso o, específicamente, disminuir la pobreza. Pero cualesquiera ellos sean, en todos los casos se requiere como antecedentes válidos, una teoría económica relevante y el uso de instrumentos de política económica coherentes con esta teoría y con las condiciones sociales y políticas imperantes en el momento de su aplicación.

Lo anterior viene a cuento del objetivo social de disminuir la pobreza y de atender la particular situación de los grupos sociales más vulnerables recurriendo a tal fin a la adopción de un instrumento consistente en la fijación de un salario mínimo obligatorio. Es decir, con vigencia efectiva en todas las actividades y personal ocupado cubierto por la norma legal o contractual que establece su adopción.

Más allá de cualquier discusión ideológica, la cuestión ética vinculada a este objetivo es inobjetable. Pero no así el instrumento adoptado. Lo cierto es que en torno a él se ha suscitado una controversia teórica no desprovista de condicionantes ideológicos y una variedad de evidencias fácticas acumuladas a lo largo del tiempo y de su generalizada aplicación en numerosos países, tanto desarrollados como otros de desarrollo insuficiente. Con referencia a esta controversia y teniendo en cuenta sus consideraciones éticas, debe señalarse que en éste, quizás más que en otros casos, se debe prestar especial atención a los llamados efectos no deseados que pueden ser provocados por la implantación de un salario mínimo.

Cabe aclarar sin embargo que en la actualidad la discusión se refiere más al nivel y cobertura que a la adopción misma de este instrumento. El problema es que al tratarse de un precio administrado que interfiere en el libre funcionamiento de los mercados, no siempre puede asegurarse que con este precio se alcancen los beneficios que la norma pretende. Podría ocurrir que el nivel al cual se fije este salario no sea compatible con las condiciones imperantes en los mercados de bienes y de trabajo, dando esto como resultado la presencia de efectos "anti bienestar". Como por ejemplo caída del empleo, aparición de presiones inflacionarias, alteración de precios relativos con su consecuente incidencia sobre la asignación de recursos y la distribución del ingreso, etcétera.

Es así como, sin acuerdo teórico y sin evidencias empíricas concluyentes y homogéneas, la controversia parece saldarse vinculando los probables efectos de un dado nivel con las particulares circunstancias en que se desenvuelven en cada momento la economía y, especialmente, los mercados de trabajo.

Desde esta perspectiva, la economía y la política argentina registran una prolongada y muy variada experiencia en materia de salario mínimo lo cual invita a la utilización de herramientas de análisis que permitan ahondar el conocimiento de los efectos provocados por su adopción y a partir de ello derivar algunas conclusiones en relación al diseño de una política salarial. Después de esta introducción y con este objetivo, en las secciones siguientes se formula en primer lugar una advertencia sobre la calidad de las estadísticas utilizadas (Sección 2). En la Sección 3 se repasan los antecedentes teóricos del tema y los objetivos del estudio. En la Sección 4 se describe la experiencia argentina hasta el presente. En las Secciones 5 y 6 se presentan las evidencias empíricas obtenidas. La séptima Sección se dedica al análisis de las relaciones causales entre salario mínimo, precios, salarios y empleo. En la octava sección se presentan las conclusiones. En un Apéndice se incluyen las principales series estadísticas utilizadas.

2. Un comentario previo sobre la información utilizada

El analista interesado en estudiar la experiencia argentina en materia de salario mínimo enfrenta el problema que le plantea la no confiabilidad de las estadísticas oficiales elaboradas por el INDEC a partir del año 2007, fundamentalmente en lo referido a la medición de la inflación. Necesariamente el período a analizar comienza antes de este año y no existen fuentes alternativas confiables que lo cubran. Es decir que las series oficiales pueden ser utilizadas sin reparos hasta el 2007 y a partir de allí con la precaución que impone el buen criterio. Esto da lugar a una disyuntiva: limitar temporalmente el análisis excluyendo los años 2008 en adelante, o bien extenderlo hasta una fecha reciente tratando de corregir los números cuando ello sea posible y advirtiendo al lector sobre los "peros" que condicionan las conclusiones. En el presente trabajo se ha optado por la segunda, en el entendimiento de que aún con sus limitaciones estadísticas, el análisis de estos últimos años es de suma utilidad para derivar las conclusiones finales del estudio.

3. Salario mínimo y sus objetivos. Dos enfoques teóricos e ideológicos opuestos. La prueba empírica.

A lo largo de la historia diversas motivaciones vinculadas a remediar o aminorar problemas sociales derivados de las malas condiciones imperantes en materia de ingresos y empleo de los asalariados llevaron a la adopción de medidas destinadas a mejorar por medio de un adecuado nivel salarial la situación de los grupos más vulnerables. Suelen así citarse como los primeros registrados en la era capitalista el caso del estado australiano de Victoria y el caso de Nueva Zelanda, a fines del Siglo XIX. Posteriormente, como parte del Tratado de Versalles se creó la Organización Internacional del Trabajo en el año 1919, organización que algunos años después (1928) estableció el Convenio 26 como normativa internacional para la fijación de salarios mínimos. La adopción de esta institución del mercado de trabajo se fue generalizando durante el siglo pasado y es así como en la actualidad la mayoría de

los países la tienen incorporada en la organización y funcionamiento de estos mercados¹. En el caso de los países de América Latina, tanto la formulación legal como la instrumentación comenzó a tener vigencia en la tercera década del siglo pasado.

El objetivo original de este instituto fue fijar un piso salarial que, mediante un proceso redistributivo del ingreso le garantizara a los asalariados con escaso o nulo poder efectivo de reclamo un nivel acorde con condiciones de vida digna, disminuyendo así la pobreza. Esta pretensión inicial de fijar un piso salarial digno, reducir las desigualdades de ingresos y en definitiva reducir la pobreza fue posteriormente cambiada en algunos casos o reemplazada por otros objetivos vinculados a políticas macroeconómicas como controlar la inflación o poner en caja el déficit fiscal sirviendo de pauta para la determinación de otros precios administrados tales como la jubilación mínima o diversas formas de asignaciones familiares.

En otros casos las decisiones políticas siguieron un camino opuesto y, sin llegar a la eliminación legal de este instituto, alejaron su nivel del piso salarial fijado en los convenios de trabajo con el propósito de evitar distorsiones de los salarios relativos que, se sostenía, al final terminarían generando efectos no deseados.

Cada una de estas posiciones encuentra sustento en argumentos teóricos e ideológicos. Por un lado se sostiene que la estructura salarial es determinada por la oferta y la demanda y que por lo tanto, si se pretende modificar los salarios relativos deben modificarse los condicionantes de la oferta y la demanda, tales como estructura industrial, tecnología, grado de apertura de la economía y aprovechamiento de las ventajas competitivas, calificación de la fuerza laboral, legislación regulatoria, el poder sindical, etcétera. Sin ello, la adopción o el sólo aumento del salario mínimo podría generar inflación, desempleo especialmente en los sectores que se busca beneficiar, y aún menores niveles de producción. En su aspecto microeconómico, para un mercado competitivo la teoría predice que si la firma utiliza un solo factor variable, en el corto plazo el salario mínimo (en adelante SM) producirá un desplazamiento del empleador por la curva del valor del producto marginal del trabajo que lo llevará a un menor empleo cuya intensidad dependerá de la elasticidad de esta curva y del nivel del SM.

En la vereda opuesta se argumenta que normalmente una economía está lejos de funcionar en un nivel óptimo de equilibrio general. Lo normal es que en los mercados de bienes y de servicios predominen formas monopólicas y monopsónicas que en los mercados de trabajo discriminan en contra de los asalariados con menor poder de regateo, dando ello como resultado salarios de niveles calificados demasiado altos en relación a los salarios de los niveles de menor calificación. Comprimir la estructura salarial elevando estos últimos sin afectar los más elevados y sin presionar los precios hacia arriba captando para ello beneficios monopsónicos sería por lo tanto una medida redistributiva del ingreso que no tendría los efectos no deseados arriba mencionados.

Sin embargo aún en este caso de firmas no competitivas se requiere que el mínimo no sea fijado por arriba del valor -o del ingreso- del producto marginal del trabajo, con lo cual se

¹ Así por ejemplo, de los 34 países miembros de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), 26 han adoptado diversas políticas de salario mínimo.

aumentaría el salario y también el empleo. Pero si lo supera, el efecto sobre el empleo sería nuevamente negativo².

Esta complejidad del análisis de la relación causal SM - disminución de la pobreza tanto a nivel teórico como empírico se complica aún más en aquellos casos en que la pobreza se manifiesta no sólo en determinadas porciones de la población asalariada sino también en otros tramos importantes de trabajadores informales y de desocupación disfrazada (asalariados no registrados o "en negro", cuentapropistas de baja o nula productividad, etcétera). En estos casos de economía dual debe adicionalmente prestarse atención a los posibles efectos de un SM sobre el empleo informal y la pobreza.

A su vez los resultados de los estudios empíricos no han dado pruebas contundentes y homogéneas que permitan anticipar el éxito o el fracaso de un proyecto de adopción del SM o de modificación de su nivel, ya sea con el propósito activo de mejorar la distribución del ingreso o el pasivo de proteger a los salarios en un proceso inflacionario. Tampoco existe una metodología de análisis cuantitativo no sujeta a revisión crítica, debiéndose aquí mencionar el contraste entre el uso de series de tiempo vs. comparaciones de sección cruzada -ver por ejemplo Card, D. and Krueger, A. B. (1995).

En resumen, puede decirse que en el estado actual de uso generalizado del instrumento y de conocimiento sobre el tema, el aspecto crítico de una política salarial de este tipo no sería el analizar la pertinencia de establecer un salario mínimo, sino elegir el nivel y la cobertura adecuados, siendo a este fin necesario contar con previas evidencias empíricas que sirvan de guía. A este propósito responde el presente estudio.

4. El salario mínimo en la Argentina

Un análisis de lo ocurrido con el SM en la Argentina durante el transcurso de su vigencia institucional - medio siglo- muestra diversidad de objetivos políticos y con ello distintos niveles de su posición relativa cuando se lo compara con salarios de mercado u otros tipos de ingresos administrados.

Después del primer intento de fijar un salario mínimo por vía legislativa en el año 1964 (artículo 31 del proyecto de código de trabajo del Ministro del Interior Joaquín V. González), finalmente se llegó en junio de 1964 a la sanción de la Ley N° 16459 de Salario Vital, Mínimo y Móvil. En esta ley -artículos 1 y 2- y sus complementos -artículos 116 a 120 de la Ley de Contrato de Trabajo- se define a este instituto como la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna,

² Agradezco a R. Colomé su referencia a que en el caso de un monopsonio que enfrenta a trabajadores no sindicalizados es posible que se fije un nivel del SM superior al que fije un monopsonista (igual a la curva de oferta de trabajo) hasta igualar el valor del producto marginal con el costo marginal, sin que se altere el nivel de ocupación. Si se tratara de un monopolio bilateral, en el que tanto el salario como la ocupación están indeterminados y dependen del poder de negociación del sindicato y de la firma monopsonista, si se llegara a un SM mayor que el salario que fijaría el empleador, ello agregaría como beneficio aumentar el empleo. Podría incluso llegarse a un SM que iguale la oferta con la demanda de trabajo, es decir se simularía el caso de un equilibrio del mercado competitivo.

educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión. El nivel del salario mínimo se determina según la ley en forma tripartita por decisión del Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil.

Muy ambicioso y deseable objetivo, que para ser alcanzado requiere muy particulares condiciones de la economía. Condiciones que hasta ahora la sociedad argentina no ha podido hacer realidad como situación de largo o mediano plazo.

En el inicio de su incorporación institucional a la legislación laboral -gobierno del Presidente Illia- la orientación ideológica y preocupación social de esa administración se vieron reflejadas en el texto de la Ley 16459. Durante esta gestión el nivel del SM se ajustó de acuerdo a lo en ella previsto. Después de fijado el primer monto el 27 de junio de 1964, el Consejo lo actualizó en dos oportunidades -01/05/1965 y 01/11/1965. Con el típico comportamiento "serrucho" hasta 1966 mantuvo su poder de compra³, situación sin dudas favorecida por adecuados niveles de los términos de intercambio externo prevalecientes entre 1964 y 1966, que posibilitaron también un aumento del PIBpc del 16% y del salario real del 21%.

El golpe de estado de 1966 derrocó el gobierno constitucional y dio lugar a un gobierno militar (Onganía) con una orientación política contraria. A partir de junio de ese año el nuevo gobierno intervino el Consejo y anuló sus funciones, siendo a partir de allí facultad discrecional del poder ejecutivo fijar el nivel del SM. Si bien las condiciones económicas siguieron siendo favorables -términos de intercambio de 1971 a 1973 y un aumento del PIBpc del 25% entre 1966 y 1973- el salario real creció sólo un 9% y el SM se desplazó a un nivel real más bajo que en los años anteriores. Parecería por lo tanto que la decisión política prevaleció sobre las condiciones económicas.

El Presidente Cámpora, quien asumió en 1973, dispuso un aumento y luego congeló precios y salarios. Ese mismo año 1973 Perón asumió nuevamente la presidencia y con ello se renovó la preocupación social, llevando el monto del SM real a niveles similares a los de los primeros años de su vigencia (ibid Gráfico 1 pág. 10). Los posteriores desajustes económicos de los años 1975 y 1976 (entre 1974 y 1976 el PIBpc cayó un 5% y el salario real un 28%) coincidieron en un profundo deterioro del SM real. En menos de un año, desde julio de 1975 a junio de 1976 su nivel cayó un 82% (tasa mensual del -14%). Como caso opuesto al anterior, en esta oportunidad la situación económica parece haber superado a la decisión política.

En 1976 un nuevo golpe de estado alteró la vida económica y política del país. Entre ese año y diciembre de 1983, año éste en el que asumió el Presidente Alfonsín se sucedieron gobiernos militares con diversas y opuestas orientaciones en materia de política económica -apertura de la economía, ajuste estructural, recuperación del salario real- Si bien punta a punta hubo una disminución tanto del PIBpc (12%) como del salario real (22%), el gobierno militar al final del período abandonó el ajuste de largo plazo y trató de aumentar el salario real lo cual implicó sobrevaluación cambiaria y una política fiscal activa. El efecto final fue inflación y un crecimiento del SM real previsiblemente de corta duración.

³ Sánchez, C. E. y Giordano, O. (1988)

Durante el gobierno de Alfonsín persistieron los problemas económicos, no se recuperó el nivel real del PIBpc, el salario real cayó fuertemente y a partir de 1984 el SM registró una tendencia decreciente en términos reales. Si se tiene en cuenta la orientación política general del gobierno, evidenciada también por el hecho puntual de que en 1988 vuelve a constituirse el Consejo con su función de determinar el salario real, puede deducirse una vez más que las condiciones económicas no favorecieron una política de salario mínimo creciente⁴.

Después del gobierno del Presidente Alfonsín comienza un período que abarca un lapso que va desde el año 1989 hasta 2001 durante el cual las administraciones de Menem y de La Rúa introdujeron profundos cambios en materia de política económica, tales como desregulación, apertura, convertibilidad; en resumen, una política económica en la que no había espacio para la utilización de un instrumento como el SM o sea, de un precio administrado que interfiere en el libre funcionamiento de los mercados.

Como consecuencia de lo anterior, durante el largo período que va desde Alfonsín hasta el gobierno de Kirchner (2003), el nivel del SM se mantuvo sin variantes (\$200). Esto implica que los cambios registrados en las variables económicas (precios, ingresos, empleo, nivel de actividad, etc.) no pueden ser vinculados a modificaciones del nivel del SM, simplemente porque tales modificaciones no ocurrieron. En 2003 cambia la orientación de la política económica y, en materia laboral, se vuelve a valorizar la importancia de este instrumento como herramienta para mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza. En julio de 2003 el SM pasa de \$200 a \$250, iniciándose un período de reacomodamiento cuyos efectos es pertinente ahora revisar.

En los Gráficos 1 y 2 se puede observar el comportamiento del SM mensual a valores corrientes y constantes, así como el de los precios al consumidor en el largo período que va desde agosto de 1993 a noviembre de 2014⁵. La inflación según INDEC, medida por el IPC Base abril de 2008 = 100, se mantuvo estable a niveles reducidos hasta comienzos del año 2002, momento en el que comienza una tendencia creciente. Sin ajustes en el nivel del SM, ello provocó una caída de su nivel real, hasta que en julio de 2003 y como consecuencia de una decisión política comienza una etapa de sostenida recuperación cuya intensidad revela la adopción de una política activa de recuperación del salario mínimo a una tasa que supera el crecimiento de los precios. Es decir que la preocupación oficial no fue sólo evitar la erosión inflacionaria, sino además adelantarse a la inflación (Cuadros 1 y 2).

⁴ En esta sección el comportamiento del SM fue tomado de Sánchez y Giordano, op. cit.(ver Gráficos números 1 a 6, y Cuadro 2) y las referencias sobre la marcha de la economía de Riveros, L. y Sánchez, C. (1990) y Sánchez, C. (2014)

⁵ En esta serie larga necesariamente se incluyen los años cuyas estadísticas son cuestionadas. Más adelante se formulan algunas precisiones sobre lo ocurrido a partir de 2007.

Cuadro N° 1

Tasa media mensual de crecimiento en % (INDEC)

Períodos	Precios	Sal.Mín.Cte.	Sal.Mín.Real
2003.6/07.8	0,6	3,0	2,3
2007.8/14.11	0,9	1,8	0,9

Estimaciones en base a series INDEC

Cuadro N°2

Tasa media mensual de crecimiento en % (Inflación Santa Fe)

Períodos	Inf.Santa Fe	Sal.min. Cte.	Sal.min.real
2003.6/07.8	0,4	3,1	2,6
2007.8/13.12	1,4	1,7	0,3

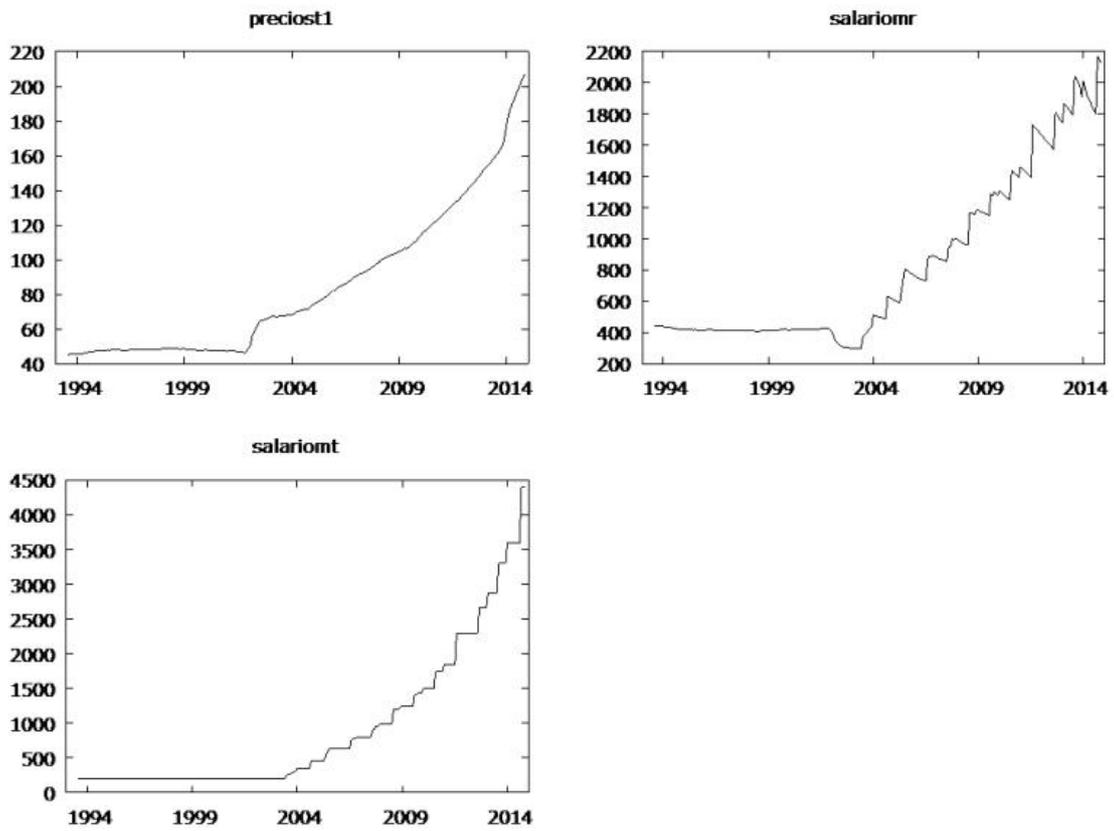
Estimación en base a INDEC y Gobierno de Santa Fe

Esto fue muy evidente en el período que va desde junio de 2003 a agosto de 2008. En los años posteriores, 2008 a 2014, la política económica aplicada dio lugar a una intensificación del ritmo inflacionario -la tasa mensual promedio de aumento de los precios al consumidor pasó de 0,6 % a 0,9 % o de 0,4 a 1,4 % según la fuente. Como consecuencia de ello el SM real continuó creciendo, pero a una tasa sensiblemente más baja (2,3% a 0,9% o 2,6 a 0,3%)

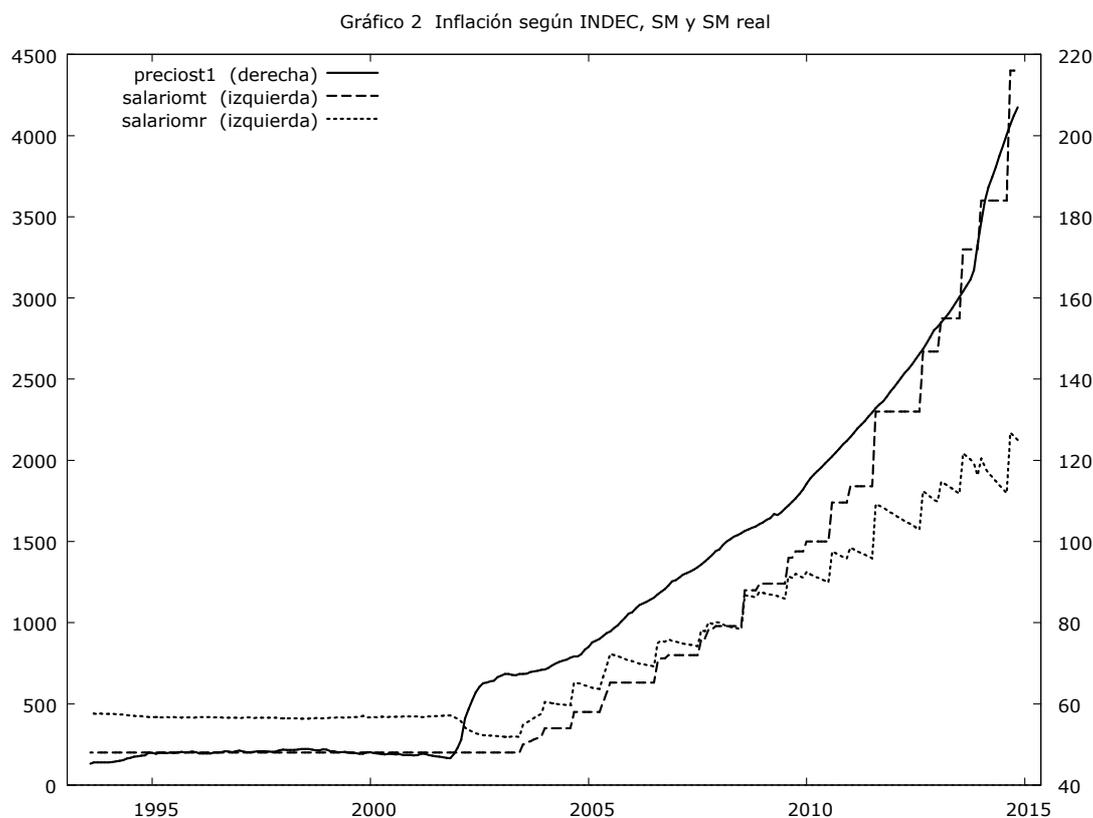
A partir de ese momento quedó implícitamente planteado un conflicto entre la política anti inflacionaria (y lo que ésta eventualmente implica en el corto plazo para el crecimiento de la economía) y la de aumento sostenido del SM en términos reales. A la vez quedó abierto el análisis tendiente a determinar la naturaleza de la relación causal entre precios y crecimiento del SM ¿se detectan evidencias de que hay causalidad? ¿hay causalidad mutua o es unidireccional de una variable sobre la otra? ¿qué pasó con la estructura salarial, hay deslizamientos? Preguntas todas que se trata de contestar en secciones posteriores de este trabajo.

En definitiva, considerando las anteriores preguntas y desde la óptica de un estudio destinado a obtener evidencias y conclusiones que ayuden a la toma de decisiones en esta materia, hay dos etapas que corresponde considerar. La primera desde 1964 a 1988 y la actual, desde 2003 en adelante

Gráfico 1
Salario mínimo e inflación (INDEC)



Fuente: Estimaciones del autor en base a datos oficiales del INDEC y del MTEySS.



Fuente: Ver Gráfico 1

5. Un análisis descriptivo. Primera etapa 1964 - 1988⁶

Durante el lapso que comprende esta etapa (setiembre 1964 - mayo 1988), el comportamiento del SM real registra, como primera evidencia, una acentuada tendencia negativa, a la vez que fuertes y prolongadas oscilaciones cíclicas en torno a ella. Es decir que las diversas condiciones políticas y económicas comentadas en una sección anterior, presentes en estos ciclos, arrojaron como resultado promedio una tendencial e importante pérdida de importancia del instrumento SM.

Otra nota importante de esta primera etapa es que, sin modificarse la legislación de fondo, las amplias metas de bienestar que ella fija (y que fueron mantenidas hasta la actualidad, alcanzando incluso rango constitucional), al poco tiempo de su sanción fueron abandonadas, quedando el nivel del SM librado a la exclusiva decisión gubernamental. Ello como reiterada muestra de la debilidad institucional argentina⁷.

⁶ Se resumen en esta sección los principales resultados obtenidos en: Sánchez, C. y Giordano, O. (1988).

⁷ Otros instrumentos frecuentemente utilizados por una política de bienestar preocupada por la situación de los sectores más carenciados, la jubilación mínima y las asignaciones familiares, corrieron igual suerte. Adicionalmente no se encontró asociación entre SM y jubilación mínima.

Otra manifestación del abandono del SM como instrumento de una política de bienestar surge de comparar su nivel en términos reales con el del salario medio pagado en la economía. En el lapso 1965 - 1974 el SM real representó entre un 50 % y un 68 % del salario medio. A partir de allí hasta 1987, dados otros condicionantes políticos y económicos, esta relación fue de un mínimo de 29 % a un máximo de solo 47 %.

Se concluye en el estudio citado como fuente que, dado el carácter totalmente administrado del SM en la Argentina de aquellos años, hubo una evidente decisión política de aislarlo lo más posible de los salarios pagados y vía éstos de los precios y la inflación (y eventualmente disminuir el costo del despido).

Con datos disponibles sólo para los años 1981 y 1982 se verificó también que mientras más alto el SM respecto del salario medio, mayor era la proporción de asalariados ubicados en tramos de ingresos entre 1 y 1,5 veces el mínimo y con ello, mayor el efecto previsible sobre la estructura salarial. Esta proporción de asalariados era importante (20 %).

Puesto que el SM, tal como está definido brinda cobertura a los trabajadores del sector formal de la economía, result pertinente tratar de conocer cuál era la importancia numérica de este sector dentro de la estructura ocupacional del mercado laboral de la Argentina. A este fin en el trabajo citado, primero se calculó la relación salario medio de los sectores cubiertos por el SM contra el PNB por persona ocupada. Con muchos altibajos esta relación fue siempre inferior a 0,60, es decir que el salario medio era notoriamente menor que la participación per cápita de los ocupados en el ingreso nacional. En segundo lugar se verificó que la relación asalariados sobre población económicamente activa resultaba mayor que el cociente entre el total de salarios pagados y el total de ingresos del trabajo.

En resumen, los asalariados eran el grupo mayoritario de los ocupados, su remuneración era muy inferior al producto nacional por ocupado y, finalmente, la proporción del total del ingreso del trabajo que se llevaban los asalariados era menor que lo que estos representaban en el empleo. La conclusión que de aquí se deriva es que el grupo de los asalariados formales tenía una importancia relativa que justificaba la adopción de una política redistributiva. En este caso, pretendidamente basada en el uso del instrumento SM.

Como último punto de referencia para evaluar la importancia y posibilidades del SM adoptado como instrumento redistribuidor, se comparó la marcha temporal del PNB per cápita con el SM y el salario medio, medidos en términos reales. Las cifras indican que a lo largo del período analizado la economía argentina tuvo una muy mala performance. Primero, entre 1965 y 1980 estuvo prácticamente estancada, la tasa media anual de crecimiento del PNBpc fue de tan solo 1,1 %. En los años que le siguieron, 1981 a 1987, el ingreso per cápita disminuyó un 19 %, es decir que en ocho años se perdió casi tanto como lo que se ganó en veinte años.

Dada esta mala situación económica del país, se advierte como muy difícil que un esfuerzo redistribuidor pudiera haber logrado resultados exitosos y perdurables.

6. Un análisis descriptivo. Segunda etapa 2003 - 2014⁸

- 6.1 La evidencia estadística

A diferencia de la primera, en la actual etapa comenzada en el año 2003 la decisión política se manifestó continuamente favorable a la utilización del SM como instrumento redistribuidor. Una primera evidencia de ello surge al estimar la relación entre el SM, precio administrado, con el salario medio de mercado. En el tercer trimestre de 2003 esta relación era sólo de 0,35 y de allí aumenta abruptamente hasta un máximo de 0,65 en 2005.3. Con el típico comportamiento "serrucho" se estabiliza hasta 2010 para luego descender hasta un mínimo de 0,54 en 2012.3 (Gráfico 3). En términos reales, el SM ha crecido sostenidamente, pero a un ritmo más intenso entre junio de 2003 y agosto de 2007 y atenuado en los años siguientes (Cuadros N° 1 y N° 2). Como arriba se señaló, esto último se debió a que como resultado de la política económica aplicada, la inflación -medida con el IPC, pese a no haberse modificado la decisión política, ha puesto un techo a este proceso de mejora sostenida del SM real. Esta erosión del crecimiento del SM real que muestra el cálculo oficial del ritmo inflacionario es mucho más evidente si en su reemplazo se utilizan las cifras elaboradas por el organismo competente del gobierno de la provincia de Santa Fe (Gráficos 4 y 5).

En este mismo contexto de política económica el crecimiento de la economía comenzó a mostrar claros signos de debilitamiento según lo muestran dos indicadores relevantes. Como marco general, el Ingreso Nacional Bruto en términos reales, que venía creciendo a una tasa media anual del 16,1%, pasó a crecer entre junio de 2007 e igual mes de 2013 al muy bajo ritmo del 2,7% según inflación "Santa Fe" y del 11,3% según INDEC (ver cifras en Cuadro 4).

A su vez, este menor ritmo de crecimiento de la economía tuvo efectos sobre el empleo registrado y consiguientemente sobre su capacidad para absorber aumentos del SM real. Es así como, si se atiende sólo a la correlación entre empleo y SM real (prácticamente igual a 1) se observa que en el primer período (2003.6 - 2007.6) el empleo creció a una tasa media mensual del 0,6%, mientras que el SM real lo hizo al 2,19%. Pero en el segundo período (2007.6 - 2014.9) estas tasas fueron 0,1% para el empleo y 1% para el SM real -según INDEC, pero sólo 0,3% según precios estimados en Santa Fe.

Dada esta asociación estadística entre variaciones del empleo y del SM real, es pertinente buscar evidencias de la incidencia que en este segundo período pueda haber tenido el menor ritmo de crecimiento del empleo sobre el comportamiento del SM real. Se recurrió para ello al test de causalidad de Granger⁹, midiéndose este comportamiento según precios del INDEC y según "precios Santa Fe" (Fuente: estimaciones en base a INDEC y gobierno de Santa Fe).

⁸ Ver sección 2. La estadística oficial elaborada en esta etapa ha sido sospechada y criticada por numerosas fuentes y usuarios. Dado que no se dispone de otra, a ella debe recurrirse si se quiere analizar este período. Con las prevenciones del caso se presentan acá los resultados obtenidos.

⁹ Para ampliaciones sobre este test ver sección 7

Los resultados obtenidos indican causalidad unidireccional de empleo sobre SM real (series cointegradas), dando así nuevas evidencias de que las condiciones económicas son un requisito indispensable para el éxito de este tipo de política redistributiva.

Precios INDEC. Serie mensual
2007.7 - 2014.9

varSM real Empleo					
Ecuación	Constante	Coefficiente	t	R2	F
Empleo	-4611,4	42,1793	2,82	0,93	600,1
SM real	15,1853	0,0001	0,4	0,89	359,4
test de causalidad Granger Wald					
Ecuación	Excluido		F	Prob>F	
SM real	Empleo		7,9299	0,0061	
Empleo	SM real		0,1568	0,6932	

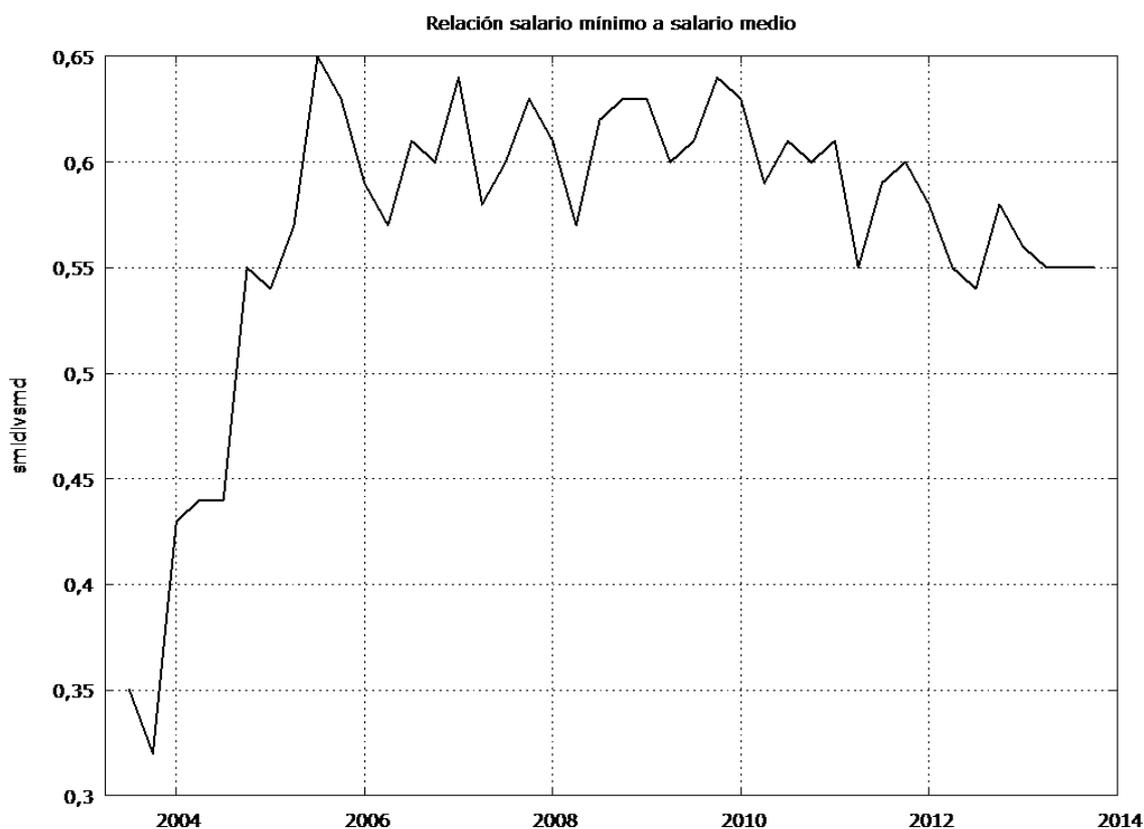
Precios Santa Fe. Serie trimestral
2007,3° T - 2013, 4° T

var SM real Santa Fe Empleo					
Ecuación	Constante	Coefficiente	t	R2	F
Empleo	-393,318	7,03259	2,55	0,77	40,166
SM real S.Fe	28,954	0,00087	0,96	0,45	10,03
test de causalidad Granger Wald					
Ecuación	Excluido		F	Prob>F	
SM real S. Fe	Empleo		6,5259	0,0185	
Empleo	SM real S.Fe		0,9239	0,3474	

La jubilación mínima, otro precio administrado, ha experimentado un comportamiento similar, como se puede apreciar en el Cuadro N° 3. Es decir que estos dos importantes

precios administrados directa o indirectamente por decisión política, no del mercado¹⁰, encontraron a partir de un determinado momento (2007/08) condiciones de ese mercado que le impidieron continuar en términos reales su recuperación a los niveles de los años anteriores. Cabe decir por lo tanto que pese a la decisión política en materia de bienestar, una inconsistencia entre condiciones económicas e instrumentos de política económica ha trabado el logro pleno de los objetivos sociales inicialmente buscados.

Gráfico 3

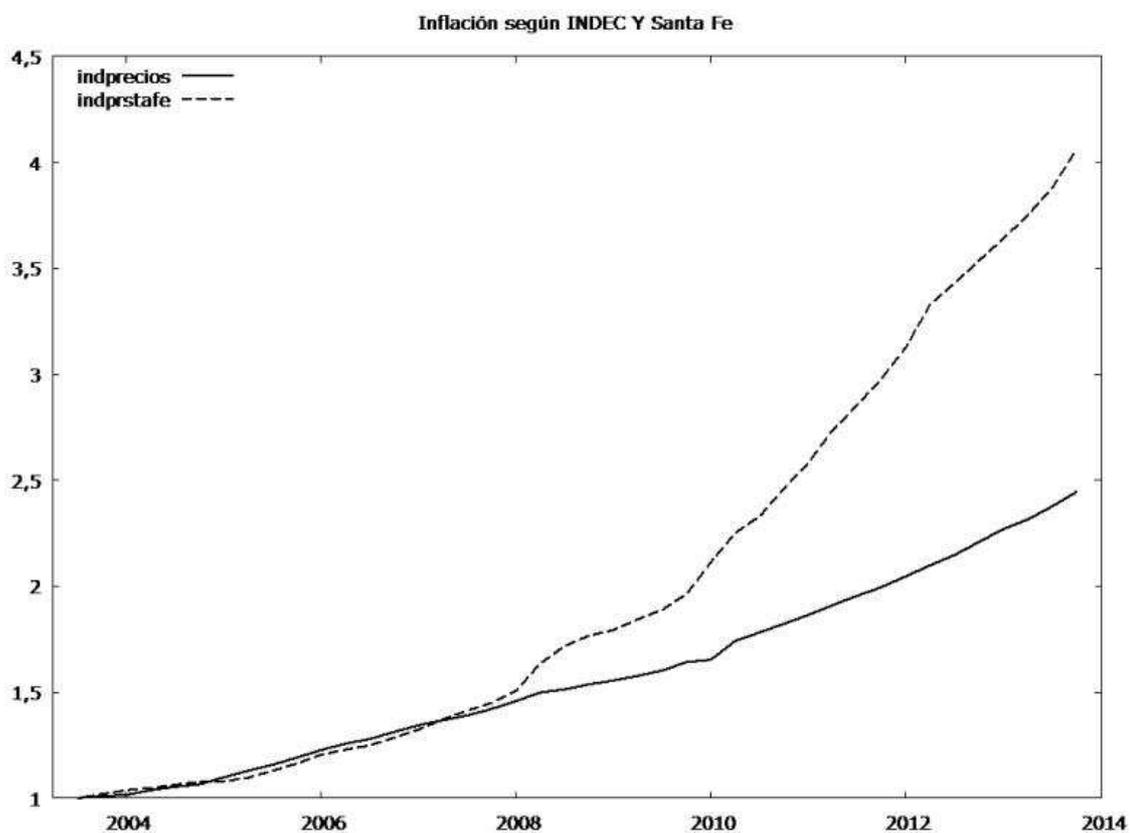


¹⁰ La jubilación mínima, durante muchos años fijada en un nivel invariable (\$150), comenzó a partir de 2003 un proceso de crecimiento -en valores corrientes y reales- durante 2003 a 2008. Esto como consecuencia de decretos gubernamentales. A partir de allí estos valores son modificados conforme lo establece la Ley 26417/08, de "movilidad jubilatoria". Los ajustes establecidos por esta ley deben tener lugar los meses de marzo y setiembre de cada año, para cuyo cálculo se tienen en cuenta las variaciones de los recursos tributarios, las del índice global del salario y los cambios en los recursos totales de la ANSES.

Cuadro N° 3
 Jubilación Mínima: Tasa anual de crecimiento (%)¹¹

Períodos	Inf.INDEC	Jub.Mín.Cte	Jub.Mín.Real
2002/07	9	32	20
2007/14	11	21	2

Gráfico 4

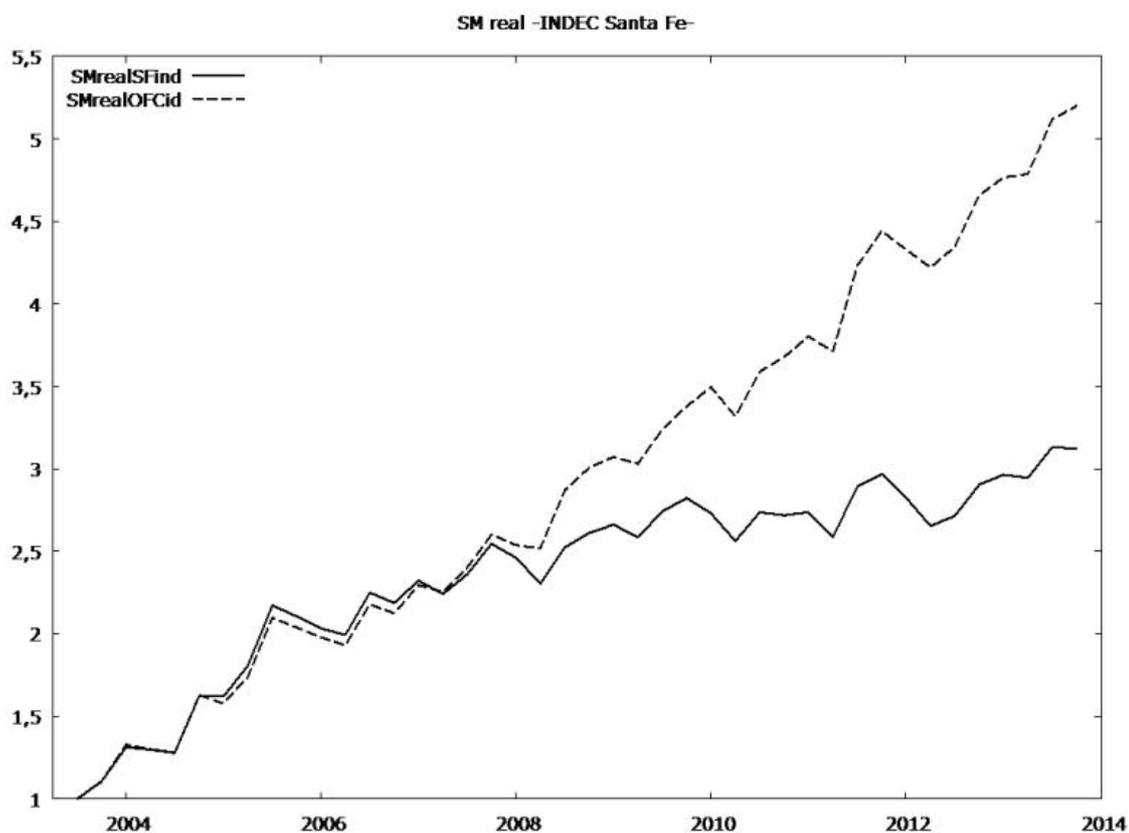


Ambos índices 2003 Tr. 3

Fuente: elaborado en base a datos de INDEC y de gobierno de Santa Fe

¹¹ Obviamente, la medición de la inflación según Santa Fe acentúa la evidencia de un ritmo de crecimiento muy bajo del haber jubilatorio

Gráfico 5



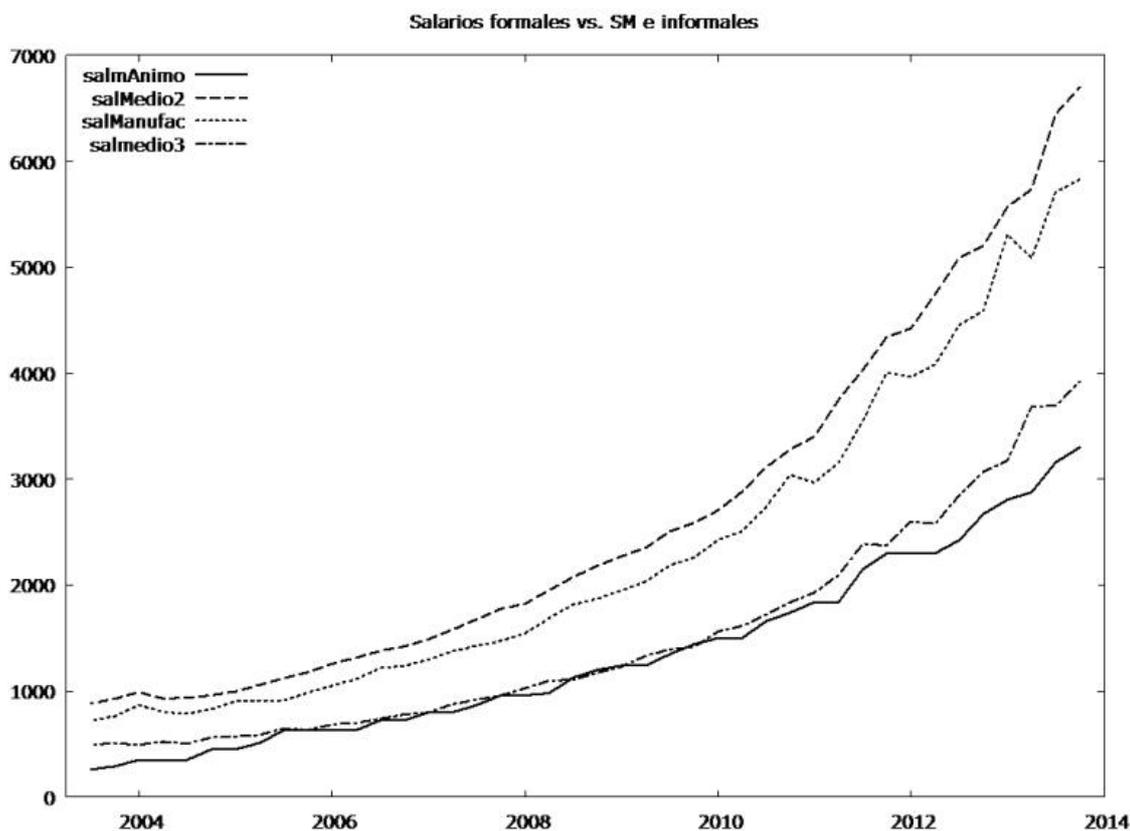
Fuente ver Gráfico 4

Es de interés también comparar la marcha temporal del SM en términos corrientes por trimestre con el nivel de los ingresos asalariados determinados por el mercado. De acuerdo a datos oficiales tanto el salario medio de asalariados con ocupación plena, registrados y no registrados, así como el pagado por la industria manufacturera, tienen un comportamiento tendencial creciente durante el período 3er. trimestre de 2003 - 4to. trimestre de 2013 que acompaña la marcha, también creciente, del IPC. Sin embargo, una comparación entre ellos revela una notoria discrepancia de comportamiento entre los "formales" (registrados y manufactura) y los "informales" y el salario mínimo. A partir de 2007 se observa una brecha creciente con el tiempo entre los dos primeros y estos últimos.

De este examen dos evidencias resultan notorias. Por un lado, la similitud en tendencia y en nivel entre el salario manufacturero y el medio del empleo registrado. Por el otro, la débil posición relativa en materia salarial de los ocupados informales, cuyos ingresos se han mantenido en niveles no muy diferentes del SM; aún cuando, a partir de 2010 parecería

insinuarse una creciente mejora relativa del primero respecto del segundo (ver Apéndice Cuadro 2 y Gráfico 6).

Gráfico 6



salMedio 2: empleo registrado

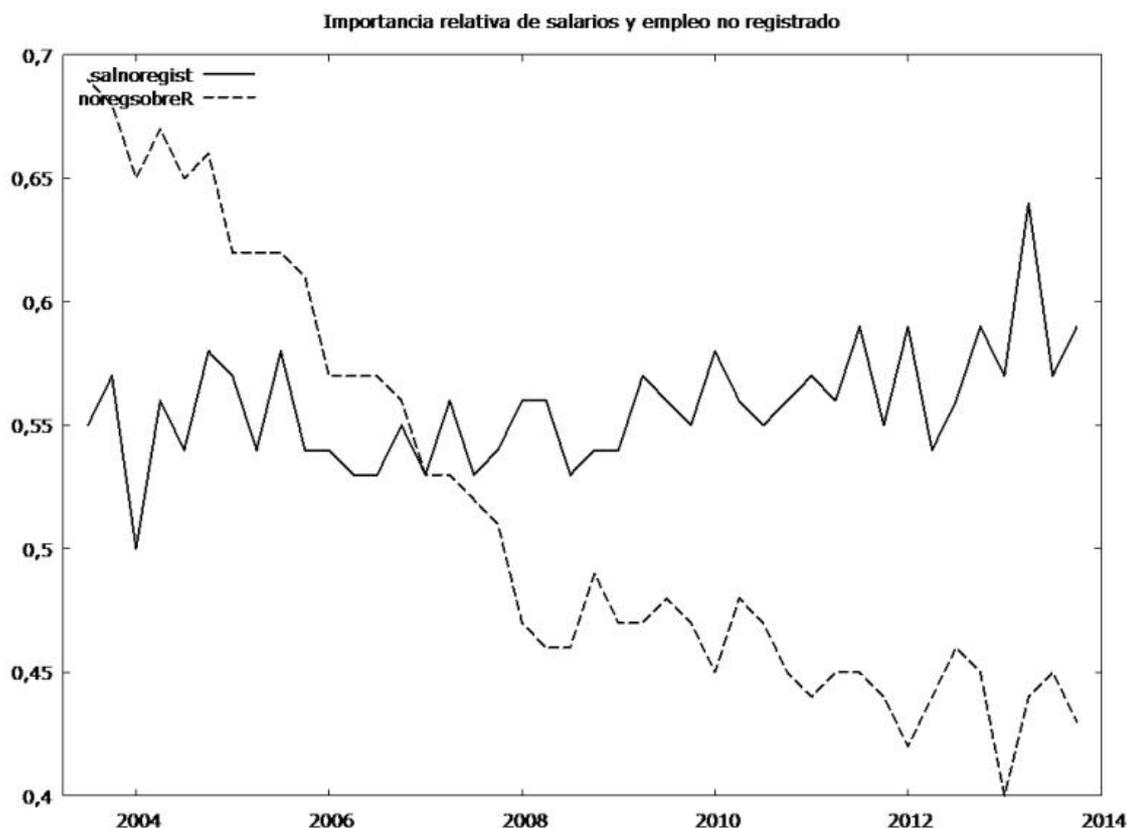
salmedio3: empleo no registrado

Esta mejora relativa también se advierte si se compara a esta remuneración del empleo no registrado con el sueldo medio de asalariados registrados (Cuadro 3 del Apéndice y Gráfico N° 7). En todo el período analizado (3ro. 2003 a 4to 2013) esta relación se mantuvo por debajo del 60 %; comenzó con un piso de 55 % en el tercer trimestre de 2003 y hacia el final la proporción se amplió hasta un 59 % en el cuarto de 2013.

En cuanto al empleo no registrado su nivel absoluto prácticamente no varió. Punta a punta la tasa media de crecimiento por trimestre fue de tan sólo 0,17% (0,7 % entre 2003.3 y 2007.4; crecimiento prácticamente nulo desde esta última fecha hasta el final del período). A su vez el empleo registrado creció a una tasa media del 1,3 %, observándose también un mayor ritmo de aumento entre 2003.3 y 2007.4 (2,6 %) contra un muy inferior 0,4 % de allí en adelante. Es así como, sin variaciones importantes en su cantidad, la proporción de ocupados informales respecto de los formales cayó sostenidamente. Ver Cuadro 3 del Apéndice y Gráfico N° 7.

De estas dos evidencias, cantidad de ocupados no registrados y sus remuneraciones, puede deducirse que el tramo de empleo en condiciones informales si bien no se ha agravado, mantiene condiciones de vulnerabilidad diferencialmente más acentuadas que el resto del sector asalariado. El Gráfico n° 7 abunda más sobre el tema y muestra claramente el fraccionamiento del mercado entre empleo registrado y no registrado.

Gráfico 7



Esta pretendida política de bienestar parece haber encontrado sus límites en el crecimiento de la economía y en el crecimiento de los precios, lo cual implica decir en la pertinencia de la política económica aplicada. Cabe al efecto distinguir entre lo ocurrido en el sub período 2003 - 2007 y la performance económica desde 2007 en adelante.

- 6.2 En resumen

El análisis de lo acontecido en esta segunda etapa permite identificar un primer tramo que va desde 2003 hasta 2007 y uno posterior hasta 2013. En este segundo tramo se agudiza la inflación, la economía baja significativamente su ritmo de crecimiento y con todo ello los salarios, si bien siguen creciendo, lo hacen a menores tasas que en los años previos. Este menor crecimiento, tanto del INB como de los salarios, incluyendo el SM, se registra en los cómputos a valores corrientes y a valores reales, especialmente de manera muy brusca cuando la inflación es computada según los registros del gobierno de Santa Fe (Cuadro 4)

Cuadro 4

Tasa media anual de crecimiento en %

	2003-2007	2007-2013
4.1 Precios		
Inflación INDEC	8,2	9,3
Inflación Santa Fe	8,1	18,4
4.2 Ingreso Nacional Bruto		
Corriente	19,9	16,7
Real según INDEC	16,1	11,3
Real según Santa Fe	16,1	2,7
4.3 Salarios		
SM corriente	35,4	23,4
SM real según INDEC	25,2	13
SM real según Santa Fe	25,3	4,3
Salario 2 corriente	15,8	24,6
Salario 2 real s/INDEC	7,1	14,1
Salario 2 real s/Santa Fe	7,1	5,3
Salario 3 corriente	15,5	26,4
Salario 3 real s/INDEC	6,7	15,7
Salario 3 real s/Santa Fe	6,8	6,7

Salario 2: medio del empleo registrado

Salario 3: medio del empleo no registrado

7. SM, precios y empleo, un análisis de su relación causal.

La imposición obligatoria de un SM puede alterar la estructura salarial y con ello provocar tanto efectos sobre los precios como sobre el empleo con menores remuneraciones en la escala salarial, o también un deslizamiento salarial. Es por ello que, si entre las variables involucradas no se detecta una relación espúrea, es conveniente recurrir a la técnica econométrica del test de causalidad.

En esta técnica debe entenderse a causalidad como la capacidad de predicción de una serie en relación a otra. Esto ocurre si dados los valores pasados de una de ellas, valores pasados

de la otra son útiles para predecir valores futuros de la primera. Se lograrían así mejores predicciones usando esta comparación econométrica que no haciéndolo.

- 7.1 El caso argentino

La agresiva política de revalorización del instrumento SM puesta en marcha a partir del año 2003 hace presumir que su nivel creciente ha ejercido una presión sobre los salarios de mercado que puede haber dado como resultado un estrechamiento de las escalas salariales, es decir suba de las escalas de convenio más bajas financiadas con beneficios monopsonicos (efecto redistributivo), o con mayores precios del producto o con un desplazamiento de trabajadores registrados de las escalas salariales más bajas a posiciones de empleo informal o no registrado.

Así también, si el nuevo SM altera la previa estructura salarial, puede ocurrir un deslizamiento, es decir se fijaría un salario efectivo mayor que el mínimo de convenio, con lo cual no habría efecto redistributivo.

- 7.2 ¿Hubo deslizamiento?

Como es sabido, la característica del sistema argentino de convenios colectivos son las negociaciones centralizadas a nivel nacional entre asociaciones de empleadores y de trabajadores¹² en las que se acuerda un salario de convenio obligatorio para todas las empresas del país con igual actividad y para todos los trabajadores, estén afiliados o no.

Este salario de convenio es sólo un mínimo, un nivel inferior legalmente obligatorio. Pero no un máximo. Es así como en la práctica y por variadas razones, muchas firmas pagan a sus asalariados una remuneración más alta. Es el conocido proceso de deslizamiento salarial o "wage drift". Una de estas variadas razones puede ser el nivel de un SM que haya alterado una previa estructura salarial que las partes, o al menos una de ellas, desean recomponer.

Puesto que este deslizamiento ocurre a nivel de empresa, o de grupos de ellas que generalizan el deslizamiento fundamentalmente como consecuencia del efecto contagio de actividades "líderes" a "seguidoras", una correcta verificación de si la recuperación del SM ocurrida de 2003 en adelante provocó deslizamientos requiere disponer de información a este nivel para cada aumento del SM. Información que no se dispone al realizar el presente trabajo. Sin embargo como "segundo mejor" puede recurrirse a un examen agregado de las escalas decílicas de ingresos de los ocupados. Si se compara a estas escalas con un salario de corte definido como 1,2 veces el SM¹³, puede identificarse en cada uno de los trimestres de los años 2003 a 2013 el ingreso máximo del decil ubicado en un nivel igual o menor que el del salario de corte (1,2SM). Ambas series, ingreso máximo del decil y salario mínimo son no estacionarias, están cointegradas y entre ellas una regresión por el sistema var - STATA- permite inferir que el SM es una variable explicativa significativa (95%) de las

¹² Hay por cierto algunas excepciones en las que sindicatos de planta discuten y acuerdan con su empresa las escalas salariales incorporadas a su convenio de trabajo.

¹³ Durante todo el período 3er. trimestre del 2003 a 4to. trimestre del 2013, salvo el corto lapso que va hasta el primero de 2005, el nivel 1,2 veces el SM es igual o mayor que el salario del personal ocupado no registrado.

variaciones del ingreso máximo. A su vez, el test de causalidad de Granger señala la existencia de causalidad unidireccional, de SM a ingreso máximo:

var logingmax log smi					
Ecuación	Constante	Coefficiente	t	R2	F
logsmi	0,336	0,898	1,98	0,932	137,4

test de causalidad Granger Wald			
Ecuación	Excluido	F	Prob>F
logingmax	logsmi	8,6781	0,0009
logsmi	logongmax	1,8217	0,1769

Fuente: Ver Apéndice Cuadro 3

Dados el valor explicativo y la causalidad antes señalados, puede sostenerse que si en un determinado período aumenta el SM y el máximo aumenta de manera similar, pero a la vez el ingreso medio lo hace en menor proporción, la evidencia obtenida estaría indicando un estrechamiento de la escala, o sea que el SM tuvo un efecto redistributivo. Pero si por el contrario el ingreso medio aumenta a igual tasa o superior, la evidencia indicaría que el SM no tuvo este efecto redistributivo. Las cifras del Cuadro 5 revelan que la política redistributiva fue efectiva entre el tercer trimestre de 2003 y el primero de 2007, pero que en los trimestres siguientes se perdió al menos parte de este efecto redistributivo.

Cuadro 5
Tasa media cuatrimestral de crecimiento en %

Período	1,20 SM	Máximo	Media
2003.3-07.1	8,4	7,2	4,6
2007.1-13.4	5,4	5,7	5,7

De manera coincidente con lo anterior, si se computa el coeficiente de variación de Pearson para la dispersión registrada en cada trimestre entre 1,2SM, ingreso máximo y medio, se observa que la dispersión en la muestra 2003.3 (C.V. = 0,37623) baja a un mínimo en 2007.4 (C.V. = 0,076771) y a continuación comienza a aumentar hasta recuperar en 2013.4 el nivel de dispersión de fines del año 2003 (C.V. = 0,13073).

Si se observan los resultados de este proceso de cambio en la distribución del ingreso en todo el período 2003.3 a 2013.4 según lo indican los cálculos oficiales del coeficiente de Gini, cabe admitir que hubo una mejora en la equidad de la distribución, especialmente en

el caso de los trabajadores independientes y los cuenta propia. En el caso de los asalariados, los menos beneficiados fueron los integrantes del grupo más vulnerable, es decir los asalariados informales (Cuadro 6).

Cuadro 6
Coeficiente de Gini (ocupación principal)

2° semestre	Asalariados	Asas. Reg.	Asas.noReg	Independ.	Cuenta Prop
2003	0,422	0,35	0,432	0,551	0,519
2004	0,41	0,321	0,441	0,527	0,509
2005	0,4	0,308	0,431	0,535	0,5
2006	0,394	0,305	0,426	0,536	0,487
1°sem2007*	0,391	0,308	0,425	0,509	0,482
2008	0,383	0,302	0,419	0,474	0,458
2009	0,374	0,296	0,418	0,483	0,46
2010	0,372	0,3	0,41	0,47	0,442
2011	0,37	0,3	0,413	0,457	0,437
2012	0,359	0,286	0,4	0,426	0,417
2013	0,354	0,291	0,39	0,441	0,422

* Sin datos para 2° semestre 2007

Fuente: MTEySS, EPH total de aglomerados relevados

Se concluye por lo tanto que los efectos redistributivos de la recuperación del SM tuvieron cierta relevancia en los primeros cuatro años del período, pero que con posterioridad estos efectos tendieron a diluirse en el marco de una economía inflacionaria y de menor crecimiento.

- 7. 3 Efecto sobre los precios

Una primera cuestión que surge al respecto es buscar evidencias de si esta imposición de un SM obligatorio constituye una presión que se traduce en mayores precios. Si bien en este trabajo por razones de disponibilidad de datos se utilizan series con información trimestral para el período 3er. trimestre de 2003 a 4to. trimestre de 2013, en el caso particular de salario mínimo y precios (según INDEC) se cuenta con datos mensuales que van desde junio de 2003 a diciembre de 2013 (137 observaciones). Estas dos series endógenas están cointegradas y de acuerdo al sistema var -STATA- los respectivos coeficientes son estadísticamente significativos y se detecta causalidad mutua:

var precios smi	Constante	Coefficiente	t	R2	F
Ecuación					
precios	0,0143	9,37E-06	2,13	0,99	212346
smi	-487,6	2277,9	1,82	0,99	4245,3
test de causalidad Granger Wald					
Ecuación	Excluidos	F	Prob>F		
precios	smi	4,9	0,0089		
smi	precios	9,08	0,0002		

Fuente: Ver Apéndice Cuadro 1

Con la serie trimestral que cubre el período 2003.3-2013.4 (40 observaciones), la relación entre ambas variables (endógenas con cointegración) estima un coeficiente estadísticamente significativo para la variable SM y una causalidad desde SM a precios también significativa. Sin embargo precios no parece tener una causalidad significativa sobre el SM.

Si se corren estas regresiones entre SM y precios usando los cálculos del índice inflacionario que publica el gobierno de la provincia de Santa Fe, se mantiene la relación de causalidad significativa de SM a precios, y se agrega la de estos sobre el SM. Por lo tanto, con un cálculo distinto de la inflación (supuestamente más acorde con lo realmente ocurrido), entre ambas variables existe una causalidad bidireccional o mutua¹⁴.

Precios según INDEC* y Santa Fe**

var precios* smi	Constante	Coefficiente	t	R2	F
Ecuación					
precios	0,0284	0,0000219	1,89	0,99	32819
test de causalidad Granger Wald					
Ecuación	Excluidos	F	Prob>F		
precios	smi	3,14	0,0557		
smi	precios	1,253	0,2979		

¹⁴ Esta causalidad mutua coincide con los resultados obtenidos con la serie de datos mensuales (junio 2003 a diciembre 2013), es decir serie con estimaciones de precios menos afectadas por los problemas que se detectan para los años posteriores a 2007. Es por lo tanto razonable admitir causalidad de precios a SM.

var indprstafe** smi		Constante	Coefficiente	t	R2	F
Ecuación						
indprstafe		0,0748	0,00019	2,41	0,99	10625
smi		-147,6	309,6	0,97	0,99	1902
test de causalidad Granger Wald						
Ecuación	Excluidos		F	Prob>F		
indprstafe	smi		7,291	0,0023		
smi	indprstafe		4,754	0,0149		

Fuente ambas regresiones: Apéndice Cuadro 2

Cabe en este punto hacer una aclaración sobre las implicancias inflacionarias del SM. Según lo antes dicho, causalidad significa habilidad para predecir mejor, lo cual no significa que la predicción sobre el aumento de un precio o un conjunto de precios sea inflación. En una economía no inflacionaria un determinado nivel del SM puede, según la causalidad detectada, provocar que determinados precios aumenten, pero no significa que esto por sí sólo ponga en marcha un proceso de aumento generalizado de precios que se mantenga en el tiempo, a lo sumo podría haber una suba solo temporal.

Pero estos aumentos, al interferir en el funcionamiento del mercado, pueden provocar una distorsión de precios relativos con sus consecuencias sobre los salarios relativos, el empleo y la distribución del ingreso. Es pertinente por lo tanto buscar evidencias de causalidad con los salarios de mercado, tanto los que remuneran a ocupados registrados como a ocupados no registrados. Parte de esta interacción puede ser estimada corriendo regresiones en las cuales SM (smi) es la variable independiente y el salario real la dependiente (series no estacionarias cointegradas).

- 7.4 SM y salarios

- *Resultados con salarios corrientes deflactados con IPC del INDEC:*

Las regresiones corridas utilizando el índice inflacionario estimado por el INDEC indican la existencia de causalidad bidireccional entre smi y salarios medios, registrados y no registrados. Es decir, una indicación más de que la imposición de este SM provoca una interacción entre precios y salarios relativos que crea condiciones para generar deslizamientos salariales.

No obstante, dadas las sospechas acerca de la exactitud de esta medición de la inflación, se realizaron los mismos cálculos pero utilizando el índice elaborado por la provincia de Santa Fe.

Ocupados registrados

var	sal2real	smi	Constante	Coefficiente	t	R2	F
Ecuación							
sal2real			213,6	0,3025	1,9	0,99	2063
smi			-255,8	0,3994	2,18	0,99	1754
test de causalidad Granger Wald							
Ecuación	Excluidos		F	Prob>F			
sal2real	smi		2,6755	0,0829			
smi	sal2real		2,8395	0,072			
sal2: salario medio ocupados registrados. Fuente: Apéndice Cuadro 2							

Ocupados no registrados

var	sal3real	smi	Constante	Coefficiente	T	R2	F
Ecuación							
sal3real			205	0,2449	2,02	0,99	1111
smi			-372	0,6752	3,73	0,99	2130
test de causalidad Granger Wald							
Ecuación	Excluidos		F	Prob>F			
sal3real	smi		3,88	0,0301			
smi	sal3real		7,712	0,0017			
sal3: salario medio ocupados no registrados. Fuente Apéndice Cuadro 2							

- Resultados con salarios corrientes deflactados por IPC de la provincia de Santa Fe

Los resultados obtenidos en base a este índice inflacionario difieren parcialmente de los antes consignados. Se mantiene la incidencia estadísticamente significativa del SM sobre el salario real de ocupados registrados y de ocupados informales. La causalidad sería unidireccional desde SM a salarios reales.

Este resultado puede estar indicando que la decisión política de alterar el nivel del SM no toma en cuenta la trayectoria del salario monetario deflactado por el índice de precios estimado por la oficina estadística de la provincia de Santa Fe.

Ocupados registrados

var sal2realstaFe smi	Constante	Coeficiente	T	R2	F
Ecuación					
sal2realstaFe	157,7	0,2237	2,7	97,9	308,9
smi	128,8	0,4225	1,31	99,5	1331
test de causalidad Granger Wald					
Ecuación	Excluidos	F	Prob>F		
sal2realstaF	smi	3,937	0,0169		
smi	sal2realstaF	1,0208	0,3964		
sal2: salario medio ocupados registrados. Fuente: Apéndice Cuadro 2					

Ocupados no registrados

var sal3realsFe smi	Constante	Coeficiente	T	R2	F
Ecuación					
sal3realsFe	202,6	0,702	3,24	0,958	469,9
smi	-150,3	0,292	1,07	0,99	3240,4
test de causalidad Granger Wald					
Ecuación	Excluidos	F	Prob>F		
sal3realsFe	smi	10,527	0,0025		
smi	sal3realsFe	1,1418	0,292		
sal3: salario medio ocupados no registrados. Fuente: Apéndice Cuadro 2					

-7.5 SM y variaciones del empleo

En una sección anterior se examinó la presencia de deslizamientos salariales originados por el SM. Corresponde ahora revisar la incidencia de este instrumento sobre el empleo. Según sea el nivel en que se fije el SM en relación al salario de los ocupados informales y al nivel de las escalas más bajas de la estructura salarial de los asalariados registrados, será la probabilidad de que una modificación de los salarios relativos provoque a su vez cambios en el empleo. Es de esperar que mientras más alejado, menor será esta probabilidad.

En el período ahora en consideración, dada la intensidad del proceso de recuperación del SM, es muy probable que se hayan producido cambios en el empleo registrado y en el no registrado. Con el fin de encontrar evidencias al respecto se recurrió un vez más a la técnica econométrica conocida como test de causalidad, cuyos resultados se consignan a continuación.

EMPLEO REGISTRADO							
var	empregist	smi	Constante	Coficiente	t	R2	F
Ecuación							
empregist			234	-3275	-2,89	0,99	2533
smi			165	-0,382	-1,97	0,99	1688
test de causalidad Granger Wald							
Ecuación	Excluidos		F	Prob>F			
empregist	smi		4,2697	0,0219			
smi	empregist		1,979	0,1534			
Fuente: Apéndice Cuadro 3							

EMPLEO no REGISTRADO							
var	empnoreg	smi	Constante	Coficiente	t	R2	F
Ecuación							
empnoreg			1616	-0,2829	-1,42	0,252	3,363
smi			64,6	0,3080	2.88	0,99	2029
test de causalidad Granger Wald							
Ecuación	Excluidos		F	Prob>F			
empnoreg	smi		1,6	0,2163			
smi	empnoreg		6,4	0,0043			
Fuente: Apéndice Cuadro 5							

Las estimaciones arriba presentadas sugieren que, con una causalidad unidireccional de SM a empleo registrado, los aumentos que experimente SM explican una disminución del empleo registrado. A su vez el empleo no registrado tiene variaciones de igual signo que el SM y una causalidad unidireccional desde el primero al segundo.

De todo esto puede concluirse que cuando el SM eleva su nivel y fuerza un aumento de los niveles inferiores de la estructura salarial del empleo registrado, el empleo informal pasaría a cumplir el papel de una especie de sector refugio para los trabajadores desplazados de los empleos formales.

8. Un comentario final a modo de conclusión.

Por una decisión política de un gobierno con objetivos de mejora social y de poner un piso a la pobreza, se sancionó la Ley 16459 del Salario Vital Mínimo y Móvil en junio del año 1964. El primer monto fue fijado por el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Vital, Mínimo y Móvil el 27 de junio de 1964 y después modificado en dos oportunidades según la relación entre precios y salario fijada en dicha ley. Esas modificaciones ocurrieron en mayo y en noviembre de 1965. Poco después, en junio de 1966 el gobierno militar de Onganía intervino el Consejo anulando totalmente sus funciones. Como consecuencia de ello futuros reajustes quedaron librados a decisiones del poder ejecutivo. Esta situación recién se modificó 22 años después, cuando en 1988 un nuevo gobierno constitucional restablece el Consejo. Se suceden a continuación y hasta el presente diversos gobiernos de distinta orientación política.

La ley no se derogó ni se modificaron sus muy ambiciosas metas. En algunos momentos se la aplicó y en otros se la ignoró, pero en ninguna circunstancia el nivel del SM aseguró a sus beneficiarios alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión. En el mejor de los casos, cuando se utilizó este instrumento con fines sociales, se busco conseguir una redistribución del ingreso que resguardara los salarios de los grupos más vulnerables contra el deterioro inflacionario y mejorara su posición relativa dentro de la estructura salarial, pero sin tener como objetivo los fijados originariamente en la ley de SM del año 1964. .

Pero aún así, esto último no pudo ser sostenido permanentemente. Según surge del repaso analítico de este medio siglo de vigencia de la ley, esta decisión política del gobernante se vio limitada por las particulares condiciones con que funcionaron la política y la economía argentinas durante este tiempo.

Esta experiencia de 50 años está mostrando que una política salarial activa de utilización del instrumento SM puede ser pertinente solo si lo es como uno de los ingredientes de una política económica general de crecimiento con estabilidad de precios. Con crecimiento y sin inflación, el SM puede, junto con otros instrumentos, jugar un rol redistribuidor siempre que el nivel al cual se lo fije no provoque distorsiones como las arriba analizadas. A este fin, la técnica econométrica del test de causalidad puede ser una importante guía y ayuda.

Apéndice Cuadro 1
Salario mínimo-Serie completa

Fecha	smit	precio	smireal
junio-2003	200	0,673	297
7	250	0,674	371,1
8	260	0,674	385,8
9	270	0,678	397,2
10	281	0,68	413,5
11	290	0,681	425,8
12	300	0,684	438,7
ene-04	350	0,685	511,2
2	350	0,689	508,2
3	350	0,695	503,9
4	350	0,7	500,2
5	350	0,703	497,4
6	350	0,707	495,1
7	350	0,709	493,4
8	350	0,714	490,3
9	450	0,717	628
10	450	0,717	628
11	450	0,723	622,8
12	450	0,733	613,7
ene-05	450	0,74	607,9
2	450	0,752	598,6
3	450	0,755	595,7
4	450	0,76	592,2
5	510	0,767	665
6	570	0,775	735,9
7	630	0,778	809,8
8	630	0,787	800,5
9	630	0,793	794,3
10	630	0,803	784,8
11	630	0,812	776,1
12	630	0,822	766,4
ene-06	630	0,825	763,3
2	630	0,835	754,2
3	630	0,843	747
4	630	0,847	743,5
5	630	0,851	740

6	630	0,857	735,4
7	630	0,862	731,3
8	760	0,869	874,3
9	780	0,877	889,7
10	780	0,883	883,5
11	800	0,892	897,3
12	800	0,902	887,1
ene-07	800	0,904	884,5
2	800	0,911	877,8
3	800	0,918	871,3
4	800	0,922	867,7
5	800	0,926	863,8
6	800	0,931	859,6
7	800	0,936	854,5
8	900	0,944	953,7
9	900	0,95	947,3
10	960	0,958	1001,9
11	960	0,967	992,7
12	980	0,976	1004
ene-08	980	0,981	999,3
2	980	0,992	988,1
3	980	1	980
4	980	1	974,5
5	980	1,01	968,4
6	980	1,02	964,9
7	980	1,02	960,3
8	1200	1,03	1170
9	1200	1,03	1164,9
10	1200	1,03	1161
11	1200	1,04	1157,1
12	1240	1,04	1189,3
ene-09	1240	1,05	1184,2
2	1240	1,05	1176,8
3	1240	1,06	1172,8
4	1240	1,07	1168,9
5	1240	1,07	1164
6	1240	1,07	1156,8
7	1240	1,08	1147,3
8	1400	1,09	1285,8
9	1400	1,1	1275,6
10	1440	1,1	1301,3

11	1440	1,11	1289,3
12	1440	1,13	1276
ene-10	1500	1,14	1312,8
2	1500	1,16	1298
3	1500	1,17	1287,3
4	1500	1,17	1277,8
5	1500	1,18	1268,5
6	1500	1,19	1258,4
7	1500	1,2	1249,2
8	1740	1,2	1438,6
9	1740	1,21	1426,6
10	1740	1,22	1416,2
11	1740	1,24	1404,5
12	1740	1,25	1394,3
ene-11	1840	1,26	1463,7
2	1840	1,27	1451,4
3	1840	1,28	1439,4
4	1840	1,29	1428,9
5	1840	1,3	1418,8
6	1840	1,31	1407,6
7	1840	1,32	1395,9
8	2300	1,33	1730,5
9	2300	1,34	1719,6
10	2300	1,35	1709,5
11	2300	1,36	1695,3
12	2300	1,37	1679,9
ene-12	2300	1,38	1667,6
2	2300	1,39	1652,2
3	2300	1,4	1638,5
4	2300	1,41	1625,3
5	2300	1,43	1613,7
6	2300	1,44	1601
7	2300	1,45	1586,9
8	2300	1,46	1573
9	2670	1,47	1810,8
10	2670	1,49	1794
11	2670	1,5	1775,5
12	2670	1,52	1775,5
ene-13	2670	1,53	1746,9
2	2875	1,54	1867,5
3	2875	1,55	1854

4	2875	1,56	1841,3
5	2875	1,57	1826,1
6	2875	1,59	1809,3
7	2875	1,6	1794,3
8	3300	1,62	2042,6
9	3300	1,63	2024,5
10	3300	1,65	2006
11	3300	1,67	1977,9
12	3300	1,73	1907,5
ene-14	3600	1,79	2012,3
2	3600	1,84	1957,6
3	3600	1,87	1922,1
4	3600	1,9	1896,7
5	3600	1,92	1872,1
6	3600	1,95	1846,2
7	3600	1,98	1822,8
8	3600	2	1797,3
9	4400	2,03	2170,7
10	4400	2,05	2147,4
11	4400	2,07	2125,6

Fuente:

INDEC

Nota: Desde Agosto 1993 a Junio 2003 el valor del SM fue de \$200

Apéndice Cuadro 2
Salarios, serie trimestral 3er. T 2003- 4to. T 2013

Sal.mínimo	sal.medio 1	sal. Medio 2	sal medio 3	sal. Manufac
260	744	884	491	721
290	779	927	508	764
350	812	989	492	867
350	790	928	522	803
350	792	937	503	785
450	824	960	562	828
450	839	996	570	903
510	896	1058	585	907
630	964	1120	647	910
630	995	1177	633	985
630	1062	1257	684	1051
630	1114	1314	700	1113
723	1177	1380	738	1217
723	1211	1422	779	1236
800	1258	1490	797	1297
800	1364	1579	877	1378
867	1446	1677	918	1426
960	1527	1775	958	1473
960	1580	1824	1025	1544
980	1717	1952	1097	1688
1127	1807	2075	1106	1818
1200	1895	2183	1172	1872
1240	1974	2272	1229	1948
1240	2076	2350	1333	2033
1347	2214	2507	1392	2186
1440	2267	2585	1414	2257
1500	2398	2705	1561	2425
1500	2538	2882	1613	2510
1660	2737	3113	1721	2740
1740	2906	3281	1839	3041
1840	3010	3402	1929	2968
1840	3319	3750	2095	3153
2147	3616	4029	2388	3548
2300	3821	4343	2376	4007
2300	3952	4422	2601	3963
2300	4202	4745	2578	4082

2423	4523	5089	2847	4453
2670	4630	5204	3068	4590
2807	4988	5571	3175	5310
2875	5211	5735	3686	5087
3158	5724	6445	3691	5709
3300	5965	6699	3920	5829

Fuente: INDEC, MTEySS, EPH. Gobierno de la Provincia de Santa Fe
Salario medio 1: Asalariados con ocupación plena (excluyendo planes de
empleo) en pesos corrientes y constantes

Apéndice Cuadro 2
Salarios, serie trimestral 3er. T 2003- 4to.
T 2013

Continuación

sal.min.real	sal 1 real	sal 3 real	sal manu real
386	1103,9	728	1070
426	1145,6	747	1124
512	1187,1	719	1268
501	1130,2	747	1149
493	1115,5	708	1106
627	1147,6	783	1153
608	1133,8	770	1220
670	1177,4	769	1192
808	1262,6	829	1167
785	1239,1	788	1227
762	1284,2	827	1271
744	1315,2	826	1314
839	1365,4	856	1412
818	1369,9	881	1398
883	1388,5	880	1432
868	1501,1	951	1495
925	1553	980	1522
1002	1593,9	1000	1538
977	1607,3	1043	1571
970	1700	1086	1671
1105	1711,6	1084	1782
1158	1829,2	1131	1807
1183	1883,6	1173	1859
1167	1953	1254	1913
1247	2050	1289	2024
1301	2047,9	1277	2039
1346	2098	1401	2177
1278	2161,8	1374	2138
1382	2278,9	1433	2281
1416	2364,5	1496	2474
1464	2394,6	1535	2361
1429	2576,9	1627	2448
1629	2743,6	1812	2692
1710	2840,9	1767	2979
1667	2863,8	1885	2872

1625	2969,6	1822	2885
1673	3121,5	1966	3075
1793	3109,5	2060	3083
1835	3260,1	2075	3471
1843	3340,4	2363	3261
1971	3573	2304	3564
2002	3619,5	2379	3.537

Apéndice Cuadro 2
Continuación

sal 2 real	INBxOc miles	smirealsfe	sal2realstaF
1312	5,9	260	884
1363	6,19	285	894
1446	5,93	338	954
1328	6,6	334	885
1320	6,33	329	881
1337	6,61	418	891
1346	6,42	417	923
1390	7,19	465	965
1436	6,77	559	993
1466	7,22	542	1012
1520	7,05	523	1027
1552	7,61	513	1069
1601	7,67	579	1105
1609	8,01	563	1107
1645	7,76	604	1125
1713	8,61	583	1151
1790	8,76	614	1187
1853	9,72	662	1225
1856	9,25	640	1211
1933	10,22	599	1193
2034	10,16	656	1208
2107	9,95	679	1235
2168	9,3	692	1267
2211	9,97	672	1274
2321	10,23	713	1327
2335	10,74	734	1317
2428	10,35	710	1280
2455	11,47	666	1280
2592	11,65	712	1335
2670	12,49	707	1333
2706	12,02	712	1317
2911	13,13	672	1370
3057	13,13	752	1412
3229	13,98	772	1457
3204	13,38	735	1413
3353	13,89	690	1424

3515	14,1	706	1484
3495	14,95	755	1471
3641	14,38	771	1530
3676	15,57	766	1529
4023	15,65	814	1662
4065	16,76	812	1649

Apéndice Cuadro 2

Fin

indprstafe	sal3realSFe
1	491
1,019	498
1,037	474
1,048	498
1,063	473
1,077	522
1,079	528
1,096	534
1,128	574
1,163	544
1,204	568
1,229	569
1,249	591
1,285	606
1,324	602
1,372	639
1,413	650
1,449	661
1,506	681
1,636	671
1,718	644
1,767	663
1,793	685
1,844	723
1,889	737
1,873	755
2,114	738
2,251	717
2,331	738
2,462	747
2,583	747
2,738	765
2,854	837
2,98	797
3,129	831
3,331	774
3,43	830

3,537	867
3,641	872
3,751	983
3,879	952
4,062	965

Apéndice Cuadro 3

Salarios y empleo no registrados/registrados

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
33	0,55	260	2595	3754	0,69	0,674	1
34	0,57	290	2660	3888	0,68	0,68	1,019
41	0,5	350	2624	4016	0,65	0,684	1,037
42	0,56	350	2733	4095	0,67	0,699	1,048
43	0,54	350	2752	4230	0,65	0,71	1,063
44	0,58	450	2909	4386	0,66	0,718	1,077
51	0,57	450	2832	4532	0,62	0,74	1,079
52	0,54	510	2850	4625	0,62	0,761	1,096
53	0,58	630	2921	4717	0,62	0,78	1,128
54	0,54	630	2972	4889	0,61	0,803	1,163
61	0,54	630	2850	5017	0,57	0,827	1,204
62	0,53	630	2916	5077	0,57	0,847	1,229
63	0,53	723	2936	5148	0,57	0,862	1,249
64	0,55	723	2997	5310	0,56	0,884	1,285
71	0,53	800	2891	5442	0,53	0,906	1,324
72	0,56	800	2937	5508	0,53	0,922	1,372
73	0,53	867	2930	5593	0,52	0,937	1,413
74	0,54	960	2922	5775	0,51	0,958	1,449
81	0,56	960	2773	5868	0,47	0,983	1,506
82	0,56	980	2712	5920	0,46	1,01	1,636
83	0,53	1127	2714	5928	0,46	1,02	1,718
84	0,54	1200	2915	5956	0,49	1,036	1,767
91	0,54	1240	2761	5889	0,47	1,048	1,793
92	0,57	1240	2733	5794	0,47	1,063	1,844

93	0,56	1347	2761	5783	0,48	1,08	1,889
94	0,55	1440	2744	5866	0,47	1,107	1,963
101	0,58	1500	2693	5932	0,45	1,114	2,114
102	0,56	1500	2868	5934	0,48	1,174	2,251
103	0,55	1660	2830	5968	0,47	1,201	2,331
104	0,56	1740	2711	6089	0,45	1,229	2,462
111	0,57	1840	2702	6202	0,44	1,257	2,583
112	0,56	1840	2805	6231	0,45	1,288	2,738
113	0,59	2147	2814	6268	0,45	1,318	2,854
114	0,55	2300	2811	6368	0,44	1,345	2,98
121	0,59	2300	2679	6393	0,42	1,38	3,129
122	0,54	2300	2769	6327	0,44	1,415	3,331
123	0,56	2423	2925	6304	0,46	1,448	3,43
124	0,59	2670	2881	6376	0,45	1,489	3,537
131	0,57	2807	2598	6426	0,4	1,53	3,641
132	0,64	2875	2831	6386	0,44	1,56	3,751
133	0,57	3158	2894	6373	0,45	1,602	3,879
134	0,59	3300	2787	6429	0,43	1,648	4,062

(1) Año, trimestre; (2) Sal. no reg./reg.; (3) Sal. mínimo; (4) empleo no reg.; (5) empleo reg.; (6) emp. no reg/reg.; (7) Precios INDEC; (8) Precios Santa Fe.

Fuente INDEC, MTEySS, EPH

Gobierno Provincia de Santa Fe, Instituto Provincial de Estadística y Censos.

Empleo en miles. Excluye planes de empleo

Precios: IPC, Abril 2008=100

Apéndice Cuadro 4

Escala de ingresos de la población ocupada y deslizamiento

Trimestre	1,2 SM	Máximo	Media
2003.3	312	340	596
2003.4	348	350	612
2004.1	420	480	650
2004.2	420	400	642
2004.3	420	400	650
2004.4	540	500	673
2005.1	540	550	716
2005.2	612	600	744
2005.3	756	750	817
2005.4	756	800	835
2006.1	756	700	921
2006.2	756	720	929
2006.3	868	950	984
2006.4	868	800	1049
2007.1	960	900	1114
2007.2	960	930	1150
2007.3	1040	1000	1246
2007.4	1152	1200	1334
2008.1	1152	1200	1422
2008.2	1176	1200	1493
2008.3	1352	1200	1560
2008.4	1440	1400	1636
2009.1	1488	1500	1757
2009.2	1488	1500	1772

2009.3	1616	1500	1869
2009.4	1728	1600	1956
2010.1	1800	1800	2074
2010.2	1800	1800	2171
2010.3	1992	2000	2321
2010.4	2088	2000	2488
2011.1	2208	2200	2622
2011.2	2208	2400	2801
2011.3	2576	2500	3010
2011.4	2760	2700	3198
2012.1	2760	3000	3257
2012.2	2760	3000	3349
2012.3	2908	3000	3596
2012.4	3204	3500	3837
2013.1	3368	3700	4232
2013.2	3450	3800	4324
2012.3	3790	4000	4751
2012.4	3960	4040	4977

Estimación del autor en base a EPH continua, Población ocupada según ingresos de la ocupación principal. Total de aglomerados urbanos.

REFERENCIAS

Card, David and Krueger, Alan B.(1995) "Time-Series Minimum-Wage Studies: A Meta Analysis", *The American Economic Review*, Mayo

Frank, Charles R. and Webb, Richard C. (editores) *Income Distribution and Growth in the Less-Developed Countries*, Washington, D.C. The Brooking Institution.

Groisman, Fernando (2012) "Salario mínimo y empleo en la Argentina" *Revista de Economía Política de Buenos Aires* Año 6 Vol. 11

Khamis, Melanie (2008) *Does the Minimum Wage Have Higher Impact on the Informal than on the Formal Labor Market?*, Bonn IZA Discussion Paper N° 3911, Diciembre

Marinakis, Andrés (2006) "Desempolvando el salario mínimo: Reflexiones a partir de la experiencia en el Cono Sur" en Marinakis, A. y Velasco, Juan J. (editores) *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur*, Santiago, Oficina Internacional del Trabajo

Maurizio, Roxana (2013) *Instituciones laborales y desigualdad: el impacto distributivo del salario mínimo en América Latina en el nuevo milenio*, Versión preliminar.

Riveros, Luis and Sánchez, Carlos E. (1990) *Argentina's Labor Markets in an Era of Adjustment*, Washington D.C. Working Papers, Country Economics Department, The World Bank.

Sánchez, Carlos E. *El poder sindical y la formación del salario en el sector manufacturero argentino 1958-1966*, Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba

Sánchez, Carlos E. (2014) *Educación, instituciones y desarrollo: Una discusión sobre las causas del retraso argentino*, 1a ed. Córdoba, Brujas

Sánchez Carlos E. y Giordano, Osvaldo (1988) *El salario mínimo en la Argentina: Alcances y evolución*, Buenos Aires PNUD - OIT Documento de trabajo 18

Yi Huang, Prekash Loungoni and Gewel Wong (2014) *Minimum Wage and Firm Employment: Evidence from China*, Versión preliminar.

Incentive Effects and Unemployment Accounts: Two Natural Experiments

Eduardo Fajnzylber and Andrea Repetto¹
School of Government
Universidad Adolfo Ibáñez

PRELIMINARY AND INCOMPLETE

July, 2012

Abstract

It has been traditionally argued that unemployment insurance programs are responsible for higher unemployment rates, due to the moral hazard of individuals reducing their search efforts when receiving unemployment benefits that are conditional on remaining unemployed. More recently, Chetty (2006) has argued that the duration effect of traditional UI benefits may be partly due to credit constraints that are relaxed by the system. In addition, a number of authors, most notably Stiglitz and Yun (2005) and Feldstein and Altman (2007), have argued that a system of individual accounts can help overcome the moral hazard problem because of the individual ownership of the account. However, liquidity might still be relevant under these types of programs. In this paper we take advantage of two natural experiments within the Chilean UI system, a system mainly based on individual accounts. Both natural experiments provide extra liquidity to the unemployed, by front loading benefits that are financed by the individual account, without changing the present value of the stream of benefits. Based on the predictions of a stylized search model, these experiments allow us to test both whether there are incentive effects in an individual account system and whether these effects are driven by liquidity. Our findings are mixed. Our preferred results, those that take advantage of a 2009 legislation reform, show that front loading the benefits is correlated with a less intense search effort, consistent with the hypothesis of liquidity effects. However, these estimated effects are neither economically nor statistically significant. On the other hand, our results based on a regression discontinuity approach exhibit a positive effect of significantly frontloading benefits (going from two payments to only one) on search effort during the first two months. These differences could be explained by the different margins being identified by the two strategies.

¹ We are grateful to Guido Imbens, Joshua Angrist, Raj Chetty, Martin Huber, Claudio Agostini, Pamela Gana and seminar participants at Universidad de Santiago de Chile for useful conversations. Eduardo Fajnzylber wishes to thank Guido Imbens for the possibility to visit Harvard economics department to work on this project during the spring term of 2012.

1.- Introduction

The design of optimal unemployment insurance policy has been a topic of vigorous debate among academics and policy makers for a long time. Theoretical models have stressed the trade-off between the consumption-smoothing effects and the moral hazard cost of reduced search associated to UI benefit provision (Baily (1978), Hopenhayn and Nicolini (1997), Acemoglu and Shimer (1999)). A wealth of empirical research has consistently found that the generosity of a UI system measured by the level of the benefits and the potential duration of eligibility have positive effects on the average length of unemployment spells. Moreover, the reemployment probability spikes as benefits exhaustion approaches (Gruber (1997), Katz and Meyer (1990), Meyer (1990)). Chetty (2006) has more recently argued, however, that these effects may confound moral hazard and liquidity; i.e., UI benefits may loosen liquidity constraints, allowing workers to search more efficiently. Based on the eligibility conditions for perceiving severance pay in Austria, Card et al. (2006) provide empirical results consistent with the liquidity effect of social insurance.

In addition, a number of papers have stressed that shifting to a system of individual investments-based savings accounts may help overcome the negative incentive effects of traditional systems (Stiglitz and Yun (2005), Feldstein and Altman (2007)). In the case of UI, a system of mandatory individual accounts complemented by a government credit fund could provide insurance without distortions in search behavior.

In 2002, Chile introduced a new unemployment insurance system, combining self-insurance and social insurance. Under the system, workers and employers contribute to an investment-based individual savings account (UA), whereas the government and employers make contributions to a common pool called the Solidarity Fund (SF). The unemployed first draw benefits from their individual account; i.e., they support consumption during spells of unemployment drawing on savings accumulated while working. Upon depletion and under certain conditions on the type of contract, the number of months of contributions and the cause of termination, workers may choose to draw from the Solidarity Fund. All unused UA funds at retirement are available for withdrawal or for deposit into the workers' pension system individual account. The balance is bequeathed if the worker dies before retirement.

The Chilean UI scheme provides an opportunity to test some of the underlying assumptions implicit in this literature. In this context, the goal of this paper is twofold. First, we intend to evaluate whether there are incentive effects in a UA based scheme. Secondly, we intend to assess whether the Chilean experience can shed light on the role of liquidity effects in job search decisions.

In order to do so, we take advantage of two natural experiments that have taken place within the Chilean system. Under both experiments, the total potential benefit an unemployed worker expects to perceive is unchanged, but the flow of payments becomes more front-loaded. Intuitively, in a pure UA system and without liquidity constraints, individuals should be indifferent between receiving their benefits in one, two or any number of payments. No adverse effects on incentives should arise as the balance of the account is fully owned by the worker. However, if

cash on hand is restricted, then front loading payments will generate liquidity effects as those described by Chetty (2006).

Using administrative data from the UI system for the period 2005-2010, we explore whether there are reemployment effects of front loading the benefits of the UA. Until 2009, a worker with an open-ended contract who lost his job was entitled to withdraw funds from his UA, no matter the cause for separation, if he had contributed for at least 12 months since enrollment or since the last benefit payout. The total balance of the account was paid out in at most 5 months, depending on the number of monthly contributions. For instance, workers who had contributed for at least 12 months but for no more than 18 months could cash their balance in full in the first month of unemployment. Workers who had contributed between 19 and 30 months could take their balance in two payments. Sharp discontinuities also occur at 42 and 54 months of work. Our first experiment thus compares the reemployment behavior of similar unemployed workers around these cut-off numbers of months. In other words, we compare the outcomes of workers who had very similar balances in their UA and who faced similar total replacement rates, but that had worked for 18 or 19 months, 31 or 32 months, respectively, and so on. If losing one's job at 18 or 19 months is an exogenous event, then any effect we find on their reemployment behavior should be due, in principle, to a liquidity effect.

Our second experiment exploits the variation in the flow of payments that resulted from a reform implemented in May 2009. As explained before, workers cashing their UI account prior to the reform received their benefit flow in a number of payments that depended on the number of months contributed. The reform changed the basis for benefit payment to a replacement rate schedule. That is, with enough balance in the account, the first payment equals 50% of lost labor income; the second equals 45%, the third 40%, the fourth 35%, the fifth 30%, the sixth 25% and the remainder payments equal 20% each until balance exhaustion. So depending on the balance in the account and the number of months with contributions, workers cashing benefits right before and right after the reform may have expected to receive the same total amount of funds, but with a different time distribution.

Our main findings are mixed. The estimated results for the experiment on the reform show, as expected, that increasing liquidity in the first month of unemployment increases the likelihood of not finding a covered job right away. This result, in turn, is consistent with the hypothesis that workers search less intensively because of a cash-on-hand effect. However, these coefficients are almost always not statistically significant.

On the contrary, the results for the experiment based on the pre reform discontinuities lead to the opposite conclusions. This time our estimates indicate that front loading payments (going from two payments to one) is related to shorter unemployment spells consistent with higher search intensity. Our preferred estimates, based on an instrumental variable strategy, show statistically significant effects during the first two months, the actual length of benefit receipt.

One potential explanation for the differences between the results from the two different strategies is that they identify different objects; the reform strategy identifies the average effect of

front loading at the intensive margin (increasing the importance of the first payment but essentially keeping the number of payments unchanged) for a broad group of individuals (those with contributions between 12 and 31 months). The regression discontinuity strategy identifies the average effect of front loading at the extensive margin (changing the number of payments, from two to one, therefore greatly increasing the importance of the first payment) for a narrower group of individuals: the compliers with the instrument at the 18-19 contributions margin, i.e. the individuals for whom the 19th contributed month actually makes a difference between receiving one or two months.

The remainder of the paper is organized as follows. Section 2 describes the workings of the Chilean UI system and provides more detail on our identification strategy. Section 3 develops a very simple search theoretic model in order to shed light on the predicted effects of the natural experiments. Section 4 describes the data used for the empirical estimation and presents descriptive statistics relevant for the two identification strategies. In Section 5 we describe our methodological approach for estimating the experimental effects, whereas Section 6 presents our results. We conclude in Section 7.

2.- The Chilean UI system and the identification strategy

In October of 2002, Chile launched a new UI scheme². The system replaced a program called *Subsidio de Cesantía* -- Unemployment Subsidy-- characterized by low coverage and low benefits, and financed by general taxes (Coloma, 1996). The new system is mainly based on individual savings accounts administered by a private firm, similarly to the individual capitalization pension system set up in Chile in the early 1980s³. It is also backed by a contingency fund, called the Solidarity Fund, from which workers can draw under certain conditions if the individual accumulation is insufficient.

The Chilean UI system covers salaried employees in the private sector, excluding apprentices, workers under 18 years of age, domestic workers and retirees. The system is mandatory for all workers signing contracts after September of 2002 and voluntary for those starting employment relationships prior to the implementation of the new legislation.

The Chilean UI system provides different coverage to permanent (or indefinite) employees than to temporary workers. For workers hired under indefinite contracts, the object of our analysis, the UI

² In this section we focus on the requirements and benefits for workers under open ended contracts, who are the subjects of our analysis. See Acevedo, Eskenazi and Pages (2006), Senbruch (2004) and more recently Superintendencia de Pensiones (2010, in spanish) or Berstein, Fajnzylber and Gana (2011) for broader descriptions of the workings of the system.

³ The management of the UI resources is auctioned to a single firm for a 10 year period on the basis of the administrative fee offered. A fee between 0.5 and 0.7% of the balance is charged to contributing workers. The commission is also applied to the Solidarity Fund. The investment managing firm not only administers the accumulated resources, but also collects contributions, keeps information records, verifies eligibility criteria and pays benefits.

system is based on two components: an individual account and the contingency fund. A fraction equal to 2.2% of the wage is deposited in the account every month --1.6% paid by the employer and 0.6% by the worker—up to a wage cap of about 4400 dollars⁴. The accumulation plus its return can be withdrawn at the end of the employment relationship even if the worker has not been dismissed. The only requirement is to have contributed for at least 12 months since affiliation or since the last benefit was paid. The contributions do not need to be continuous for entitlement. Workers may withdraw all their savings in one unemployment spell.

Prior to the 2009 reform, the number of withdrawals and the amount of each depended on the number of months of contributions. After the reform, the payments depend on replacement rates. The rules are described in Table 2.1.

Table 2.1. UA Withdrawal Rules
Rules between October 2002 and April 2009

Number of months of contributions	Number of payments	Factor to compute first payment	Payment as fraction of first's month benefit
18 or less	1	1.0	1.0
19-30	2	1.9	0.9
31-42	3	2.7	0.8
43-54	4	3.4	0.7
55 or more	5	4.0	

Rules starting in May 2009

Benefit	Replacement Rate (%)
First	50
Second	45
Third	40
Fourth	35
Fifth	30 or remainder

Prior to the reform, workers with fewer than 18 months of contributions could withdraw all their funds at once. Workers with more than 18 months of contributions could also take their entire balance in fractions according to the schedule in Table 2.1. If workers were entitled to more than one benefit, the first payment was calculated by dividing the balance in the account by a factor;

⁴ We assume an exchange rate of 500 Chilean pesos per dollar.

then the following payments were computed as a fraction of the first. The fifth payment was equal to all the remaining funds. Finally, if the worker found a job, he was entitled to the benefit of the current month and was allowed, upon request, to withdraw the following payment.

In January 2009, as a response to an over accumulation of resources in the Solidarity Fund, a UI system reform passed into law that became effective in May 2009. Since then, the requirements on UA withdrawals are unchanged, but the benefit payout formula switched from a function of the number of contributed months to a function of the replacement rate (Table 2.1).

Contributions to the individual account cease after 11 years of relationship with the same employer. At the time of retirement, the worker can either withdraw the unused resources in one payment or transfer them to the individual account of the pension system. The balance in an account is bequeathed if the worker dies before retirement. Workers who have contributed with an open ended contract for at least 12 continuous months, who have been dismissed for no fault of their own, and who have accumulated less than two months' wages in their account are entitled to top up their benefits with resources from the Solidarity Fund.⁵ When the worker takes up the SF, benefits are first deducted from the individual account balance. Once the account is exhausted, the benefits are paid out of the Solidarity Fund. This common pool is financed by the contributions of employers (0.8% of the wage) and by the State. The payments replace pre tax wages at the same rates as the UA after the reform (Table 2.1).⁶ There are minimum and maximum values for the benefits, which are updated once a year according to changes in the consumer price index. Beneficiaries from the Solidarity Fund must be unemployed when asking for benefits and must register monthly at a municipal employment agency⁷. Workers can use this option at most twice every 5 years.

The new legislation passed into law in 2009 requires, instead of the 12 *continuous* contributions, 12 contributions in the past 24 months for Solidarity Fund eligibility. In addition, benefits are extended for two additional months whenever the national unemployment rate surpasses a threshold. The two extra payments replace wages at rates 25% and 20%.

In this paper we use the properties of the UA payout schemes to identify the incentive effects of the system. In the first experiment, we take advantage of the sharp discontinuities in payments depending upon the number of months contributed. More specifically, at months 18, 30, 42 and 54, the payment flow changes from one to two payments, two to three, three to four and four to five, respectively. Figure 2.1 depicts these sharp discontinuities by displaying the implicit replacement rate of the first payment, and the share of the benefit represented by the first payment as a function of the number of months of contributions. Two otherwise identical workers

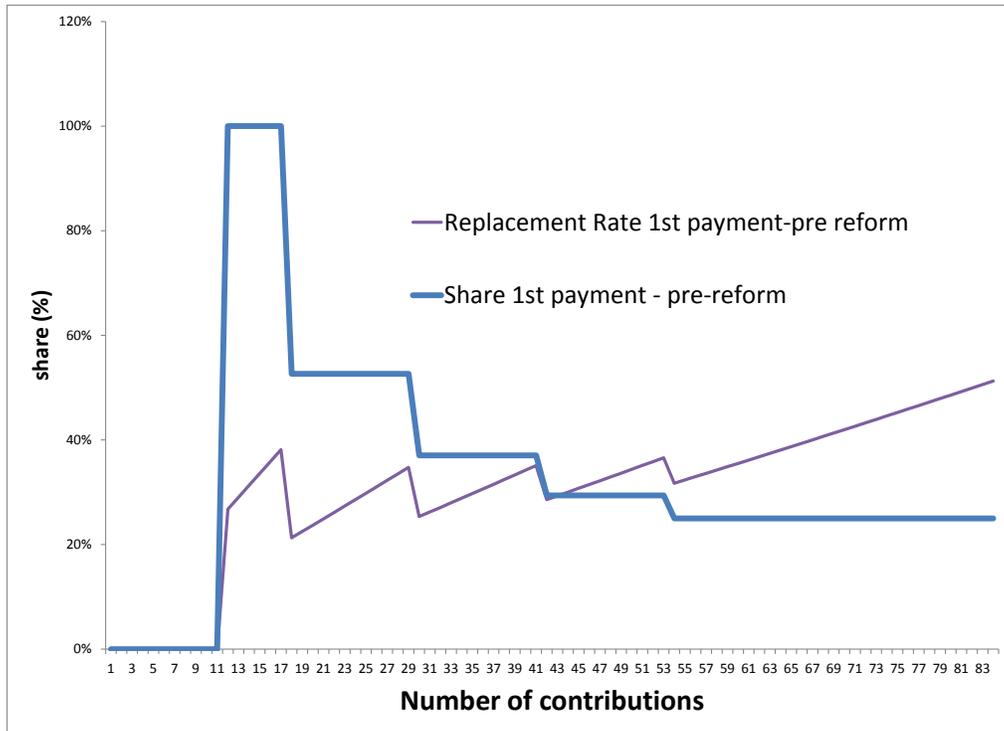
⁵ To be eligible, workers must have lost their jobs either due to "unavoidable events" or "business necessity", i.e. articles 159 n.6 and 161 of the Labor Code.

⁶ Benefits from the UI scheme are tax exempt.

⁷ It is also expected that any job offer that pays 50% or more of the previous earnings must be accepted, unless there is a justified reason for not doing so.

with identical balances in their UA will face different payout streams if they lose their job or quit right before and right after these cutoff points.

Figure 2.1. Natural Experiment Pre Reform – replacement rate on first payment and share of first payment on total benefits, as a function of the number of contributions



Source: Simulations assuming a constant wage, a 2.2% contribution rate and 3% annual interest rate.

Our second experiment takes advantage of the 2009 modifications of the legislation. The change in the payout formula implied that, given the actual balances in their accounts and the number of contributed months, many workers saw reductions in the number of benefits they expected to perceive and thus a front loading of the benefits. Figure 2.2 displays the stylized effect of the reform on the number of payments (figure 2.2a), the replacement rate corresponding to the first payment (figure 2.2b), and the share of the total payment given to the first payment (figure 2.2c), as a function of the number of contributed months.⁸

According to these stylized simulations, workers with less than 71 contributions should receive fewer payments after the reform, implying a higher replacement rate and a higher share to be paid at the beginning (more front-loaded benefits). On the other extreme, individuals who, after May 2009, contribute more than 82 months will receive more than the maximum 5 payments of

⁸ Benefits in figure 2.2 were simulated assuming a constant wage, a 2.2% contribution rate and 3% annual interest rate.

the pre-reform environment, therefore receiving a smaller first payment (in terms of replacement rate and share of total payment) in the post reform scenario.

Figure 2.2a. Natural Experiment Around the Reform – Number of benefits

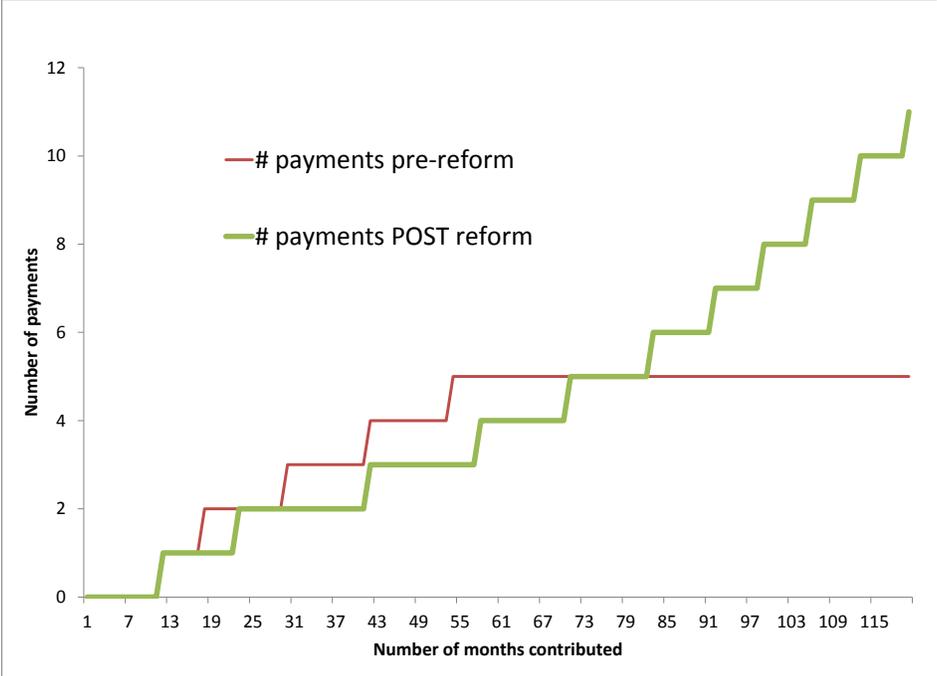


Figure 2.2b. Natural Experiment Around the Reform – Replacement rate first payment

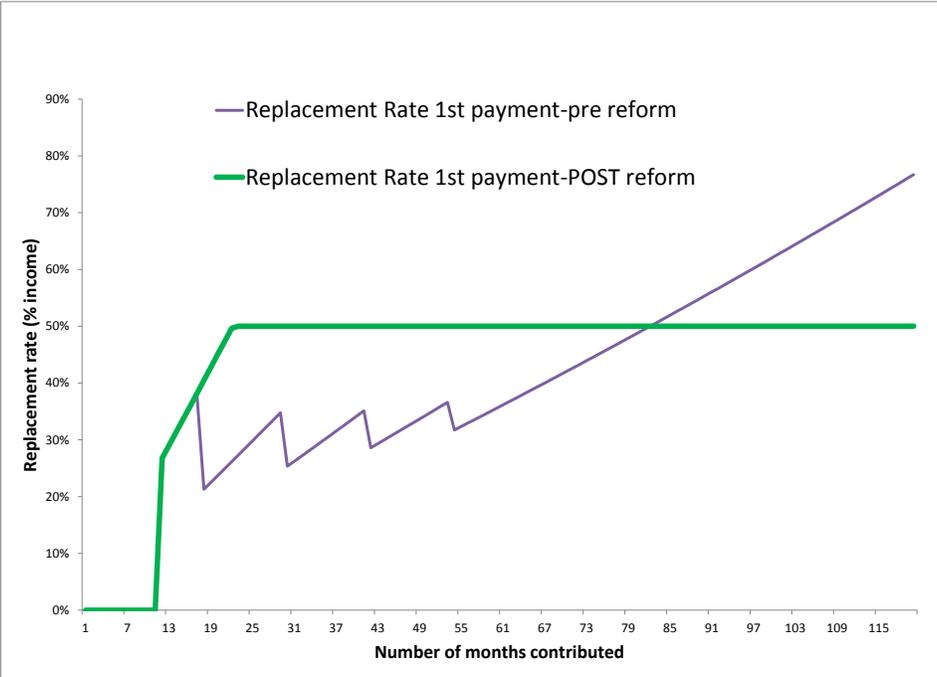
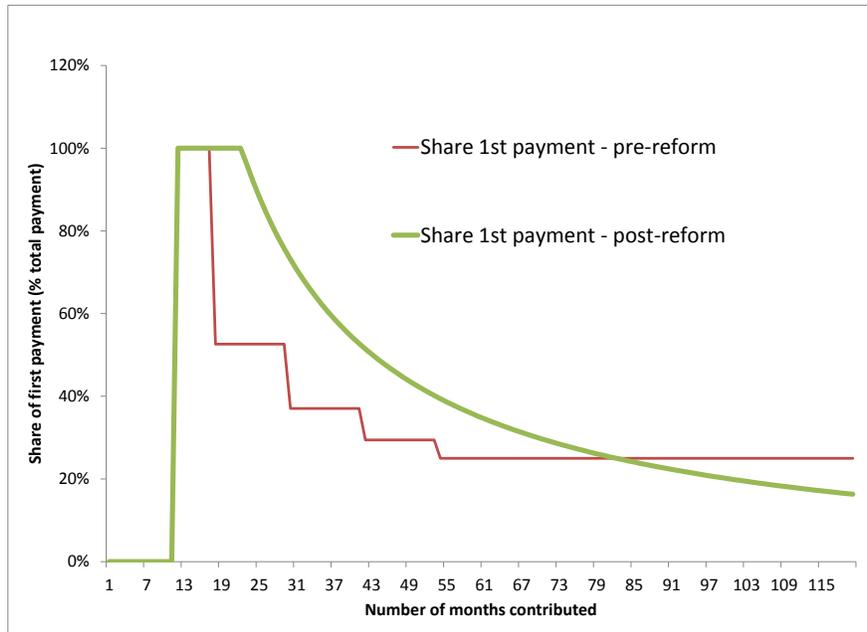


Figure 2.2c. Natural Experiment Around the Reform –share of first payment on total payment



Source: Simulations assuming a constant wage, a 2.2% contribution rate and 3% annual interest rate.

The previous figures were constructed from simulations from a representative worker. Figures 2.3 and 2.4 display the actual evolution of the number of scheduled benefits and the average share of the first payment, for individuals with different numbers of contributions. The particular focal points used the figures were chosen to represent the areas where, according to figure 2.2a, we would have expected the largest changes in the number of payments. Notice that we did not include a group with more than 82 months of contributions. The reason is that, by construction, these individuals reached that level after the 2009 reform (76 months after the creation of the program). For that reason, the reform should have an unambiguous effect on the number of payments for the individuals to be subject to our analysis.

The results are exactly as predicted by the simulations: in all groups, the average number of payments went down after May 2009. At the same time, the share of the total payment represented by the first payment increased significantly, not only because the number of payments decreased but also because the benefits were front-loaded.

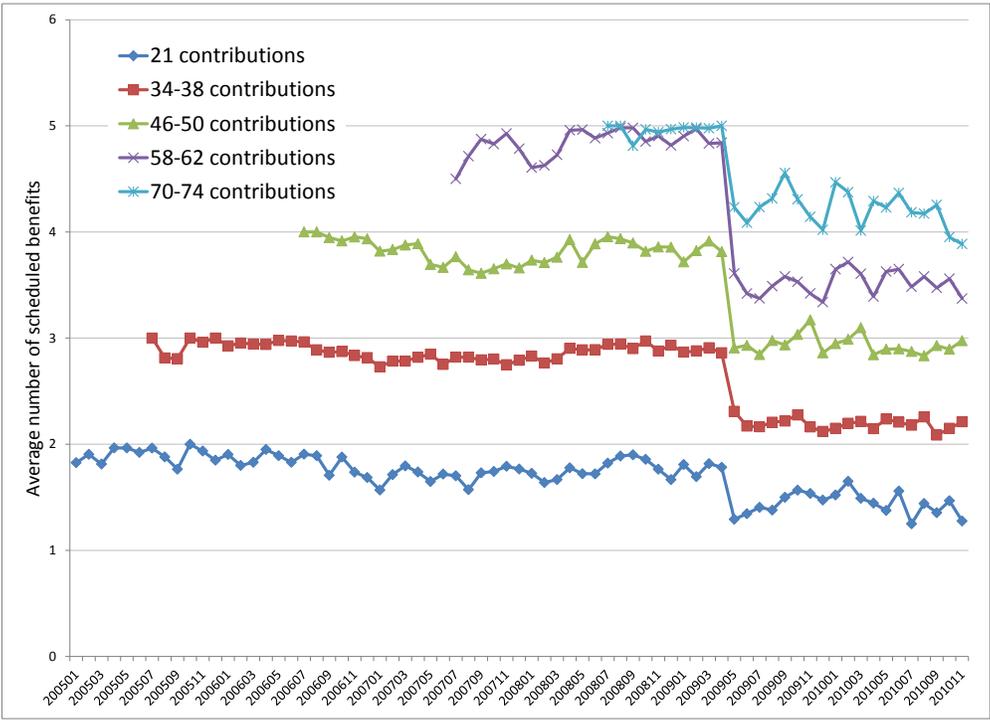
Our second natural experiment thus compares the reemployment behavior of similar workers who cashed their UA right before and right after the changes in the legislation.

It is worth noticing that the decrease was, in all cases, less than one. On one hand the pre-reform level is slightly lower than the predicted one: the group with 21 contributions has slightly less than 2 payments, the second group is below the 3 payments, etc. The reason for this is that, from the administrative data, we measure the total number of monthly contributions since the last benefit. However, the actual number of contributions used in the calculation of benefits is, in some cases, lower than this figure because of two particular regulations: one establishes that the contributions

made to a previous employer for which the labor relationship was not officially ceased should not be counted towards the eligibility requirement or the calculation of benefits.⁹ The second regulation establishes that only the contributions that had been officially credited in the account at the time of application can be considered in the calculation of benefits. This implies that a worker with 19 previous contributions could appear in the system with only 18 contributions at the time of application, therefore receiving only 1 payment. This could even apply to workers with 20 contributions if the employer had not yet paid the last two contributions.

Detailed information about the exact time when a contribution is credited is not currently available in the administrative data made available to researchers, making it difficult to know the exact number of contributions considered by the system when calculating benefits. This will be important in the empirical strategy presented later in this article.

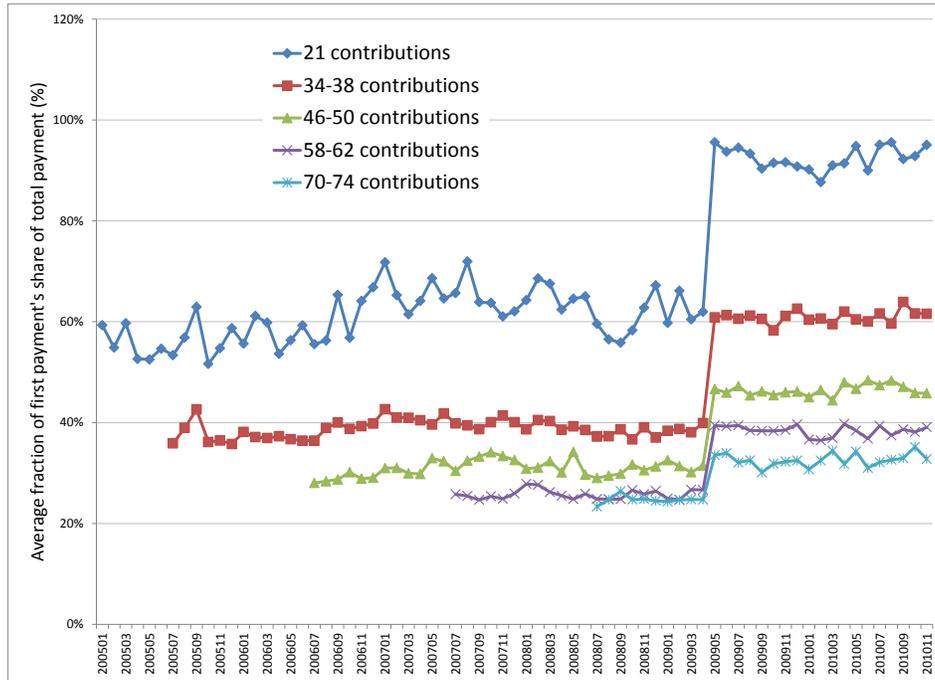
Figure 2.3. Average number of scheduled payments, individuals with different number of contributions



Source: authors' calculation based on administrative data.

⁹ This regulation officially applied between July 2007 and April 2008. Its effect can be partially seen in figure 2.3, particularly for the third group.

Figure 2.4. Average first payment's share, individuals with different number of contributions



Source: authors' calculation based on administrative data.

In the following section we introduce a very simple model based on Card et al. (2006) to illustrate the predicted effects of these natural experiments on search behavior. Then we estimate the difference in reemployment behavior, taking advantage of the described natural experiments in the Chilean UI system.

3.- A simple model

Consider a worker who becomes unemployed at the beginning of period $i=0$ and is eligible for UI benefits. Time is discrete and lifetime lasts 3 periods. The worker spends periods $i=0,1$ in the labor market and is retired in period $i=2$. The length of unemployment depends upon search effort. That is, when unemployed in $i=0,1$ he chooses effort S_i , such that $S_i \in [0; 1]$. For simplicity, we normalize search effort so the probability of finding a job in i is equal to S_i . There is no on the job search. Once a job is found, the worker earns an exogenous wage w and does not lose again his job until retirement.

Instantaneous utility in period i is given by $u(c_i) - \psi(S_i)$ with $u(\cdot)$ strictly concave and $\psi(\cdot)$ strictly convex. There is a unique fixed interest rate in the economy r . The worker discounts the future at factor β .

When employed, the worker contributes at a rate t to his mandatory UI savings account with balance B_t that accrues interest at the market rate. The first period benefit equals αB_t . If still

unemployed, the second period benefit equals $(1-\alpha)B_{i+1}$. If he finds a job, the unused portion of the UI account can be cashed upon retirement.

The worker may also borrow and save at the market rate accumulating liquid assets A_i . If the worker faces liquidity constraints, then $A_i > L$. In general, the asset limit L may or may not be binding.

Therefore, when employed, the worker consumes $w(1-t)+A_i-A_{i+1}/(1+r)$. If unemployed, he consumes $\alpha B_i + A_i-A_{i+1}/(1+r)$ in the first unemployment period and $(1-\alpha)(1+r)B_i + A_{i+1}-A_{i+2}/(1+r)$ in the next. When retired, the worker consumes all remaining assets in the UI account B_2 (the unspent portion plus interest), all funds in his voluntary savings account A_2 and any exogenous pension K .

The worker must then choose voluntary savings and search effort, conditionally on being unemployed in $i=0$, that maximize his lifetime utility. Let c_i^E denote consumption in period i if employed, and let c_i^U denote consumption in period i if unemployed. Similarly, let $c_2^{a,b}$ denote consumption at retirement after experiencing state a (employed or unemployed) in period 0 and state b in period 1. Thus the worker chooses consumption and search effort in order to maximize

$$\begin{aligned} V(A_0, B_0) = & S_0 u(c_0^E) + (1 - S_0) u(c_0^U) - \psi(S_0) + \\ & \beta [S_0 u(c_1^E) + (1 - S_0) S_1 u(c_1^E) + (1 - S_0)(1 - S_1) u(c_1^U) - (1 - S_0) \psi(S_1)] + \\ & \beta^2 [S_0 u(c_2^{E,E}) + (1 - S_0) S_1 u(c_2^{U,E}) + (1 - S_0)(1 - S_1) u(c_2^{U,U})] \end{aligned}$$

subject to the budget constraints and the liquid asset limit.

Optimal search effort in period 0 follows the first order condition

$$\begin{aligned} \psi'(S_0^*) = & [u(c_0^E) - u(c_0^U)] + \\ & \beta [u(c_1^E) - [S_1 u(c_1^E) + (1 - S_1) u(c_1^U) - \psi(S_1)]] + \\ & \beta^2 [u(c_2^{E,E}) - [S_1 u(c_2^{U,E}) + (1 - S_1) u(c_2^{U,U})]] \end{aligned}$$

That is, the optimal search effort level in $i=0$ balances the marginal cost of increased effort and the additional utility due to a higher probability of being employed in the first period. A similar first order condition describes optimal effort in the second period if still unemployed.

We are interested in the effects on optimal search effort of front-loading unemployment benefits; i.e., the effects of increasing α at the optimum. It is easy to show that

$$\frac{dS_0^*}{d\alpha} = \frac{[-u'(c_0^U) + (1 - S_1)\beta(1 + r)u'(c_1^U) + S_1\beta^2(1 + r)^2u'(c_2^{U,E})]B_0}{\psi''(S_0)}$$

The first term of the equation shows that a rise in the fraction of the UA that is paid out in the first month of unemployment reduces the gain in finding employment right away according to the marginal utility of consumption in $i=0$ if unemployed. This effect reduces optimal search effort and is equivalent to the effect of raising current benefit generosity in a traditional UI system.

However, under a UA system, the reduced balance in the unemployment account implies lower future consumption. The remainder terms of the equation capture this counteracting effect. If still unemployed in period 1, an event with likelihood $1-S_1$, the second period benefit is smaller with marginal cost $\beta(1 + r)u'(c_1^U)$. In contrast, if he does find employment in period 2, there are lower resources left for consumption at retirement, at marginal cost of $\beta^2(1 + r)^2u'(c_2^{U,E})$. This latter event occurs with probability S_1 . These two possibilities tend to raise first period effort.

If consumers are fully forward looking and do not face binding liquidity constraints, moving resources from the future to the present as α does, should not affect optimal effort. That is, these effects exactly cancel out as the numerator of the equation represents the Euler Equation of moving one dollar today when unemployed to the future. In this case, we should expect that otherwise identical workers choose the same search effort level no matter how much of the B_0 balance is paid out in the first period. In our data set, we should find no differences in reemployment probabilities.

However, if workers do face binding liquidity constraints, the search behavior will change as predicted by Chetty (2006). As a matter of fact, if the worker is currently liquidity constrained then

$$u'(c_0^U) > (1 - S_1)\beta(1 + r)u'(c_1^U) + S_1\beta^2(1 + r)^2u'(c_2^{U,E})$$

and $dS_0^*/d\alpha < 0$. That is, the marginal value of one extra dollar of consumption is much greater in the present than in the future, so loosening the liquidity restriction allows the worker to search with less intensity. If this is the case, in our data set we should find a lower likelihood of finding employment immediately.

It is interesting to note also that if the workers are either myopic (β tends to zero) or they do not internalize that the funds in the account are their own and do not expect to be able to spend the remaining balance in the future, then we should also expect a negative effect of front loading UI payments on initial search effort. This is equivalent to the negative incentive effects of UI studied in the traditional optimal UI literature.

4.- Data and descriptive statistics

4.1.- Data

For the empirical analysis, we use administrative data for a representative sample of participants in the Chilean Unemployment Insurance system.¹⁰ The sample includes the entire history of contributions and benefits for a sample of 537,684 individuals, equivalent to approximately 7.8% of the entire population of contributors.

Our analysis is restricted to individuals who applied for benefits financed out of their individual accounts between January 2005 and December 2010 (approximately 69 thousand observations). In the case of the identification strategy based on the 2009 reform, the sample is further restricted to the period around the reform (January-August 2009). For the identification based on the cutoff points, the sample is restricted to the pre-reform period (January 2005-April 2009).

4.2.- The 2009 reform

The May 2009 reform implied a sudden change along two main directions: a change in eligibility conditions to access the Solidarity Fund and a change in the payment schedule for benefits financed out of the individual accounts.

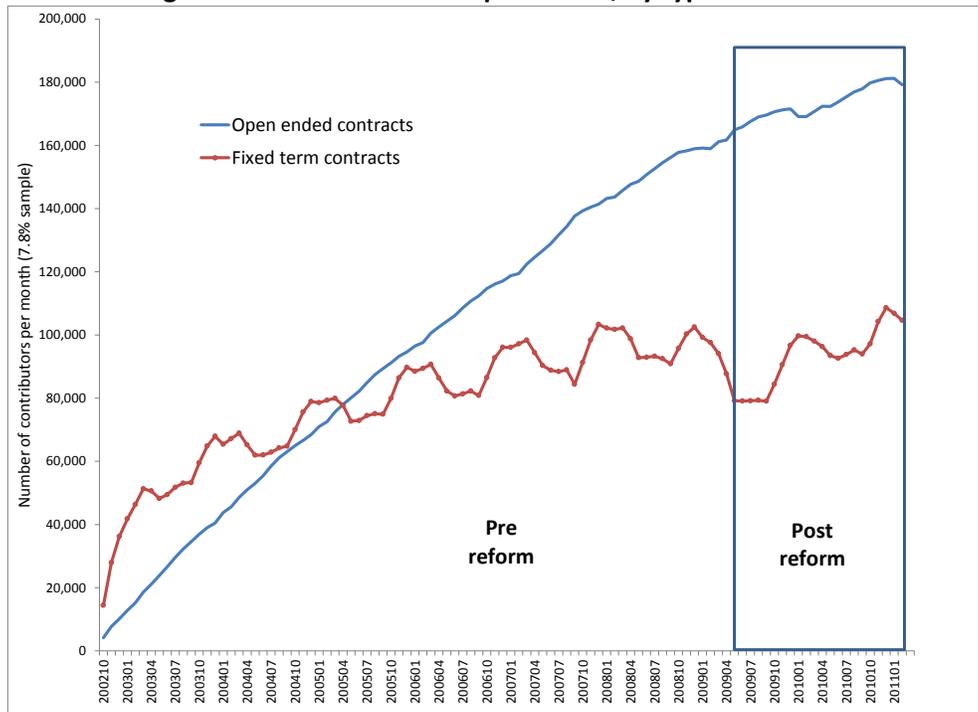
For the reform to provide a credible identification strategy, it is important to look at potential selection effects and, if present, provide a strategy to account for it.

The following figure shows the evolution of the number of contributors to the UI scheme per month, by type of contract (open ended or fixed term). To understand the evolution of contributors during this early period of the program, it is important to mention that workers are affiliated to the UI scheme only if they establish a new employment relationship after October 2002. This implies that workers with fixed term contracts were more likely to be affiliated in the early period (given their higher turnover), whereas workers with open ended contracts are gradually drawn into the program as they switch jobs. The continuous increase in the number of open ended contributors mostly reflects this gradual affiliation into the program.

We can see that the May 2009 reform coincides with a period of slowdown in the number of workers with a fixed term contract. In contrast, open ended contract workers (who are the focus of the analysis in this paper) do not experience a sharp change around the reform.

¹⁰ The data base "Muestra De La Base De Datos De Afiliados Al Seguro De Cesantia" was constructed by the Chilean Pension Supervisor (www.spensiones.cl).

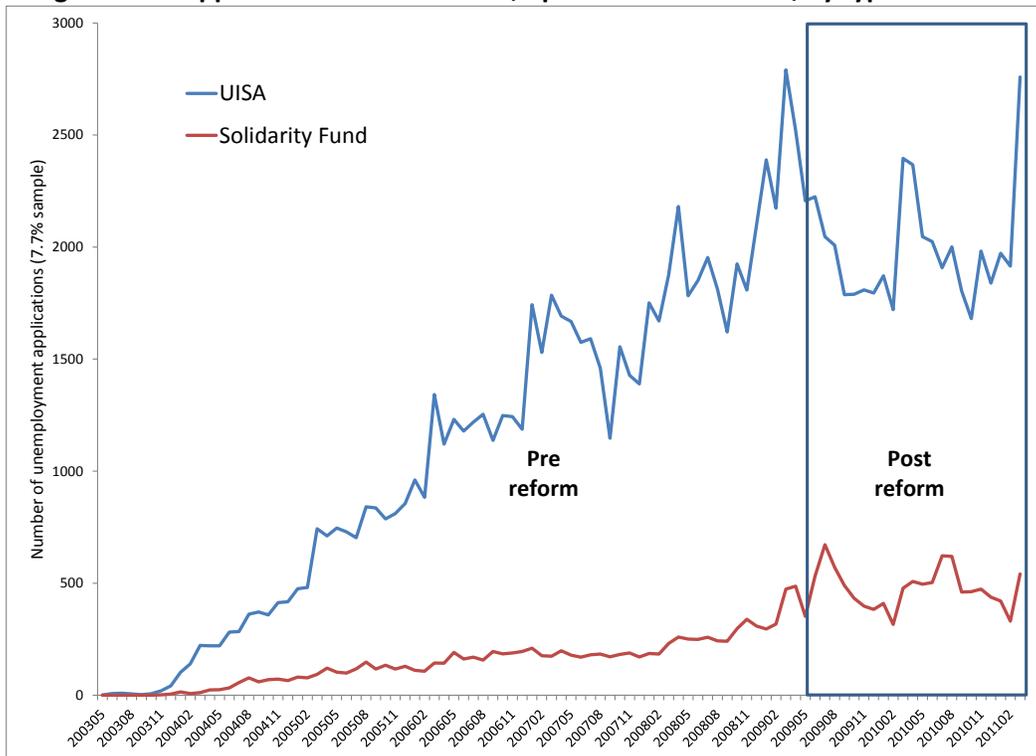
Figure 4.1 – UI Contributors per month, by type of contract



Source: authors' calculations based on administrative data.

Figure 4.2 shows the number of applications for unemployment benefits per month presented by workers with open ended contracts, according to the type of benefit; i.e., either financed entirely from the individual account, UIA, or following the Solidarity Fund option.

Figure 4.2 – Applications for UI benefits, open-ended contracts, by type of benefit



Source: authors' calculations based on administrative data.

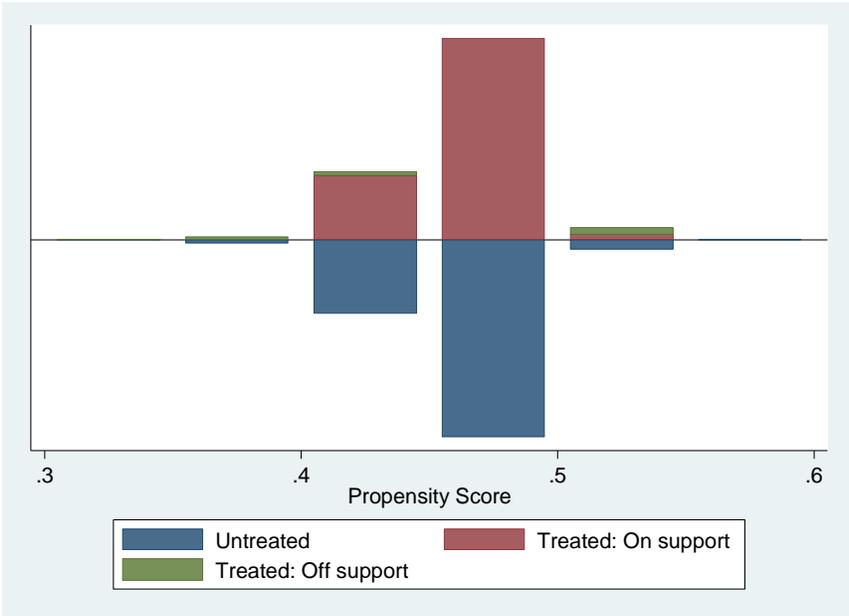
The empirical analysis presented here is based on the individuals with open ended contracts who applied for UISA benefits around the reform (4 months).¹¹ To analyze the effect of the reform on individuals with only 1 or two payments, the sample was restricted to individuals with at most 31 contributions.

The key identifying assumption is that the introduction of the reform is orthogonal to the characteristics of job losers. If the assumption is appropriate, individuals who become unemployed a few months before or a few months after the reform should be similar at least in terms of their observable characteristics. To make sure that the individuals are comparable, it is useful to first estimate and analyze the distribution of propensity scores for both groups of individuals.

¹¹ The original sample was constructed with careful consideration to eliminate applications that were denied or withdrawn, applications with an abnormal number of payments, etc. A few additional conditions were applied to eliminate outliers: individuals with average covered wage between US\$100 and US\$5000, a balance between US\$80 and US\$5000, and a total replacement rate greater than 25%. On the aggregate, these conditions implied losing 1% of the sample.

The following figure shows the propensity score distribution of individuals before and after the reform, including those who were considered to be off-support because of being in regions where the density of controls was below 5%.¹²

Figure 4.3 – Distribution of propensity score for individuals before (untreated) and after the reform (treated)



Source: authors’ calculations based on administrative data on a 7.8% random sample of participants.

A first look at this graph shows that both distributions are well balanced.¹³ To see this, the following table presents the normalized differences and t-statistics for the tests of difference in means for some of the key variables, for a sample restricted to the area of common support (2.26% of the sample was dropped).¹⁴

The first variable (duration>0) represents the basic outcome of interest, the probability that the individual has an unemployment spell longer than 0 (at least 1 month without contributions). A simple mean comparison would suggest that the reform did not change the average probability of

¹² The propensity score was estimated as a logit model with “reform” as the dependent variable and the following independent variables: age, gender, balance, income, total replacement rate, and number of contributions. The estimation results are presented in the appendix.

¹³ A formal balancing test, including equality of means of all covariates within 7 blocks defined by the propensity score, was satisfied.

¹⁴ The normalized difference corresponds to the difference in means divided by the squared root of the average sample variance between the two groups. Following the rule of thumb suggested by Imbens and Wooldridge (2009), a large normalized difference (above 0.25) implies that linear regression methods tend to be sensitive to the specification.

delaying employment in at least one month. The following 7 variables show a similar pattern for the probabilities of unemployment spells larger than 1, 2, etc.

The second and third variables (the number of payments and the share of the total potential payment to be paid during the first month) are related to the treatment implicit in the reform: as the benefit calculation rule is changed, the number of payments presents a statistically significant but small decrease, while the importance of the first payment increases sharply, from 76% to 91%. The other variables represent the pre-treatment covariates we use in the propensity score specification and to be used in the treatment effect estimations below. All the variables present a small normalized difference, suggesting that a simple OLS estimator should not be sensitive to the selected specification. The equality in means test is rejected for individuals before and after the reform in some of the variables: post reform individuals are slightly younger and with lower balance and wages than pre-reform individuals.

Table 4.1 – Mean comparison between individuals before (untreated) and after the reform (treated)

Variable	Mean (reform=0) N=4527	Mean (reform=1) N=3572	Normalized difference	Test for difference in means	
				T-stat	P-value
Duration >0	0.734	0.733	-0.004	-0.158	0.875
Duration >1	0.616	0.627	0.022	0.969	0.332
Duration >2	0.529	0.538	0.019	0.848	0.396
Duration >3	0.459	0.475	0.030	1.349	0.178
Duration >4	0.415	0.419	0.008	0.345	0.730
Number of payments	1.486	1.447	-0.077	-3.421	0.001
First payment share of total benefits	0.763	0.911	0.765	35.468	0.000
Age	34.386	33.715	-0.064	-2.881	0.004
1 if woman	0.329	0.323	-0.013	-0.59	0.555
UISA Balance (US\$1000)	0.369	0.333	-0.112	-5.068	0.000
Covered wage (US\$1000)	0.719	0.636	-0.151	-6.872	0.000
Total replacement rate	0.518	0.519	0.002	0.108	0.914
Contributions since last benefit	20.524	20.558	0.006	0.28	0.779

Source: authors' calculations based on administrative data on a 7.8% random sample of participants.

To ensure a balanced sample of pre and post reform individuals, a propensity score matching without replacement procedure was implemented to identify for every post reform individual the pre-reform worker with the closest characteristics (as summarized by the estimated propensity score). The resulting balanced sample presents the following normalized differences and t-statistics. The general idea is the same as before but in this case, there is no statistically significant

difference in means in covariates (age, gender, etc.) between pre and post reform individuals. The results presented in the following section will be obtained from this balanced sample.

Table 4.2 – Mean comparison between individuals before (untreated) and after the reform (treated) – Balanced sample from PS matching without replacement

Variable	Mean (reform=0) N=3572	Mean (reform=1) N=3572	Normalized difference	Test for difference in means	
				T-stat	P-value
Duration >0	0.737	0.733	-0.009	-0.375	0.708
Duration >1	0.618	0.627	0.018	0.757	0.449
Duration >2	0.529	0.538	0.018	0.759	0.448
Duration >3	0.460	0.475	0.030	1.257	0.209
Duration >4	0.415	0.419	0.009	0.384	0.701
Duration >5	0.375	0.373	-0.004	-0.147	0.883
Duration >6	0.341	0.337	-0.009	-0.375	0.708
Duration >7	0.317	0.300	-0.038	-1.589	0.112
Number of payments	1.482	1.447	-0.070	-2.967	0.003
First payment share of total benefits	0.765	0.911	0.758	32.023	0.000
Age	33.865	33.715	-0.015	-0.614	0.539
1 if woman	0.325	0.323	-0.005	-0.202	0.840
UISA Balance (US\$1000)	0.334	0.333	-0.002	-0.09	0.928
Covered wage (US\$1000)	0.637	0.636	-0.002	-0.065	0.948
Total replacement rate	0.517	0.519	0.009	0.393	0.694
Contributions since last benefit	20.516	20.558	0.008	0.326	0.744

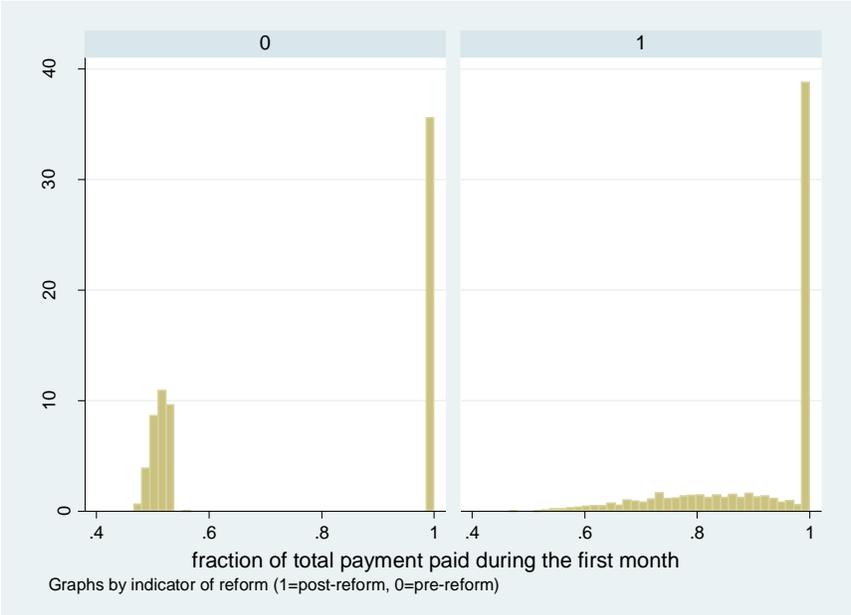
Source: authors' calculations based on administrative data on a 7.8% random sample of participants.

The previous table shows a significant difference in the share of the total payments represented by the first payment. This change is, however, heterogeneous within the population, as it is a function of the relationship between the balance and the average covered wage of the individual. To see this, the following figure presents the distribution of the "First payment share of total benefits" for the individuals before and after the reform included in the previous sample.

Before the reform, individuals are either paid their entire balance in one payment (share=100%) or in two payments, where the first one corresponds to the total balance divided by 1.9 (hence the two modes in 0.52 and 1). After the reform, the first payment is calculated as 50% of the average covered income of the individual and the second payment (if the balance in the account is greater than the previous amount) is equal to what remains in the account. We can see that in most cases,

this calculation implies that the first payment is higher than the pre-reform rules and the second payment smaller.

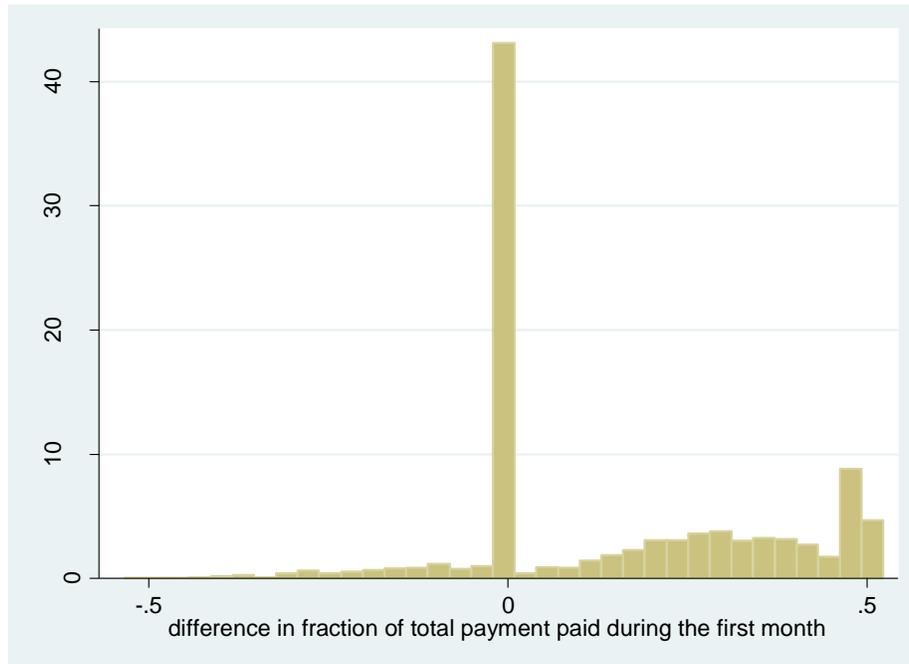
Figure 4.4 – Distribution of the “First payment share of total benefits”, pre and post reform



Source: authors’ calculations based on administrative data on a 7.8% random sample of participants.

A second observation for the post reform period is that, as before the reform, a large share of individuals are given 100% of their balance in one payment (as their balance is smaller than 50% of their average wage). This means that a fraction of the individuals in this group might have not been affected by the reform (if they receive 1 payment in both cases). Using matched pairs based on covariate-matching, we can construct the pseudo difference in the share of the first payment between the post-reform individuals and their pre-reform counterparts. The following figure presents the distribution of this difference. According to this calculation, approximately 43% of the individuals in this group were not affected by the reform. There is also a small fraction (8%) of individuals for which the reform may have reduced the relative importance of the first payment.

Figure 4.5 – Distribution of the difference in the “First payment share of total benefits”, between the pairs identified by the matching procedure



Source: authors' calculations based on administrative data.

4.3.- The regression discontinuity approach

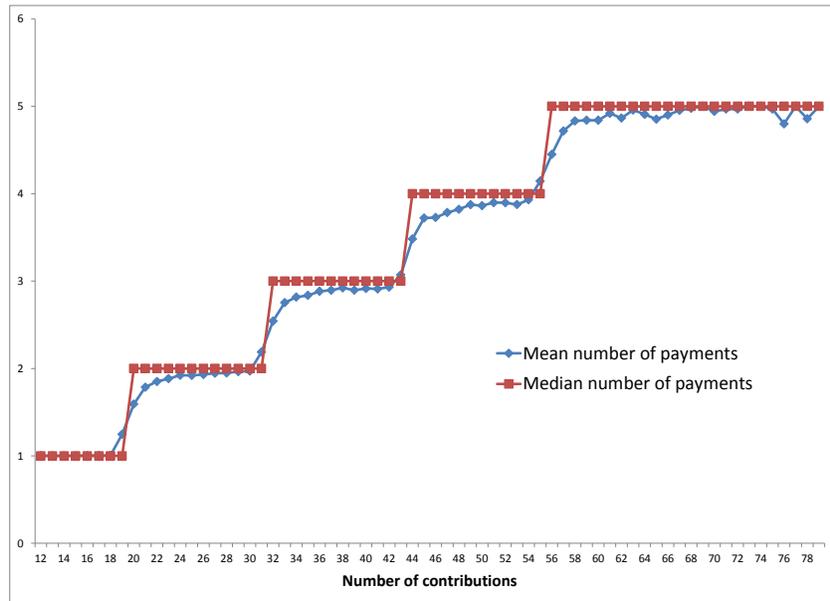
As described earlier, our second identification strategy exploits the discontinuous formula used before the 2009 reform to calculate the number and amount of UI benefits to be paid from the individual account.

As the following figures and the figures in section 2 show, the number of payments presents sharp discontinuities at different points of the distribution of the number of contributions. Consequently, the share of the total payment corresponding to the first payment presents discontinuities at the same points. As an example, the median share of the first monthly payment goes from 100% with 19 months to 52.5% with 20 months of contributions (from 1 to two payments).

Two points are worth emphasizing from these figures: First, the sharp discontinuities marked by the median statistics occur with one month of delay with respect to the regulation. Second, individuals well above the cutoff points are receiving fewer payments than expected. In principle, with 19 months of contributions, all individuals should receive two payments. In the sample, however, only 25% of the individuals with 19 months are eligible for two payments. As mentioned earlier, there are two reasons for this phenomenon: one is that the 19th contribution might not yet be credited in the account when the person applied for benefits. The other is that during most of the period, a regulation established that employers must officially report ceased relationships to the Supervisor, in order for contributions to be included in the eligibility calculation. This helps to

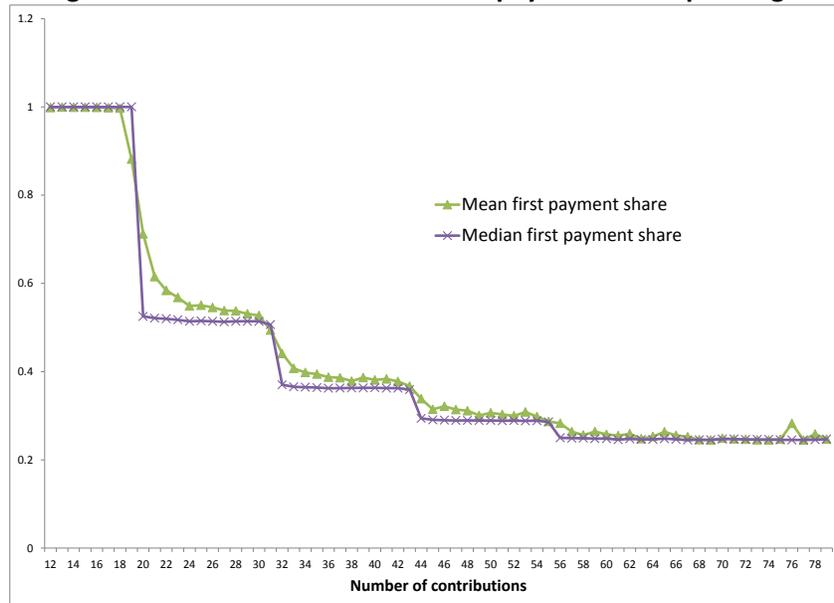
understand why there are individuals with far more than 19 contributions who are still receiving 1 payment. Unfortunately, the official status of previous employment relationships –whether it was formally ceased or not-- is not available on the administrative data to be able to perfectly predict the number of payments.

Figure 4.6 – Average and median number of payments as a function of the number of contributions



Source: authors' calculations.

Figure 4.7 – Average and median fraction of the total payment corresponding to the first month



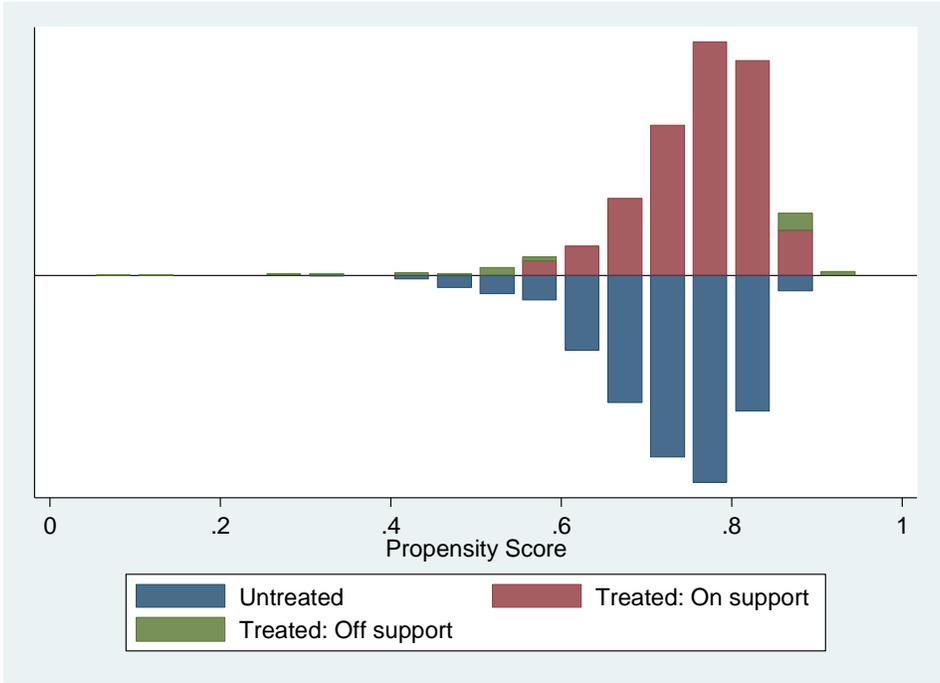
Source: authors' calculations.

As the largest discontinuity occurs around the first cutoff (at 19 months of contributions), our analysis focuses in this region. For consistency with the reform strategy, we define the treatment group as the workers who receive their entire balance in just one payment whereas the control group includes the individuals who are entitled to receive two payments.

To assess how similar are the individuals around this cutoff point, we first look at the distributions of the propensity score, defined as the predicted probabilities of receiving one payment. The following figure presents the distribution of predicted propensity scores for treated (one payment) and control individuals (two payments) within the group of individuals with exactly 19 months of contributions. The covariates used in the estimation of the propensity score were age, gender, balance, covered wage, total replacement rate, the month of application and the number of severance payments for which the person might be eligible.¹⁵

The graph shows that the sample is relatively well balanced between treated and control individuals, at least in terms of the distribution of propensity scores. The common support requirement tends to drop treated individuals on the two extremes of the distribution.

Figure 4.8 – Distribution of propensity score for individuals with two (untreated) or one payments (treated)



Source: authors' calculations.

¹⁵ In general terms, a worker who is fired from his job for no cause of his own after at least 12 months of work under an open ended contract is entitled to one month of salary in severance pay. This payment goes up to two monthly salaries after 19 months of employment relationship. The basis for calculation is slightly different from the UISA payment, as this is a function of the number of contributions, either continuous or not. In addition, UISA benefits are payable to workers with 12 months of contributions, irrespective of the cause for separation.

Table 4.3 presents the normalized differences and test statistics for the equality of means for the characteristics used in the propensity score estimation. All but one of the covariates exhibits a normalized difference below 0.2. The exception is the total replacement rate, which tends to be smaller among the individuals with only 1 payment. The test statistics show that other variables are not necessarily well balanced between treated and controls.

Table 4.3 – Mean comparison between individuals with two (untreated) or one payments (treated)

Variable	Mean (reform=0) N=575	Mean (reform=1) N=1746	Normalized difference	Test for difference in means	
				T-stat	P-value
Duration >0	0.753	0.650	-0.226	-4.832	0.000
Duration >1	0.675	0.515	-0.329	-6.95	0.000
Duration >2	0.584	0.420	-0.333	-6.936	0.000
Duration >3	0.522	0.358	-0.334	-6.882	0.000
Duration >4	0.487	0.308	-0.373	-7.599	0.000
Age	32.965	33.543	0.057	1.189	0.235
1 if woman	0.369	0.292	-0.165	-3.372	0.001
UISA Balance (US\$1000)	0.310	0.281	-0.112	-2.22	0.027
Covered wage (US\$1000)	0.671	0.649	-0.039	-0.774	0.439
Total replacement rate	0.473	0.444	-0.362	-7.715	0.000
Month of application	65.226	66.662	0.096	1.967	0.049
Contributions with last employer	14.543	14.317	-0.046	-0.953	0.341
Severance payments	0.181	0.227	0.096	2.04	0.041

Source: authors' calculations.

Unlike the case of the reform strategy, restricting the sample to the common support region defined by the propensity score does not significantly improve the balancing between the two groups.

Table 4.4 – Mean comparison between individuals with two (untreated) or one payments (treated) – Balanced sample from PS matching without replacement

Variable	Mean (two payments) N=575	Mean (one payment) N=1659	Normalized difference	Test for difference in means	
				T-stat	P-value
Duration >0	0.753	0.646	-0.235	-4.973	0.000
Duration >1	0.675	0.510	-0.340	-7.14	0.000
Duration >2	0.584	0.417	-0.340	-7.031	0.000
Duration >3	0.522	0.356	-0.339	-6.939	0.000
Duration >4	0.487	0.304	-0.380	-7.694	0.000
Age	32.965	33.300	0.033	0.685	0.493
1 if woman	0.369	0.295	-0.156	-3.182	0.001
UISA Balance (US\$1000)	0.310	0.274	-0.146	-2.851	0.004
Covered wage (US\$1000)	0.671	0.634	-0.065	-1.284	0.199
Total replacement rate	0.473	0.440	-0.451	-9.046	0.000
Month of application	65.226	66.471	0.083	1.696	0.090
Contributions with last employer	14.543	14.335	-0.043	-0.871	0.384
Severance payments	0.181	0.215	0.072	1.509	0.131

Source: authors' calculations.

5.- Methodology

5.1.- Econometric models for the 2009 reform

As seen in the previous section, the 2009 reform implied a heterogeneous treatment in the sense that the change in the benefit calculation rule implied a different shift in the importance of the first payment, depending on the relationship between the balance and the average wage of the individual. In fact, the reform did not change the benefit structure for a large portion of the individuals who would have received 1 or 2 payments without the reform.

As justified by our conceptual framework, we will focus initially on the probability of leaving unemployment during the first few months, as these probabilities are associated with the level of effort exerted by the individual to find a new job.

Under the simplest specification, we estimate a series of linear probability models where the dependent variable is equal to 1 if the individual does not leave unemployment during the first month of her unemployment spell. These models take the form

$$\{U.Duration_{it} > 0\} = \alpha + \beta \cdot PostReform_{it} + X'_i\gamma + \delta \cdot t + \varepsilon_i$$

where the variable $PostReform_i$ is a dummy variable equal to 1 if the individual applied for benefits in the post-reform period. The vector of individual characteristics (X'_i) includes gender,

age, balance, wage, total replacement rate and the observed number of contributions. The variable t corresponds to a linear trend. The sample is restricted to individuals who applied for benefits within a 4 months window around the beginning of the reform (January-August 2009) who are included in the common support of the propensity score distribution. In some of the models, we will further restrict the sample to individuals who, according to the matching procedure described in the previous section, would have been affected by the reform (individuals whose initial payment would have been different if they applied before or after the reform).

The same model is estimated using as dependent variable a binary indicator of whether the unemployment spell was longer than 1, 2, 3 and 4 months.¹⁶

A second set of estimates for the average effect of the reform can be obtained through a matching procedure. Post reform individuals are matched with pre-reform individuals based on the same set of covariates (X_i'). This procedure provides a new estimate, constructed as the average difference in the probabilities of leaving unemployment between pre and post reform individuals.

$$\widehat{\beta}_M = \frac{1}{N_1} \sum_{i \in \text{PostReform}} (Y_i - Y_{nn(i)})$$

where Y_i is the same dependent variable as in the previous models and $nn(i)$ represents the nearest neighbor of the individual i among the pre-reform individuals, based on the minimum distance between their vector of covariates:

$$nn(i) = \arg \min_{j \in \text{PreReform}} \|X_i - X_j\| = \min_{j \in \text{PreReform}} (X_i - X_j)' A (X_i - X_j)$$

where the matrix A corresponds to the Mahalanobis metric, constructed as the inverse of the sample variance-covariance matrix of the vector of covariates.¹⁷

The previous models provide an estimate for the average effect of the reform, associated with a change in the benefit calculation. A more precise estimate of the elasticity of search effort with respect to the fraction of the total payment associated with the first month. The matching procedure provides the opportunity to look directly at the effect of the change in the first payment share on the duration probabilities. This is estimated as a simple linear model expressed in differences between the post reform individuals and their pre reform neighbors.

$$(Y_i - Y_{nn(i)}) = \alpha + \beta \cdot (W_i - W_{nn(i)}) + (X_i - X_{nn(i)})' \gamma + \varepsilon_i$$

Finally, to exploit the entire distribution of unemployment durations, some of which are censored due to the restricted scope of the observation window, we estimate a parametric duration model

¹⁶ One concern with exploring outcomes further down the spell distribution is related to the February 2010 earthquake which may have changed significantly the labor prospects of the unemployed.

¹⁷ Following Abadie and Imbens (2011), we use a regression based bias correction to the simple matching estimator presented here.

for the unemployment spell, including a reform dummy variable to test whether the hazard rate from unemployment is different between pre and post reform individuals.

More specifically, we estimate a parametric duration model assuming that the unemployment duration follows a Weibull distribution function, a common choice for unemployment duration models.

5.2.- The regression discontinuity approach

Most of the empirical strategies described for the reform analysis are valid in the context of the discontinuity created by the number of contributions. We estimate linear probability models for the probability that an unemployment spell is longer than 0 months, as a function of the treatment dummy (1 if individual receives one payment and 0 otherwise) and covariates. The initial models are estimated on a sample of individuals with exactly 19 contributions, some of which received one payment while the others, two payments.

$$\{U.Duration_{it} > 0\} = \alpha + \beta \cdot OnePayment_{it} + X_i' \gamma + \delta \cdot t + \varepsilon_i$$

We also estimate the bias corrected matching estimator of Abadie and Imbens (2011).

$$\widehat{\beta}_M = \frac{1}{N_1} \sum_{i \in OnePayment} (Y_i - Y_{nn(i)})$$

The main difference with the previous identification strategy is that, there is no heterogeneity in the treatment intensity as the distinction between 1 and 2 payments implies a constant difference in the share of the total payment to be received during the first month (from 52% to 100%). For this reason, it will not be necessary to estimate the differenced model described in the previous section.

A traditional regression discontinuity approach would use the cut-off point of 18 contributions as measure of the treatment effect. In this case, we observed that some of the individuals with more than 18 contributions still received only one payment, due to some normative regulations regarding previous employment relationships and the formal crediting of the last contribution. In other words, this is a case of a regression discontinuity problem with a fuzzy design (the probability of being treated jumps at the threshold).

Consistently, we implement a two stage least squares approach with observations around the cutoff point (18-19 contributions), using an indicator of having contributed more than 18 months as an instrument for the receipt of only payment (instead of two). This can be represented by the following two equations, where n_i represents the observed number of contributions.

$$Second\ stage: \quad \{U.Duration_{it} > 0\} = \alpha + \beta \cdot OnePayment_{it} + X_i' \gamma + \delta \cdot t + \theta n_i + \varepsilon_i$$

$$First\ stage: \quad OnePayment_{it} = \alpha_2 + \beta_2 \cdot (n_i > 18) + X_i' \gamma_2 + \delta_2 \cdot t + \theta_2 n_i + \vartheta_i$$

6.- Results

6.1.- Reform strategy

The following table presents the results from the linear probability models for the probability that the unemployment spell is greater than 0. The models differ in the particular estimation sample: In the first model, the sample is restricted to the region of common support (based on the propensity score). In the second model, post reform individuals are matched on the propensity score without replacement to pre-reform individuals, and the model is estimated with the resulting balanced sample. In the third model, matching is done with replacement, based on the whole vector of covariates. The fourth model is a restricted version of the third, in which only individuals for which the reform should have an effect are included.

In all the cases, the estimated effect is small and not statistically significant. In fact, only the age is a consistently significant predictor of the first month unemployment hazard; older individuals are more likely to exit unemployment during the first month.

Table 6.1 – OLS results based on linear probability models – DV=duration greater than 0

VARIABLES	Dependent Variable: 1{Duration >0}			
	(1)	(2)	(3)	(4)
indicator of reform (1=post-reform, 0=pre-reform)	0.0139 (0.0198)	0.00403 (0.0210)	0.0212 (0.0233)	0.0142 (0.0335)
Age	-0.000987** (0.000474)	-0.00122** (0.000509)	-0.00172*** (0.000569)	-0.00224*** (0.000861)
1 if woman	0.0121 (0.0105)	0.00791 (0.0112)	-0.00313 (0.0124)	-0.0246 (0.0181)
UISA Balance (US\$1000)	-0.0917 (0.0605)	0.0678 (0.0797)	-0.0172 (0.0891)	-0.267* (0.144)
Covered wage (US\$1000)	0.0126 (0.0326)	-0.0955** (0.0470)	-0.0590 (0.0514)	0.100 (0.0904)
Total replacement rate	-0.00261 (0.0610)	-0.131* (0.0743)	0.0113 (0.0867)	0.242* (0.129)
Number of contributions	-0.000320 (0.00142)	0.000935 (0.00154)	-0.00235 (0.00179)	-0.00165 (0.00307)
Monthly trend	-0.00473 (0.00450)	-0.00207 (0.00480)	-0.00609 (0.00531)	-0.00554 (0.00756)
Constant	0.785*** (0.0334)	0.857*** (0.0387)	0.865*** (0.0430)	0.730*** (0.0887)
Sample	Common support	PS matching without replacement	Covariate matching with replacement	Covariate matching with replacement, Delta W>0
Observations	8,099	7,144	5,847	2,851
R-squared	0.004	0.006	0.009	0.011

Robust standard errors in parentheses
 *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Source: authors' calculations.

Table 6.2 presents the estimated reform coefficients and standard errors for the same types of models but applied to different parts of the duration distribution. The fifth model corresponds to the bias corrected matching estimator.

The general conclusion is the same: the reform is correlated with a higher probability of a longer duration spell. This result is consistent with the predictions of our stylized models: as payments become front loaded, individuals put less effort into searching for a new job. Alternatively, individuals do not foresee that the unused portion of their UA can be used in the future. However, except for one case, all estimators turn out to be not statistically significant. This result is consistent with the hypothesis that the UA has no adverse incentive effects and at the same time, Chilean workers contributing in the UI system face no liquidity constraints.

Table 6.2 – OLS results based on linear probability models – DV=multiple cutoff points

	Estimating sample				
	Common support	PS matching without replacement	Covariate matching with replacement	Covariate matching with replacement, Delta W>0	Covariate matching estimator
DV=1{Duration >0}	0.0139 (0.0198)	0.00403 (0.0210)	0.0212 (0.0233)	0.0142 (0.0335)	-0.0107 (0.0115)
DV=1{Duration >1}	0.0317 (0.0217)	0.0262 (0.0230)	0.0524** (0.0255)	0.0353 (0.0366)	0.0052 (0.0126)
DV=1{Duration >2}	0.0210 (0.0223)	0.0264 (0.0237)	0.0387 (0.0262)	0.0317 (0.0375)	-0.0025 (0.0129)
DV=1{Duration >3}	0.0187 (0.0223)	0.0255 (0.0237)	0.0310 (0.0262)	0.0388 (0.0376)	0.0051 (0.0127)
DV=1{Duration >4}	0.00834 (0.0220)	0.0147 (0.0234)	0.0190 (0.0260)	0.0304 (0.0371)	-0.0030 (0.0125)

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Source: authors' calculations.

The following table presents the results from the covariate-matching approach for the model in differences between the post-reform individuals and their pre-reform counterparts. The first model, with the binary variable “duration greater than zero” is estimated using the matched sample. The second model is restricted to cases where the difference in the first period payment is greater than 0. The structure is repeated for the other models.

The results in Table 6.3 are consistent with those of Tables 6.1 and 6.2. That is, if benefits are front loaded (a negative difference in the fraction of total payment received during the first month of unemployment), the probability of a longer unemployment spell rises. However, once again, the results show no evidence of a statistically significant difference in the search behavior of pre and post reform individuals.

Finally, Table 6.4 presents the results from two duration models based on a parametric specification assuming a Weibull distribution function for the unemployment duration process.

The first model uses all the individuals in the sample with the actual unemployment durations, only censored in those cases where the individual had not presented contributions by the end of the observation window. To address the concerns of February 2010 earthquake which might have affected the unemployment prospects of individuals, the second model censors all durations at a maximum of 6 months. In both cases, the reform dummy is not statistically significant. This time, however, the estimated coefficients are negative.

Table 6.3 – OLS models in difference between post and pre reform matched individuals

VARIABLES	(1) Duration > 0		(2) Duration > 1		(3) Duration > 2		(4) Duration > 3		(5) Duration > 4	
	All	Delta W >0	All	Delta W >0	All	Delta W >0	All	Delta W >0	All	Delta W >0
difference in fraction of total payment paid during the first month	-0.0358 (0.0488)	-0.128 (0.116)	-0.0385 (0.0540)	-0.157 (0.128)	-0.0585 (0.0559)	-0.179 (0.131)	-0.0193 (0.0553)	-0.154 (0.132)	-0.0339 (0.0542)	-0.0766 (0.132)
Age difference	-0.00453 (0.00549)	-0.00225 (0.00726)	-0.00545 (0.00588)	-0.00906 (0.00781)	-0.00596 (0.00571)	-0.00606 (0.00763)	0.000207 (0.00578)	-0.00184 (0.00775)	0.000120 (0.00562)	0.00214 (0.00744)
Balance difference	-0.215 (0.801)	-1.689 (1.138)	-1.064 (0.886)	-2.498** (1.239)	-1.359 (0.873)	-2.356* (1.214)	-1.503* (0.881)	-1.660 (1.238)	-1.442* (0.869)	-1.837 (1.227)
Income difference	0.137 (0.449)	0.998 (0.688)	0.617 (0.497)	1.595** (0.741)	0.610 (0.501)	1.202 (0.741)	0.821 (0.501)	0.917 (0.750)	0.697 (0.494)	0.905 (0.741)
total replacement rate difference	0.237 (0.817)	0.826 (1.134)	1.019 (0.902)	1.622 (1.226)	1.396 (0.900)	1.797 (1.230)	1.318 (0.913)	1.328 (1.262)	1.663* (0.895)	1.678 (1.241)
Difference in number of contributions	0.00658 (0.0159)	0.00488 (0.0206)	0.00618 (0.0176)	-0.00534 (0.0227)	-0.0116 (0.0174)	-0.00756 (0.0228)	-0.0105 (0.0176)	-0.00664 (0.0230)	-0.0143 (0.0173)	-0.0137 (0.0225)
Constant	0.000505 (0.0125)	0.0380 (0.0418)	0.0161 (0.0138)	0.0661 (0.0458)	0.0163 (0.0142)	0.0674 (0.0467)	0.0173 (0.0143)	0.0771 (0.0475)	0.0141 (0.0141)	0.0399 (0.0473)
Observations	3,572	1,744	3,572	1,744	3,572	1,744	3,572	1,744	3,572	1,744
R-squared	0.001	0.002	0.001	0.004	0.002	0.004	0.001	0.002	0.001	0.002

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Source: authors' calculations.

Table 6.4 – Weibull model for unemployment duration

VARIABLES	(1) Censored in december 2010	(2) Censored at 6 months
indicator of reform (1=post-reform, 0=pre-reform)	-0.0166 (0.0581)	-0.0131 (0.0712)
Age	-0.00924*** (0.00141)	-0.00161 (0.00172)
1 if woman	-0.522*** (0.0322)	-0.449*** (0.0405)
UISA Balance (US\$1000)	0.00470 (0.166)	0.0137 (0.198)
Covered wage (US\$1000)	0.0458 (0.0901)	0.0756 (0.108)
Total replacement rate	0.0849 (0.174)	0.238 (0.214)
Number of contributions	0.00142 (0.00407)	-0.00464 (0.00502)
Monthly trend	0.0163 (0.0132)	0.00545 (0.0163)
Constant	-1.694*** (0.0995)	-2.414*** (0.124)
Observations	5,943	5,943

Standard errors in parentheses
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Source: authors' calculations.

6.2.- Regression discontinuity approach

The following table summarizes the results from the linear probability models estimated on a sample of individuals with exactly 19 contributions, some of which receive 1 payment while others receive two payments.

In all the specifications, the results suggest that receiving one payment reduces the probability of extending the unemployment spell. In other words, it increases the speed at which individuals find jobs. The effect seems to be present in at least the first 4 months of the unemployment spell. The results from the bias corrected matching estimator (available upon request) were essentially the same as in table 6.5.

These results are inconsistent with those of the pre and post reform experiment and with the predictions of our simplified model. It is possible that having contributed for 19 months but being eligible for different number of payments could be related to characteristics of previous employment relationships that were not officially reported as finished by the employer.

To check this, table 6.6 summarizes the results of the instrumental variable approach where a discrete variable capturing whether an individual is above or below the 18 months cutoff point is used as an instrument for the treatment variable (1 payment instead of two payments). Three sets

of results are presented, using in each case windows of different size around the cutoff point (1 month before and after, 2 months before and after and 3 months before and after).

The results on the probability of not leaving unemployment during the first month are even stronger than the previous specification; in the base case, individual with only one payment showed 15.5 percentage points lower probability of not leaving unemployment (they find jobs at a higher rate) with respect to individuals with two payments.

It is interesting to note that in the tighter specification – only one month around the cutoff point – the effects are only statistically significant during the first two months, which is consistent with an incentive effect that occurs only while the individual is receiving benefits. The wider window specification – three months around the cutoff point – shows a persistent effect, possibly reflecting unobserved differences between individuals with histories that are further apart.

Table 6.5 – Linear probability models for duration probabilities – regression discontinuity design

VARIABLES	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	Duration > 0		Duration > 1		Duration > 2		Duration > 3		Duration > 4	
	Common support	Covariate matching with replacement	Common support	Covariate matching with replacement	Common support	Covariate matching with replacement	Common support	Covariate matching with replacement	Common support	Covariate matching with replacement
1 if one payment (0 if two payments)	-0.112*** (0.0219)	-0.112*** (0.0231)	-0.160*** (0.0237)	-0.160*** (0.0250)	-0.156*** (0.0246)	-0.153*** (0.0260)	-0.155*** (0.0245)	-0.150*** (0.0259)	-0.171*** (0.0243)	-0.166*** (0.0257)
Age	-0.000496 (0.00101)	-0.000455 (0.00104)	0.000381 (0.00108)	0.000254 (0.00110)	0.000116 (0.00108)	-5.84e-05 (0.00110)	0.00111 (0.00106)	0.000993 (0.00109)	0.000744 (0.00103)	0.000713 (0.00106)
1 if woman	0.0359* (0.0211)	0.0423* (0.0219)	0.0752*** (0.0225)	0.0851*** (0.0233)	0.111*** (0.0228)	0.123*** (0.0235)	0.117*** (0.0226)	0.126*** (0.0234)	0.111*** (0.0222)	0.118*** (0.0229)
UISA Balance (US\$1000)	-0.789** (0.383)	-0.869** (0.442)	-0.362 (0.393)	-0.353 (0.458)	0.0777 (0.379)	0.139 (0.439)	-0.159 (0.379)	-0.158 (0.431)	-0.387 (0.373)	-0.385 (0.415)
Covered wage (US\$1000)	0.333** (0.165)	0.365* (0.187)	0.173 (0.170)	0.173 (0.195)	-0.0344 (0.163)	-0.0547 (0.185)	0.0728 (0.163)	0.0738 (0.182)	0.184 (0.161)	0.185 (0.176)
Total replacement rate	0.299 (0.238)	0.316 (0.267)	0.217 (0.252)	0.225 (0.283)	0.0928 (0.250)	0.0345 (0.283)	0.228 (0.248)	0.192 (0.278)	0.337 (0.244)	0.262 (0.270)
Monthly trend	0.000657 (0.000664)	0.000667 (0.000694)	0.000585 (0.000710)	0.000571 (0.000742)	0.000251 (0.000723)	0.000341 (0.000753)	0.000592 (0.000716)	0.000827 (0.000744)	0.000466 (0.000706)	0.000605 (0.000732)
Number of severance payments	0.0188 (0.0215)	0.00666 (0.0225)	0.00401 (0.0223)	-0.00487 (0.0233)	0.0119 (0.0222)	0.00491 (0.0229)	0.0112 (0.0219)	0.00498 (0.0225)	-0.00309 (0.0212)	-0.0110 (0.0217)
Constant	0.590*** (0.118)	0.583*** (0.129)	0.489*** (0.125)	0.487*** (0.137)	0.476*** (0.125)	0.493*** (0.136)	0.294** (0.123)	0.291** (0.134)	0.229* (0.121)	0.247* (0.130)
Observations	2,234	2,133	2,234	2,133	2,234	2,133	2,234	2,133	2,234	2,133
R-squared	0.014	0.014	0.027	0.026	0.033	0.031	0.036	0.033	0.041	0.036

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Source: authors' calculations.

**Table 6.6 – Two stage least squares models for duration probabilities – regression discontinuity design
Summary of treatment effect estimates for different windows**

	Duration>0	Duration>1	Duration>2	Duration>3	Duration>4	Observations	Partial R2 First Stage
Window of 18-19 contributions	-0.153*** (0.0593)	-0.129** (0.0620)	-0.0864 (0.0618)	-0.0989 (0.0603)	-0.0719 (0.0587)	4,748	0.152
Window of 17-20 contributions	-0.468* (0.265)	-0.277 (0.270)	-0.180 (0.268)	-0.259 (0.262)	-0.149 (0.254)	9,384	0.318
Window of 16-21 contributions	-0.221** (0.110)	-0.237** (0.115)	-0.199* (0.114)	-0.236** (0.112)	-0.191* (0.109)	13,968	0.439

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Instrument for treatment effects variable = Indicator equal to 1 if the individual had more than 18 contributions at the moment of application.

Other covariates: Same as in table 6.5 plus a variable measuring the number of contributions (except for the 18-19 window results).

7.- Concluding remarks

Do savings accounts based UI systems provide better reemployment incentives than traditional UI systems? Is observed search behavior a result of substitution or liquidity effects? The answer to these and other related questions are relevant in designing optimal unemployment insurance and more generally, in designing optimal social insurance systems.

The Chilean UI system, based on a mix of self and social insurance, provides an opportunity to analyze these questions. In this paper, we take advantage of two natural experiments that front loaded the benefits that unemployed workers perceive, without changing the expected present value of total benefits. According to a stylized search theoretic model, these experiments should have no effects on the reemployment behavior of workers unless they are liquidity constrained. If so, front loaded payments provide valuable cash-on-hand that allows the worker to search less intensively. This is an efficient response, different from the negative incentive effects of providing benefits only as the worker remains unemployed (Chetty, 2006). Still, in the context of a UA based system, this liquidity effect may be confused with the traditional negative incentive effects whenever workers are either myopic or do not fully understand that the unused funds in the account will be cashed in the future.

Our estimated results are mixed. Our preferred experiment, the one that compares reemployment outcomes before and after the 2009 reform, shows that front loading the benefits is correlated with a less intense search effort. However, most of these results are not statistically significant, possibly implying both, that UA based systems are better shielded from negative incentive effects and that at the same time, workers under analysis are not restricted by liquidity constraints.

The alternative experiment provides the opposite results, however. One potential explanation for this differences could be that the two different strategies identify different objects; the reform strategy identifies the average effect of front loading at the intensive margin (increasing the importance of the first payment but essentially keeping the number of payments unchanged) for a broad group of individuals (with contributions between 12 and 31 months). The regression discontinuity strategy identifies the average effect of front loading at the extensive margin (changing the number of payments, from two to one, and greatly increasing the importance of the first payment) for a narrower group of individuals: the compliers with the instrument at the 18-19 contributions margin, i.e. the individuals for whom the 19th contributed month actually makes a difference between receiving one or two months. Future drafts will inquire into the effect at different points of the distribution of months contributed, given the cutoff points at 30, 42 and 54 months.

References

Acemoglu, D. and Shimer, R.(1999). "Productivity Gains from Unemployment Insurance," NBER Working Papers 7352, National Bureau of Economic Research, Inc.

Acevedo, G., P. Eskenazi and C.Pagés (2006), "Unemployment Insurance in Chile: A New Model of Income Support for Unemployed Workers," SP Discussion Paper 0612, The World Bank.

Berstein, S., Fajnzylber E. and Gana P. (2012), "The New Chilean Unemployment Insurance System: Combining Individual Accounts and Redistribution in an Emerging Economy", in *Reforming Severance Pay, An International Perspective*, edited by Robert Holzmann and Milan Vodopivec, The World Bank.

Bailey, M., (1978). "Some Aspects of Optimal Unemployment Insurance", *Journal of Public Economics*, 10(3), 379-402.

Card, D., Chetty R. and Weber A (2007), "Cash-On-Hand and Competing Models of Intertemporal Behavior: New Evidence from the Labor Market," *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 122(4), pages 1511-1560, November.

Chetty, R., 2008. "Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance," *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 116(2), pages 173-234, 04.

Coloma, F. (1996), "Seguro de Desempleo: Teoría, Evidencia y una Propuesta," *Cuadernos de Economía*, Vol.33, N.99, pp. 295-320.

Feldstein M., Altman, D. (2007), "Unemployment Insurance Savings Accounts," NBER Chapters, in: *Tax Policy and the Economy*, Volume 21, pages 35-64 National Bureau of Economic Research, Inc.

Gruber, J., (1997), "The Consumption Smoothing Benefit of Unemployment Insurance", *American Economic Review*, 87(1), 192-205.

Hugo A. Hopenhayn and Juan Pablo Nicolini, "Optimal Unemployment Insurance", *Journal of Political Economy*, Vol. 105, No. 2 (April 1997), pp. 412-438

Lawrence, K. and Meyer, B. (1990) "The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment," *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 41(1), pages 45-72, February.

Meyer, B. (1990) "Unemployment Insurance and Unemployment Spells," *Econometrica*, Econometric Society, vol. 58(4), pages 757-82, July.

Senbruch, K (2004), "Privatized Unemployment Insurance: Can Chile's New Unemployment Insurance Scheme Serve as a Model for Other Developing Countries?," Center for Latin American Studies Working Paper, University of California Berkeley.

Stiglitz, J. and J.Yun (2005), "Integration of Unemployment Insurance with Retirement Insurance," *Journal of Public Economics*, Vol. 89, pp. 2037-2067.

Superintendencia de Pensiones (2010), "Seguro de Cesantía en Chile", edited by Solange Berstein, Chilean Pension Supervisor, Santiago, September.

**Appendix 1 – Propensity Score specification – Logit models for the two identification strategies:
post reform v/s pre reform, 1 payment v/s two payments (19 months)**

VARIABLES	Reform strategy DV=reform	Cutoff strategy DV=1 payment (instead of two)
Age	-0.00433** (0.00217)	0.0102** (0.00516)
1 of woman	-0.0506 (0.0477)	-0.377*** (0.104)
UISA Balance (US\$1000)	0.0258 (0.251)	-2.226 (1.423)
Covered wage (US\$1000)	-0.0820 (0.135)	0.677 (0.631)
Total replacement rate	0.425* (0.249)	-3.333*** (0.940)
Contributions since last benefit	-0.00533 (0.00607)	
Month of application		0.0107*** (0.00336)
Number of severance payments		0.187* (0.111)
Constant	-0.0856 (0.143)	1.886*** (0.496)
Observations	8,286	2,321

Standard errors in parentheses
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Cheating, Luck and Government Effectiveness

Alvaro Forteza and Cecilia Noboa¹

Departamento de Economía, FCS-UdelaR

June 15, 2015

Abstract

We show that, up to a point, individuals who think that luck and connections are important determinants of individual outcomes are more likely to justify cheating on taxes than individuals who think that hard work usually brings success. This relationship is however non-monotonic, as there is a group of individuals who are very skeptical about the effectiveness of hard work for success and are less tolerant to tax evasion than moderately skeptical individuals. These findings suggest that law enforcement might not be popular among individuals who think that results are unfair –i.e. that luck and connections are what matters most. We find no evidence that state capacity matters for individuals' tolerance to tax evasion.

Keywords: Informality, tax morale

JEL: H20, H26, O17

¹ Alvaro.forteza@cienciassociales.edu.uy, Cecilia.noboa@cienciassociales.edu.uy.

Contents

1	Introduction	3
2	Data	5
2.1	Data sources.....	5
2.2	Descriptive statistics.....	7
3	Methods	9
4	Results	10
5	Concluding remarks.....	12
6	References.....	13
7	Appendix	25

1 Introduction

Individuals have different opinions regarding law compliance. Many think, or at least say when asked, that cheating on taxes, public benefits and public transport fares is never justifiable, but some individuals are more “flexible”. We show in this paper that individuals who say that success in life is more a matter of luck and connections than hard work are more likely to justify cheating. These findings suggest that policies geared to strengthening government’s enforcement capacity might lack political support among citizens who are skeptical about the returns to effort.

There is considerable evidence that the support for redistributive policies positively correlates with the belief that luck and connections is more important than hard work to succeed in life (Alesina et. al. 2001; Alesina and Angeletos, 2005b; among others). Alesina and Angeletos (2005b) present a formal model that rationalizes this stylized fact, based on the hypothesis that individuals prefer “fair” to “unfair” outcomes, where “fairness” is a measure of the distance between market outcomes and outcomes determined by effort. In their model, individuals favor redistribution to a larger extent if they believe that it is luck and connections rather than effort what drives the results.

The correlation we show in this paper between believes in luck and justification of cheating suggests a complementary channel to that in Alesina and Angeletos. The disenchanted with the market might not only support more redistribution, as Alesina and Angeletos argue, but they might also demand more tolerance to tax evasion. In other words, individuals who believe that luck determines outcomes might demand “flexibility” regarding law compliance.

We see our study as a contribution to the literature on informality. Most of the literature focusses on individuals and firms, trying to understand the reasons why they exit and/or are excluded from the formal sector (for a survey, see Perry et. al. 2007). Governments also play an important role in the explanation, since informality is considered the result of the limited ability of governments to monitor and enforce the law. This hypothesis is consistent with at least two stylized facts, namely that informality is more prevalent (i) in weak institutional environments and (ii) among small than large firms.² The idea is convincing, but it might not be the whole story. The evidence we present in this paper suggests that governments’ limited enforcement capacity might not account for all the facts regarding informality.

In a related paper (Forteza and Noboa 2014), we argue that governments might be unwilling, rather than unable, to enforce the law, if they can only commit to simple (not fully contingent) policy rules. According to this story, tolerance to informality might be a way of gaining flexibility through discretion. The evidence in the present paper provides some support to that story, as individuals are more likely to justify evasion if they think that individual effort is not conducive to success and if governments are not very effective. If these believes are correctly reflected in political support, politicians might tolerate informality.

² Assuming fixed monitoring costs, it will be inefficient to monitor small firms (Bigio et. al. 2011; Busso et. al. 2013).

In our view, if the limited enforcement capacity were the only problem, citizens would demand less rather than more tolerance to evasion in weak states. However, we see that people tend to justify cheating on taxes more in countries with less effective governments. In the story of Forteza and Noboa, this can be rationalized as a demand for flexibility. In this light, it is not surprising that weak states are not only less able but also less willing to enforce the law than strong states.

Our paper owes much to the literature on tax morale. This literature has used survey data to characterize individuals' attitudes towards tax obligations. Studying answers to questions regarding how justifiable cheating on taxes is, the literature has tried to unravel what is behind tax compliance. The idea is that the incentives provided by the risk of being caught evading and having to pay fines are not strong enough to explain the relatively high levels of compliance in most countries (see, for example, Torgler and Schaltegger, 2005).

Luttmer and Singhal (2014) provide a survey of the literature on tax morale. They review studies that analyze specific mechanisms through which tax morale may impact on tax compliance. These include: intrinsic motivation, reciprocity, peer effects and social influences, long-run cultural factors and information imperfections and deviations from utility maximization. Some studies have reported positive correlations between measures of institutional quality, trust in government, satisfaction with public services and tax morale, which is interpreted as reciprocity.

In the present paper, we complement these studies by analyzing a covariate that, to the best of our knowledge, has not yet been analyzed in the tax morale literature, namely the individuals' beliefs about the role of luck and connections in individual performance. Our hypothesis is that individuals who believe that success is more a matter of luck and connections than hard work are more likely to justify low tax compliance (weak tax morale).

Nevertheless, it should be clear by now that our motivation is different from that in the literature on tax morale. We look at individuals attitudes towards tax evasion stated in surveys as a proxy for the demand for "flexibility" or "tolerance" in the application of laws.

The theme in this paper is also related to a growing literature on political culture and development. The notion that "culture matters" is probably more extended among political scientists than economists. Inglehart, Welzel and collaborators have made a significant contribution in this regard producing the "world values surveys" (WVS). The WVS provides a comprehensive database on individuals' opinions gathered with a common methodology in almost 100 countries since 1981 (<http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>). Mostly based on this data, they have provided systematic analysis of values and beliefs across countries and time (see, for example, Inglehart and Welzel, 2005). Most of the data we use in the present paper comes from the WVS.

In recent years, economists are paying increasing attention to culture. Alesina and collaborators, among others, have devoted considerable attention to this theme (Alesina and Angeletos, 2005a and b; Alesina and Fuchs-Schündeln, 2007; Alesina and Giuliano, 2010 and 2014). We hope our paper can make a contribution to this literature as well.

After this introduction, the paper continues as follows. In section 2, we present the data. We present the econometric methodology in section 3 and our main results in section 4. The paper ends with some concluding remarks in section 5.

2 Data

2.1 Data sources

The WVS represents the main source of data for the analysis presented in this paper. This survey started gathering individuals' opinions in 1981 and has covered almost a hundred countries since then. Surveys are organized in period waves containing between four and six years depending on the wave. In each wave questions are revised and there might be some differences between countries.

The analysis presented in this paper is based on wave 6, the most recent one. It was gathered between 2010 and 2014 depending on the country, and covered 59 countries. Questions were organized under the following chapters: perception of life, environment, work, family, politics and society, religion and morale, national identity, security, science, structure of life and socio-demographics.

In order to assess different opinions regarding tax compliance we used the following question asked in the WVS (wave 6): "Please tell me for each of the following actions whether you think it can always be justified, never be justified, or something in between." The questionnaire continues with a list of actions, including: "Cheating on taxes if you have a chance". Answers are distributed in a ten point scale, where 1 is "never justifiable" and 10 is "always justifiable". Considering this question, we built a dichotomous variable (named *cheat*) that is equal to 1 if the respondent chose 2 to 10 in the ten scale index, and is equal to 0 if she chose 1.

Recoding the original into a more compact scale is common in the literature on tax morale. Torgler and Schaltegger (2005), Torgler (2006), Frey and Torgler (2007) and Streiff (2013) use a four-point scale. Alm and Torgler (2006), Doerrenberg and Peichl (2010), Heinemann (2011), Daude (2012), Halla (2012), and Gerstenblüth et. al. (2012) use a two-point scale. Most of these two-point scales take the value 1 when cheating on taxes is "never justified" and 0 otherwise. Alm and Torgler (2006) and Daude (2012) report results with the two-point scale, but mention that they obtain similar results with the four- and the original ten-point scales. Halla (2012) creates a binary variable equal to one if the respondent answered between 6 and 10 to the WVS questionnaire, and zero otherwise. Halla's choice of the threshold is dictated by the aim of matching the WVS and the American General Social Survey questions on tax morale. Gerstenblüth et. al. built a binary variable where 1 stands for "never justify" and the following category, and 0 otherwise, in order to obtain a balanced frequency of observations.

It should be noted that, as Alm and Torgler (2006, p. 230) mention, "we recognize that single-item measures in cross-cultural comparison should be treated with some caution". Governments with quite different characteristics could imply that people are more or less likely to justify cheating on taxes beforehand (for example, if taxes are financing a dictatorship people may be more likely to justify cheating than in a democracy).

In order to assess views on how important luck is on success we used the following question in the WVS (wave 6): “Now I'd like you to tell me your views on various issues. How would you place your views on this scale? 1 means you agree completely with the statement on the left; 10 means you agree completely with the statement on the right; and if your views fall somewhere in between, you can choose any number in between”. The statement on the left is “In the long run, hard work usually brings a better life”, and the statement on the right is “Hard work doesn't generally bring success - it's more a matter of luck and connections”. We used the WVS ten-point scale for this variable, and we named it *luck*.

Following the Tax Morale literature, we include several controls regarding demographics, marital status, education, social class, and religiosity (see Frey 2007, among others). We also control for country's per capita GDP at purchasing power parity (obtained from the April 2015 edition of the International Monetary Fund's World Economic Outlook database).

Regarding demographics and marital status, we include dummies for several age groups, sex, and marital status.

The WVS (wave 6) inquires about education with the following question: “What is the highest educational level that you have attained?” Answers run in a nine scale index, where the highest value corresponds to “University-level education, with degree” and the lowest corresponds to “No formal education”. We use the original nine-point index.

Regarding social class, individuals are asked the following: “People sometimes describe themselves as belonging to the working class, the middle class, or the upper or lower class. Would you describe yourself as belonging to the upper class, upper middle class, lower middle class, working class or lower class?” Answers are distributed in a five-point scale, where the upper class takes the value 1 and the lower class takes the value 5. We recoded this variable to make higher values represent higher social class.

As for church attendance, individuals could choose to answer in an eight-point scale in which 1 stands for “more than once a week” and 8 for “never, practically never”. We recoded this variable to make lower values represent less frequent attendance to church.

All WVS data was weighted to take into account national populations characteristics and in order to make every countries' sample size equal (we plan to explore the influence of working with population weighted data in the future).

Regarding government effectiveness, we use an indicator constructed by the World Bank's Worldwide Governance Indicators (WGI) project. This project reports indicators on 215 countries from 1996 through 2013. Six dimensions of governance are measured in the WGI: voice and accountability; political stability and absence of violence; government effectiveness; regulatory quality; rule of law; and control of corruption. As Kaufmann et. al. (2009, p. 4) explain, these indicators are constructed “based exclusively on subjective or perceptions based data on governance reflecting the views of a diverse range of informed stakeholders, including tens of thousands of household and firm survey respondents, as well as thousands of experts working for the private sector, NGOs, and public sector agencies”. Our government effectiveness variable (*ge*) is the “government effectiveness estimate” in the WGI project. This

indicator aims at “capturing perceptions of the quality of public services, the quality of the civil service and the degree of its independence from political pressures, the quality of policy formulation and implementation, and the credibility of the government's commitment to such policies” (Kaufmann et.al. 2009, p. 6). The indicator is defined as a continuous variable ranging from -2.5 to 2.5, and higher scores correspond to higher governance effectiveness.

Wave 6 of the WVS has 59 countries, but we could not include all of them because of data availability issues. We could cover only 51 countries when we included all the covariates we wanted to control for and 53 when we dropped some controls that do not seem to impact on our results (more on this in section 4 below).

2.2 Descriptive statistics

The response to the question about justifiability of cheating on taxes varies greatly across individuals and countries. To have a sense of the between countries heterogeneity we computed the proportion of individuals whose answers lie at or below each point of the ten-point scale country by country. Using these proportions, we estimated empirical cumulative distribution functions (CDF) for the 55 countries for which we have this information. The CDF gives a measure of the country intolerance to evasion: the higher the CDF the lower the proportion of individuals willing to justify cheating on taxes at the given tolerance point or above. Conversely, $1 - CDF$ is a measure of country tolerance to tax evasion.

As it is apparent from figure 1, the between countries heterogeneity is particularly large at the bottom of the ten-point scale. The proportion of respondents saying that cheating on taxes is never justifiable, $F(cheat = 1)$, ranges from a minimum of 23 percent in India to a maximum of 87 percent in Japan. The cross country heterogeneity is smaller at other points in the scale.

Insert figure 1 about here

There is also considerable heterogeneity between WB regions and country income groups (figures 2 and 3).³ Part of the country differences naturally average out when we look at groups of countries, but some remain. South Asia is the region that justifies cheating to a larger extent in most of the scale. Only at points 8 and 9 in the ten-point scale, the empirical CDF of South Asia lies above the CDF of other regions. Unexpectedly, Latin America and the Caribbean is the region with the lowest declared tolerance to tax evasion, close to and below that of North America (composed only by the United States in our sample).

Insert figures 2 and 3 about here

Tolerance to tax evasion is lower in high than in upper-middle and in upper- than in lower-middle income countries (figure 3). This ranking remains the same irrespective of the tolerance threshold we consider. In turn, the CDF of low-income countries lies below the other three at the lowest point in the ten-point scale (cheating on taxes is “never justifiable”) but crosses the other CDFs at higher points. Hence low-income countries are more tolerant to tax evasion than

³ Notice however that the countries included in the WVS are not necessarily fully representative of each region. See notes in tables 1 and 2.

the other three groups if we assess tolerance using the most extreme threshold (“never justifiable”) but less tolerant than middle income countries if any other threshold is used.

In most regions and country-income groups, at least half of the population says that cheating on taxes is never justifiable (the median of the variable is equal to 1, see table 1). The exceptions are South Asia and Sub-Saharan Africa and the group of low income countries, but even there at least half of the population chooses one of the two lowest points in the ten-point scale when asked about justifiability of cheating on taxes. The mean score lies between a minimum of 1.87 in Latin America and the Caribbean and a maximum of 2.90 in South Asia. In all regions and income groups the mean is well above the median, indicating that the distributions are skewed to the right.

Insert table 1 about here

All in all, this analysis shows that most of the heterogeneity regarding tolerance to tax evasion takes place at the lowest threshold. Therefore a binary variable that separates those who are totally intolerant to evasion from all the others looks as an appropriate simple indicator of tolerance to evasion. The last column in table 1 reports the frequencies of this variable across regions and country-income groups. This measure of tolerance to evasion ranges from a minimum of 30 percent in the Americas to a maximum of 55 percent in South Asia. The indicator is monotone in country income, ranging from a minimum of 34 percent in high-income countries to a maximum of 58 percent in low-income countries.

The covariate in the WVS we are most interested in is individuals’ opinions about the importance of luck and connections for individual success. Table 2 summarizes the distribution of the original ten-point scale and the proportion of individuals choosing points 2 and above. The mean score in the ten-point scale ranges from a minimum of 3.3 in the Middle East & North Africa to a maximum of 4.6 in Europe & Central Asia.⁴ The median score ranges from a minimum of 2 in the Middle East and North Africa to a maximum of 4 in Asia, Europe, Latin America and South Asia. The distributions are skewed to the right. The proportion of individuals who chose point 2 and above –i.e. those who did not choose that “in the long run, hard work usually brings a better life” – ranges from a minimum of 58 percent in the Middle East & North Africa to a maximum of 80 percent in Europe & Central Asia.

Insert table 2 about here

The propensity to attribute success to luck and connections is roughly increasing in country’s income (see lower panel in table 2). The mean score ranges from 3.68 in lower-middle to 4.43 in high income countries. The proportion of respondents choosing 2 and above in the ten-point scale ranges from 64 percent in lower-middle to 82 percent in high-income countries. The

⁴ These figures should be taken with care and only as a first approximation, because some regions are probably not well represented in this sample. In particular, west Europe is represented by only three out of seventeen countries included in the WB region “Europe & Central Asia”. Since all countries are given the same weight in this analysis, west European countries weight only 3/17 in that region. At the moment of writing this paper, we have not been able to safely merge the WVS with the European Values Survey.

sample contains only two low-income countries, Rwanda and Zimbabwe, with a group mean score that lies between those of the upper and lower middle income countries.

As a preparation for the more formal econometric analysis in the following sections, it is useful to explore the covariation of tolerance to tax evasion and the propensity to attribute success to luck and connections. In figure 4, we present the proportion of individuals choosing 2 and above in the ten-point scale for justification of tax evasion computed by category of response to the question regarding importance of luck and connections for success. The dots are the observed frequencies and the continuous line is the predicted probability from a probit model of tolerance in luck and luck squared. The graph suggests that the tolerance to tax evasion is a non-monotone function of the importance attributed to luck and connections. Tolerance to tax evasion initially rises with importance of luck, increasing from about 0.27 to about 0.50 as importance of luck changes from 1 to 6. Then, for higher points in the importance of luck scale, tolerance to evasion diminishes with importance attributed to luck, dropping to about 0.33.

Insert figure 4 about here

We replicated this analysis for different subgroups of observations and got basically the same pattern. The inverted U curve is present in many individual countries, and in both sexes. Hence we include the importance of luck squared in our regressions.

We are also interested in studying the effect of state capacity on tolerance to law non-compliance. Figure 5 shows countries mean justification of cheating on taxes by country's government effectiveness. The figure suggests a negative albeit not very strong correlation.

3 Methods

We analyze the effect of (i) importance of luck and connections (*luck*) and (ii) government effectiveness (*ge*) on tolerance to tax evasion (*cheat*). We include several controls regarding demographics, marital status, education, social class, and religiosity.

We specified a two-level logistic model in which individuals (subindex *i*) are the level 1 and countries (subindex *j*) are the level 2. The level 1 model is specified as follows:

$$\text{logit}\{Pr(\text{cheat}_{ij} = 1 | \text{luck}_{ij}, \text{ge}_j, z_{ij})\} = \eta_{1j} + \eta_{2j}\text{luck}_{ij} + \eta_{3j}\text{luck}_{ij}^2 + \eta_4'z_{ij}$$

Where z_{ij} is a vector of controls.

The level 2 model includes government effectiveness impacting on the intercept and the slope of *luck*, plus a random intercept. The corresponding equations are:

$$\begin{aligned}\eta_{1j} &= \gamma_{11} + \gamma_{12}\text{ge}_j + \zeta_{1j} \\ \eta_{2j} &= \gamma_{21} + \gamma_{22}\text{ge}_j \\ \eta_{3j} &= \gamma_{31} + \gamma_{32}\text{ge}_j\end{aligned}$$

Where ζ_{1j} stands for the random intercept.⁵

We substitute the level 2 into the level 1 equation to get a reduced form model:

$$\begin{aligned} \text{logit}\{Pr(\text{cheat}_{ij} = 1 | \text{luck}_{ij}, \text{ge}_j, z_{ij})\} \\ = \beta_0 + \beta_1 \text{luck}_{ij} + \beta_2 \text{luck}_{ij}^2 + \beta_3 \text{ge}_j + \beta_4 \text{ge}_j \times \text{luck}_{ij} + \beta_5 \text{ge}_j \\ \times \text{luck}_{ij}^2 + \beta_6' z_{ij} + \zeta_{1j} \end{aligned} \quad (1)$$

where $\beta_0 = \gamma_{11}; \beta_1 = \gamma_{21}; \beta_2 = \gamma_{31}; \beta_3 = \gamma_{12}; \beta_4 = \gamma_{22}; \beta_5 = \gamma_{32}; \beta_6 = \eta_4$.

ge_j is allowed to impact on both, the intercept and the slope. Individuals may think that cheating on taxes is less justifiable if the government is effective than if it is not. In turn, the (expected positive) impact of luck_{ij} on cheat_{ij} might be ameliorated if the government is effective, because social programs could compensate the unlucky. In other words, if the government is sufficiently effective, those who think that hard work does not bring success could still refrain from justifying cheating and rather support larger social programs (the Alesina-Angeletos channel).

We used `gllamm` in STATA to take due care of the particular structure of errors and used an adaptive quadrature with eight integration points for each individual effect.⁶

The residual between-countries heterogeneity can be computed in the random intercept model as:

$$\rho = \frac{\text{Var}(\zeta_{1j})}{\text{Var}(\zeta_{1j}) + \pi^2/3}$$

ρ measures the proportion of the residuals variance that is due to the variance of the random intercept.

4 Results

The main results are summarized in table 3. In the first column, we present results for a model with all the controls. We dropped the control for religiosity (*church*) in the second column, after observing that this control made us lose two countries and more than two thousand observations. In the third column we also dropped the control for education to gain more than four thousand observations. We ended up with a sample of 53 countries and 72,262 responses. We run our main regressions, columns (3) to (5), on this sample.

In column (3) we present the results of a model that includes government effectiveness and GDP. We include only GDP in column (4) and only government effectiveness in column (5). We are interested in the effect of state capacity on tolerance to evasion, and use these two variables as proxies and controls at the same time.

⁵ We also made attempts at estimating the model with random slopes for luck_{ij} and luck_{ij}^2 , but the model did not converge.

⁶ See Rabe-Hesketh and Skrondal (2012) for a detailed explanation of `gllamm` in STATA.

Insert table 3 about here

In all the regressions the coefficient of *luck* is positive and the coefficient of *luck*² is negative, both significant at 1 percent. These coefficients change little across regressions. The coefficients of the interactions of *luck* with either government effectiveness or GDP are not significantly different from zero. Therefore, we computed the predicted effect of *luck* on the odds of tolerance to evasion (the odds ratios) as follows:

$$OR(a, b) = \frac{\text{odds}(\text{cheat} | \text{luck} = a)}{\text{odds}(\text{cheat} | \text{luck} = b)} = (\exp(\beta_1))^{a-b} (\exp(\beta_2))^{a^2-b^2}$$

In table 4, we present the odds ratios for several values of *luck*.

Insert table 4 about here

The odds of tolerance to evasion is estimated to be 1.45 times as high for individuals who chose 2 as for those who chose 1 in the question about the importance of luck and connections for success. The odds ratio is 1.93, if the answers to the question about luck are 3 and 1, and it reaches a maximum of 2.80 if the answers are 6 and 1. Therefore, the probability that someone justifies cheating on taxes over the probability that he never justifies cheating on taxes multiplies by almost 3 if he picked 6 rather than 1 in the ten-point scale of the question about the importance of luck and connections for success. The probability of justifying cheating on taxes falls for values of *luck* above 6, but still the estimated odds of justifying cheating on taxes is 1.47 as large for someone who chose 10 as for someone who chose 1 in the luck scale.

State capacity measured either with the WGI government effectiveness index or per capita GDP at PPP does not have an effect on the probability of justifying cheating on taxes, according to the regressions in table 3. These variables have no statistically significant effect on either the intercept or the slopes of the level 1 model.

The results for the controls are mostly in line with what it has been reported in the literature (see in particular, Frey 2007). A few comments may nevertheless be useful, because the sample, the set of controls and the econometric models vary between studies.

Social class presents a positive coefficient, significant at 1 percent, and robust across different specifications. Moving from one auto-identified social class to the next causes a five percent increase in the odds of justifying cheating. The odds ratio climbs to 1.23 (= 1.054⁴) if we compare the lowest with the highest social class in the five-point scale used in the WVS.

The residual between-countries heterogeneity is in the order of 10 percent. Hence only about 10 percent of total residual heterogeneity is due to the variance of the random intercepts.

5 Concluding remarks

We find that individuals who think that luck and connections rather than effort determine success are more likely to justify cheating on taxes than individuals who claim it is their own effort what matters most. The odds of justifying cheating is estimated to be almost three times as high for individuals who chose 6 as for individuals who chose 1 in the ten-point scale used to measure the importance individuals ascribe to luck and connections for success.

However, the belief that luck is important for success seems to have a non-monotone effect on tolerance to tax evasion. For levels of belief in luck below 6 in the ten-point scale, tolerance to tax evasion increases with the belief that luck is important for success. But beyond that point, individuals who ascribe more importance to luck are less tolerant to tax evasion.

At this point, we have no explanation for this non-monotone relationship. Our initial hypothesis was that the belief that luck determines outcomes would induce individuals to justify cheating on taxes. So we expected a monotone increasing relationship between these two variables. The data however shows otherwise. While the increasing relationship is present in the data and valid for about 70 percent of the respondents (those who chose 5 and below in the luck question), there is a minority, but still important group of individuals, who think that luck is very important and are nevertheless relatively less willing to tolerate tax evasion.

We would expect that individuals who tend to justify cheating on taxes also tend to prefer that the government is tolerant with evasion. Therefore, our findings suggest that, up to a point, the belief that success is determined by luck and connections spurs citizens' demands for government tolerance with tax evasion.

We find no support for the hypothesis that government effectiveness matters in this regard. Neither the World Bank indicator of government effectiveness or GDP per capita at PPP contribute to explain individuals' justification of cheating on taxes. Hence, we could not find evidence in this data that citizens in countries with more effective governments are less willing to tolerate tax evasion than citizens in countries in which governments are less effective.

We have analyzed individuals' justification of cheating on taxes, but our story is not mainly about tax morale. We used this variable as a proxy for citizens' demand for government tolerance or "flexibility". In our story, individuals demand tolerance when they think outcomes are determined by luck and connections, i.e. unfair. We see our results as complementary to Alesina and Angeletos (2005b), who have argued that individuals demand larger social programs when they think outcomes are not fair.

6 References

- Alesina, Alberto; Glaeser, Edward L. and Sacerdote, Bruce. , 2001. "Why Doesn't the United States Have a European-Style Welfare State?" *Brookings Papers on Economic Activity*, (2), pp. 187-254.
- Alesina, Alberto and George-Marios Angeletos. 2005a. "Corruption, Inequality and Fairness." *Journal of Monetary Economics*, 52, 1227-44.
- _____. 2005b. "Fairness and Redistribution." *American Economic Review*, 95(4), 960-80.
- Alesina, A. and N. Fuchs-Schündeln (2007). "Goodbye Lenin (or Not?): The Effect of Communism on People." *American Economic Review* 97(4): 1507-1528.
- Alesina, A. and Giuliano (2010). *Preferences for Redistribution*. *Handbook of Social Economics*. J. Benhabib, M. Jackson and A. Bisin, North Holland.
- Alesina, A. and P. Giuliano (2014). *Culture and Institutions*, Bocconi, Harvard, UCLA
- Alm, J. and B. Torgler (2006). "Culture differences and tax morale in the United States and in Europe" *Journal of Economic Psychology* 27: 224–246.
- Bigio, Saki and Eduardo Zilberman. 2011. "Optimal self-employment income tax enforcement." *Journal of Public Economics* 95 (9-10):1021–1035.
- Busso, M., A. Neumeyer and M. Spector (2012). *Skills, Informality and the Size Distribution of Firms*, IADB and UTDT.
- Daude, C., H. Gutiérrez and A. Melguizo (2012). *What Drives Tax Morale?* Working Paper No. 315. OECD Development Center.
- Doerrenberg, P. and A. Peich (2010). *Progressive Taxation and Tax Morale*. Discussion Paper No. 5378, The Institute for the Study of Labor (IZA).
- Forteza, A. and C. Noboa (2014). "Discretion Rather than Simple Rules. The Case of Social Protection". Documento de Trabajo 8/2014, Departamento de Economía, FCS-UDELAR.
- Frey, B. S. and B. Torgler (2007). "Tax morale and conditional cooperation." *Journal of Comparative Economics* 35: 136-159.
- Gerstenblüth, M., M. Rossi, N. Melgar and J. Pagano (2012). "How do inequality affect tax morale in Latin America and Caribbean?" *Revista de Economía del Rosario* 15(2): 123 - 135
- Halla, M. (2012). "Tax Morale and Compliance Behavior: First Evidence on a Causal Link." *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 12(1): Article 13.
- Inglehart, R. and C. Welzel (2005). *Modernization, Cultural Change, and Democracy. The Human Development Sequence*. Cambridge University Press.

Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi (2009). "Governance Matters VII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008". Policy Research Working Paper 4978, The World Bank.

Luttmer, E. and M. Singhal (2014). Tax Morale. National Bureau of Economic Research Working Paper.

Perry, G., et al. (2007). Informality, Exit and Exclusion. Washington DC, The World Bank.

Rabe-Hesketh, S. and A. Skrondal (2012). Multilevel and Longitudinal Modeling Using Stata. Third Edition. Stata Press.

Streiff, S. (2013). "The effect of German Reunification on Tax Morale & the Influence of Preferences for Income Equality and Government Responsibility." *The Public Purpose* XI: 115-141.

Torgler, B. and C. A. Schaltegger (2005). Tax Morale and Fiscal Policy. CREMA Working Paper Series, CREMA.

Torgler, B. (2006). "The importance of faith: Tax morale and religiosity." *Journal of Economic Behaviour & Organization* 61: 81-109.

Tables and figures

Table 1: Tolerance to tax evasion, descriptive statistics

	Number of countries	10-point scale (1)				2-point scale (2)
		Mean score	Median score	10 th perc.	90 th perc.	Mean score (probability of 1)
Regions (3)						
East Asia & Pacific	11	2.13	1	1	5	0.37
Europe & Central Asia	17	2.15	1	1	5	0.37
Latin America & Caribbean	9	1.87	1	1	4	0.30
Middle East & North Africa	10	2.31	1	1	6	0.39
North America	1	1.91	1	1	5	0.30
South Asia	2	2.90	2	1	7	0.55
Sub-Saharan Africa	5	2.46	2	1	6	0.52
Income groups (4)						
High income	20	1.98	1	1	5	0.34
Upper middle income	20	2.23	1	1	5	0.37
Lower middle income	13	2.40	1	1	6	0.43
Low income	2	2.27	2	1	5	0.58
<p>(1) Justifiable cheating on taxes, 10-point scale: 1 "Never justifiable" - 10 "Always justifiable".</p> <p>(2) Justifiable cheating on taxes, 2-point scale: 0 "Never justifiable" - 1 Otherwise.</p> <p>(3) Countries by region (World Bank classification): <u>East Asia & Pacific</u>: Australia, China, Hong Kong, Japan, Malaysia, New Zealand, Philippines, Singapore, South Korea, Taiwan and Thailand. <u>Europe & Central Asia</u>: Armenia, Azerbaijan, Belarus, Cyprus, Estonia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Netherlands, Poland, Romania, Russia, Slovenia, Spain, Sweden, Turkey, Ukraine and Uzbekistan. <u>Latin America & Caribbean</u>: Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Mexico, Peru, Trinidad and Tobago, and Uruguay. <u>Middle East & North Africa</u>: Egypt, Iraq, Jordan, Kuwait, Lebanon, Libya, Morocco, Palestine, Tunisia and Yemen. <u>North America</u>: United States. <u>South Asia</u>: India and Pakistan. <u>Sub-Saharan Africa</u>: Ghana, Nigeria, Rwanda, South Africa and Zimbabwe.</p> <p>(4) Countries by income group (World Bank classification): <u>High income</u>: Australia, Chile, Cyprus, Estonia, Hong Kong, Japan, Kuwait, Netherlands, New Zealand, Poland, Russia, Singapore, Slovenia, South Korea, Spain, Sweden, Taiwan, Trinidad and Tobago, United States and Uruguay. <u>Upper middle income</u>: Argentina, Azerbaijan, Belarus, Brazil, China, Colombia, Ecuador, Iraq, Jordan, Kazakhstan, Lebanon, Libya, Malaysia, Mexico, Peru, Romania, South Africa, Thailand, Tunisia and Turkey. <u>Lower middle income</u>: Armenia, Egypt, Ghana, India, Kyrgyzstan, Morocco, Nigeria, Pakistan, Palestine, Philippines, Ukraine, Uzbekistan and Yemen. <u>Low income</u>: Rwanda and Zimbabwe.</p> <p>Data is not weighted by the population of each country (all countries have the same weight).</p> <p>Source: Own computations based on WVS.</p>						

Table 2: Importance of luck and connections in success, descriptive statistics

	Number of countries	10-point scale (1)				2-point scale (2)
		Mean score	Median score	10 th perc.	90 th perc.	Mean score (probability of 1)
Regions (3)						
East Asia & Pacific	11	4.04	4	1	8	0.79
Europe & Central Asia	17	4.60	4	1	9	0.80
Latin America & Caribbean	9	4.10	4	1	9	0.71
Middle East & North Africa	10	3.33	2	1	8	0.58
North America	1	3.83	3	1	8	0.79
South Asia	2	4.59	4	1	9	0.76
Sub-Saharan Africa	5	3.93	3	1	8	0.75
Income groups (4)						
High income	20	4.43	4	1	8	0.82
Upper middle income	20	4.09	4	1	9	0.71
Lower middle income	13	3.68	3	1	8	0.64
Low income	2	3.79	3	1	8	0.75
<p>(1) Importance of luck for success, 10-point scale: 1 "In the long run, hard work usually brings a better life" - 10 "Hard work doesn't generally bring success - it's more a matter of luck and connections".</p> <p>(2) Importance of luck for success, 2-point scale: 0 "In the long run, hard work usually brings a better life" - 1 Otherwise.</p> <p>(3) Countries by region (World Bank classification): <u>East Asia & Pacific</u>: Australia, China, Hong Kong, Japan, Malaysia, New Zealand, Philippines, Singapore, South Korea, Taiwan and Thailand. <u>Europe & Central Asia</u>: Armenia, Azerbaijan, Belarus, Cyprus, Estonia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Netherlands, Poland, Romania, Russia, Slovenia, Spain, Sweden, Turkey, Ukraine and Uzbekistan. <u>Latin America & Caribbean</u>: Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Mexico, Peru, Trinidad and Tobago, and Uruguay. <u>Middle East & North Africa</u>: Egypt, Iraq, Jordan, Kuwait, Lebanon, Libya, Morocco, Palestine, Tunisia and Yemen. <u>North America</u>: United States. <u>South Asia</u>: India and Pakistan. <u>Sub-Saharan Africa</u>: Ghana, Nigeria, Rwanda, South Africa and Zimbabwe.</p> <p>(4) Countries by income group (World Bank classification): <u>High income</u>: Australia, Chile, Cyprus, Estonia, Hong Kong, Japan, Kuwait, Netherlands, New Zealand, Poland, Russia, Singapore, Slovenia, South Korea, Spain, Sweden, Taiwan, Trinidad and Tobago, United States and Uruguay. <u>Upper middle income</u>: Argentina, Azerbaijan, Belarus, Brazil, China, Colombia, Ecuador, Iraq, Jordan, Kazakhstan, Lebanon, Libya, Malaysia, Mexico, Peru, Romania, South Africa, Thailand, Tunisia and Turkey. <u>Lower middle income</u>: Armenia, Egypt, Ghana, India, Kyrgyzstan, Morocco, Nigeria, Pakistan, Palestine, Philippines, Ukraine, Uzbekistan and Yemen. <u>Low income</u>: Rwanda and Zimbabwe.</p> <p>Source: Own computations based on WVS.</p>						

Table 3: Two-level logit models for tolerance to tax evasion (0 = “never justifiable”, 1 = otherwise). Random intercept. Odds ratios.

Covariates (a)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>luck</i>	1.698***	1.623***	1.635***	1.686***	1.677***
	-0.148	-0.116	-0.119	-0.103	-0.0616
<i>luck</i> ²	0.957***	0.961***	0.960***	0.957***	0.957***
	-0.007	-0.006	-0.006	-0.005	-0.003
<i>government effectiveness (ge)</i>	0.927	0.958	0.914		0.892
	-0.153	-0.101	-0.118		-0.100
<i>gdp</i>	1.000	1.000	1.000	1.000	
	0.000	0.000	0.000	0.000	
<i>ge × luck</i>	1.002	0.959	0.953		0.970
	-0.064	-0.051	-0.053		-0.033
<i>ge × luck</i> ²	1.001	1.004	1.005		1.003
	-0.006	-0.005	-0.005		-0.003
<i>gdp × luck</i>	1.000	1.000	1.000	1.000	
	0.000	0.000	0.000	0.000	
<i>ge × luck</i> ²	1.000	1.000	1.000	1.000	
	0.000	0.000	0.000	0.000	
<i>sclass</i>	1.062***	1.061***	1.054***	1.054***	1.055***
	-0.020	-0.019	-0.018	-0.017	-0.018
<i>woman</i>	0.846***	0.847***	0.859***	0.858***	0.859***
	-0.031	-0.031	-0.033	-0.033	-0.033
<i>education</i>	0.986**	0.985**			
	-0.007	-0.007			
<i>church</i>	0.976**				
	-0.010				

Continues on next page

Covariates (a)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>constant</i>	0.292***	0.278***	0.235***	0.241***	0.226***
	-0.072	-0.051	-0.048	-0.045	-0.028
Number of units					
Level 1 (individuals)	66,013	68,127	72,262	72,262	72,262
Level 2 (countries)	51	53	53	53	53
seEform in parentheses					
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1					
Variances and covariances of random effects					
<i>country</i>	0.338	0.348	0.357	0.376	0.359
<i>rho</i>	0.093	0.096	0.098	0.102	0.098

(a) Covariates relative to age groups, marital status and employment status were omitted from the table. We present a complete table in the Appendix.
Source: Own computations based on WVS and the World Bank.

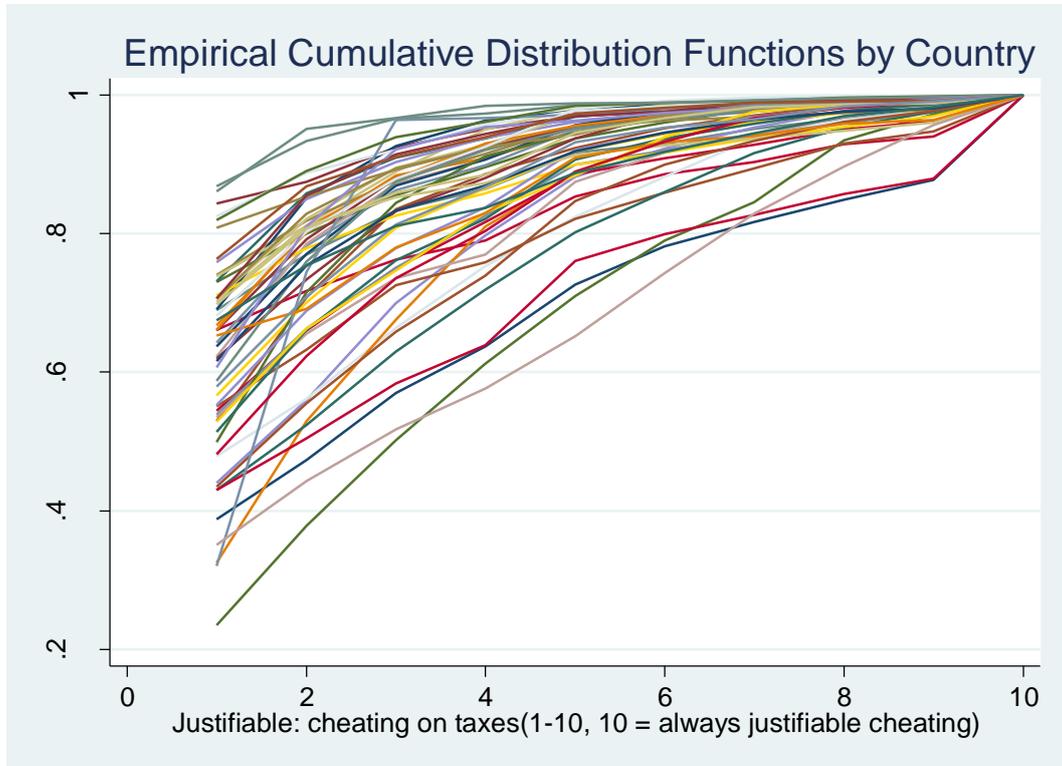
Table 4: Odds ratios of tolerance to tax evasion conditional on importance of luck and connections.

<i>luck = a</i>	<i>luck = b</i>		
	1	2	3
1	1.00		
2	1.45	1.00	
3	1.93	1.33	1.00
4	2.37	1.64	1.23
5	2.68	1.85	1.39
6	2.80	1.94	1.45
7	2.69	1.86	1.40
8	2.39	1.65	1.24
9	1.95	1.35	1.01
10	1.47	1.01	0.76

$OR(a, b) = odds(cheat|luck = a)/odds(cheat|luck = b)$

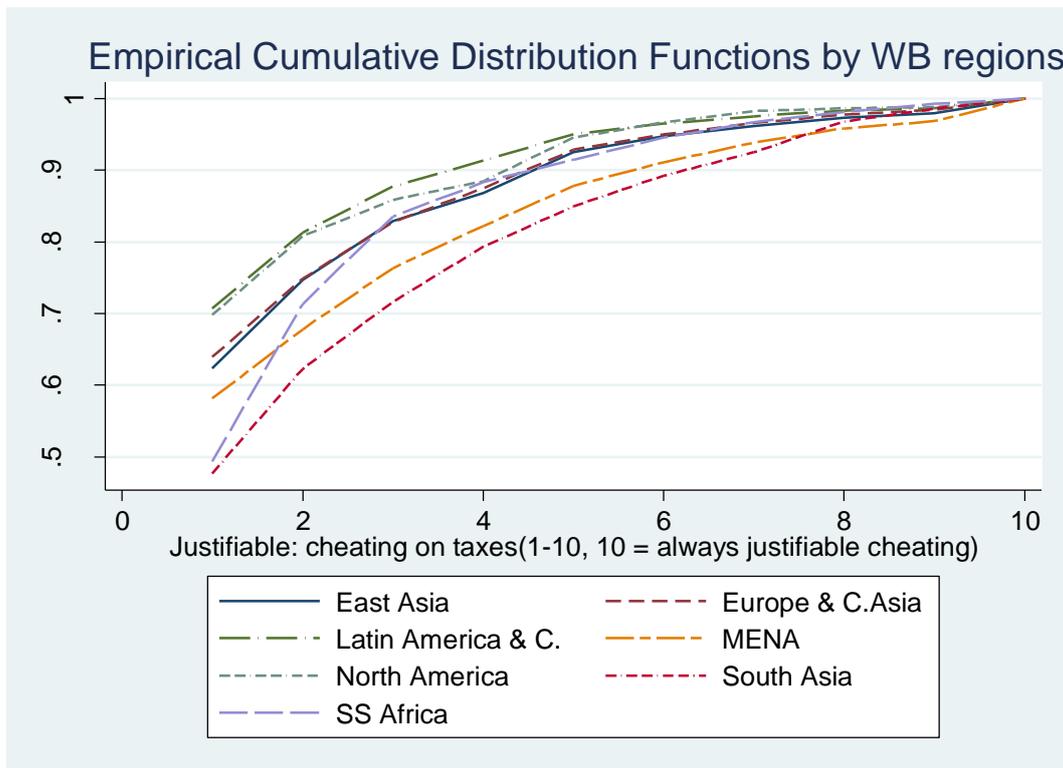
Source: own computations based on table 3, column (3).

Figure 1: Tolerance to tax evasion: empirical cumulative distribution functions by country.



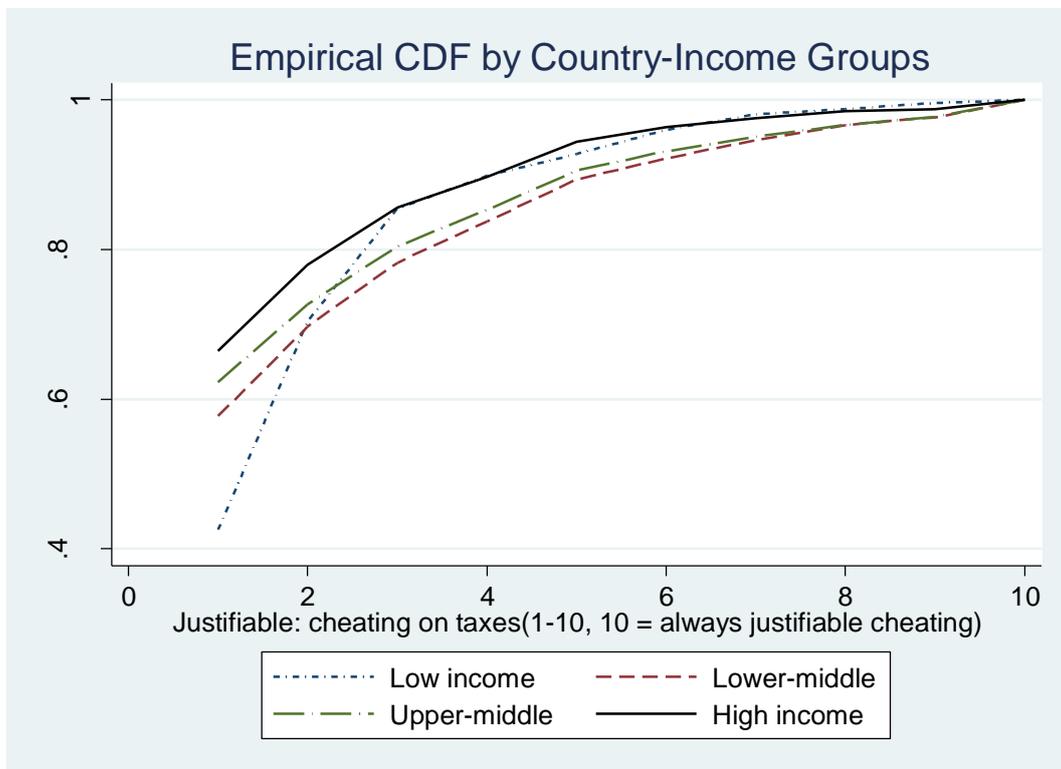
Source: Own computations based on WVS.

Figure 2: Tolerance to tax evasion: empirical cumulative distribution functions by WB regions



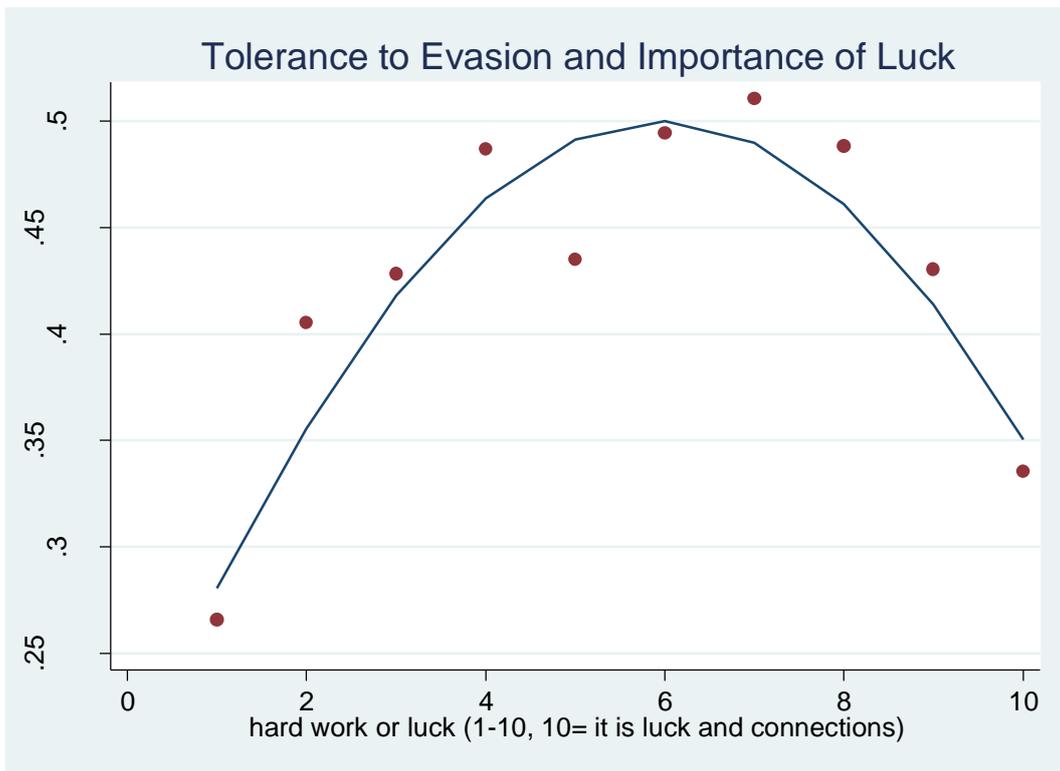
Source: Own computations based on WVS.

Figure 3: Tolerance to tax evasion: empirical cumulative distribution functions by WB country-income group



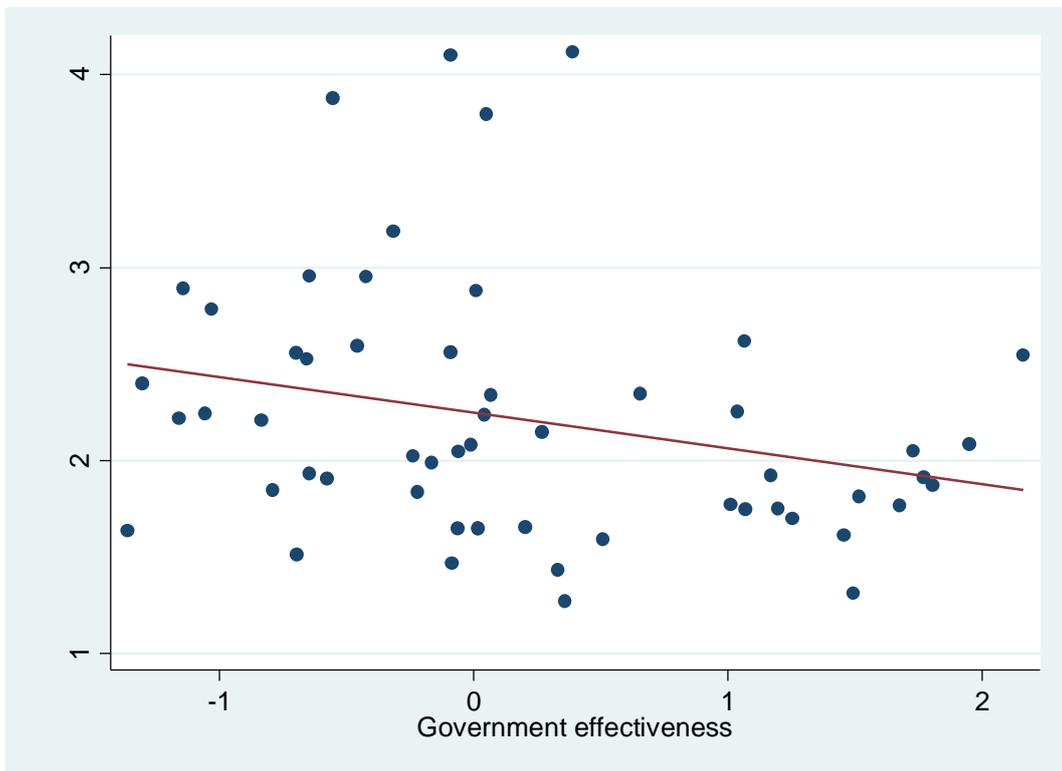
Source: Own computations based on WVS.

Figure 4:



Source: Own computations based on WVS.

Figure 5: Tolerance to Evasion and Government Effectiveness



Source: Own computations based on WVS and WGI.

7 Appendix

Table A1: Two-level logit models for tolerance to tax evasion (0 = “never justifiable”, 1 = otherwise). Random intercept. Odds ratios.

Covariates	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>luck</i>	1.698***	1.623***	1.635***	1.686***	1.677***
	-0.148	-0.116	-0.119	-0.103	-0.062
<i>luck*luck</i>	0.957***	0.961***	0.960***	0.957***	0.957***
	-0.007	-0.006	-0.006	-0.005	-0.003
<i>ge</i>	0.927	0.958	0.914		0.892
	-0.153	-0.101	-0.118		-0.100
<i>gdp</i>	1.000	1.000	1.000	1.000	
	0.000	0.000	0.000	0.000	
<i>ge*luck</i>	1.002	0.959	0.953		0.970
	-0.064	-0.051	-0.053		-0.033
<i>ge*(luck*luck)</i>	1.001	1.004	1.005		1.003
	-0.006	-0.005	-0.005		-0.003
<i>gdp*luck</i>	1.000	1.000	1.000	1.000	
	0.000	0.000	0.000	0.000	
<i>gdp*(luck*luck)</i>	1.000	1.000	1.000	1.000	
	0.000	0.000	0.000	0.000	
<i>sclass</i>	1.062***	1.061***	1.054***	1.054***	1.055***
	-0.020	-0.019	-0.018	-0.017	-0.018
<i>woman</i>	0.846***	0.847***	0.859***	0.858***	0.859***
	-0.031	-0.031	-0.033	-0.033	-0.033

Continues on next page

Covariates	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>age30_39</i>	0.884***	0.885***	0.884***	0.884***	0.884***
	-0.029	-0.028	-0.029	-0.029	-0.029
<i>age40_49</i>	0.830***	0.822***	0.817***	0.817***	0.817***
	-0.034	-0.032	-0.032	-0.032	-0.032
<i>age50_59</i>	0.718***	0.715***	0.728***	0.728***	0.728***
	-0.032	-0.031	-0.031	-0.031	-0.031
<i>age60_69</i>	0.634***	0.632***	0.654***	0.653***	0.654***
	-0.036	-0.035	-0.036	-0.036	-0.036
<i>age70_</i>	0.537***	0.534***	0.564***	0.563***	0.564***
	-0.043	-0.044	-0.044	-0.044	-0.044
<i>divorced</i>	1.109**	1.136***	1.124**	1.126**	1.125**
	-0.055	-0.056	-0.055	-0.055	-0.055
<i>separated</i>	1.198**	1.197***	1.222***	1.223***	1.222***
	-0.088	-0.080	-0.083	-0.083	-0.083
<i>widowed</i>	1.109*	1.116*	1.121**	1.121**	1.121**
	-0.069	-0.069	-0.062	-0.062	-0.063
<i>never_married</i>	1.071*	1.095**	1.093**	1.092**	1.093**
	-0.039	-0.041	-0.039	-0.039	-0.040
<i>part_time</i>	1.008	1.016	1.015	1.016	1.015
	-0.042	-0.041	-0.043	-0.043	-0.043
<i>selfemployed</i>	1.008	1.003	0.983	0.984	0.983
	-0.040	-0.041	-0.039	-0.039	-0.039
<i>retired</i>	0.955	0.943	0.923	0.924	0.923
	-0.046	-0.044	-0.046	-0.046	-0.046

Continues on next page

Covariates	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>housewife</i>	1.006	1.007	1.052	1.054	1.052
	-0.053	-0.053	-0.064	-0.064	-0.064
<i>student</i>	1.002	0.977	0.971	0.970	0.971
	-0.049	-0.050	-0.048	-0.048	-0.049
<i>unemployed</i>	1.010	1.003	1.024	1.024	1.023
	-0.045	-0.045	-0.043	-0.043	-0.043
<i>other employment status</i>	1.157	1.122	1.080	1.080	1.080
	-0.137	-0.129	-0.114	-0.114	-0.114
<i>education</i>	0.986**	0.985**			
	-0.007	-0.007			
<i>church</i>	0.976**				
	-0.010				
<i>constant</i>	0.292***	0.278***	0.235***	0.241***	0.226***
	-0.072	-0.051	-0.048	-0.045	-0.028
Number of units					
Level 1 (individuals)	66,013	68,127	72,262	72,262	72,262
Level 2 (countries)	51	53	53	53	53
seEform in parentheses					
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1					
Variances and covariances of random effects					
<i>country</i>	0.338	0.348	0.357	0.376	0.359
<i>rho</i>	0.093	0.096	0.098	0.102	0.098

Source: Own computations based on WVS and the World Bank.

Incidencia distributiva de la Inversión Social dirigida a la Niñez de la provincia de Buenos Aires

Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas*
Fondo de Naciones Unidas para la Infancia*

Documento de Trabajo DPEPE N°16/2014
Diciembre de 2014

Resumen

En el presente trabajo se estudia la incidencia distributiva de la Inversión Social dirigida a la Niñez (ISdN) de la provincia de Buenos Aires en el año 2013. Para ello se aplica una metodología que permite, a partir de una encuesta elaborada por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF, identificar a qué grupo de ingresos pertenecen los niños, niñas y adolescentes beneficiados por esta inversión. Los resultados muestran que la misma se encuentra fuertemente concentrada en los sectores sociales de menores recursos, destacándose el rol preponderante de la categoría "Educación" sobre la distribución del ingreso.

Palabras Clave: inversión social, incidencia, niñez, presupuesto

Abstract

In this paper we study Social Investment directed to Children (SIdC) incidence of the province of Buenos Aires in 2013. For this we use a methodology, based on a survey conducted by the Ministry of Social Development of the Nation and UNICEF, that allows us to identify to which income group belong those children and adolescents who benefit from such investment. The results show that this investments are highly concentrated in the social sectors with fewer resources, highlighting the important role of the category "Education" on income distribution.

Keywords: public social investment, incidence, childhood, budget

* Coordinación general: León Salim (DPEPE) y Sebastián Waisgrais (UNICEF). Coordinación técnica: Nicolas Epele y Carlos Mongan (DPEPE). Equipo de trabajo: Manuel Lombardi, Mariana Ortale, Guadalupe Martino, María Minatta y Jerónimo Montalvo (DPEPE). Consultores UNICEF: Javier Curcio y Julia Frenkel.

Se agradece la atenta y desinteresada colaboración de autoridades y técnicos de las distintas jurisdicciones y programas provinciales.

Las opiniones que se expresan en este documento son exclusivamente responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires ni del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Incidencia distributiva de la Inversión Social dirigida a la Niñez de la provincia de Buenos Aires

1	Introducción.....	3
2	Metodología y fuentes de información	3
2.1	Inversión Social dirigida a la Niñez.....	4
2.2	Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados	7
3	La distribución del ingreso en la provincia de Buenos Aires.....	7
4	Incidencia de la Inversión Social dirigida a la Niñez de la provincia de Buenos Aires	11
4.1	Ayuda directa	11
4.2	Condiciones de vida.....	12
4.3	Educación	13
4.4	Nutrición y alimentación	17
4.5	Protección del niño y adolescente	19
4.6	Salud.....	20
4.7	Obras sociales	23
4.8	Incidencia distributiva agregada y comparación entre categorías.....	24
5	Consideraciones finales.....	27
6	Referencias bibliográficas.....	28
7	Anexo	30

Incidencia distributiva de la Inversión Social dirigida a la Niñez de la provincia de Buenos Aires

1 Introducción

Sin dudas las oportunidades de desarrollarse y poder disfrutar en el futuro de bienestar para los niños, niñas y adolescentes (NNyA) dependen en gran medida de que los mismos gocen de una buena nutrición, de salud y educación adecuados, así como del acceso a bienes culturales, artísticos y recreativos. Sin embargo, como es bien sabido, no todas las familias cuentan con los mismos recursos, lo cual en muchos casos dificulta el acceso a estos bienes y servicios esenciales. La existencia de desigualdad implica entonces que los niños con mayores carencias vean condicionado su desarrollo futuro.

El rol del Estado es central en pos de atenuar tales desigualdades. En este sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño establece que "...Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos..." y en particular "adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan...".

Por estas razones, el análisis de la inversión social dirigida hacia los niños realizada desde el Estado, así como en qué medida la misma tiende a eliminar las disparidades, resulta imprescindible.

En tal marco, en un trabajo previo realizado por la Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas (DPEPE) del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se estimó y analizó la Inversión Social dirigida a la Niñez (ISdN) de la provincia de Buenos Aires (DPEPE y UNICEF, 2014). El mismo forma parte de una serie de estudios promovidos por UNICEF en nuestro país desde hace más de una década (DGSC y UNICEF, 2004; DAGPyPS y UNICEF, 2006; DAGPyPS y UNICEF, 2009; UNICEF, 2010; IELDE, 2011; ODNSF, 2014).

En el estudio de la DPEPE y UNICEF (2014) no se hacía ninguna referencia a la equidad en la distribución de tales recursos. Así pues, el presente estudio tiene por objetivo justamente estimar la incidencia distributiva de la ISdN de la provincia de Buenos Aires para el año 2013, evaluando así la función redistributiva de este tipo de inversión.

La estimación de la incidencia distributiva de las erogaciones públicas provinciales no cuenta con muchos antecedentes en nuestro país, aunque sí existen varios estudios para el caso de la provincia de Buenos Aires (Gasparini y Porto, 1995a; Gasparini y Porto, 1995b; Gasparini y Alaimo, 2000; Gasparini *et al.*, 2000), incluyendo algunos sobre erogaciones específicas (Salim, 2007; Mongan, 2007; Guardarucci, Puig y Salinardi, 2012). En tanto, en lo referido a destinadas a los NNyA, el único antecedente es para la provincia de Salta (IELDE, 2011).

El presente trabajo constituye entonces el primer estudio de incidencia de la ISdN para la provincia de Buenos Aires, siendo también el primero de su tipo que utiliza la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2011/2012 (MICS, por sus siglas en inglés) llevada a cabo por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF con el apoyo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

2 Metodología y fuentes de información

La metodología utilizada en el presente trabajo es el ya tradicional Análisis de Incidencia del Beneficio. Mediante este tipo de análisis se busca medir el beneficio del bien o

servicio público a partir de información sobre el consumo o el uso del mismo y cuantificarlo utilizando una aproximación de su costo. Con tal finalidad, en primera instancia es preciso identificar a los beneficiarios de las diversas erogaciones ejecutadas por el Estado. Luego se procede a cuantificar el monto percibido por cada uno considerando que el mismo se distribuye de manera igualitaria y en relación directa con la inversión realizada. Posteriormente, se suele comparar a los mismos por estratos, para así hacer inferencias respecto al grado de focalización de las políticas sociales.

En relación con esto último, previamente es preciso ordenar a la población según su nivel de bienestar, generalmente en función de su ingreso. Asimismo, también los ingresos suelen ser ajustados por alguna escala de equivalencia de manera de considerar las necesidades del hogar en función de la cantidad de miembros y las características de los mismos. En este estudio, si bien fueron consideradas varias escalas de equivalencia, se terminó utilizando el ingreso per cápita familiar debido a su simplicidad de interpretación y a que los resultados no se modifican sensiblemente con las distintas escalas. A la hora de agrupar a la población en estratos de ingreso (deciles, quintiles, etc.), los mismos pueden contener la misma cantidad de individuos o bien la misma cantidad de hogares. En este trabajo fueron consideradas ambas alternativas, aunque sólo se exponen los resultados arribados con la primera de ellas.

En relación con las fuentes de información, el presente trabajo se nutrió esencialmente de dos: por un lado, el estudio de la DPEPE y UNICEF (2014) del cual se extrajo la información de ejecución presupuestaria de la ISdN de la provincia de Buenos Aires y, por el otro, la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2011/2012 (MICS) a partir de la cual se identificaron a los beneficiarios. Tales fuentes se describen a continuación.

2.1 Inversión Social dirigida a la Niñez

Dado que la información presupuestaria no permite identificar la inversión por rango etario, en principio tampoco es posible saber a partir de los datos de ejecución presupuestaria a cuánto asciende la ISdN.

Por tal motivo, la DPEPE y UNICEF (2014) estiman tal inversión para el caso de la provincia de Buenos Aires a partir de información suministrada por la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires (CGPBA) siguiendo la metodología desarrollada por UNICEF en conjunto con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (DGSC y UNICEF, 2004; DAGPyPS y UNICEF, 2009). En dicho estudio se consideraron cerca de 1.600 programas, subprogramas, proyectos y actividades del presupuesto provincial de cada año y se clasificaron según clases, categorías y subcategorías a aquellos destinados, al menos parcialmente, a NNyA. Posteriormente, según el grado de especificidad de cada uno de ellos, se utilizaron distribuidores que permitieron estimar la participación de la inversión en niñez en cada programa (DPEPE y UNICEF, 2014).

El Cuadro Nº 1 permite dimensionar la importancia que cada categoría posee dentro de la ISdN siendo ello determinante para el resultado del análisis de incidencia. Como se desprende del mismo, la inversión en "Educación" es la de mayor peso, con una participación que en 2013 supera el 80%, por lo que el modo en que la misma se distribuya entre los distintos estratos económicos será decisivo en las conclusiones finales. Siguen a este componente en orden de importancia las categorías correspondientes a "Salud", "Obras sociales", "Nutrición y alimentación" y "Protección del niño y adolescente".

En la segunda columna del cuadro se presenta la inversión que fue posible identificar a partir de la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2011/2012 (MICS). En este sentido, como se muestra en la tercera columna del Cuadro Nº 1, se

logró asignar el 99,2% de la ISdN. En los próximos apartados cualquier mención de la ISdN estará haciendo referencia a la ISdN considerada.

Cuadro N° 1
ISdN y ISdN considerada por categorías y subcategorías
(Millones de pesos corrientes)

Categoría / Subcategorías	ISdN	ISdN considerada	ISdN considerada/ISdN	Participación en el ISdN considerada
Ayuda directa	611,0	569,3	93,2%	1,1%
Transferencias de ingresos a las familias	91,3	91,3	100,0%	0,2%
Emergencias	41,8	-	0,0%	-
Pensiones no contributivas	477,9	477,9	100,0%	0,9%
Condiciones de vida	709,0	683,3	96,4%	1,3%
Agua potable y alcantarillado	401,7	401,7	100,0%	0,8%
Vivienda	281,6	281,6	100,0%	0,6%
Ecología y medio ambiente	25,7	-	0,0%	-
Deportes, recreación y cultura	157,3	-	0,0%	-
Deporte y recreación	25,9	-	0,0%	-
Cultura	131,4	-	0,0%	-
Desarrollo e integración	84,4	-	0,0%	-
Atención de grupos vulnerables	84,4	-	0,0%	-
Educación	41.189,3	41.185,9	100,0%	81,2%
Educación básica	41.185,9	41.185,9	100,0%	81,2%
Pública	-	35.740,2	-	70,5%
Inicial	-	3.683,0	-	7,3%
Primaria	-	12.662,7	-	25,0%
Secundaria	-	19.394,5	-	38,2%
Privada	-	5.445,7	-	10,7%
Inicial	-	767,4	-	1,5%
Primaria	-	2.047,5	-	4,0%
Secundaria	-	2.630,8	-	5,2%
Calidad educativa, gestión curricular y capacitación docente	3,4	-	0,0%	-
Nutrición y alimentación	1.856,3	1.856,3	100,0%	3,7%
Comedores escolares y copa de leche	1.145,0	1.145,0	100,0%	2,3%
Entrega de tickets y bolsones de alimentos	405,0	405,0	100,0%	0,8%
Programas alimentarios dirigidos a niños	306,3	306,3	100,0%	0,6%
Protección del niño y adolescente	953,7	949,3	99,5%	1,9%
Niños en riesgo	949,3	949,3	100,0%	1,9%
Trabajo infantil	0,8	-	0,0%	-
Violencia familiar	3,6	-	0,0%	-
Salud	2.910,4	2.851,3	98,0%	5,6%
Materno-infantil	102,8	102,8	100,0%	0,2%
Prevención de enfermedades y riesgos específicos	10,6	10,6	100,0%	0,0%
Medicamentos	91,6	91,6	100,0%	0,2%
Atención ambulatoria e internación	2.645,2	2.645,2	100,0%	5,2%
Ablación e implantes	59,1	-	0,0%	-
SIDA y enfermedades de transmisión sexual	1,1	1,1	100,0%	0,0%
Obras sociales	2.617,8	2.617,8	100,0%	5,2%
Ciencia y técnica	30,6	-	100,0%	0,1%
Total	51.119,9	50.713,2	99,2%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014).

2.2 Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados

Para identificar a los beneficiarios de esta inversión se utilizó la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2011/2012 (MICS) la cual fue llevada a cabo por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF con el apoyo del INDEC.

La encuesta es parte de un programa internacional de encuestas de hogares desarrollado por UNICEF que proporciona información actualizada sobre la situación de los niños y de las mujeres, midiendo indicadores clave que permiten a los países monitorear el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros compromisos acordados internacionalmente.

La misma tiene representatividad tanto nacional como regional y provincial para ciertos indicadores y recolecta información sobre las condiciones de vida de niñez y adolescencia para 23.791 hogares encuestados, de los cuales 2.697 pertenecen a la provincia de Buenos Aires.

A partir de ella es posible obtener información referente a nutrición, salud materna y de los niños, desarrollo infantil, educación, salud reproductiva, protección de la niñez, HIV/SIDA y actitudes hacia la violencia doméstica y permite además contar con datos de los ingresos de los individuos/familias.

3 La distribución del ingreso en la provincia de Buenos Aires

La MICS presenta para los hogares de la provincia de Buenos Aires un total de 2.697 observaciones, de las cuales 973 tienen un valor de ingreso declarado (36% de los hogares) y 1.177 declaran un rango de ingresos en lugar de un valor particular (44% de los hogares). Las restantes 547 observaciones (20% de los hogares) no declaran ningún tipo de ingreso. Con el objetivo de no perder tantas observaciones y evitar así posibles problemas de sesgo en la muestra, se llevó a cabo una imputación de ingresos.

Para quienes no declaran el monto exacto de ingreso familiar, la encuesta propone una variable que establece un rango de ingresos. La misma se presenta en 14 intervalos ascendentes. Hasta el décimo intervalo, los mismos tienen una amplitud de \$500 es decir que alcanzan como máximo los \$5.000 en este último rango. A partir de allí, los restantes 4 intervalos pasan a tener una amplitud de \$2.000, \$3.000, \$5.000 y una última categoría correspondiente a ingresos mayores a \$15.000. Los últimos 3 rangos representan solo el 10,5% de las observaciones. De este modo, dado que hay numerosas categorías y con valores relativamente próximos, se decidió utilizar la media de los mismos como valor de ingreso de los hogares. En el caso de los ingresos mayores a \$15.000, lo que se realizó fue observar la media de ese rango entre los hogares que tenían dato de ingreso declarado y se les asignó este valor.

En tanto, para los hogares que no declaran un monto específico de ingreso y tampoco un rango de ingreso familiar, se utiliza el método hot-deck de imputación de ingresos. El mismo consiste en seleccionar un donante (una observación) al azar entre los que presentan valores válidos dentro de la clase de imputación correspondiente. Si bien esta metodología presenta diversas variantes, en este caso se utilizó el método aleatorio por ser el más usual.¹

Las características principales del método son:

- Para cada variable a imputar se determinan un conjunto de variables explicativas (presentadas previamente) que definirán las "celdas de imputación".
- Se genera un orden aleatorio en la base previo a la imputación.

¹ Para un mayor detalle ver Comari y Hoszowski (n.d.).

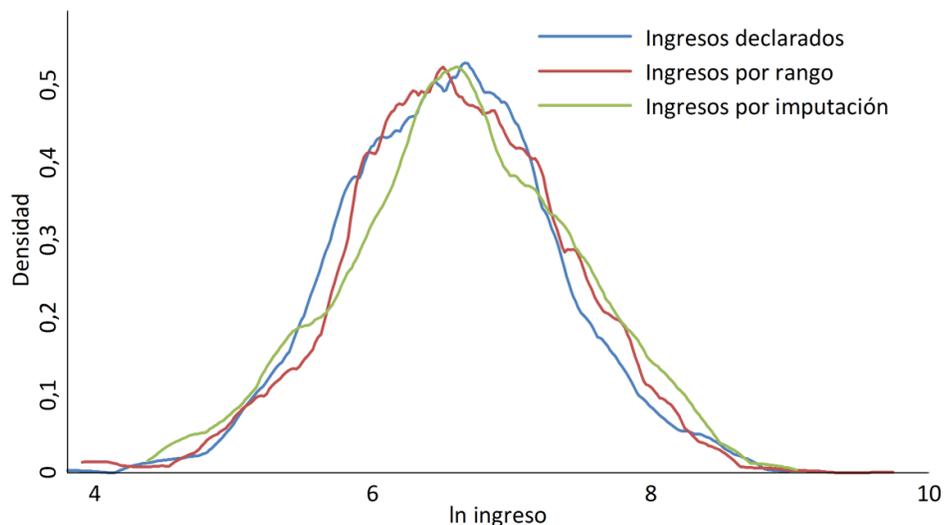
- Un valor faltante es reemplazado por un valor válido del registro de un hogar perteneciente a la misma "celda de imputación". Este registro al azar se denomina "donante".
- La selección de los donantes es sin reposición.
- El mecanismo es iterativo.

En este caso, se usan 3 variables para armar las clases y realizar la selección aleatoria de ingresos. Se optó por elegir: cantidad de aportantes de ingresos al hogar, máximo nivel educativo alcanzado por el jefe del hogar y sexo del jefe de hogar.

En el Gráfico N° 1 se presentan las funciones de densidad de los logaritmos de los ingresos para los tres casos, esto es, los ingresos declarados, los declarados por rango y los imputados. Asimismo, en el Gráfico N° 2 se exponen las funciones de densidad de las series sin imputación y con imputación de ingresos. Como puede observarse, existe una similitud importante entre ambas curvas con algunas diferencias más notables en ciertos rangos de ingresos superiores.

Gráfico N° 1

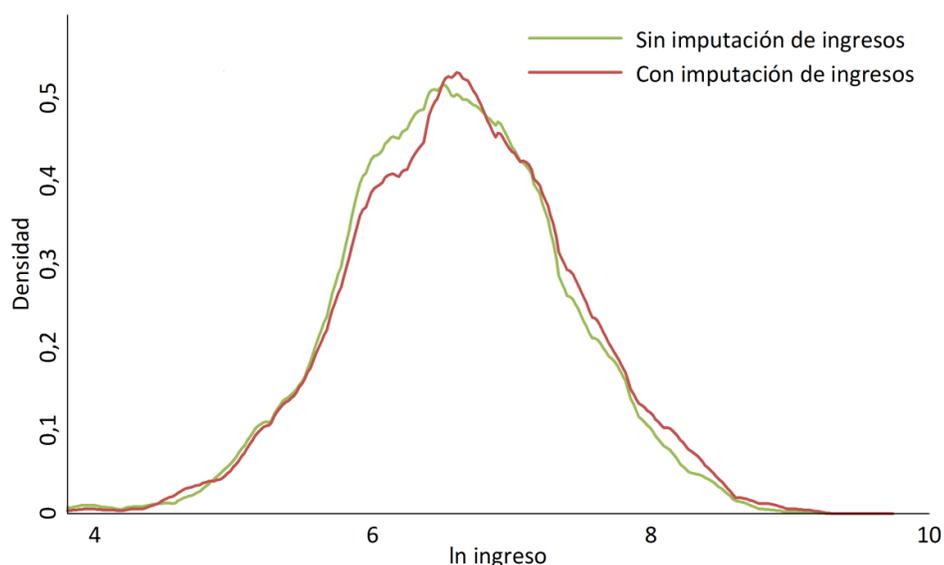
Funciones de densidad del logaritmo del ingreso declarado, por rango y por imputación



Fuente: Elaboración propia en base a MICS.

Gráfico N° 2

Funciones de densidad del logaritmo del ingreso sin y con imputación



Fuente: Elaboración propia en base a MICS.

En el Cuadro N° 2 se presentan las medias y desvíos estándar para los casos en los cuales se imputan y no se imputan ingresos. Se desprende que si se incorporan las estimaciones de los valores de ingreso, la media aumenta respecto la situación inicial, al igual que los desvíos, probablemente debido a que la no respuesta se concentra más entre las personas de mayor ingreso.

Cuadro N° 2

Media y desvío estándar del ingreso total familiar para diversas muestras
(Pesos corrientes)

	Sin imputación de ingresos		Con imputación de ingresos	
	Hogares	Individuos	Hogares	Individuos
Media	3.227	3.247	3.575	3.647
Desvío estándar	2.530	2.430	2.773	2.756

Fuente: Elaboración propia en base a MICS.

La distribución del ingreso resultante de la aplicación de esta metodología se resume en los siguientes cuadros tanto para quintiles de hogares (Cuadro N° 3) como para quintiles de individuos (Cuadro N° 4).

En el caso de la distribución por quintiles de hogares, la tercera columna representa la cantidad de personas que hay en cada uno de los quintiles de ingreso por hogares, siendo superior en el primer quintil donde se agrupa casi el 30% de las personas. La misma va descendiendo a medida que el nivel de ingresos aumenta notándose que en el quintil de hogares más rico hay menos de la mitad de personas que en el más pobre. Por el contrario, cuando se observa el Cuadro N° 4, en cada quintil de ingreso se cuenta con la misma cantidad de personas, variando la cantidad de hogares. En este caso, en el quintil más pobre hay 13,4% de hogares, valor algo menor que la mitad de los hogares que tiene el grupo más rico.

La cuarta columna de ambos cuadros permite analizar la participación de los niños, es decir, la población menor de 18 años, en cada uno de los quintiles. En el Cuadro N° 3

el porcentaje de niños alcanza el 40,6% en el primer quintil de ingreso de hogares y se reduce a 6,8% para el desagregado con más recursos. Este resultado es muy relevante, indicando la importante presencia de niños en los estratos más vulnerables de la sociedad y la necesidad de enfocar políticas hacia ellos para una infancia y desarrollo sin carencias. Cuando el análisis se realiza en quintiles de ingreso de personas, la cantidad de niños crece a medida que cae el ingreso, pero en este caso la intensidad es menor, llegando a casi un 30% en el primer desagregado.

La quinta columna permite apreciar cómo el último quintil (5) concentra una gran parte del ingreso total de la población, siendo este de 37,2% en el caso de hogares y 48,4% en la agrupación por individuos. Por su parte, la sexta columna expresa la media del ingreso per cápita familiar en donde tanto en el cálculo utilizando quintiles de hogares como de individuos, el quintil más alto concentra cerca de 10 veces más ingreso que el quintil más bajo.

Finalmente, en la última columna se presenta el ingreso por niño en cada desagregado, evidenciándose una desigualdad considerablemente mayor cuando se considera a los quintiles de ingreso per cápita familiar por individuos.

Cuadro N° 3

Distribución por quintiles de hogares según ingreso per cápita familiar

Quintil	Hogares	Personas	Niños	Ingreso	Media IPCF	\$ por niño
1	20,0%	28,8%	40,6%	8,8%	330	762
2	20,0%	24,1%	26,6%	14,7%	652	1.946
3	20,0%	19,2%	16,8%	18,0%	995	3.793
4	20,0%	15,0%	9,2%	21,3%	1.493	8.121
5	20,0%	12,9%	6,8%	37,2%	3.220	19.150
Total	100%	100%	100%	100%	1.338	6.754

Fuente: Elaboración propia en base a MICS.

Cuadro N° 4

Distribución por quintiles de individuos según ingreso per cápita familiar

Quintil	Hogares	Personas	Niños	Ingreso	Media IPCF	\$ por niño
1	13,4%	20,0%	29,1%	5,1%	270	3.590
2	15,5%	20,0%	25,2%	9,6%	508	6.615
3	18,5%	20,0%	19,2%	14,5%	767	10.889
4	24,7%	20,0%	15,4%	22,3%	1.178	17.391
5	28,0%	20,0%	11,2%	48,4%	2.554	42.080
Total	100%	100%	100%	100%	1.055	16.113

Fuente: Elaboración propia en base a MICS.

Finalmente también se calcula el coeficiente de Gini para la distribución del ingreso per cápita familiar a nivel individual en la provincia de Buenos Aires, el cual alcanza el valor de 0,427. El mismo será utilizado más adelante para poder considerar si la inversión social dirigida a la niñez es o no progresiva y para estimar la incidencia distributiva de la misma.

4 Incidencia de la Inversión Social dirigida a la Niñez de la provincia de Buenos Aires

A continuación se analiza el acceso a los bienes y servicios públicos que componen la ISdN de la provincia de Buenos Aires considerando las categorías y subcategorías propuestas por DGSC y UNICEF (2004), así como el resultado de incidencia para cada una de estas. Como indicador de bienestar se utiliza el ingreso per cápita familiar, agrupando a la población en quintiles de personas.

4.1 Ayuda directa

Comprende a aquellos programas vinculados a la provisión de transferencias monetarias dirigidas a la población en situación de pobreza a través de pensiones no contributivas o que han sido afectados por catástrofes climáticas o semejantes. Este componente representa el 1% de la ISdN. Dentro de esta categoría, las dos subcategorías que lograron ser identificadas a través de una variable presente en la encuesta son "Transferencias de ingresos a las familias" y "Pensiones no contributivas", que juntas representan el 93% de este concepto.

4.1.1 Transferencias de ingresos a las familias

Contempla las transferencias monetarias a familias con NNyA menores de 18 años. Representa el 15% de la inversión en esta categoría.

Se asignó a aquellos niños que pertenecen a hogares que recibieron transferencias monetarias de planes o programas sociales. El resultado indica una inversión muy concentrada en los sectores sociales de menores recursos, acumulando el primer quintil el 37,8% del total (Cuadro N° 5).

Cuadro N° 5
Transferencias de ingresos a las familias
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	34,6	26,1	15,1	11,5	4,1	91,3
Incidencia	37,8%	28,6%	16,6%	12,5%	4,5%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

4.1.2 Pensiones no contributivas

Se caracterizan por ser subsidios monetarios con cobertura médica a personas en condición de vulnerabilidad. El 78% de la inversión en "Ayuda directa" está asociado a esta subcategoría.

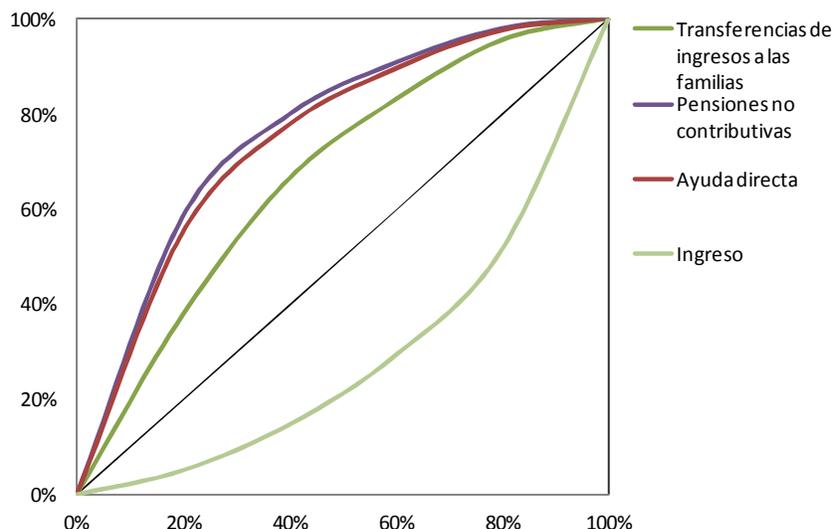
Se consideró como beneficiados precisamente a los niños que forman parte de hogares que revelaron haber cobrado pensiones graciables o no contributivas. Se aprecia una erogación muy concentrada en los sectores de menores ingresos (Cuadro N° 6).

Cuadro N° 6
Pensiones no contributivas
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	279,4	102,5	51,8	34,4	10,0	477,9
Incidencia	58,5%	21,4%	10,8%	7,2%	2,1%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

Gráfico N° 3
Incidencia distributiva de la ISdN en "Ayuda directa"



Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

4.2 Condiciones de vida

Incluye los programas que contribuyen al mejoramiento de las condiciones de infraestructura básica como vivienda, agua potable y alcantarillado entre otros. El 1% de la ISdN se destina a programas asociados a esta categoría. Comprendidas en esta se lograron identificar las subcategorías "Agua potable y alcantarillado" y "Vivienda", que sumadas explican el 96% de la misma.

4.2.1 Agua potable y alcantarillado

Incorpora los programas de ampliación, mantenimiento y control de infraestructura relacionados con el equipamiento y funcionamiento del agua potable y del sistema de alcantarillado. Ascende al 57% del total de la categoría "Condiciones de vida". Dado que no es posible identificar el año de conexión, se considera como beneficiarios a todos los que declararon acceder al servicio de agua a través de una red pública o cuyo desagüe del inodoro fuera a red pública. La inversión en esta categoría mantiene un sesgo progresivo y fuertemente concentrado en los sectores de menores recursos, aunque bastante más atenuado que en los casos anteriores. Esto es coincidente con trabajos previos (Gasparini *et al.*, 2000; Gasparini y Alaimo, 2000) que encuentran que este es relativamente uniforme (Cuadro N° 7).

Cuadro N° 7
Agua potable y alcantarillado
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	100,9	102,7	76,5	68,7	52,9	401,7
Incidencia	25,1%	25,6%	19,1%	17,1%	13,2%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

4.2.2 Vivienda

Se incorporan en esta subcategoría los programas que contribuyen al mejoramiento de las condiciones del hábitat, entendido como la provisión, mejoramiento y mantenimiento tanto de las unidades habitacionales como del espacio público. Representa el 40% de esta categoría.

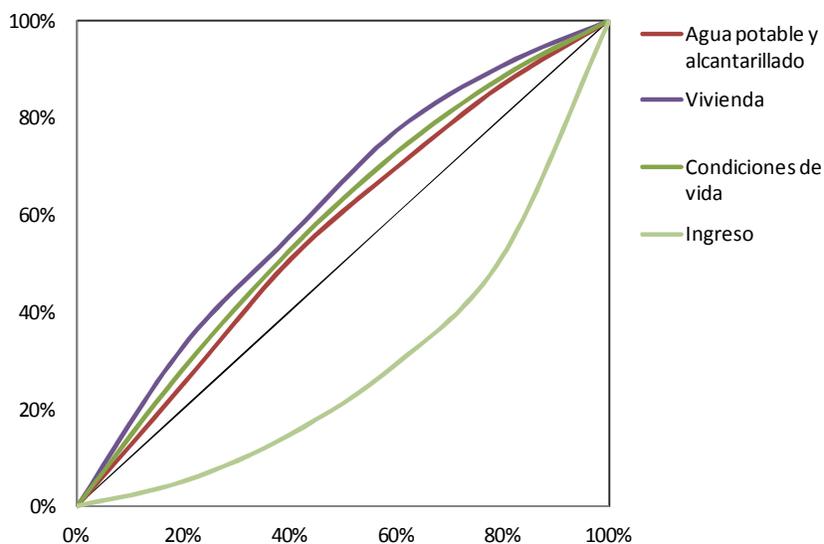
Los NNYA que se considera se benefician de estas erogaciones son aquellos cuyo hogar está ubicado en un barrio de vivienda social o monoblock. Los dos primeros quintiles acumulan el 55,5% de los beneficios en esta categoría (Cuadro N° 8).

Cuadro N° 8
Vivienda
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	92,8	63,6	61,2	38,0	26,0	281,6
Incidencia	32,9%	22,6%	21,8%	13,5%	9,2%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

Gráfico N° 4
Incidencia distributiva de la ISdN en "Condiciones de vida"



Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

4.3 Educación

En esta categoría se encuentran los programas de educación básica (inicial, primaria y secundaria), programas compensatorios, asociados a mejorar la calidad educativa, de gestión curricular, de capacitación y de construcción y equipamiento de infraestructura en educación. Como se notó previamente, la inversión pública en "Educación" representó en 2013 más del 80% de la ISdN. Este porcentaje refleja la importancia del sector educativo en la inversión social en niñez de la Provincia. Dentro de esta categoría se logró identificar la subcategoría "Educación básica" (inicial, primaria y secundaria), que representa prácticamente la totalidad de esta erogación.

4.3.1 Educación básica

Aquí se encuentran los programas de construcción y mantenimiento de los establecimientos educativos de los niveles a los que asisten los NNyA, los fondos destinados a la coordinación de las áreas y salarios docentes, la educación especial y los aportes a la gestión educativa privada.

Dada la relevancia de este componente, ya que la información presupuestaria permite hacerlo, se decidió separar la información por nivel educativo y por tipo de establecimiento de manera de obtener un resultado de incidencia desagregado que permitiera una mayor precisión en los cálculos. De esta se obtuvo la participación en la inversión total de los niveles contemplados: educación inicial, primaria y secundaria, en todos los casos pública y privada.

Como es usual, se consideran como beneficiarios de la inversión pública de cada nivel educativo a aquellos niños que asisten a establecimientos de dicho nivel, asumiéndose que el beneficio de cada uno es proporcional a la erogación pública en ese nivel educativo. Esto significa que la inversión en educación pública es asignada según la distribución de los asistentes a establecimientos públicos y los subsidios a la educación privada según la distribución de los asistentes a establecimientos educativos de gestión privada. Se asume que dentro de cada sector y cada nivel la distribución de recursos es uniforme, lo cual implica que el beneficio individual se iguala con el costo unitario de provisión.

En términos generales, se tomó como asistentes a cierto nivel educativo a quienes declararan asistir a una institución educativa y tuvieran ese nivel incompleto. De declarar asistir y tener un determinado nivel completo, se los asigna al siguiente nivel.

Educación inicial pública

La inversión en "Educación inicial pública" se asignó a los niños que declararon asistir a jardines de infantes y preescolares.

El Cuadro N° 9 indica que el 34,2% de esos niños pertenece a familias ubicadas en el primer quintil de la distribución del ingreso mientras que solo el 2,3% pertenece al quintil de mayores ingresos. Este resultado da cuenta de una inversión altamente concentrada en los sectores de menores recursos.²

Cuadro N° 9
Educación inicial pública
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	1.258,2	1.236,6	801,0	304,2	82,9	3.683,0
Incidencia	34,2%	33,6%	21,7%	8,3%	2,3%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

² El ejercicio fue repetido con quintiles de ingreso con igual número de hogares. En tal caso los resultados muestran una erogación aún más concentrada en el primer quintil, encontrándose tal resultado asociado a dos motivos. Por un lado, los primeros quintiles agrupan a un porcentaje mucho mayor de individuos que el resto y en particular de niños, lo cual sesga los resultados hacia una mayor concentración en esos estratos. En segundo lugar, también debe tenerse en cuenta, como ya fue explicado con anterioridad, que el concepto de ingreso familiar per cápita "penaliza" a aquellas familias con muchos niños, al dividir el ingreso total familiar por el número de miembros sin considerar adultos equivalentes ni economías de escala internas al hogar.

Educación primaria pública

La inversión en "Educación primaria pública" es altamente relevante puesto que en esta se concentra el porcentaje más elevado de NNyA (30%) y una importante proporción de la ISdN en "Educación" (31%).

Se consideró como beneficiarios de este a aquellos niños que declararon en la encuesta asistir a un establecimiento educativo público y tener el primario o la EGB incompletos. Es de notar que del total de asistentes a las escuelas primarias públicas en la provincia de Buenos Aires, el 38,4% pertenecen al primer quintil. Esta participación se reduce para los sucesivos quintiles siendo la participación en el último del 3,9%. Comparado con la inversión en educación inicial, el destinado a primaria aparece como más focalizado en el primer quintil. La mayor concentración en los sectores de menores recursos se debe tanto a la mayor cantidad de niños en los estratos inferiores como a su masiva asistencia a las escuelas primarias públicas.

Cuadro Nº 10
Educación primaria pública
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	4.863,9	3.611,4	2.252,2	1.439,1	496,1	12.662,7
Incidencia	38,4%	28,5%	17,8%	11,4%	3,9%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

Educación secundaria pública

La "Educación secundaria pública" es la más relevante en términos presupuestarios, ya que representa el 47% de la ISdN en "Educación". Se consideró como asistentes a aquellos individuos que declararon asistir a un establecimiento público y expresaron tener el primario o la EGB completos, o el secundario incompleto. Este patrón es decreciente con el nivel socioeconómico resultando una inversión progresiva y concentrada en los estratos de menores recursos, aunque tales características son menos intensas que para los dos niveles abordados con anterioridad.

Cuadro Nº 11
Educación secundaria pública
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	6.289,4	4.970,0	3.414,2	3.231,0	1.489,9	19.394,5
Incidencia	32,4%	25,6%	17,6%	16,7%	7,7%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

Educación inicial privada

La inversión en "Educación inicial privada" es de menor importancia en términos cuantitativos entre todas las erogaciones pertenecientes a la categoría "Educación" (2%), aunque no por ello deja de ser relevante ya que suma el 1,5% de la ISdN considerada. Al evaluar la composición de los asistentes a establecimientos privados, en todos los niveles se nota que, aunque se mantiene el sesgo progresivo de la inversión, en todos los niveles la misma se concentra en los estratos más ricos de la población. El grado de concentración para el nivel inicial en los estratos de ingreso comparativamente más pobres es menor al observado en los restantes niveles: solo el 14,5% pertenece al quintil de menores ingresos en tanto el 25,5% de estos está ubicado en el superior.

Cuadro Nº 12
Educación inicial privada
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	111,2	140,8	152,2	167,4	195,7	767,4
Incidencia	14,5%	18,4%	19,8%	21,8%	25,5%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

Educación primaria privada

La inversión en "Educación primaria privada" representa cerca del 5% de la ISdN en "Educación". El direccionamiento de los subsidios a las escuelas privadas primarias se encuentra en la misma línea que el exhibido en el caso anterior: el 11,5% de los beneficiarios se concentran en el primer quintil mientras que el 22,7% corresponde al grupo de mayores ingresos.

Cuadro Nº 13
Educación primaria privada
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	234,9	390,3	517,8	439,3	465,3	2.047,5
Incidencia	11,5%	19,1%	25,3%	21,5%	22,7%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

Educación secundaria privada

El último nivel considerado dentro de la categoría "Educación básica" es el relacionado a los subsidios recibidos por la "Educación secundaria privada", los cuales representan más del 6% de la ISdN en "Educación". Al igual que en los dos niveles anteriores, este tipo de inversión resulta progresiva.

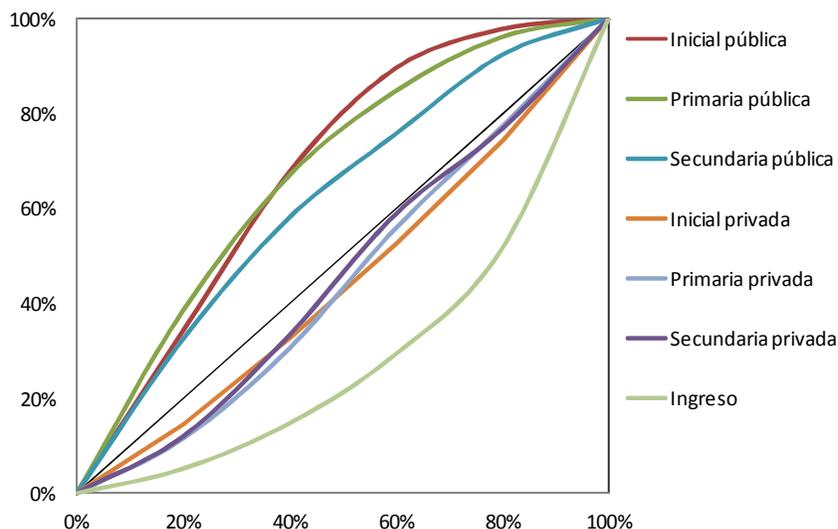
Cuadro Nº 14
Educación secundaria privada
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	314,6	562,6	670,0	472,0	611,6	2.630,8
Incidencia	12,0%	21,4%	25,5%	17,9%	23,2%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

Como puede observarse en el Gráfico Nº 5, todas las curvas de concentración asociadas a la educación pública se ubican a la izquierda de la línea de perfecta igualdad, dando cuenta de un perfil que favorece a los sectores de menores ingresos de la provincia de Buenos Aires. En tanto, la curva asociada a los subsidios a la educación privada se encuentra a la derecha de esta aunque mantiene el carácter progresivo al ubicarse a la izquierda de la curva de distribución del ingreso (curva de Lorenz). En suma, lo visto hasta aquí permite concluir que el patrón de acceso a la educación es nítidamente favorable a los sectores sociales de menores ingresos de la Provincia.

Gráfico N° 5
Incidencia distributiva de la ISdN en "Educación"



Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

De este modo, toda la inversión asociada a la educación pública es progresiva, a la vez que se encuentra concentradas en los estratos de menores recursos, mientras que las erogaciones en los distintos niveles de educación privada también son progresivas, aunque no necesariamente se dirigen en mayor medida a quienes tienen menos recursos. Con ello, la ISdN en "Educación" presenta también un patrón decreciente en el nivel de ingreso. Así, el 20% más pobre de los individuos recibió el 31,7% de los beneficios mientras que el 20% más rico recibió el 8,1% (Cuadro N° 15)

Cuadro N° 15
Educación pública y privada (todos los niveles)
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	13.072,3	10.911,7	7807,4	6.052,9	3.341,5	41.185,9
Incidencia	31,7%	26,5%	19,0%	14,7%	8,1%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

4.4 Nutrición y alimentación

Los programas comprendidos dentro de esta categoría son los que dan cuenta de las dificultades asociadas a la situación de vulnerabilidad sobre la alimentación de los NNyA y/o sus referentes familiares, ya sea en el espacio escolar, en el ámbito familiar o en el acceso a productos específicos. Representa el 4% de la ISdN, habiéndose logrado identificar el total de la categoría.

4.4.1 Comedores escolares y copa de leche

Esta subcategoría comprende raciones alimentarias, comedores escolares y copa de leche. El 62% de la ISdN en "Nutrición y alimentación" corresponde a "Comedores escolares y copa de leche".

Se asignó a los NNyA que recibieron de manera gratuita en el mes anterior a la encuesta comida en comedores, viandas o copas de leche. Al respecto cabe notar que el

80,4% de los NNYA beneficiados se encuentran ubicados en los dos primeros quintiles poblacionales (Cuadro N° 16).

Cuadro N° 16
Comedores escolares y copa de leche
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	576,1	345,2	108,2	89,4	26,2	1.145,0
Incidencia	50,3%	30,1%	9,5%	7,8%	2,3%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

4.4.2 Entrega de tickets y bolsones de alimentos

Refiere a los programas/acciones que atienden a la provisión de alimentos a familias que tienen NNYA y se encuentran en situación de vulnerabilidad. Da cuenta del 22% de la ISdN en "Nutrición y alimentación". Se tomó como favorecidos por estos programas a los niños bonaerenses en cuyo hogar se recibió de manera gratuita, y un mes antes que se realizara la encuesta, una caja de alimentos. Mientras el 57,6% de los niños que reciben indirectamente cajas de alimentos pertenecen al primer quintil, ninguno de ellos se encuentra en el último (Cuadro N° 17).

Cuadro N° 17
Entrega de tickets y bolsones de alimentos
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	233,1	140,0	12,8	19,1	-	405,0
Incidencia	57,6%	34,6%	3,2%	4,7%	0,0%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

4.4.3 Programas alimentarios dirigidos a niños

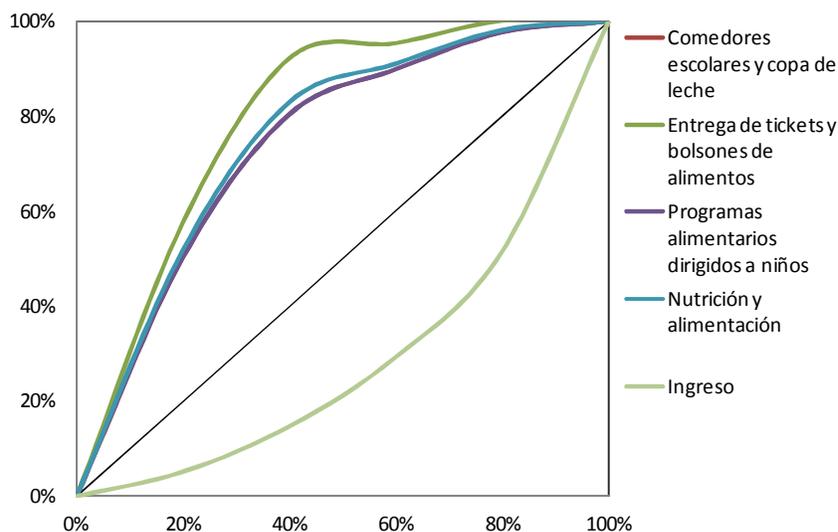
En esta se ubican los programas de asistencia alimentarias dirigidos particularmente a NNYA que requieren prestaciones especiales, bajo la modalidad de entrega directa o de su inclusión en programas integrales donde el eje alimentario cobra centralidad por encontrarse fuera del sistema educativo. Por su semejanza, se identifica a los niños beneficiarios con el mismo criterio implementado para "Comedores escolares y copa de leche" (Cuadro N° 18). No obstante, los montos difieren.

Cuadro N° 18
Programas alimentarios dirigidos a niños
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	154,1	92,3	29,0	23,9	7,0	306,3
Incidencia	50,3%	30,1%	9,5%	7,8%	2,3%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

Gráfico N° 6
 Incidencia distributiva de la ISdN en "Nutrición y alimentación"



Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

4.5 Protección del niño y adolescente

Abarca los programas dirigidos a niños en riesgo, las iniciativas de protección de los derechos del niño, de erradicación del trabajo infantil, de prevención y la asistencia en casos de violencia familiar y de la mujer. Alcanza el 2% de la ISdN.

4.5.1 Niños en riesgo

Incorpora los programas que conforman las estructuras que atienden a la promoción y protección de los derechos del niño y los derechos humanos en general. Explica el 99,5% de las erogaciones destinadas a esta categoría. Prácticamente la mitad (excluyendo las actividades centrales) se destina al programa Envión destinada a chicos de entre 12 y 21 años en situación de vulnerabilidad social que apunta a integrar a estos chicos al sistema educativo y enseñarles un oficio. Por ello se tomó como beneficiarios a los NNyA comprendidos en esta franja etaria que declararon haber concurrido a un lugar, taller o curso donde se pudiera capacitar en oficios (Cuadro N° 19).

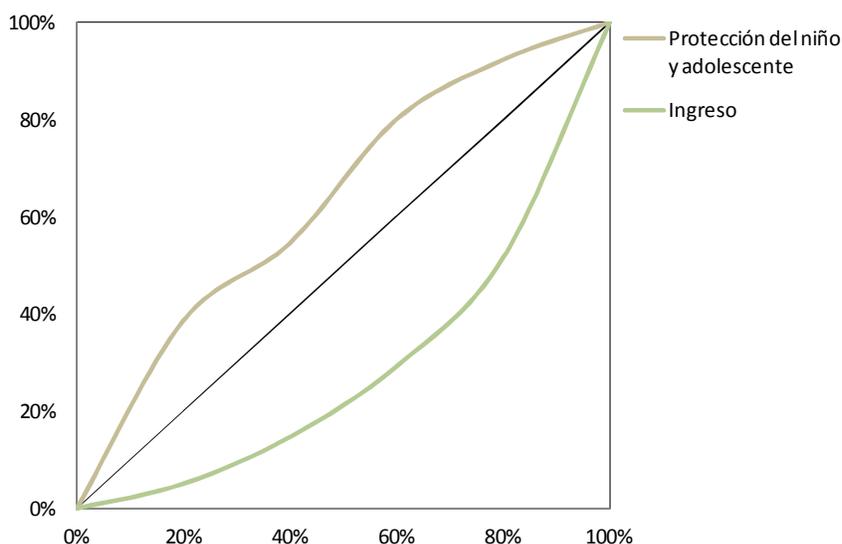
Cuadro N° 19
 Niños en riesgo
 (Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	366,5	151,6	241,6	116,2	73,4	949,3
Incidencia	38,6%	16,0%	25,4%	12,2%	7,7%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

Gráfico N° 7

Incidencia distributiva de la ISdN en "Protección del niño y adolescente"



Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

4.6 Salud

Incluye programas materno-infantiles, de prevención de enfermedades y riesgos específicos, vacunas pediátricas, sanidad escolar, medicamentos, atención ambulatoria e internación, entre otros. Representó en 2013 el 5,6% de la ISdN total, lo cual lo ubica como la segunda categoría en orden de importancia. Dentro de este, se identifican 5 de las 6 subcategorías que en conjunto dan cuenta del 98% de la ISdN en "Salud" de la Provincia.

4.6.1 Materno-infantil

Incluye los programas destinados a la atención del embarazo, parto y posparto, atención del neonato hasta los 18 meses de vida y atención pediátrica hasta los 6 años. Esta subcategoría representa cerca del 4% de la ISdN en "Salud".

Se tomó como beneficiarios del mismo a los niños pertenecientes a hogares en los que la mujer estando embarazada consultó a alguien para chequeo prenatal sin tener cobertura o teniendo un plan estatal de salud. El resultado obtenido da cuenta de una inversión progresiva que además se encuentra concentrada en los sectores de menores recursos, acumulando los primeros dos quintiles el 77,4% de los beneficios.

Cuadro N° 20
Materno-infantil
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	46,9	32,7	13,5	7,2	2,5	102,8
Incidencia	45,6%	31,8%	13,1%	7,0%	2,5%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

4.6.2 Prevención de enfermedades y riesgos específicos

Comprende programas dirigidos a la promoción y prevención de enfermedades prioritarias y prevalentes, transmisibles y no transmisibles. El mismo da cuenta del 0,4% de la ISdN en "Salud".

Se asignó la inversión a los niños que asistieron a hospitales públicos o centros de salud estando sanos para efectuarse controles dentro de los 6 meses anteriores a la encuesta. Los resultados de incidencia dan cuenta de una fuerte concentración de este tipo de inversión en los sectores de bajos ingresos.

Cuadro Nº 21
Prevención de enfermedades y riesgos específicos
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	4,6	3,3	1,6	0,8	0,3	10,6
Incidencia	43,7%	31,5%	15,0%	7,2%	2,6%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

4.6.3 Medicamentos

Son programas directamente vinculados a la entrega y control de medicamentos. En total representan el 3,1% de la ISdN en "Salud". El 40% de esta inversión se encuentra concentrada en el tercer quintil, en tanto los primeros dos quintiles suman una participación del 44,2%.

Cuadro Nº 22
Medicamentos
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	26,8	13,6	36,4	8,4	6,4	91,6
Incidencia	29,3%	14,9%	39,7%	9,1%	7,0%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

4.6.4 Atención ambulatoria e internación

En esta subcategoría se encuentran los hospitales y centros de atención primaria de salud que brindan servicios de salud a la población en general y también los que atienden específicamente a NNyA. Esta subcategoría es la más relevante de la categoría "Salud", explicando el 91% del total.

Por no disponerse de información específica, se consideró como beneficiarios a los niños a los que se llevó a hospitales públicos o centros de salud estando sanos a controles dentro de los 6 meses. Dado que la variable de identificación coincide con la que se usó para la subcategoría "Prevención de enfermedades y riesgos específicos", los resultados son coincidentes, resultando en una inversión muy concentrada en hogares de bajos recursos. La distribución de la atención ambulatoria en centros públicos es decreciente con el ingreso: el 45,6% de las consultas beneficiaron a niños del primer quintil y solo el 2,5% a los del quintil más rico de la población.

Cuadro Nº 23
Atención ambulatoria e internación
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	1.206,3	840,4	347,2	186,1	65,1	2.645,2
Incidencia	45,6%	31,8%	13,1%	7,0%	2,5%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

4.6.5 SIDA y enfermedades de transmisión sexual

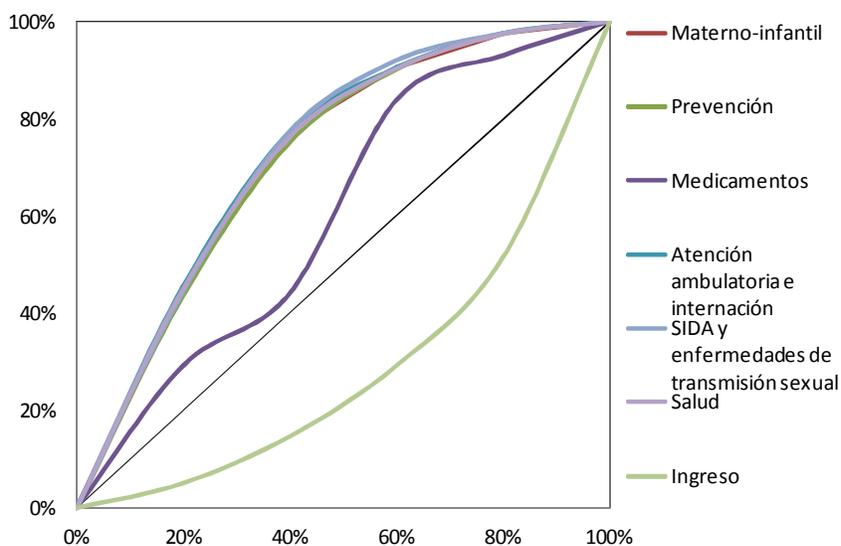
Incluye programas de prevención y tratamiento del virus HIV. Representa el 0,04% de la ISdN en "Salud". Se computan como beneficiarios a los niños pertenecientes a hogares en los cuales las mujeres recibieron información referente al SIDA. Una vez más, esta inversión se concentra en los quintiles más bajos de ingresos.

Cuadro Nº 24
SIDA y enfermedades de transmisión sexual
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	0,5	0,4	0,2	0,1	0,0	1,1
Incidencia	44,5%	32,9%	14,5%	5,6%	2,5%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

Gráfico Nº 8
Incidencia distributiva de la ISdN en "Salud"



Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

En suma, la ISdN de la provincia de Buenos Aires en "Salud" resulta claramente progresiva a la vez que se concentra en los sectores de menores recursos (Cuadro Nº 25).

Cuadro Nº 25

Salud

(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	1.285,2	890,4	398,8	202,5	74,3	2.851,2
Incidencia	45,1%	31,2%	14,0%	7,1%	2,6%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

4.7 Obras sociales

En la provincia de Buenos Aires las erogaciones asociadas a la categoría "Obras sociales" se encuentran comprendidas dentro del Instituto Obra Médica Asistencial (IOMA), representando el 5% de la ISdN.

Lamentablemente en la MICS no existe ninguna variable que permita identificar a los beneficiarios del IOMA. Lo que sí se puede es identificar a los niños cubiertos por alguna obra social, aunque no resulta posible discriminar si la misma pertenece al Estado ni si el beneficiario titular presta o prestó servicios en el sector público provincial. Por tal motivo, y considerando que la distribución por quintiles de ingresos de los beneficiarios del IOMA y del total de obras sociales no es muy diferente,³ se consideró como beneficiarios a los niños que se encuentran cubiertos por alguna obra social.

En este caso, aunque se mantiene el rasgo progresivo, pierde fuerza la concentración en los estratos más bajos cruzando la línea de concentración a la de perfecta igualdad, sin favorecer con claridad a un estrato de ingresos en particular.

Cuadro Nº 26

Obras sociales

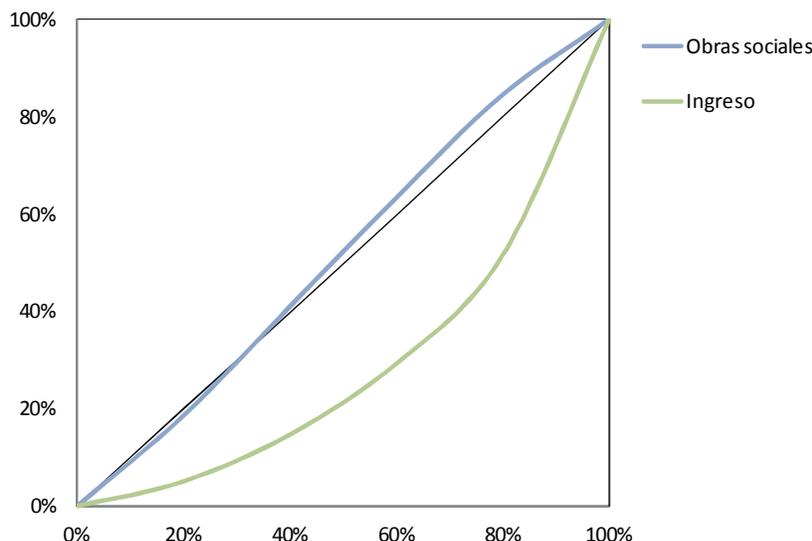
(Millones de pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
Monto	486,1	587,8	585,3	552,5	406,1	2.617,8
Incidencia	18,6%	22,5%	22,4%	21,1%	15,5%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

³ De la Encuesta de Utilización y Gastos en Servicios de Salud, realizada por el Ministerio de Desarrollo de la Nación, es posible discriminar a los individuos según la obra social por la que estén cubiertos. De la misma surge que la distribución por quintiles de ingreso per cápita familiar de los beneficiarios del IOMA y del total de obras sociales en la provincia de Buenos Aires no es muy diferente, aunque para el caso del IOMA existe una considerable aumento de la proporción de beneficiarios concentrados en el quintil más rico. Por tal motivo, los resultados aquí arribados deben ser tomados con cautela, considerando que seguramente esta inversión sea menos progresiva que los resultados a los que se arriba.

Gráfico N° 9
Incidencia distributiva de la ISdN en "Obras sociales"



Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

4.8 Incidencia distributiva agregada y comparación entre categorías

A través de las diversas categorías se logró identificar el 99% de la ISdN de la provincia de Buenos Aires del año 2013. En este apartado se agregan los resultados obtenidos para cada una de las subcategorías obteniéndose la incidencia distributiva de cada categoría por quintil de ingreso (Cuadro N° 27). Del mismo se desprende que todas resultan progresivas al tiempo que se encuentran concentradas en los estratos de menores ingresos (excepto la categoría "Obras sociales").

En términos agregados, el primer quintil de ingresos concentró el 32,9% de la ISdN de la provincia de Buenos Aires en el año 2013, mientras que los NNYA pertenecientes al último quintil recibieron el 7,9% de esta inversión.

Cuadro N° 27
Incidencia distributiva agregada de la ISdN

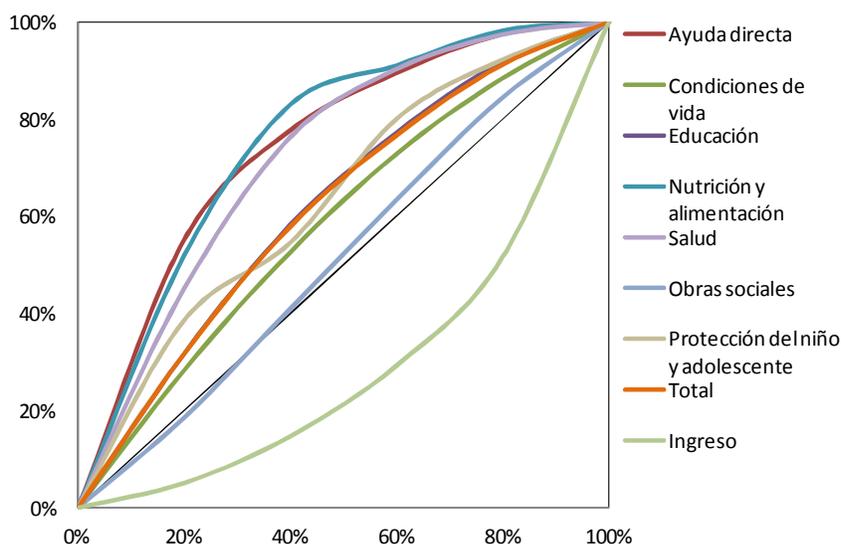
Categoría	1	2	3	4	5	Total
Ayuda directa	55,1%	22,6%	11,8%	8,0%	2,5%	100,0%
Condiciones de vida	28,3%	24,3%	20,2%	15,6%	11,6%	100,0%
Educación	31,7%	26,5%	19,0%	14,7%	8,1%	100,0%
Nutrición y alimentación	51,9%	31,1%	8,1%	7,1%	1,8%	100,0%
Protección del niño y adolescente	38,6%	16,0%	25,4%	12,2%	7,7%	100,0%
Salud	45,1%	31,2%	14,0%	7,1%	2,6%	100,0%
Obras sociales	18,6%	22,5%	22,4%	21,1%	15,5%	100,0%
Total	32,9%	26,5%	18,5%	14,2%	7,9%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

El Gráfico N° 10 presenta las curvas de concentración de cada una de las categorías de manera que los resultados de incidencia se pueden visualizar con mayor claridad.

Gráfico N° 10

Incidencia distributiva agregada de la ISdN de la provincia de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

En términos monetarios estos porcentajes significan que de los \$50.713,1 millones de la ISdN identificados para el año 2013 (Cuadro N° 28), \$16.681,1 millones beneficiaron a los niños más pobres y \$4.021,5 a los situados en el extremo superior de la distribución del ingreso.

Cuadro N° 28

Incidencia distributiva agregada de la ISdN de la provincia de Buenos Aires (Millones de pesos corrientes)

Categoría	1	2	3	4	5	Total
Ayuda directa	313,9	128,6	66,9	45,8	14,0	569,3
Condiciones de vida	193,7	166,2	137,8	106,7	78,9	683,3
Educación	13.072,3	10.911,7	7807,4	6.052,9	3.341,5	41.185,9
Nutrición y alimentación	963,3	577,5	150,0	132,3	33,2	1.856,3
Protección del niño y adolescente	366,5	151,6	241,6	116,2	73,4	949,3
Salud	1.285,2	890,4	398,8	202,5	74,3	2.851,2
Obras sociales	486,1	587,8	585,3	552,5	406,1	2.617,8
Total	16.681,1	13.413,9	9.387,8	7.208,9	4.021,5	50.713,1

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

Además, en promedio cada NNyA bonaerense se benefició de \$10.665 (Cuadro N° 29). Sin embargo, esta distribución no fue uniforme: un niño del primer quintil recibió en promedio \$12.037 anuales mientras que uno del quintil más rico fue beneficiado con \$7.657. Tal patrón es decreciente en el nivel de ingresos.

Cuadro Nº 29
ISdN de la provincia de Buenos Aires por NNyA
(Pesos corrientes)

	1	2	3	4	5	Total
ISdN (millones de pesos corrientes)	16.681,1	13.413,9	9.387,8	7.208,9	4.021,5	50.713,1
NNyA*	1.385.806	1.194.741	908.647	740.858	525.187	4.755.239
ISdN por NNyA	12.037,1	11.227,4	10.331,6	9.730,5	7.657,2	10.664,7

(*) La cantidad por quintil surge a partir de prorratear los niños de la MICS con la población infantil estimada por INDEC (2013). Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014), MICS e INDEC.

La importancia de la ISdN en los estratos más pobres se magnifica al computar los beneficios como porcentaje del ingreso de cada quintil (Cuadro Nº 30). De esta forma, mientras las erogaciones destinadas a la niñez representan cerca del 30% del ingreso del quintil más pobre, su relevancia se reduce sensiblemente, representando poco más del 1% para el caso del quintil más rico.

Cuadro Nº 30
ISdN de la provincia de Buenos Aires en relación al ingreso

Categoría	1	2	3	4	5	Total
Ayuda directa	0,5%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
Condiciones de vida	0,3%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%
Educación	22,4%	11,7%	6,7%	4,1%	1,3%	6,1%
Nutrición y alimentación	1,6%	0,6%	0,1%	0,1%	0,0%	0,3%
Protección del niño y adolescente	0,6%	0,2%	0,2%	0,1%	0,0%	0,1%
Salud	2,2%	1,0%	0,3%	0,1%	0,0%	0,4%
Obras sociales	0,8%	0,6%	0,5%	0,4%	0,2%	0,4%
Total	28,6%	14,4%	8,0%	4,8%	1,5%	7,5%

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

El indicador más usual de focalización de las erogaciones es el índice de concentración que se calcula como un coeficiente de Gini pero partir de la curva de concentración de la erogación. Un valor negativo del mismo indica un destino del presupuesto con sesgo hacia los estratos de menores ingresos. La primer columna del Cuadro Nº 31 presenta los valores de este índice para las diversas categorías y subcategorías analizadas, observándose que todas las categorías poseen valores menores a cero, aunque el vinculado a obras sociales es aproximadamente neutro.

En tanto, la segunda columna muestra el Índice de Kakwani, uno de los indicadores de progresividad más utilizado. El mismo surge simplemente de restar el índice de concentración al coeficiente de Gini (el cual fue de 0,427). Este indicador es siempre positivo indicando que las erogaciones son todas progresivas. En tanto, el potencial redistributivo de una erogación depende tanto de la progresividad de este como del tamaño del mismo. Al respecto cabe notar que, pese a que las categorías "Nutrición y alimentación" y "Ayuda directa" son más progresivas que "Educación", el tamaño de esta hace que sea la de mayor impacto redistributivo.

Cuadro N° 31

Índice de concentración, Índice de Kakwani, ISdN e Impacto redistributivo

Categoría/Subcategoría	Índice de concentración	Índice de Kakwani (K)	ISdN considerada	Impacto redistributivo (K*ISdN)
Ayuda directa	-0,43	0,86	569,3	490,2
Transferencias de ingresos a las familias	-0,34	0,77	91,3	70,4
Pensiones no contributivas	-0,53	0,96	477,9	456,4
Condiciones de vida	-0,14	0,57	683,3	388,9
Agua potable y alcantarillado	-0,14	0,56	401,7	226,6
Vivienda	-0,24	0,67	281,6	189,0
Educación	-0,19	0,61	41.185,9	25287,9
Educación básica	-0,19	0,61	41.185,9	25287,9
Inicial pública	-0,38	0,81	3.683,0	2966,0
Primaria pública	-0,36	0,79	12.662,7	9960,9
Secundaria pública	-0,24	0,67	19.394,5	12956,9
Inicial privada	0,07	0,36	767,4	275,5
Primaria privada	0,09	0,34	2.047,5	688,5
Secundaria privada	0,07	0,36	2.630,8	934,7
Nutrición y alimentación	-0,56	0,99	1.856,3	1829,0
Comedores escolares y copa de leche	-0,53	0,96	1.145,0	1095,3
Entrega de tickets y bolsones de alimentos	-0,60	1,03	405,0	417,4
Programas alimentarios dirigidos a niños	-0,53	0,96	306,3	293,0
Protección del niño y adolescente	-0,28	0,71	949,3	670,8
Niños en riesgo	-0,28	0,71	949,3	670,8
Salud	-0,46	0,89	2.851,2	2539,6
Materno-infantil	-0,48	0,91	102,8	93,1
Prevención de enfermedades y riesgos específicos	-0,46	0,88	10,6	9,4
Medicamentos	-0,19	0,62	91,6	57,0
Atención ambulatoria e internación	-0,48	0,91	2.645,2	2395,7
SIDA y enfermedades de transmisión sexual	-0,49	0,91	1,1	1,0
Obras sociales	-0,03	0,46	2.617,8	1209,9
Total	-0,20	0,62	50.713,1	31602,6

Fuente: Elaboración propia en base a DPEPE y UNICEF (2014) y MICS.

5 Consideraciones finales

En este trabajo se estudió la incidencia distributiva de la Inversión Social dirigida a la Niñez (ISdN) de la provincia de Buenos Aires para el año 2013 con el objeto de evaluar el impacto distributivo de los programas ejecutados por el gobierno provincial.

Para ello se utilizaron esencialmente dos fuentes principales de información: por un lado, el estudio de la DPEPE y UNICEF (2014) del cual se extrajo la información de ejecución presupuestaria de la ISdN de la provincia de Buenos Aires y, por el otro, la

Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2011/2012 (MICS) a partir de la cual se identificaron a los beneficiarios.

Los resultados a los que se arriba permiten concluir que todas las categorías de la ISdN presentan un carácter progresivo que se concentra en los estratos de menores ingresos, aún cuando esto no se cumpla para ciertas subcategorías. Las categorías "Nutrición y alimentación" y "Ayuda directa" emergen como las que exhiben mayor concentración de la inversión pública sobre los grupo de menores ingresos, aunque, dada su importancia en términos cuantitativos, "Educación" es la que presenta el mayor impacto redistributivo.

De este modo, queda de manifiesto la preocupación por parte de la provincia de Buenos Aires por la asignación de recursos hacia los NNyA más necesitados para acompañar el logro del desarrollo pleno de sus derechos como tales.

6 Referencias bibliográficas

Comari, C. y Hoszowski, A. (n.d). Ponderación de la muestra y tratamiento de valores faltantes en las variables de ingreso en la Encuesta Permanente de Hogares. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

DAGPyPS y UNICEF (2006). Gasto Público dirigido a la Niñez en la Argentina 1995-2005. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Argentina.

DAGPyPS y UNICEF (2009). Gasto Público Social dirigido a la Niñez en la Argentina 1995-2007. Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Producción. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Argentina.

DGSC y UNICEF (2004). Gasto Público Dirigido a la Niñez en la Argentina. Dirección de Gasto Social Consolidado, Ministerio de Economía y Producción. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Argentina.

DGSC y UNICEF (2004). Gasto Público Dirigido a la Niñez en la Argentina. Dirección de Gasto Social Consolidado, Ministerio de Economía y Producción. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Argentina.

DPEPE y UNICEF (2014). Inversión Social dirigida a la Niñez de la provincia de Buenos Aires 2010-2013. Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.

Gasparini, L. y Alaimo, V. (2000). El impacto distributivo del gasto público en sectores sociales en la provincia de Buenos Aires: Resultados preliminares. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Gasparini, L. , Alaimo, V. , Cuenin, F. , Rabassa, M. y Vuletin, G. (2000). *El impacto distributivo del gasto público en sectores sociales en la provincia de Buenos Aires: Un análisis en base a la encuesta de desarrollo social*. Cuadernos de Economía N° 50. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Gasparini, L. y Porto, A. (1995a). Medidas de equidad y política fiscal: teoría y una aplicación. En Porto, A. (ed.), *Finanzas Públicas y Economía Espacial*. Universidad Nacional de La Plata.

Gasparini, L. y Porto, A. (1995b). *Impacto distributivo del gasto público provincial y municipal en la provincia de Buenos Aires*. Cuadernos de Economía N° 8, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Guardarucci, I. , Puig, J. P. y Salinardi, L. (2012). Incidencia Del Gasto Público en Educación: Nueva Evidencia Para La Provincia De Buenos Aires En Base A La

Encuesta Anual De Hogares. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales. Universidad Nacional de La Plata.

IELDE (2011). Estimación y análisis del Gasto Público Social dirigido a la Niñez y Adolescencia en la Provincia de Salta. Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico, Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de Salta.

INDEC (2013). *Proyecciones provinciales de población por sexo y grupo de edad 2010-2040*. Serie anales demográficos N°36, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Mongan, J. C. (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.

ODNSF (2014). Anexo: Metodología Inversión Social. En Informe 2013. Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Defensoría del Pueblo, Provincia de Santa Fe.

Salim, L. (2007). Incidencia distributiva del Gasto Público en Educación en la Provincia de Buenos Aires. Consejo Federal de Inversiones.

UNICEF (2010). Gasto Público Social dirigido a la Niñez en la Argentina: Programas de Ayuda Directa. Boletín de divulgación, diciembre de 2010, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.

7 Anexo

Cuadro Nº 32

Definiciones de las categorías y subcategorías de la ISdN

Categoría	Definición	Subcategoría	Definición
Ayuda directa	Comprende aquellos programas vinculados a las transferencias monetarias dirigidas a la población en situación de pobreza a través de pensiones no contributivas o a quienes han sido afectados por catástrofes climáticas y similares. UNICEF contempla una subcategoría vinculada con las asignaciones familiares, que no ha sido considerada en la PBA por ser un programa de responsabilidad del Gobierno Nacional.	Transferencias de ingresos a las familias	Contempla las transferencias monetarias a familias con NNyA menores de 18 años
		Emergencias	Consiste en transferencias monetarias tendientes a acompañar la restitución de las condiciones de vida de aquellas familias afectadas por desastres climáticos, sanitarios y otros
		Asignaciones familiares	Son las prestaciones pagadas a trabajadores del sector privado en relación de dependencia y prestaciones extraordinarias pagadas directamente por ANSES (por matrimonio, nacimiento y adopción). No se consideran las asignaciones a empleados públicos (incorporada en el gasto en personal de los programas presupuestarios) ni las de jubilados y pensionados (que están incluidas en el orden de pago previsional)
		Pensiones no contributivas	Se caracterizan por ser subsidios monetarios con cobertura médica a personas en condición de vulnerabilidad
Condiciones de vida	Incluye los programas que contribuyen al mejoramiento de las condiciones de infraestructura básica, como vivienda, agua potable y alcantarillado, entre otros.	Agua potable y alcantarillado	Incorpora los programas de ampliación, mantenimiento y control de infraestructuras relacionados con el equipamiento y funcionamiento del agua potable y del sistema de alcantarillado
		Vivienda	Se incorporan en esta subcategoría los programas que contribuyen al mejoramiento de las condiciones del hábitat, entendido como la provisión, mejoramiento y mantenimiento tanto de las unidades habitacionales como del espacio público
		Ecología y medio ambiente	Incorpora los programas provinciales cuya finalidad y función está definida como "Servicio Social" por considerarse que colaboran en garantizar un ambiente natural saludable que mejora la calidad de vida de la población
Deportes, recreación y cultura	Incluye los programas de promoción y mantenimiento de las actividades tanto de tipo deportivas como de esparcimiento y culturales, tendientes a mejorar la calidad de vida de la población, proveyendo en este sentido los espacios, bienes y acciones vinculados a tal fin.	Deporte y recreación	Aquí se encuadran los programas asociados al Deporte, en cuanto a su promoción, desarrollo y equipamiento
		Cultura	Incorpora programas que ofrecen y fomentan la producción y difusión de bienes y valores culturales, del pasado y actuales. Uno de los fines más importantes de estos programas consiste en preservar el patrimonio y memoria culturales de los bonaerenses
Desarrollo e integración	Aquí se contemplan las acciones plasmadas en programas destinados a integrar grupos vulnerables, tales como discapacitados, indígenas, adictos.	Atención de grupos vulnerables	Acciones plasmadas en programas destinados a integrar grupos vulnerables, tales como discapacitados, indígenas, adictos

Educación	En ella se insertan los programas de educación básica (inicial, primaria, secundaria y técnica), programas compensatorios, asociados a mejorar la calidad educativa, de gestión curricular y capacitación y construcción y equipamiento de infraestructura en educación.	Educación básica (inicial, elemental y media)	Aquí se encuentran los programas de construcción y mantenimiento de establecimientos educativos de los niveles educativos a los que asisten los NNYA, los fondos destinados a la coordinación de las áreas y salarios docentes, la educación especial y los aportes a la gestión educativa privada. Se excluye la educación superior y la educación de adultos
		Programas compensatorios	Incluye los programas de asignación de becas, útiles escolares y libros
		Transporte escolar	Subsidios al boleto estudiantil
Nutrición y alimentación	Considera los comedores escolares, copa de leche, comedores comunitarios y/o familiares, entrega de tickets y bolsones de alimentos, etc.	Calidad educativa, gestión curricular y capacitación docente	Se ubican los programas que se orientan a la mejora de la calidad educativa en lo referido a la capacitación, gestión y evaluación
		Programas de emergencia alimentaria Comedores escolares y copa de leche Comedores comunitarios y/o familiares Entrega de tickets y bolsones de alimentos	Son programas de emergencia alimentaria - programas de seguridad alimentaria Comprende raciones alimentarias, comedores escolares y copa de leche Incluye provisión de alimentos específicos de tipo complementario en familias en situación de vulnerabilidad Refiere a los programas/acciones que atienden a la provisión de alimentos a familias que tienen NNYA y se encuentran en situación de vulnerabilidad
		Programas alimentarios dirigidos a niños	Aquí se ubican los programas de asistencia alimentaria dirigidos particularmente a NNYA que requieren prestaciones especiales, bajo la modalidad de entrega directa o de su inclusión en programas integrales donde el eje alimentario cobra centralidad por encontrarse fuera del sistema educativo
Protección del niño y adolescente	Abarca los programas dirigidos a niños "en riesgo" en cuanto a sus derechos visualizados de manera integral, incluye las iniciativas de protección de los derechos del niño, de erradicación del trabajo infantil, de prevención y asistencia en casos de violencia familiar y de la mujer, etc.	Niños en riesgo	En esta subcategoría están incorporados todos los programas que conforman las estructuras que atienden a la Promoción y Protección de Derechos del Niño y los Derechos Humanos en general
		Trabajo infantil	Tienen como fin la erradicación del trabajo Infantil
		Violencia familiar	Se encuentran bajo esta subcategoría los programas dirigidos a promover, fomentar y asistir en la atención de víctimas de violencia familiar, entre los que se encuentran también NNYA
Salud	Incluye programas materno-infantiles, de prevención de enfermedades y riesgos específicos, medicamentos, atención ambulatoria e internación, ablación e implantes, educación/salud sexual y reproductiva, SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual. Se contemplan también los programas de mantenimiento y ampliación del equipamiento e infraestructuras hospitalarios.	Materno-infantil	Incluye los programas destinados a la atención del embarazo, parto y postparto, atención del neonato hasta los 18 meses de vida y atención pediátrica hasta los 6 años
		Prevención de enfermedades y riesgos específicos	Programas dirigidos a la promoción y prevención de enfermedades prioritarias y prevalentes, transmisibles (vectoriales, zoonóticas, hídricas, aéreas, persona a persona, etc.) y no transmisibles (diarreas y cólera, etc.)
		Vacunas pediátricas - sanidad escolar	Refiere a los programas vinculados directamente a la entrega y control de vacunas
		Medicamentos	Representa aquellos programas vinculados directamente a la entrega y control de medicamentos
		Atención ambulatoria e internación	En esta subcategoría se encuentran dos grandes conjuntos de acciones: a) Son aquellos hospitales y centros de atención primaria de salud que brindan servicios de salud a la población, considerándose también los programas encargados del mantenimiento y ampliación de la infraestructura b) son los Hospitales/Programas donde específicamente se atiende a NNYA
		Ablación e implantes Salud sexual y reproductiva	Contempla los programas abocados a la preparación, mantenimiento, realización y seguimiento de trasplantes Dirigidos a la educación sexual y reproductiva de adolescentes

SIDA y enfermedades de transmisión sexual

Programas de prevención y tratamiento de sida

Obras sociales	Las obras sociales son entidades que proporcionan servicios de salud, turismo y asistencia social a sus afiliados.
Ciencia y técnica	Incluye programas inherentes a la obtención de nuevos conocimientos o a la investigación de sus aplicaciones. Comprende investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, educación de post grado para formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas.
Otros servicios urbanos	Incluye programas inherentes a servicios urbanos tales como cementerios, mercados, alumbrado y limpieza urbana.

Fuente: Elaboración propia en base a DGSC y UNICEF (2004).

"Eficiencia y Equidad del Gasto Público en Educación como clave para el desarrollo de las provincias argentinas"

Pablo Garriga
FCE-UNLP

Jorge Puig
FCE-UNLP

Leandro Salinardi
FCE-UNLP

Resumen

Este trabajo estudia la equidad y la eficiencia del gasto público en educación básica que realizan las jurisdicciones sub-nacionales de Argentina y a su vez explora la relación entre ambos aspectos con el nivel de desarrollo de las mismas. Los resultados hallados sostienen que: i) el gasto en educación resulta pro-pobre y progresivo, provocando mejoras en la distribución del ingreso de cada jurisdicción; ii) el análisis de eficiencia sugiere que existen espacios para mejorar la ejecución de dicho gasto; y iii) aquellas jurisdicciones que muestran un gasto más equitativo y eficiente están asociadas a un mayor nivel de desarrollo.

De este modo, mejorar en la focalización y en el uso óptimo del gasto público educativo se vuelven aspectos cruciales para una distribución del ingreso más igualitaria y un uso más eficiente de los recursos, sobre todo en aquellas regiones menos desarrolladas

Palabras Claves: Gasto público en educación, análisis de eficiencia, incidencia distributiva, desarrollo regional.

Clasificación JEL: D61, H11, H52, I28, O10.

1. Introducción

Dentro de la literatura económica, existe amplio consenso acerca de que la educación representa uno de los pilares fundamentales para promover el desarrollo económico en el largo plazo. Sus beneficios se ponen de manifiesto de diversas maneras contribuyendo tanto al crecimiento, a la productividad y a la generación de externalidades positivas entre las que pueden mencionarse las mejoras en las condiciones de salud, en las habilidades de los individuos y sus posibilidades de insertarse exitosamente en el mercado laboral, y la reducción de la desigualdad.

Estos argumentos hacen que dentro del campo de las Finanzas Públicas se considere a la educación como bien preferente, instalando la necesidad de un Estado que garantice su provisión. Por lo tanto, el gasto público en educación se vuelve la herramienta por excelencia para alcanzar dichos beneficios. Considerando este aspecto como prioridad, durante los últimos años en Argentina se ha destinado una proporción creciente de recursos a la provisión de educación y, si bien dicho impulso se generó desde el nivel nacional, fue traccionado en gran parte desde el nivel sub-nacional sobre el cual recae la mayor parte del financiamiento de ese gasto¹.

Ahora bien, dados los beneficios asociados a la educación y a la mayor cantidad de recursos destinados a su provisión, dos aspectos se tornan relevantes de analizar. Por un lado, la incidencia distributiva de dicho gasto público: esto es, quién se beneficia de la provisión del mismo y cuáles son sus efectos sobre la distribución del ingreso. Por el otro, la eficiencia con la que se gastan los recursos en el ámbito educativo dado que pequeños cambios en su eficiencia pueden generar grandes mejoras en la consecución de los objetivos del Estado, ya sea reorientando recursos o mejorando los resultados. Dados estos dos aspectos fundamentales, sería importante también indagar sobre cómo estos se encuentran vinculados con el desarrollo económico de las provincias argentinas, dada su mayoritaria responsabilidad en la provisión de educación.

En Argentina es extensa la literatura que analiza el primero de los aspectos mencionados anteriormente y, a su vez, existen algunos pocos trabajos que estudian el segundo. Sin embargo, al momento no existen estudios que analicen ambos aspectos en conjunto y menos aún que exploren el vínculo entre ellos y el desarrollo. En este contexto, este trabajo busca contribuir a llenar dicho vacío aportando nueva evidencia empírica sobre los aspectos distributivos del gasto público en educación básica², su eficiencia y el vínculo existente entre ambos aspectos con el desarrollo económico. Para ello se construyó un panel de datos balanceado para las 24 jurisdicciones sub-nacionales argentinas (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), abarcando el periodo 2003-2010.

Los resultados aquí encontrados soportan que el gasto en educación básica es pro-pobre y progresivo en todas las jurisdicciones de la Argentina. En cuanto a la eficiencia en la ejecución de dicho gasto, en términos generales se comprueba que tanto la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) como las provincias de Buenos Aires y Córdoba, son las más eficientes. Y, fundamentalmente, se verifica que existe una relación positiva que indica que aquellas provincias más eficientes en uso del gasto y con mejores efectos (de dicho gasto) sobre la distribución del ingreso, presentan indicadores de desarrollo más elevados que el resto de las mismas.

En lo que sigue el trabajo se organiza de la siguiente manera. En la Sección 2 se provee una revisión de la literatura en la cual se enmarca este trabajo. En la Sección 3 se describen los datos utilizados y los aspectos metodológicos. En la Sección 4 se presentan los resultados asociados al impacto distributivo del gasto público en educación básica y en la Sección 5 se muestran los resultados sobre la eficiencia del mismo. Luego, en la Sección

¹ Véase el Anexo a este trabajo.

² Una extensión naturalmente válida a este trabajo consiste en estudiar el gasto destinado a otros niveles educativos.

6 se vinculan los resultados anteriores con el desarrollo de los gobiernos sub-nacionales. Por último, se concluye con los comentarios de la Sección 7.

2. Antecedentes

Como se mencionó anteriormente, la literatura existente sobre el análisis del impacto distributivo del gasto público en educación en Argentina es extensa, mientras que los trabajos que ponen el foco sobre su eficiencia no abundan. El propósito de esta sección consiste en revisar los principales estudios que analizan cada aspecto.

2.1 Estudios de incidencia distributiva

A finales de la década de los ochenta comienzan los primeros análisis sobre incidencia distributiva del gasto público en educación en la Argentina, a nivel nacional. Petrei (1988) realiza un trabajo pionero, incluyendo este tópico en un estudio de gasto social para algunos países de Latinoamérica. Luego, Dieguez, Llach, Petrecolla (1991) y Gasparini y Porto (1992 y 1995) también harían su aporte midiendo el impacto distributivo de ciertos programas públicos. Todos ellos encuentran un gasto en educación básica que en términos absolutos se concentra en los sectores de menores recursos, es decir, es pro-pobre. A su vez al analizar ese gasto en relación del ingreso de cada decil de la población, encuentran que los sectores más pobres reciben una proporción mayor que los más ricos, es decir, es progresivo.

Ya entrados los años noventa, la disponibilidad de encuestas y datos para trabajar con temas relacionados a la distribución del ingreso hicieron proliferar los estudios de incidencia. Surgen así los estudios de Flood, Harriague y Gasparini (1993), Flood, Harriague, Gasparini y Vélez (1994) y Bonari, Gasparini y Fassio (1998) quienes incorporan al análisis el módulo de servicios sociales presente en la Encuesta Permanente de Hogares y realizan diversos ejercicios para evaluar la incidencia distributiva del presupuesto público. Todos ellos confirman los resultados hallados por los trabajos precedentes en cuanto a que el gasto en educación básica es pro-pobre y progresivo.

Hacia finales de los años noventa, la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social de Argentina, realiza un estudio en el cual analiza el impacto sobre la distribución del ingreso del gasto público en sectores sociales, entre los que se incluye el gasto en educación. Los resultados que arrojó el mencionado trabajo fueron un carácter pro-pobre en los niveles de enseñanza básicos y un carácter pro-rico en la educación superior y universitaria.

En el nivel sub-nacional, la provincia de Buenos Aires es sujeto de varios estudios de incidencia distributiva. Entre ellos se puede mencionar Flood y otros (1994), que al igual que Gasparini y Porto (1992, 1995a, 1995b), encuentran progresividad en el gasto bonaerense. En la misma línea, Alaimo, Gasparini y otros (2000) estiman la incidencia del gasto en educación en la provincia de Buenos Aires, utilizando la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares de 1997, obteniendo resultados similares a los alcanzados a nivel nacional (carácter pro-pobre de la educación básica y pro-rico de los niveles educativos superiores). Más recientemente, Salim (2007), Guardarucci, Puig y Salinardi (2012) (utilizando la Encuesta Anual de Hogares Urbanos) y Epele y Puig (2013) avanzan en ésta línea de investigación realizando estudios similares y encontrando resultados concordantes.

2.2 Estudios de eficiencia

Uno de los primeros trabajos que aborda la eficiencia del gasto público en educación a nivel sub-nacional en Argentina es Gasparini y Pinto (1998), el cual analiza la eficiencia del gasto en educación básica y media a través de técnicas no paramétricas similares al método de Análisis Envoltante de Datos (DEA)³. Utilizando los resultados promedio de las pruebas de Lengua y Matemáticas como indicador de resultado, encuentran que Buenos Aires,

³ Ver sección Datos y Metodología para una descripción pertinente de éste método no paramétrico.

CABA, Formosa, Misiones y Tierra del Fuego muestran mejor desempeño relativo en el nivel primario.

Más recientemente Moskovits y Cao (2012) analiza la eficiencia relativa de las provincias argentinas específicamente a partir del método DEA. El análisis se hace a nivel de gasto primario y los resultados se miden a partir de una serie de variables relacionadas a la salud, la seguridad y la educación. Si bien no se focaliza específicamente en educación y los resultados se presentan de manera agregada, Buenos Aires, CABA, Córdoba, Misiones y Santa Fe resultan las más eficientes.

Epele, Chalela y Puig en su trabajo del año 2013 estudian la eficiencia relativa del gasto público educativo de las jurisdicciones sub-nacionales argentinas, focalizándose en el nivel básico de enseñanza. Utilizando datos para el período 2003-2010 y una técnica de estimación basada en el uso de Free Disposal Hull (FDH) y DEA, encuentran que las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe y la CABA son las jurisdicciones más eficientes en términos relativos⁴.

Finalmente, un estudio que utiliza métodos paramétricos para estimar eficiencia del gasto en educación básica en la Argentina es el realizado por Garriga y Salinardi (2014). Utilizando un panel de datos de las provincias para el período 2003-2010, obtienen que las jurisdicciones sub-nacionales varían en su eficiencia relativa considerablemente, y que aquellas jurisdicciones más eficientes coinciden con las estimadas previamente por la literatura.

3. Datos y metodología

3.1 Datos

El presente trabajo se llevó a cabo con un panel de datos balanceado para las 24 jurisdicciones sub-nacionales argentinas (23 provincias y la CABA), abarcando el período 2003-2010⁵.

La principal variable es el gasto público en educación básica por jurisdicción y la misma se obtuvo de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE), dependiente del Ministerio de Educación de la Nación.

Para llevar a cabo el estudio de incidencia distributiva es necesario identificar a los beneficiarios de dicho gasto, es decir, los asistentes a la educación básica por jurisdicción. Los mismos se identificaron utilizando la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) perteneciente al cuarto trimestre de 2010⁶, publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

En cuanto a las variables consideradas para desarrollar las estimaciones de eficiencia del gasto público en la educación básica, se utilizó el ratio de docentes por alumno para el nivel primario como un insumo adicional (al gasto público) proveniente de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE). A su vez, como productos (indicadores de resultado) del sistema educativo, se utilizan la tasa de repitencia⁷ en el nivel de educación básica también obtenida de DINIECE.

⁴ Los autores utilizan como variables de resultados a la tasa de repitencia al nivel primario de enseñanza y los resultados de los Operativos Nacionales de Educación (ONE).

⁵ El panel cuenta con datos hasta el año 2010 debido a que es el último año para el cual la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo presenta datos sobre gasto en educación por jurisdicción.

⁶ La elección de este período de la encuesta se justifica en el logro de la coincidencia de los beneficiarios con el último dato disponible del gasto a asignar.

⁷ Se utiliza la inversa de la tasa de repitencia para evitar valores negativos.

3.2 Metodología

3.2.1 Metodología Incidencia

Para realizar el análisis de incidencia distributiva se utilizó la tradicional metodología de incidencia beneficio. En primer lugar, se ordena a los hogares según su nivel de bienestar, por deciles, utilizando el ingreso per cápita familiar (IPCF). Por otro lado, se identifica como beneficiarios del gasto a aquellos hogares relevados en la EPH con miembros que asisten al nivel básico de educación. Aquí, se asume que el beneficio recibido por cada familia es proporcional a la cantidad de miembros que asisten a dicho nivel. Finalmente, se asigna el gasto en educación en base a la distribución de los asistentes identificados.

Una vez asignado el gasto por deciles de ingresos, se analizan los aspectos de incidencia absoluta y relativa de éste para determinar si el mismo es pro-pobre o pro-rico y progresivo o regresivo, respectivamente. El gasto público en educación básica resulta progresivo (regresivo) cuando las transferencias con las que se beneficia una persona son proporcionalmente menores (mayores) respecto de su ingreso a medida que este último aumenta. Por otra parte, el gasto se considera pro-pobre (pro-rico) si se concentra en los estratos de menores (mayores) ingresos. El carácter progresivo y pro-pobre del gasto público contribuye positivamente a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso, razón por la cual éstos son los resultados deseados en este tipo de trabajos.

Estos aspectos distributivos del gasto, se determinan utilizando los indicadores tradicionales de todo análisis de incidencia distributiva: el índice de Reynolds-Smolensky, el índice de Cuasi-Gini y el índice de Kakwani. El primero de ellos resulta de la diferencia entre el índice de Gini calculado sobre ingresos de los hogares (pre-gasto) y el Gini que se estima luego de sumar a dichos ingresos los beneficios del gasto en educación recibidos por cada hogar (post-gasto). Un valor positivo del mismo indica que el gasto mejora la distribución del ingreso. El índice Cuasi-Gini (también conocido como índice de concentración del gasto) es un coeficiente de Gini de la distribución del gasto. Si este índice toma un valor negativo entonces el gasto es pro-pobre. Asimismo, cuanto mayor es su valor absoluto, más concentrados están los beneficios del programa en las personas de menores ingresos. Finalmente, el índice de Kakwani se emplea a los efectos de medir progresividad. Éste se computa como la diferencia entre el Cuasi-Gini del gasto en educación y el coeficiente de Gini del ingreso antes de realizar el gasto. Valores negativos (positivos) del mismo representan un gasto progresivo (regresivo), y por ende una distribución del ingreso más equitativa.

3.2.2 Metodología Eficiencia (paramétrica y no paramétrica)

Todo análisis de eficiencia suele estar estrechamente ligado al concepto de “frontera de producción” o “producción eficiente” que representa, dada cierta tecnología, las cantidades máximas que se obtienen de producto para distintos niveles de utilización de insumos. Por lo tanto, aquellas unidades de producción que se ubiquen sobre la frontera serán consideradas eficientes, mientras que las que se encuentren por debajo, serán ineficientes. La distancia de la observación a la frontera de eficiencia es el denominado nivel de ineficiencia. Sin embargo, resulta importante aclarar que la familia de métodos utilizados para estimar dicha frontera, permite captar la eficiencia relativa y no absoluta, por lo que brindan un ordenamiento de los casos bajo análisis⁸.

Existen básicamente dos grupos de métodos para estimar fronteras de eficiencia: paramétricos y no paramétricos, donde la diferencia central radica en que éstos últimos no presuponen la forma subyacente de la frontera.

Los dos métodos no paramétricos más comúnmente utilizados son el Free Disposal Hull (FDH) y el Análisis Envoltente de Datos (DEA). El FDH construye la frontera a partir de

⁸ Asimismo la ineficiencia detectada por estos métodos es potencial; su confirmación requeriría de un estudio más profundo a los fines de establecer las razones últimas detrás del desempeño observado de cada caso.

definir como eficiente a aquella observación para la que no exista otra que con la misma o menor cantidad de insumos haya alcanzado un nivel mayor o igual de producto. Las observaciones identificadas como eficientes son las que determinan una frontera con forma escalonada. Cada una de éstas marca el comienzo de un nuevo escalón en la frontera en función de su ubicación en el espacio de insumos y productos. Una de las principales debilidades de FDH es que la forma y posición de las fronteras estimadas pueden depender de observaciones aisladas. Por ello, los resultados son susceptibles a observaciones extremas y a errores de medición.

Por su parte, el DEA sigue un recorrido similar al FDH incorporando la condición de convexidad en la construcción de la frontera y para su cálculo se emplean métodos de programación lineal. La convexidad impone que todos los casos considerados eficientes bajo el DEA también lo sean con FDH, en tanto que no se cumplirá lo recíproco. Por esto puede decirse que el primero es más exigente que el segundo. Una de las principales desventajas del DEA es que puede llevar a resultados erróneos si la tecnología no es convexa en ciertos tramos.

Una vez definida la frontera, el grado de ineficiencia de las observaciones que estén bajo la misma puede medirse en dos dimensiones: por el lado de los insumos o por el lado de los productos. En la primera, se fija el nivel de producto alcanzado y se estima la mínima distancia a la frontera a partir de modificar los insumos. Viceversa para la segunda dimensión: se fija el nivel de insumos observados y se calcula la mínima distancia necesaria para alcanzar la frontera variando la cantidad de productos.

Por su parte, la utilización de métodos estadísticos paramétricos supone una forma particular sobre la función de producción, y busca estimar los coeficientes que determinan dicha función. Basándose en el cómputo de dichos coeficientes y en el nivel de insumos que se utilizan, se realiza una estimación del nivel máximo de producto alcanzable y se computan las ineficiencias como la diferencia entre dicho nivel y el producto observado.

Dentro de los métodos paramétricos, el análisis más utilizado en la literatura es el de frontera estocástica⁹ que se basa por definición en una función de producción que se postula teóricamente. Además, se utilizan datos empíricos para luego estimar los parámetros que caracterizan dicha función. Inclusive, se asume que parte de las diferencias entre el producto potencial y el efectivamente observado no solo se deben a un uso ineficiente de los insumos, sino también a shocks externos al modelo¹⁰. Las principales ventajas de este último método en relación a uno no paramétrico (por ejemplo DEA) se basan en la posibilidad de evaluar la significatividad de los parámetros estimados mediante los errores estándar.

En particular para realizar el análisis de eficiencia relativa en el presente trabajo, se utiliza el DEA por el lado de los métodos no paramétricos y la estimación de fronteras de eficiencia estocásticas por el lado de los paramétricos.

4. Incidencia distributiva del gasto público en educación básica de los gobiernos sub-nacionales de Argentina.

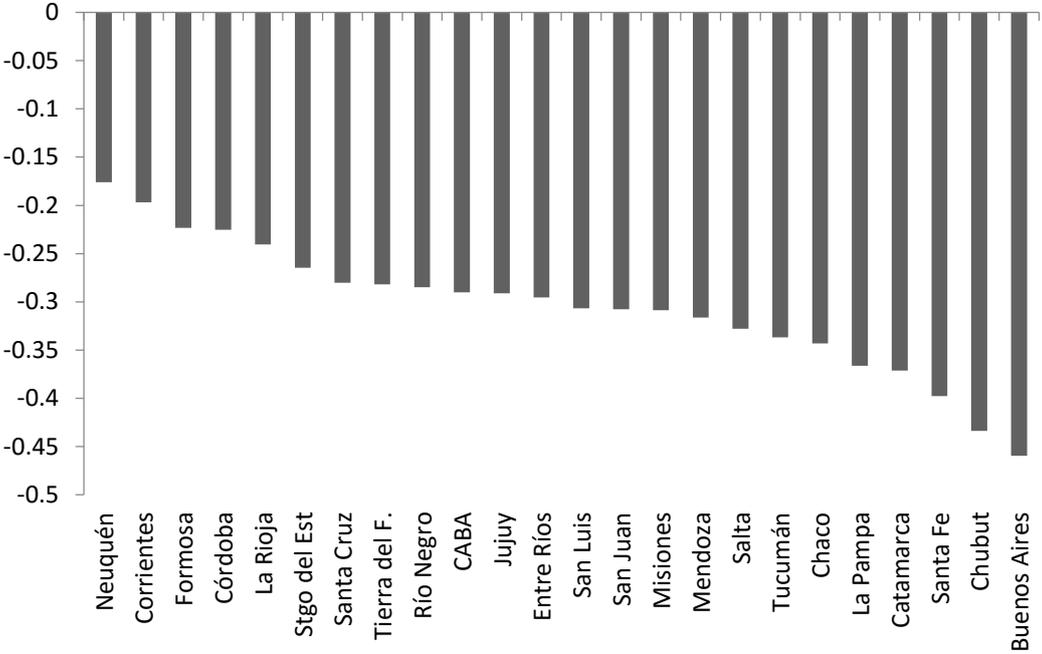
En esta sección se presenta el estudio de incidencia distributiva a través de los principales indicadores ya descriptos en la metodología de incidencia distributiva. En primer lugar, se realiza el cálculo del índice de concentración (Cuasi-Gini) para las distintas provincias de la Argentina. Cuando el valor que toma el índice es negativo, el resultado es que el gasto analizado presenta un carácter pro-pobre, y a medida que se incrementa en términos absolutos, significa que se concentra mayormente en los estratos de menores ingresos. Como se puede observar en la Figura 1, en términos generales, todas las

⁹ Aigner, Lovell y Schmidt (1977) y Meeusen y Van de Broeck (1977).

¹⁰ Adicionalmente, existe la estimación de fronteras de eficiencia determinísticas que supone que toda la distancia entre la frontera de producción y el valor de producción observado corresponde en su totalidad a ineficiencia técnica.

provincias presentan un gasto en educación básica pro-pobre, aunque varían en cuanto a la profundidad de esta característica. Buenos Aires resulta la provincia que lidera el ranking, seguida por Chubut, Santa Fe, Catamarca y La Pampa. Entre las provincias menos pro-pobres, se encuentran Neuquén, Corrientes, Formosa, Córdoba y La Rioja.

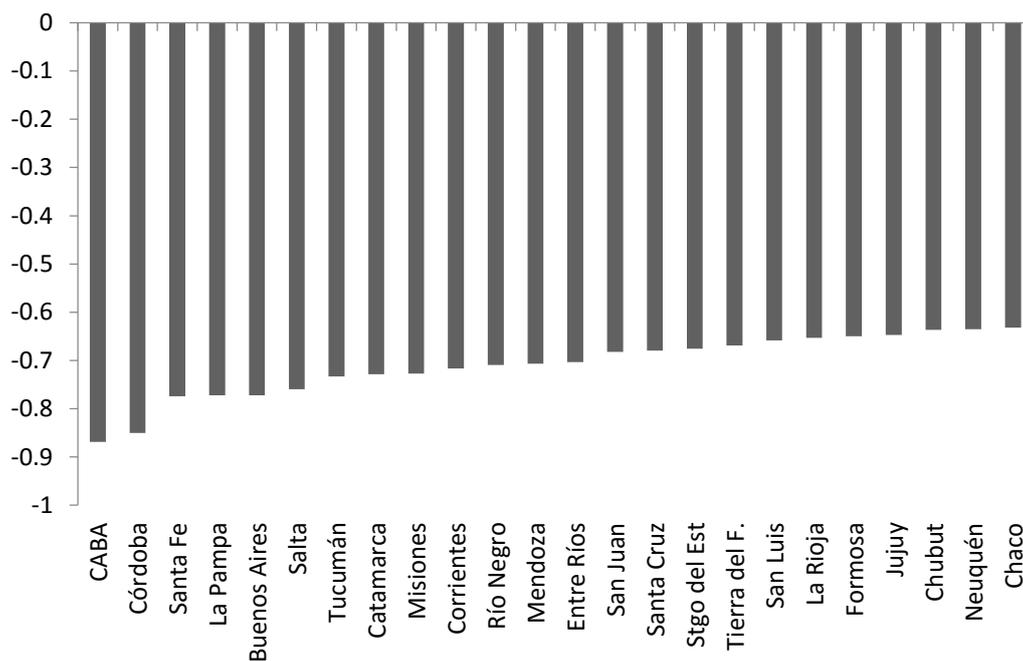
Figura 1. Índice de Concentración del gasto público en educación básica por jurisdicción



Fuente: Elaboración Propia en base a INDEC y CGECSE.

Otro de los índices utilizados para realizar este estudio de incidencia distributiva, es el Índice de Kakwani. Como se adelantó en la sección metodológica, valores negativos (positivos) del mismo representan un gasto progresivo (regresivo), y por ende una distribución del ingreso más equitativa. En la Figura 2, se verifica que todas las provincias incluyendo CABA, presentan un gasto en educación básica progresivo, aunque nuevamente varían en la intensidad de dicha característica. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, junto con la provincia de Córdoba, presentan el gasto en educación básica más progresivo, seguidas de Santa Fe, La Pampa, Buenos Aires y Salta. Entre las provincias menos progresivas, se encuentran Chaco, Neuquén, Chubut, Jujuy y Formosa.

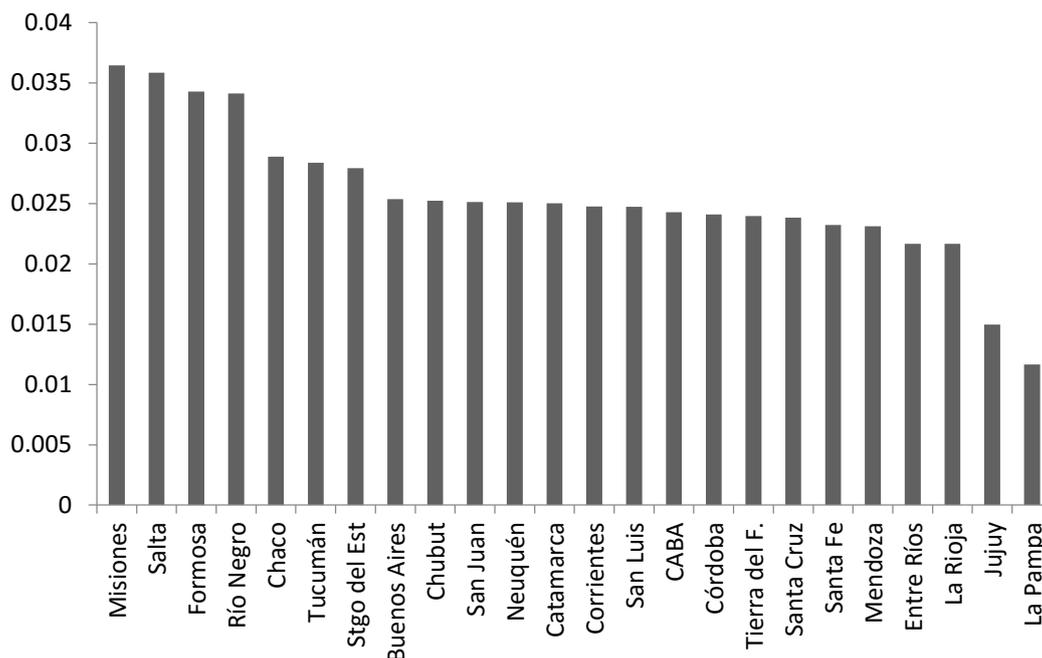
Figura 2. Índice de Kakwani del gasto público en educación básica por jurisdicción



Fuente: Elaboración Propia en base a INDEC y CGECSE

Por último, para concluir el estudio de incidencia distributiva, se calcula el índice de Reynolds Smolensky, cuyo valor positivo indica que el gasto realizado mejora la distribución del ingreso. Se puede concluir que las provincias que mayormente se benefician con un incremento del gasto público en educación básica, se trata de Misiones, Salta, Formosa y Río Negro. Por su parte, aquellas las cuales se beneficiarían pero en considerable menor medida de un incremento en dicho gasto, serían puntualmente La Pampa y Jujuy.

Figura 3. Índice de Reynolds Smolensky del gasto público en educación básica por jurisdicción



Fuente: Elaboración Propia en base a INDEC y CGECSE

5. Eficiencia del gasto público en educación básica de los gobiernos sub-nacionales de Argentina.

Para realizar las estimaciones de eficiencia paramétricas se estimó un modelo con la inversa de la tasa repitencia en el nivel educativo básico¹¹ como variable dependiente en función del gasto por alumno¹² y los docentes por alumno. Como se explicó en la metodología, el error de esa regresión contiene la ineficiencia explicada como la diferencia entre el producto potencial y el observado. Dado que dicho error contiene una parte común a todas las jurisdicciones y una parte intrínseca a cada jurisdicción, se vuelve necesario descomponer dicho error y utilizar solo la ineficiencia común a cada jurisdicción¹³. En base a este componente se calcula la ineficiencia de cada y se ordenan las mismas desde la más eficiente (menos ineficiente) a la menos eficiente (más ineficiente) a la hora de gestionar el gasto público en educación para el nivel de educación básica. En la Figura 4 se puede

¹¹ Se utiliza la inversa de la tasa de repitencia dado que medidas en forma directa representarían resultados negativos.

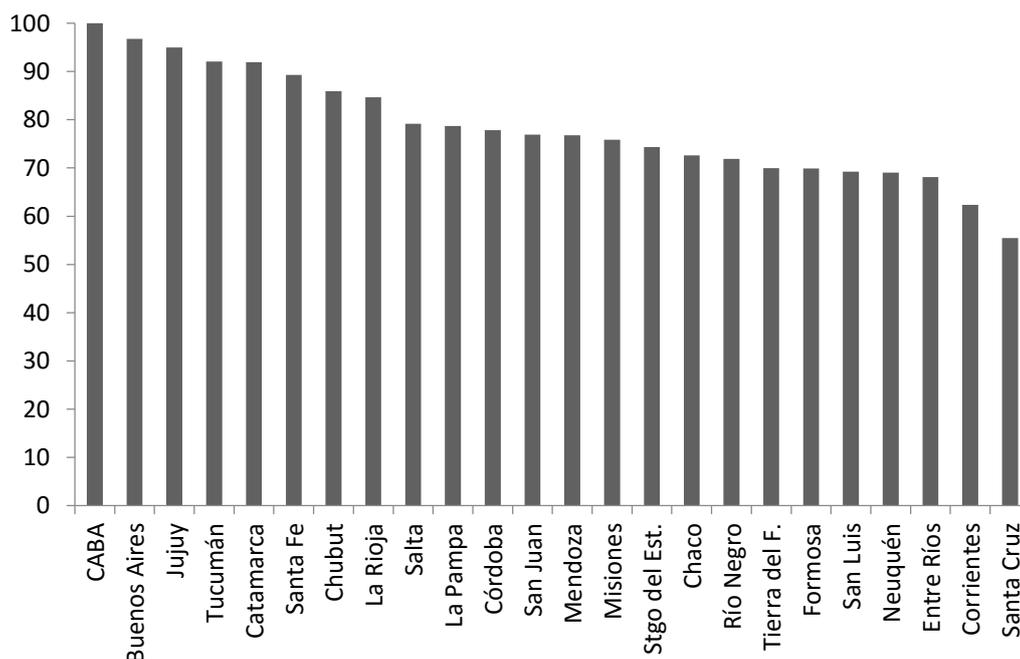
¹² Dada la existencia de una relación positiva entre el gasto educativo y el producto bruto geográfico de cada jurisdicción que puede interpretarse como validez de la Ley de Wagner (tendencia de los estados a aumentar sus actividades a medida que aumenta la actividad económica) se trabajó con el componente ortogonal del gasto público que refiere a la proporción del mismo no explicada por el nivel de actividad. Para calcularlo se consideran los residuos de una regresión entre el gasto público por alumno y el producto bruto real por alumno.

¹³ Estas estimaciones se llevaron a cabo con el Software Stata a través del comando xtfreder.

apreciar el ordenamiento de las jurisdicciones en base a su eficiencia, estimada con métodos paramétricos.

Como se puede observar en el ordenamiento de eficiencia, CABA es la jurisdicción que lidera el grupo, llegando a ser la más eficiente (en términos relativos) a la hora de gestionar el gasto público en educación básica¹⁴. Muy cerca se ubican Buenos Aires, Jujuy, Tucumán, Catamarca y Santa Fe. Luego se encuentran Chubut y La Rioja. Por otro lado, el grupo de las más ineficientes está liderado por la provincia de Santa Cruz, escoltada por Corrientes, Entre Ríos y Neuquén, siempre hablando en términos relativos.

Figura 4. Eficiencia del gasto público de las jurisdicciones argentinas en base a métodos paramétricos, por jurisdicción



Fuente: Elaboración Propia en base a INDEC, CGECSE y DINIECE.

Para llevar a cabo el análisis de eficiencia con métodos no paramétricos, se considera la especificación más sencilla de la frontera de eficiencia, la cual involucra sólo un insumo y un producto. En particular, se utiliza nuevamente el gasto por alumno en educación básica como insumo y la inversa de la tasa de repitencia en dicho nivel como producto. Con ellos, se estima la frontera utilizando el método DEA y siguiendo la misma lógica que para los métodos paramétricos, se realiza un ordenamiento de eficiencia entre todas las provincias analizadas.

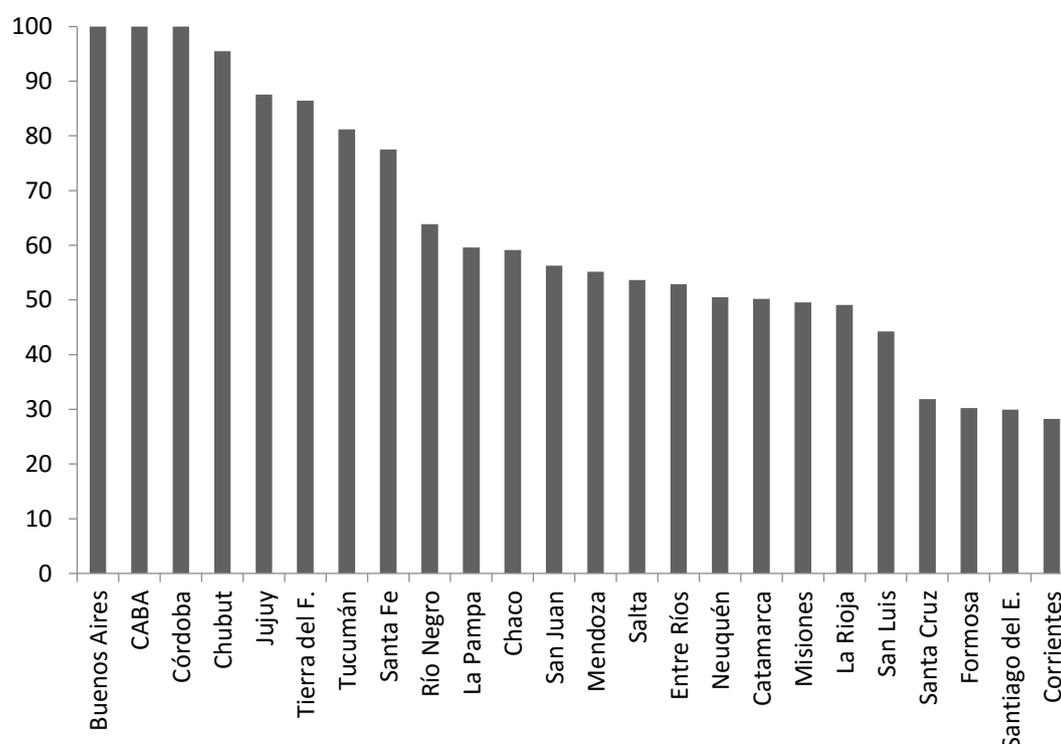
En el Figura 5 se aprecia que resultan más eficientes las provincias de Buenos Aires y Córdoba, y CABA¹⁵. En cuanto a Corrientes, Santiago del Estero, Formosa y Santa Cruz,

¹⁴ A los fines de la interpretación del índice se observa que, por ejemplo, el indicador de eficiencia de la provincia de La Pampa toma el valor 0,79. Esto indica que dicha jurisdicción solo alcanza el 79% del nivel de producto que podría obtener empleando eficientemente los insumos de los que dispone.

¹⁵ Nuevamente, a los fines de la interpretación del índice se observa que, por ejemplo, el indicador de eficiencia de la provincia de La Pampa toma el valor 0,60. Esto indica que dicha jurisdicción solo alcanza el 60% del nivel de producto que podría obtener empleando eficientemente los insumos de los que dispone.

se trata de las provincias más ineficientes en cuanto a la ejecución del gasto en educación básica para sus jurisdicciones.

Figura 5. Eficiencia del gasto público de las jurisdicciones argentinas en base a métodos no paramétricos, por jurisdicción



Fuente: Elaboración Propia en base a INDEC, CGECSE y DINIECE.

En suma, los resultados obtenidos utilizando los métodos paramétricos para medir eficiencia, coinciden considerablemente con los resultados arrojados utilizando métodos no paramétricos. En líneas generales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires junto con la provincia de Buenos Aires, estarían mostrando niveles de eficiencia similares (y los más altos del país) a la hora de ejecutar el gasto en educación básica.

6. Equidad y eficiencia del gasto educativo y su vínculo con el desarrollo de los gobiernos sub-nacionales de Argentina.

Hasta aquí, se presentaron dos análisis integrales que permitieron alcanzar una aproximación para comprender que tan eficiente y equitativo es el gasto público en educación básica, ejecutado por las distintas jurisdicciones sub-nacionales de Argentina. Ahora bien, una dimensión adicional en el análisis del presente trabajo consiste en intentar indagar acerca de la relación entre gasto eficiente-equitativo y el desarrollo de las jurisdicciones.

Si bien es cierto que el concepto de desarrollo admite múltiples definiciones, involucra diversas dimensiones asociadas a las condiciones de vida de la población y presenta, muchas veces, dificultades en su medición, en este trabajo se intenta aproximar al mismo a través de distintos indicadores para cada provincia de Argentina. Entre ellos, se encuentran el índice de desarrollo humano, el porcentaje de viviendas que poseen agua y saneamiento, el índice de mortalidad infantil y el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI)¹⁶.

¹⁶ El índice de desarrollo humano se obtuvo de las Naciones Unidas, mientras que los tres indicadores restantes se obtuvieron de INDEC.

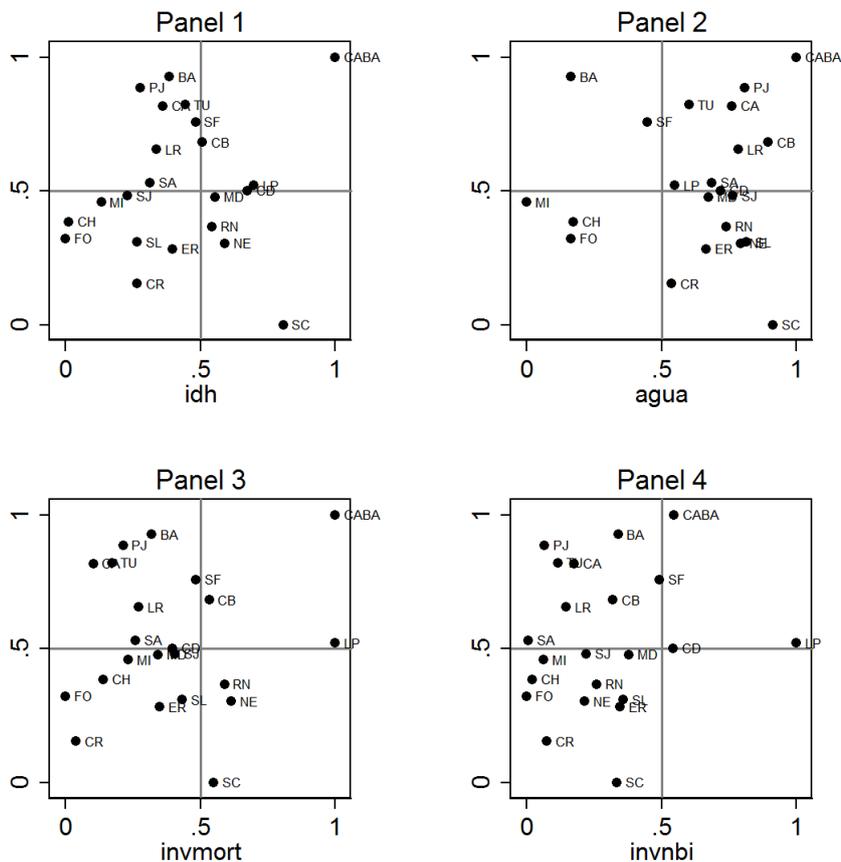
Utilizando los resultados previamente obtenidos de los análisis de equidad y eficiencia del gasto en educación, se exploró la correlación entre los mismos y estas aproximaciones de desarrollo con el fin de determinar su vínculo. Así, los resultados aquí presentados darían indicios acerca de la relevancia que existe de gestionar eficientemente el gasto público en educación. Si bien no se puede establecer una causalidad, se estaría percibiendo que un estado que administra eficientemente el gasto estudiado, tiende a presentar mejores indicadores de desarrollo jurisdiccional.

En primer lugar la Figura 6 vincula los resultados de eficiencia paramétrica y los cuatro indicadores de desarrollo¹⁷. El Panel 1 relaciona la eficiencia y el índice de desarrollo humano, el Panel 2 con el porcentaje de agua y saneamiento, el Panel 3 con la mortalidad infantil y el Panel 4 con el índice NBI. En cada uno de ellos, las jurisdicciones¹⁸ que se ubiquen en el cuadrante superior derecho serán aquellas que presentan mejor eficiencia en el gasto y a su vez mejor nivel de desarrollo. Por el contrario aquellas ubicadas en el cuadrante inferior izquierdo presentan menor nivel de desarrollo y peores resultados en términos de eficiencia del gasto. Situaciones intermedias se encuentran en los dos cuadrantes restantes. Se puede observar que las jurisdicciones que presentan indicadores de desarrollo humano alto, tienden a ejecutar de manera más eficiente el gasto público en educación básica, mientras que aquellas provincias que presentan indicadores más bajos, tienden a caracterizarse por ser más ineficientes a la hora de administrar el gasto en educación para el nivel educativo aquí analizado.

¹⁷ Nótese que los mismos se encuentran normalizados entre 0 y 1 para una mejor exposición de los resultados.

¹⁸ En el Anexo de este trabajo se presenta un cuadro donde se aclaran las abreviaciones utilizadas en los gráficos.

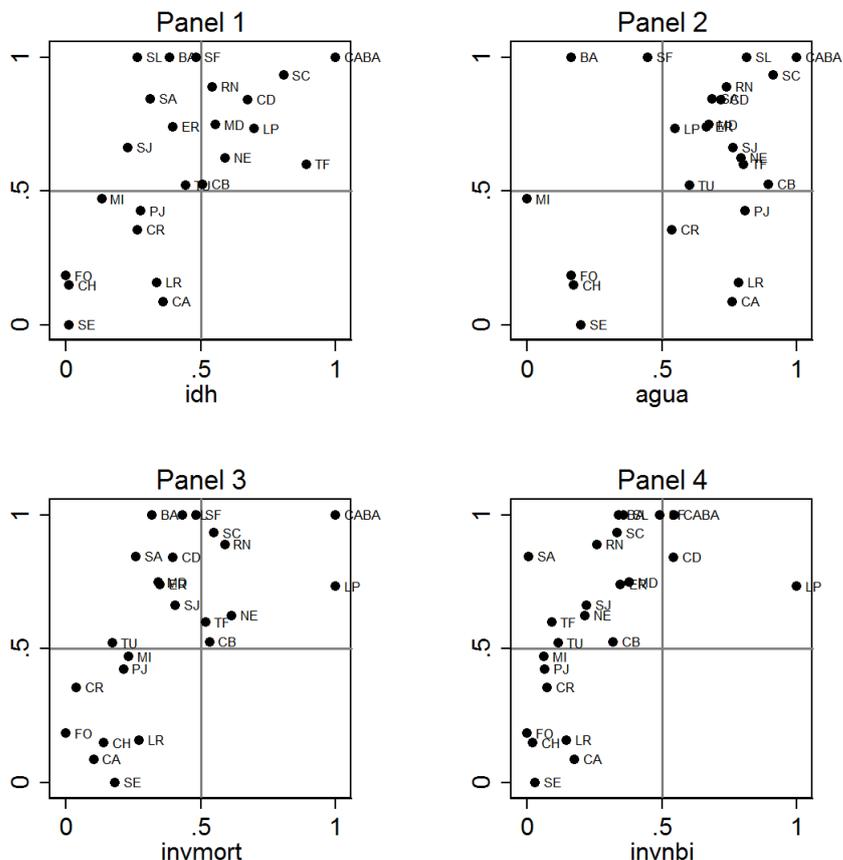
Figura 6. Relación entre eficiencia del gasto público en educación y nivel de desarrollo. Métodos paramétricos.



Fuente: Elaboración Propia.

Luego, se realiza el mismo ejercicio pero se utilizan los resultados de eficiencia en base a métodos no paramétricos para estimar fronteras de eficiencia. Los resultados se pueden apreciar en la Figura 7 y van en la misma línea a los obtenidos cuando se utilizaron métodos paramétricos, algo esperable dada la similitud de los ordenamientos en base a los dos métodos presentado en la sección anterior. Nuevamente, aquellas jurisdicciones que presentan altos niveles en sus indicadores de desarrollo, también presentan niveles más eficientes en la ejecución del gasto público en educación básica. CABA continúa mostrándose como la más eficiente y desarrollada mientras que Santiago del Estero representa lo opuesto.

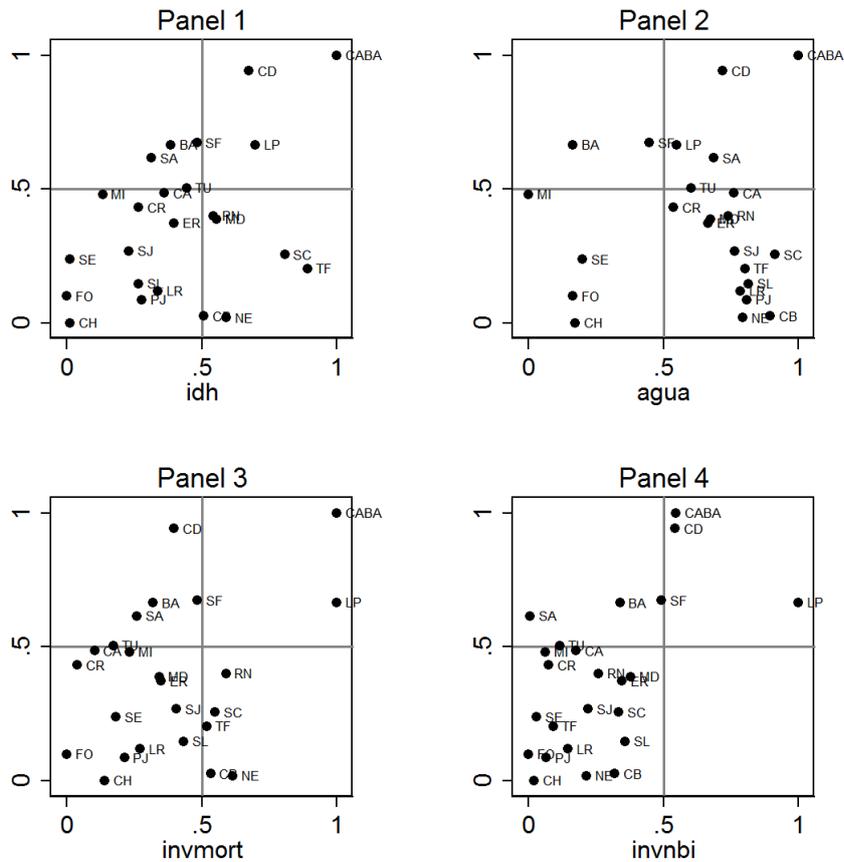
Figura 7. Relación entre eficiencia del gasto público en educación y nivel de desarrollo. Métodos no paramétricos.



Fuente: Elaboración Propia.

Por último la Figura 8 presenta la relación entre el impacto distributivo del gasto (medido a través del índice de Kakwani) y los niveles de desarrollo. Se puede apreciar que CABA, Córdoba, Santa Fe y La Pampa son aquellas provincias con mejor desempeño relativos mientras que las provincias de Chaco y Formosa se posicionan como aquellas menos desarrolladas y con un gasto menos progresivo.

Figura 8. Relación entre incidencia distributiva del gasto público en educación y nivel de desarrollo. Métodos no paramétricos.



Fuente: Elaboración Propia.

7. Comentarios Finales

Es habitual en la literatura encontrar un consenso acerca de que la educación da como resultado más habilidades, mejor productividad y mayor capacidad de los trabajadores para mejorar las condiciones de vida, ya que reúne experiencia, capacitación y formación profesional. Todas estas características forman el capital humano necesario que asegura un desarrollo económico sostenido a largo plazo.

Durante los últimos años en Argentina, se ha destinado una proporción creciente de recursos a la provisión de educación. Si bien dicho impulso se generó desde el nivel nacional, fue traccionado en gran parte desde el nivel sub-nacional sobre el cual recae la mayor parte del financiamiento de ese gasto.

En este contexto, este trabajo intenta realizar un aporte que en esencia es doble. Primero, presenta evidencia sobre la eficiencia del gasto público en educación básica y sobre su equidad distributiva de manera conjunta por primera vez en un solo estudio. Segundo, indaga sobre la relación (inexplorada de esta forma hasta el momento) entre ambos aspectos del gasto y el nivel de desarrollo de las jurisdicciones sub-nacionales.

Los resultados aquí encontrados soportan que el gasto en educación básica es pro-pobre y progresivo en todas las jurisdicciones de la Argentina. En cuanto a la eficiencia en la ejecución de dicho gasto, en términos generales se comprueba que tanto la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como las provincias de Buenos Aires y Córdoba, son las más eficientes. Y, fundamentalmente, se verifica que existe una relación positiva que indica que aquellas provincias más eficientes en uso del gasto y con mejores efectos (de dicho gasto)

sobre la distribución del ingreso, presentan indicadores de desarrollo más elevados que el resto de las mismas.

De este modo, mejorar en la focalización y en el uso óptimo del gasto público educativo se vuelven aspectos cruciales para una distribución del ingreso más igualitaria y un uso más eficiente de los recursos, sobre todo en aquellas regiones menos desarrolladas.

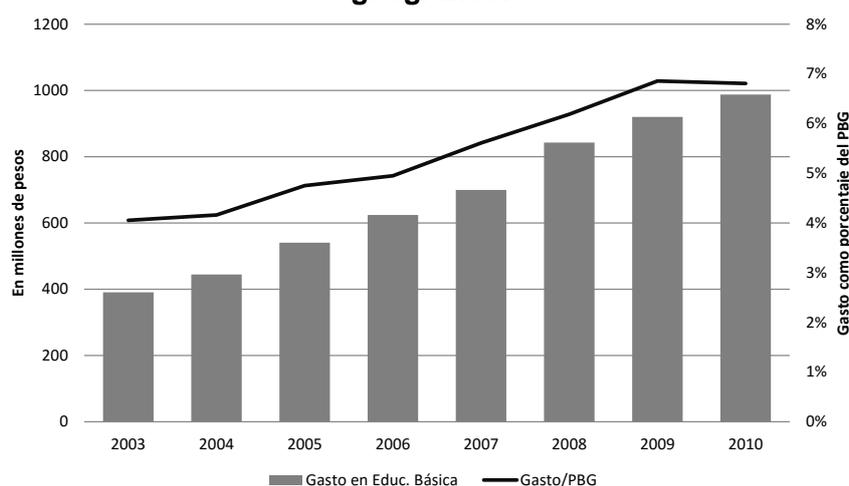
Referencias

- Aigner, Dennis, Knox Lovell y Peter Schmidt, 1977. "Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models". *Journal of Econometrics*.
- Alaimo, Verónica, Leonardo Gasparini, Fernando Cuenin, Mariano Rabassa y Guillermo Vuletín, 2000. "El impacto distributivo del gasto público en sectores sociales en la provincia de Buenos Aires. Un análisis en base a la encuesta de desarrollo social." *Cuadernos de Economía* N° 50. Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.
- Diéguez, Héctor, Juan Llach y Alberto Petrecolla, 1991. "El gasto público social". PRONATASS-ITDT, Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Programación del Gasto Público Social (DNGPS), 1999. "Caracterización y evolución del Gasto Público Social".
- Epele Nicolás y Jorge Puig, 2013. "Incidencia distributiva del gasto público en educación de la provincia de Buenos Aires". Documento de Trabajo N°05/2013. Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas. Ministerio de Economía de Buenos Aires
- Epele Nicolás, Leandro Chalela y Jorge Puig, 2013. "Gasto público en educación: explorando la eficiencia relativa de los gobiernos subnacionales argentinos". *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Rosario.
- Flood, Cristina, Marcela Harriague y Leonardo Gasparini, 1993. "Impacto distributivo del gasto público social: Argentina, 1991". *Anales de la XXVIII Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política*, Tucumán.
- Flood, Cristina, Marcela Harriague, Leonardo Gasparini y Benigno Vélez, 1994. "El gasto público social y su impacto redistributivo". Secretaría de Programación Económica. Ministerio de Economía. Buenos Aires.
- Garriga Pablo y Leandro Salinardi, 2014. "Gasto público en educación en la argentina: ¿qué tan (in) eficientes son las provincias?" *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Misiones.
- Gasparini, Leonardo, Damian Bonari, y Adriana Fassio, 1998. "El impacto distributivo del gasto público en Educación en Mendoza". *Anales de la XXXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*. Mendoza.
- Gasparini, Leonardo y Santiago Pinto, 1998. "Medidas de eficiencia relativa en el sector público local: Un resumen crítico de la literatura y una aplicación al sector educativo". *Cuadernos de Economía* N° 39. Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.
- Gasparini, Leonardo y Alberto Porto, 1992. "El impacto distributivo del Gasto Social". *Desarrollo Económico*. V31, n°124.
- Gasparini, Leonardo y Alberto Porto, 1995a. "Impacto distributivo del gasto público provincial y municipal en la provincia de Buenos Aires". *Cuadernos de Economía* N° 8. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Gasparini, Leonardo y Alberto Porto, 1999b. "Medidas de equidad y política fiscal: teoría y una Aplicación". En Porto (ed.). *Finanzas Públicas y Economía Espacial*. Universidad Nacional de La Plata.
- Guardarucci, Isidro, Jorge Puig y Leandro Salinardi, 2012. "Incidencia del gasto público en educación: nueva evidencia para la Provincia de Buenos Aires en base a la Encuesta Anual De Hogares", CEDLAS, Working Papers, Universidad Nacional de La Plata.
- Llach, Juan Jose y Santiago Montoya, 1999. "En pos de la equidad. La pobreza y la distribución del ingreso en el Área Metropolitana del Gran Buenos Aires: diagnóstico y alternativas de políticas". Mimeo.
- Meeusen, Wim y Julien Van den Broeck, 1977. "Efficiency Estimation from Cobb-Douglas Production Functions with Composed Error". *International Economic Review*, 1977, vol. 18, issue 2, pages 435-44.

- Moskovits, Cinthia y Javier Cao, 2012. "Eficiencia del gasto público en las provincias argentinas. Explorando sus determinantes". FIEL, Documento de Trabajo 119.
- Petrei, Humberto, 1988. "El gasto público social y sus efectos distributivos. Un examen comparativo de cinco países de América Latina". ECIEL.
- Salim, León, 2007. "Incidencia distributiva del Gasto Público en Educación en la Provincia de Buenos Aires". Consejo Federal de Inversiones, Ministerio de Economía, Buenos Aires.

Anexo.

Gráfico A1. Gasto en Educación Básica y ratio de gasto sobre producto bruto geográfico.



Fuente: Elaboración Propia en base a CGECSE

Cuadro A1. Nombres de provincias abreviados.

Provincia	Abreviación
Buenos Aires	BA
Catamarca	CA
Chaco	CH
Chubut	CB
CABA	CABA
Córdoba	CD
Corrientes	CR
Entre Ríos	ER
Formosa	FO
Jujuy	PJ
La Pampa	LP

La Rioja	LR
Mendoza	MD
Misiones	MI
Neuquén	NE
Río Negro	RN
Salta	SA
San Juan	SJ
San Luis	SL
Santa Cruz	SC
Santa Fe	SF
Santiago del Estero	SE
Tierra del Fuego	TF
Tucumán	TU
