

EDITORES

Marcelo Garriga

Walter Rosales

Norberto Mangiacone

LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ

SOBRE

POLÍTICAS PÚBLICAS EN 2017

BLOG
DE ECONOMÍA
DEL SECTOR PÚBLICO



- IMPUESTOS
- ASIGNACIÓN DE RECURSOS
- RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES
- POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
- ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

DEPARTAMENTO DE
ECONOMÍA



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

DEPARTAMENTO DE
ECONOMÍA



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ

Blog de Economía del Sector Público SOBRE

POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Economía FCE-UNLP EN 2017

DEPARTAMENTO DE
ECONOMÍA



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Lo que se pensó y escribió sobre políticas públicas en 2017 :
blog de economía del sector público / Marcelo Garriga... [et al.] ;
compilado por Marcelo Jorge Garriga; Walter Rúbén Rosales;
Norberto Oscar Mangiacone.

1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata.

Facultad de Ciencias Económicas, 2018.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-34-1599-3

1. Finanzas Públicas. 2. Economía. I. Garriga, Marcelo
II. Garriga, Marcelo Jorge, comp. III. Rosales, Walter Rúbén, comp.
IV. Mangiacone, Norberto Oscar , comp.

CDD 336

Impreso en la Argentina

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Prohíbese la reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o registración o sistema de almacenamiento de información (electrónico, químico, mecánico, fotostático, magnetofónico u otro existente o que exista en el futuro).

Editado por:

DEPARTAMENTO DE
ECONOMÍA

ECE
Facultad de
Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA



9 789503 415993

EDITORES

Marcelo Garriga

Walter Rosales

Norberto Mangiacone

LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ
SOBRE
POLÍTICAS PÚBLICAS
EN 2017



PRÓLOGO

Durante un larguísimo período de tiempo la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata ha dedicado, a través del Departamento de Economía, su Instituto y los distintos programas, maestrías y seminarios, un gran énfasis en la Economía del Sector Público. Los artículos aquí prologados responden a esa tradición donde sin duda Horacio Núñez Miñana tuvo una impronta decisiva en su gestación.

Ello no olvida a todos los que de un modo u otro, ejerciendo la docencia o la investigación, han contribuido a este esfuerzo, sino que reconoce a quién impulsó de manera decisiva esta trayectoria, a pesar de su temprano fallecimiento.

El énfasis en los temas del sector público de esta publicación desbordan los límites más tradicionales de ingresos-egresos y deuda pública, para abordar las materias regulatorias y la política fiscal compensatoria, los mecanismos de transferencia entre distintos niveles de gobierno, la eficiencia y optimalidad de los sistemas tributarios, los efectos de las externalidades sobre el medio ambiente, las cuestiones intertemporales de la seguridad social, los impactos macroeconómicos de la deuda pública, la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas, sobre la performance macroeconómica y el retraso creciente de la Argentina respecto a sus vecinos, las cuestiones presupuestarias de la defensa, etc. La lectura del material es destacable por su rigurosidad, relevancia y calidad en la presentación.

El repaso de los sucesivos capítulos informará de los problemas más serios que enfrenta nuestro país. En la narrativa y el diagnóstico está la clave de las políticas públicas plausibles para ser instrumentadas. En

muchos casos el libro llama la atención sobre las debilidades institucionales que han estado detrás de nuestro deterioro, explicando las consecuencias fiscales y económicas. En otros, alertan sobre el riesgo de un análisis superficial del debate contemporáneo, tan profuso en un clima de pasiones agitadas. La actualidad de sus planteos no va en desmedro de la calidad conceptual y de referencia histórica.

Resulta sin duda, una iniciativa muy valiosa convertir en libro un esfuerzo de tanta significación. Seguramente ello alentará un mejor entendimiento a los problemas de la economía del sector público y de las decisiones que habrá que instrumentar para superar nuestros agudos desequilibrios.

Este haz de luz ayudará a entender por qué, cómo y dónde debemos corregir nuestras políticas públicas, y en todo caso ilustra las consecuencias de haber actuado -nuestros gobiernos y nuestra sociedad, en el fondo nuestra cultura- de un modo tan negativo para nuestros propios intereses.

Quisiera finalmente reconocer la distinción que se me otorga como ex alumno y ex profesor titular de esa Casa de Estudios, de prologar este conjunto de ensayos tan valiosos e informativos. En ellos participan quienes fueron mis profesores, colegas y alumnos. La calidad de los trabajos y artículos agrega un factor de enorgullecimiento al suscripto que es haber participado tantos años de esa excelente institución educativa.

Por todo ello, espero en este libro, que el público lector haga honor a tanto esfuerzo loable.

Ricardo López Murphy
"Ex Ministro de Defensa y de Economía de la Nación"

ÍNDICE DE ARTÍCULOS

Capítulo I. Economía política y políticas pública.

1. Aristóteles y su visión ética de la economía. <i>Por Ricardo Crespo.</i>	19
2. La enigmática evolución de la equivalencia económica argentino sudamericana. De los datos de Bunge (1922/23 y 1937/38) a los actuales. <i>Por Alberto Porto.</i>	23
3. La economía política del shock y del gradualismo. <i>Por Jorge Remes Lenicov.</i>	31
4. Una agenda económica para los dos lados del mostrador. <i>Por Fernando Navajas.</i>	37
5. Sobre William Baumol y su huella en la economía del sector público. <i>Por Jorge Puig.</i>	41
6. Ajuste gradual y responsabilidad fiscal. <i>Por Guillermo Rozenwurcel y Ariel Melamud.</i>	47
7. Los desafíos de la economía pública en América Latina: entre los vaivenes y la desigualdad. <i>Por Juan Pablo Jiménez, Julio López Laborda y Jorge Martínez Vázquez.</i>	53
8. Repitamos todos: sólo con optimismo no alcanza. <i>Por Pedro Juarros.</i>	59
9. Ecología y medio ambiente en la encíclica <i>laudato si</i> . <i>Por Alieto Aldo Guadagni.</i>	63
10. Los partidos se definen en el juego. <i>Por Dante Sica.</i>	69
11. Dilemas de las LEBACs. <i>Por Fernando Morra.</i>	73
12. Aumentan las emisiones contaminantes...y los temporales. <i>Por Alieto Aldo Guadagni.</i>	78
13. En defensa del planeta. <i>Por Alieto Aldo Guadagni.</i>	83

Capítulo II. Impuestos.

14. ¿Qué hacer con los altos costos laborales? <i>Por Daniel Artana.</i>	89
15. Contribuciones patronales y formalidad laboral. Algunas reflexiones sobre la reforma tributaria. <i>Por Luis Beccaria y Roxana Maurizio.</i>	93
16. Espejitos de colores para todos. <i>Por Oscar Cetrángolo Y Julián Folgar.</i>	113
17. ¿Bajar el IVA beneficia a los más vulnerables? <i>Por Marcelo Garriga y Walter Rosales.</i>	119
18. ¿Hay que gravar la renta financiera? <i>Por Marcos Zocaro.</i>	125
19. ¿Es ganancias el problema del sistema tributario? <i>Por el equipo del blog.</i>	129
20. ¿Es sostenible la presión tributaria? <i>Por Marcelo Garriga.</i>	133
21. Dado que se habla de cambiar ingresos brutos... <i>Por Alberto Porto, Marcelo Garriga y Walter Rosales.</i>	139
22. Que hacer con ingresos brutos. <i>Por Marcelo Garriga.</i>	147
23. ¿Cómo enfrentar los crecientes déficits fiscales? ¿Es aumentar impuestos una opción inteligente? <i>Por Samara Gunter, Daniel Riera Crichton, Carlos Vegh y Guillermo Vuletin.</i>	151
24. La utopía de una economía sin dinero. <i>Por Marcelo Garriga.</i>	157
25. Efectos de las retenciones sobre las exportaciones de petróleo. <i>Por Alberto Porto, Francisco Pizzi.</i>	161
Capítulo III. Sobre asignación de recursos.	
26. Repensar la universidad para el siglo XXI. <i>Por Juan J. Llach.</i>	167

LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS EN 2017

27. En busca de la educación perdida. <i>Por Marcelo Garriga y Norberto Mangiacone.</i>	173
28. El vicio argentino de los subsidios a la energía. <i>Por Fernando Navajas.</i>	177
29. Repensando el sistema de salud en argentina. <i>Por Walter Rosales.</i>	181
30. Tasas internas de retorno de los regímenes previsionales nacionales especiales. <i>Por Hugo Bertín.</i>	187
31. Jubilaciones, informalidad y gasto público. <i>Por Marcelo Garriga.</i>	197
32. El desequilibrio fiscal oculto del sistema previsional argentino. <i>Por Luciano Di Gresia.</i>	203
33. Quién paga el costo de las jubilaciones por insalubridad. <i>Por Marcelo Garriga.</i>	213
34. El incidente del submarino ARA San Juan y el gasto en defensa. <i>Por el equipo del blog.</i>	217
Capítulo IV. Relaciones fiscales intergubernamentales.	
35. ¿Cuándo se jodió la participación de la provincia de Buenos Aires en la coparticipación federal? <i>Por Alberto Porto.</i>	225
36. Desde 1997, el actual régimen de coparticipación es inconstitucional; probemos otro. <i>Por Jorge M. Streb.</i>	229
37. Distribución secundaria de las transferencias nacionales a provincias. Equilibrio político-económico. <i>Por Alberto Porto.</i>	237
38. El debate de los fondos a coparticipar. <i>Por Horacio Piffano.</i>	241
39. No taxation without representation? Subrepresentación de la provincia de Buenos Aires en la Cámara de Diputados. <i>Por Jorge M. Streb.</i>	247

40. La redistribución de ingresos entre las provincias. <i>Por Alberto Porto (UNLP-ANCE) y Walter Cont (FIEL-UNLP).</i>	253
41. Lo que se dijo sobre gastos, impuestos y coparticipación... <i>Por el equipo del blog.</i>	257
Capítulo V. Pobreza y distribución del ingreso.	
42. Descorriendo el velo sobre la pobreza. <i>Por Leonardo Gasparini.</i>	267
43. No es pobreza, es exclusión social. <i>Por Alieto Aldo Guadagni.</i>	269
44. ¿Es tan desigual la distribución regional del ingreso en argentina? <i>Por Adolfo Sturzenegger y Emiliana Gisande.</i>	273
45. La asignación universal por hijo ¿Está contribuyendo a reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza? <i>Por Marcelo Garriga.</i>	281

AUTORES

Artana, Daniel (FIEL-UNLP)
Beccaria, Luis (Universidad Nacional de General Sarmiento)
Bertín, Hugo (FCJyS-UNLP)
Cetrángolo, Oscar (UBA)
Cont, Walter (FIEL-UNLP)
Crespo, Ricardo (CONICET-UNIVERSIDAD AUSTRAL)
Di Gresia, Luciano (FCE-UNLP)
Folgar, Julián (UBA)
Garriga, Marcelo (FCE-UNLP)
Gasparini, Leonardo (CEDLAS-UNLP)
Gisande, Emiliana (UNLP)
Guadagni, Alieto Aldo (AACAA y ANE)
Gunter, Samara (Colby College)
Jiménez, Juan Pablo (CEPAL)
Juarros, Pedro (FCE UNLP- Georgetown University)
Llach, Juan J. (Ex Ministro de Educación de la Nación)
López Laborda, Julio (Universidad de Zaragoza)
Mangiacone, Norberto (FCE-UNLP)
Martínez Vázquez, Jorge (Georgia State University)
Maurizio, Roxana (UBA-CONICET)
Melamud, Ariel (ASAP)
Morra, Fernando (FCE-UNLP)
Navajas, Fernando (FIEL-UNLP-ANCE)
Piffano, Horacio (FCE-UNLP)

Pizzi, Francisco (FCE-UNLP)
Porto, Alberto (UNLP-ANCE)
Puig, Jorge (FCE-UNLP)
Remes Lenicov, Jorge (Ex Ministro de Economía de la Nación)
Riera, Daniel (Crichton - Bates College)
Rosales, Walter (FCE-UNLP)
Rozenwurcel, Guillermo (UBA-CONICET y CPA)
Sica, Dante (FCE-UNLP y ABECEB)
Streb, Jorge M. (UCEMA-UNLP)
Sturzenegger Adolfo (UNLP-ANCE)
Vegh, Carlos (Banco Mundial)
Vuletin, Guillermo (Banco Mundial)
Zocaro, Marcos (FCE-UNLP)

¿Por qué un blog?

El vínculo entre las políticas públicas y la academia a veces suele ser muy difuso y aparentan recorrer caminos diferentes. Sin embargo, muchas veces se retroalimentan mutuamente. La vocación académica y el interés por las políticas públicas fue el origen del Blog de Economía del Sector Público. Su objetivo es simple: intentar realizar un aporte a la discusión de las políticas públicas con rigor académico, y por qué no también, a la toma de decisiones.

Llevar adelante este blog supone cierta constancia, y un invisible esfuerzo para hacer llegar las ideas lo más claro posible, con el sentido de oportunidad que se requiere. Así, logramos convocar a interesados en políticas públicas que tengan un punto de vista sobre temas estructurales o de actualidad.

Este blog se desarrolla en el marco de una Universidad Pública y en una Facultad con una larga tradición en el estudio e investigación de las finanzas públicas. Es un espacio abierto a todos los docentes, investigadores, hacedores de política y especialistas para que desarrollen su análisis sobre los diversos y complejos temas de la agenda.

Sobre este libro

Este libro compila los artículos publicados en el blog durante 2017 (<http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar>). Se trata de 43 artículos escritos por más de 35 autores, que tuvieron en conjunto alrededor de 14 mil lecturas. El libro se organiza en capítulos que agrupan a los artículos por temas afines.

El capítulo I abarca temas de economía política y de políticas públicas. Incluye las reflexiones más generales como ética y economía, temas tan

candentes como es el medioambiente, el rol del estado, la política fiscal, la regulación de servicios públicos, entre otros.

El capítulo II aborda la temática de los impuestos. Comprende análisis sobre la estructura tributaria en Argentina, la necesidad de su reforma y el rol de la política tributaria en su conjunto.

El capítulo III agrupa los aportes realizados por el lado del gasto. Se destaca el análisis sobre los sectores más relevantes (salud, educación, previsión social, entre otros).

El capítulo IV comprende artículos que hacen referencia a las relaciones fiscales intergubernamentales. Entre estos temas, se destacan la necesidad de revisión del actual régimen de coparticipación federal de impuestos, sus aspectos normativos e institucionales y el impacto regional de la distribución de los recursos.

Por último, el capítulo V introduce artículos relacionados con la pobreza y la distribución del ingreso.

Cabe señalar que la presente publicación no es de carácter comercial y persigue como único objetivo difundir las opiniones ya publicadas en el blog por parte de los distintos autores. El equipo editor del blog agradece a cada uno de ellos y los invita a continuar y ampliar el debate en este foro, que ya pasa a ser de todos.

Las opiniones de cada una de las notas corresponden exclusivamente a cada autor, no involucrando a las instituciones a las cuales están afiliados ni a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, institución en la cual se desarrolla el blog.

CAPÍTULO I

ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS



ARISTÓTELES Y SU VISIÓN ÉTICA DE LA ECONOMÍA

Por Ricardo Crespo

“Aristóteles, hijo de Nicómaco y Efestiada, nació en Estagira”. Así comienza Diógenes Laercio en su Vida de los filósofos el perfil biográfico del famoso filósofo del siglo IV antes de Cristo. Sigue Diógenes: “Dice [Aristóteles] que la virtud no es suficiente por si sola para la vida feliz, pues necesita de los bienes del cuerpo y de los externos”. En efecto, la vida plena, feliz, o buena, no consistía para Aristóteles sólo en ser prudente, justo, moderado: también requería bienes materiales. Aristóteles concibe a la economía como el uso de esos bienes necesarios para la “vida buena”.

También puso un nombre a la actividad de fabricación o comercio de esos bienes: el de “crematística”. Además, pensó que la moneda, como instrumento que es, permitía, mediante el precio, establecer una comparación entre bienes diversos y, consiguientemente, facilitaba su intercambio. Para él, el precio es un representante de la demanda o necesidad del bien.

Según Aristóteles, la economía como tal, sólo usaba lo necesario para la vida buena. Para él, la estimación de la demanda necesaria, aunque subjetiva, no debe ser arbitraria, sino justa, pues es parte de la virtud de la justicia. Pero Aristóteles no era insensible y veía que también se puede usar mal de las riquezas. Por eso, pensó la posibilidad de que la crematística, habitualmente subordinada a la economía, deviniera autónoma y buscara no ya satisfacer la necesidad, sino enriquecerse ilimitadamente. Esta confusión proviene de considerar el medio -el dinero- como fin,

lo que según él surge, a su vez, de una ilimitación del deseo. Calificó de ilimitada, no natural o censurada a esta forma de crematística.

Para Aristóteles, cuando en una sociedad se instalaba una mentalidad crematística no natural o ilimitada se desnaturalizaba finalmente todo. Oigámoslo de su propia voz: "Así ha surgido la segunda forma de crematística porque al perseguir el placer excesivo procuran también lo que pueda proporcionar ese placer y si no pueden procurárselo por medio de la crematística, es decir por medio del dinero, lo intentan por otro medio usando todas sus facultades de un modo antinatural; lo propio de la valentía no es producir dinero sino confianza ni tampoco es lo propio de la estrategia ni de la medicina cuyos fines respectivos son la victoria y la salud. No obstante algunos convierten en crematística todas las facultades como si el producir dinero fuera el fin de todas ellas y todo tuviera que encaminarse a ese fin". Es decir, a pesar de que lo propio de la medicina es la salud, la medicina se convierte también en una forma de crematística; a pesar de que lo propio de la estrategia sea la victoria, también la guerra se convierte en un instrumento. Es decir, todo se tiñe de la intención de "producir dinero" (Política I, 9, 1258a 6-14). Parece ser una buena descripción de nuestros tiempos: el hacer dinero como fin de todas las actividades; y la economía, tratando de regular la vida del hombre.

Luego de la crisis de 2007-8 se han publicado varios libros que claman por una vuelta a la tradición ética de la economía inaugurada por Aristóteles. Por ejemplo, James Halteman y Edd Noell, *Reckoning with Markets. Moral Reflection in Economics* (2012), trata sobre la importancia de la ética para la economía. El libro de Robert y Edward Skidelsky *How Much is Enough? Money and the Good Life* (2012) edifica su propuesta sobre la noción aristotélica de vida buena.

CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El libro de Halteman y Noell, luego de una amena introducción, simulando una sesión plenaria de filósofos y economistas acerca de las relaciones entre economía y ética, dedica el capítulo segundo enteramente a la ética de Aristóteles. El tercero se concentra en la Edad Media y el cuarto en Adam Smith. Hasta allí las visiones éticas. En el quinto capítulo explica cómo se “secularizó” la economía. El sexto contiene una valoración muy equilibrada del aporte de Marx. Luego explica cómo el método de la economía estándar actual no deja lugar a la ética. El último capítulo contiene su propuesta.

El libro de Skidelsky padre (economista biógrafo de Keynes) e hijo (filósofo) se pregunta por qué el capitalismo no se detiene en su búsqueda insaciable de riquezas, y no se conforma con lo necesario para llevar una vida feliz. Traza una historia del pensamiento económico en relación a la vida buena. Analiza la nueva corriente de happiness economics y los problemas señalados por los ambientalistas. Finalmente propone los contenidos concretos de una vida buena y propone varios modos para alcanzarla.

La sabiduría de los grandes pensadores clásicos puede ser una guía frente a la complejidad contemporánea y frente a las crisis económicas recurrentes. El principal mensaje de Aristóteles en cuanto a lo económico es que debe ser intrínsecamente moral; si no, conduce a la decadencia personal y social. O dicho positivamente, las virtudes – pensemos en la honestidad, la honorabilidad, el amor al trabajo, la constancia, guardar la palabra empeñada, la competencia, el orden – son indispensables para un buen funcionamiento de una economía. Es difícil que funcione mal una economía donde se vivan estas disposiciones.



LA ENIGMÁTICA EVOLUCIÓN DE LA EQUIVALENCIA ECONÓMICA ARGENTINO-SUDAMERICANA. DE LOS DATOS DE BUNGE (1922/1923 Y 1937/1938) A LOS ACTUALES

Por Alberto Porto

1- Indicador promedio de capacidad económica. Porcentaje de cada país en el total de América del Sur.

Alejandro Bunge (1940) expresa en su libro *Una Nueva Argentina* (pág. 311 y siguientes), refiriéndose a conferencias dictadas en Universidades de los Estados Unidos en 1922:

“Una de ellas, pronunciada en ...versaba sobre la “Equivalencia económica argentino-sudamericana” y en ella nos referíamos a los hechos que ponían de manifiesto lo siguiente: que la capacidad económica de la Argentina equivalía a la de las demás naciones de la América del Sur sumadas. El asombro de los concurrentes...nos mostró que se suponía, no solo que otro país de la América del Sur superaba a la Argentina, sino que la posición de ésta no difería mucho de las otras naciones sudamericanas.” (pág. 311).

La información elaborada por Bunge para 1922/23y 1937/38 se vuelca en la Tabla 1, columnas 1 y 2. La Argentina superaba los otros nueve países sumados en 1922/23; esa situación se mantuvo hasta 1927.

“Desde entonces, la Argentina está perdiendo terreno con relación al conjunto de los demás países de la América del Sur” (pág. 312). En el promedio de los ocho índices tomados por Bunge para 1922/23 le correspondía a la Argentina el 51,8% del total versus el 48,2% de la suma de los otros nueve países; Brasil representaba el 26,3%. En 1937/38 la

participación de la Argentina había disminuido al 45,3% (54,7% el resto); Brasil había aumentado al 30,3%.

La columna 3 de la Tabla 1 corresponde a 2013^(*) y es una clara evidencia del retroceso relativo de la Argentina: la participación en el índice compuesto disminuyó al 11,4% en 2013. Uruguay es el otro país que disminuye su participación relativa. Entre los años extremos se destacan los crecimientos en las participaciones de Brasil, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela. Chile aumenta su participación levemente.

Tabla 1. Equivalencia económica. Porcentajes de participación. Indicador compuesto. Promedio

Países	% sobre total América del Sur		
	1922(1)	1937(2)	2013(3)
Argentina	51.8	45.3	11.4
Otros nueve países	48.2	54.7	88.6
Brasil	26.3	30.3	45.1
Colombia	1.5	3.7	9.5
Chile	8.3	7.2	8.7
Bolivia	1.2	1.2	2.3
Ecuador	0.8	0.6	3.8
Paraguay	0.4	0.5	2.2
Perú	3.4	3.2	5.8
Venezuela	1.5	4.4	8.4
Uruguay	4.8	3.6	2.8

(1) Valores de las exportaciones (USD), valores de las importaciones (US\$), longitud de vías ferroviarias, transporte ferroviario de pasajeros, transporte ferroviario de cargas, automotores en circulación. n° de aparatos telefónicos, movimiento de correspondencia. Fuente: Bunge (1940). (2) IDEM que (1), más el consumo de petróleo (tn). Fuente Bunge (1940). (3) Exportaciones (US\$), importaciones (US\$), transporte aéreo de pasajeros, n° de teléfonos fijos, n° de teléfonos móviles, usuarios de internet (% del total de la población), consumo de energía eléctrica. Fuente: Elaboración propia en base a datos de WDI (World Development Indicators-World Bank).

(*) Circa 2013. Algunos de los indicadores abarcan el periodo 2009/2015.

CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

2- Indicador promedio per cápita. Índices: América del Sur = 100

Los datos utilizados por Bunge indican la participación absoluta de cada país en el indicador promedio. Una visión más clara se obtiene construyendo el indicador per cápita dado los distintos tamaños de la población (Tabla 2 y Figura 1).

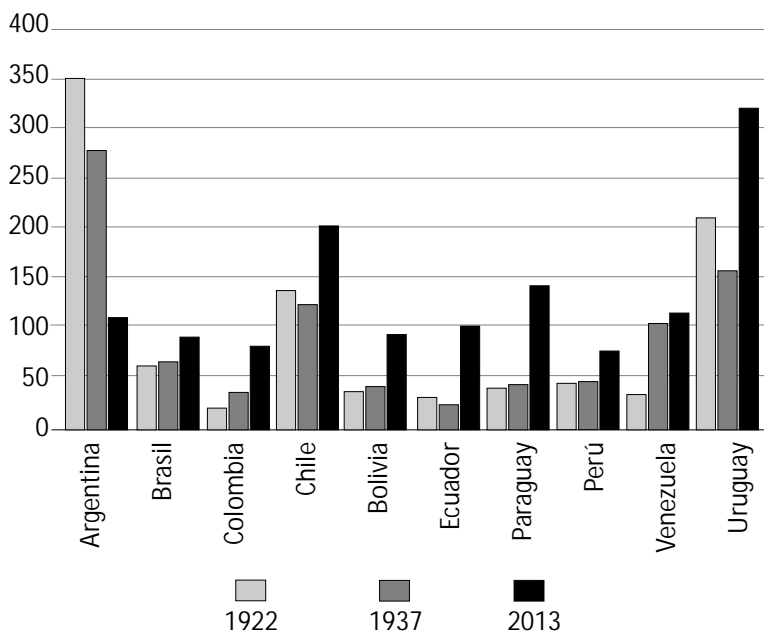
Tabla 2. Índices promedio América del Sur = 100

Países	Indicador compuesto per cápita		
	1922	1937	2013
Argentina	344	279	109
Otros nueve países	57	65	99
Brasil	57	65	90
Colombia	14	36	82
Chile	135	125	201
Bolivia	34	39	93
Ecuador	27	22	100
Paraguay	34	40	143
Perú	44	43	78
Venezuela	31	103	114
Uruguay	209	156	320

Fuente: El indicador compuesto para 1922 y 1937 es el de Bunge; los datos de población para esos años son del Maddison-Project; los datos de 2013 son del World Bank.

La Argentina pasó de un valor per cápita superior en 244% al promedio del conjunto de países, al 9% superior. Es el único caso de disminución. El resto pasó de 43% inferior al promedio a sólo 1% inferior. Todos los países mejoraron su situación relativa, notando que con el indicador per cápita el caso de Uruguay se revierte con respecto al de la Tabla 1.

Figura 1. Evolución del indicador compuesto per cápita



3- Producto Interno Bruto per cápita (PIBpc – Índices Argentina = 100)

La Tabla 3 y la Figura 2 confirman la pérdida de posición relativa de la Argentina en términos del producto interno bruto per cápita. En 1922 todos los países se encontraban con valores menores a los de la Argentina siendo los más próximos Uruguay (15% inferior) y Chile (33% inferior); en Brasil el valor era 72% inferior. En 2010 todos los países para los que se cuenta con información mejoraron su PIBpc relativo al de la Argentina; por ejemplo Brasil pasó de 72% inferior a 33% inferior, Colombia de 68% a 31%, y similarmente Ecuador y Perú. Chile y Uruguay es superior en 35% y 12%.

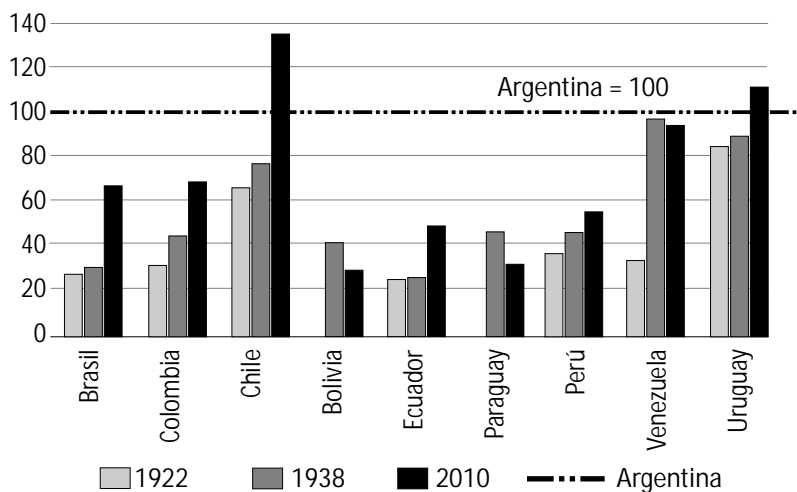
CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Tabla 3. Producto Interno Bruto per cápita. Argentina = 100 (**)

Países	1922	1938	2010
Argentina	100	100	100
Brasil	28	31	67
Colombia	32	45	69
Chile	67	78	135
Bolivia	-	41	30
Ecuador	25	26	49
Paraguay	-	47	32
Perú	37	47	56
Venezuela	34	102	96
Uruguay	85	90	112

Fuente: Maddison-Project

Figura 2. Producto Interno Bruto per cápita. Argentina = 100



Fuente: Maddison-Project

(**) Los PIB per cápita de 1938 para Bolivia y Paraguay están aproximado por los de 1945 y 1939, respectivamente. El PBI per cápita de Paraguay 2010 está aproximado por el de 2008.

4- Las expectativas y la realidad

La realidad muestra un claro contraste con las expectativas que había generado la economía argentina. Por ejemplo:

“Tierras son esas de donde salieron, a la voz de San Martín, unos puñados de hombres, a cruzar los Andes, postrar a ejército cuantioso y redimir a Chile; y los cruzaron, lo postraron y lo redimieron en veinticuatro días”.

“Campanas haga iguales en la industria Buenos Aires, dignas de aquellas maravillosas y centáuricas que dieron apariencias de dioses a los hombres!”

“Todo lo alcanzará Buenos Aires, que a tiempo supo exponerse a morir, por ser dueña de sí, y ahora sabe vivir cuerdamente, rica en ardientes corazones y en mentes fértiles”. *Cita tomada de Díaz Alejandro y corresponde a José Martí, artículo en La América, Nueva York, 1883.*

“Todo crece, todo se desenvuelve y todo nos augura un porvenir de prosperidad grandioso”, *del Mensaje del gobernador de la provincia de Buenos Aires, Dr. Dardo Rocha, a la Legislatura del 1º de Mayo de 1884.*

Frente a esas expectativas:

“La evolución de la economía argentina en el periodo que va desde las últimas décadas del siglo XIX hasta finales del XX ha sido desconcertante”, Cortés Conde (2005, Introducción).

“La “Argentina que no fue” es la que nunca pudo llevar al éxito un programa reformista moderno”, Llach, 1985, p.10.

“Ahora nos proponemos la compleja tarea de desentrañar las causas de nuestro síndrome de las desmesuras...”, Llach y Lagos (2014, pg. 288), y analizan los “factores que fueron llevando a los excesos y

desmesuras...que se convirtieron en los factores principales del atraso” (pág. 269).

5- La Pregunta

Los datos presentados dejan planteada la pregunta:

¿Qué factores pueden explicar la enorme pérdida de posición relativa de la Argentina?

¿Podrá ser explicado por la teoría de la convergencia?

¿Será el resultado de baja calidad de las políticas económicas? En este caso ¿Cómo pueden elegirse políticas de mala calidad a lo largo de más de un siglo?

¿Será el sendero elegido por la sociedad argentina? En este caso ¿Cómo puede ser que la sociedad elija un sendero de deterioro a lo largo de más de un siglo?

¿Será que gobiernos Leviatánicos se han apartado de los deseos de los ciudadanos? En este caso ¿Cómo puede aceptarlo la sociedad Argentina?

Cualquiera sea la respuesta aparece otra pregunta:

¿Se continuará perdiendo posiciones relativas? ¿Cómo modificar el rumbo?

El lector puede bucear respuestas, entre otros, en los excelentes trabajos de Bunge (1940), Cortés Conde (2005), Di Tella y Zymelman (1967), Gerchunoff y Llach (2003), Llach (1985), Llach y Lagos, 2014.

Esta nota, sin pretensión de originalidad, agrega datos a la documentada pérdida de posición relativa a lo largo del tiempo. Agradezco los comentarios de J.J. Llach y G.G. Porto y la excelente tarea de asistente de investigación de la Lic. Ivana Benzaquén.

REFERENCIAS

- Bunge A. (1940): *La Nueva Argentina*, reproducción de Editorial Hispanoamerica, Madrid, 1984.
- Cortés Conde R. (2005): *La Economía Política de la Argentina en el Siglo XX*, Edhasa, Buenos Aires.
- Di Tella G. y M. Zymelman (1967): *Las etapas del desarrollo económico Argentino*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Gerchunoff P. y L. Llach (2003): *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Ariel, Buenos Aires.
- Llach J.J. (Selección e Introducción, 1985): *La Argentina que no fue*, Ed. IDES, Buenos Aires.
- Llach J.J. y M. Lagos (2014): *El país de las desmesuras*, El Ateneo, Buenos Aires.



LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL SHOCK Y DEL GRADUALISMO

Por Jorge Remes Lenicov

Los últimos 33 años en democracia son suficientes para extraer algunas conclusiones sobre los distintos programas económicos implementados. Hubo 20 años de crecimiento y 13 de caída, junto con una altísima inflación promedio (70% anual) que tuvo por extremos una hiperinflación (1989) y una deflación (2001). El resultado general no ha sido bueno: se creció menos que cualquier país equivalente y que América Latina y el mundo.

Es evidente que muchos programas, originados en distintas concepciones, han fallado, sea porque no han sido técnicamente consistentes o se hizo todo bien pero en la dirección incorrecta, o bien porque no tuvieron el apoyo político necesario.

La idea de esta nota es analizar este último punto, porque siempre que se diseña un programa es fundamental el análisis del contexto político, caso contrario tiene altas probabilidades de fracasar. La acertada evaluación de la economía política de la política económica es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el éxito del plan.

Lo óptimo hubiera sido que en estos 33 años se arribara a un consenso entre las distintas fuerzas políticas, económicas y sociales sobre las cuestiones centrales, pero lamentablemente nunca se alcanzó. Entonces, los gobiernos actuaron en función de sus propias fuerzas más la de los circunstanciales aliados que pudiera conseguir.

El poder político es fundamental, máxime en nuestro país porque cada gobierno que asume recibe una herencia siempre problemática y con

instrumentos limitados que nunca son suficientes para satisfacer todas las demandas y promesas. A partir de allí, cualquier alternativa de política que se adopte tiene sus complicaciones y riesgos, y siempre hay costos, sean económicos, sociales o políticos. Si bien éstos deberían medirse en relación al costo de “no hacer nada y dejar todo como está”, no es sencillo explicárselo a la población. Tampoco es fácil explicarle a la sociedad que antes de sentir las mejoras hay que atravesar un período tal vez peor al heredado. Es muy difícil que en nuestro país los dirigentes opositores y la gente acepten las necesarias medidas tendientes a reequilibrar la macro o implementar medidas más estructurales porque nunca son simpáticas y, además, los resultados no son inmediatos.

Una de las formas de analizar la incidencia de la política en los distintos programas es agrupándolos según hayan sido gradualistas o de shock.

La política gradualista

El gradualismo va adoptando medidas durante un período relativamente prolongado (en vocabulario argentino), por eso es fundamental mostrar claramente el sendero de cada una de las medidas y que sean creíbles; muchos piensan que si el establishment está de acuerdo, el programa será exitoso, pero se olvidan que la gente y los parlamentarios son los que votan y deciden.

Como los resultados también deberían ir apareciendo gradualmente con el correr del tiempo, muchas veces hay que informarle a la población que se está mejorando para que se de cuenta. Por eso que en el gradualismo es fundamental el consenso entre las fuerzas políticas, sindicales y empresariales para “aguantar” el tiempo necesario hasta que efectivamente se noten los buenos resultados.

El gradualismo es políticamente mucho más vendible que el shock; por

CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

eso que ningún partido con aspiraciones de triunfo habla de la posibilidad de una opción de cambios drásticos. Técnicamente podría ser mejor porque hay más tiempo para asimilar los cambios y reacomodarse; además hasta podría lucir como más ordenado.

Pero en estos 33 años todas las políticas gradualistas fracasaron al momento de hacer crecer la economía; por cierto que hubo distintas inconsistencias en el diseño de los programas, pero no es menos cierto el efecto de la impaciencia de la sociedad, las presiones de la oposición y de los lobbies y/o la falta de capacidad para la negociación política, algo central para el éxito del gradualismo.

La política de shock

Por su parte, la política de shock significa lanzar todas las medidas a la vez, en un muy corto período de tiempo. Para ello hay que contar con mucha fuerza política al inicio, cuando en el gradualismo se requiere mucha negociación política durante mucho tiempo. Mientras en el shock la solución del problema económico impone límites a la política, en el gradualismo se invierte el enfoque: la política delimita el espacio de la política económica.

Las medidas de shock son por sorpresa, inmediatas, nunca se anticipan, y los resultados se pueden observar rápidamente. Puede aplicarse para las políticas macro, de corto plazo, pero también para las estructurales, aunque en este caso sería conveniente alcanzar ciertos acuerdos más amplios para evitar que en el futuro se reviertan.

Por qué se elige un programa de shock, cuando el gradualismo luce más presentable y se lo vende como que los costos se diluyen? Hay dos explicaciones emparentadas: porque la economía esta desquiciada, destruida y hay que actuar rápidamente para evitar males mayores, y por-

que precisamente la situación extrema facilita contar con los necesarios apoyos políticos para alcanzar una mayoría parlamentaria. Además, se basa en la historia: la sociedad no tiene la suficiente paciencia para esperar los resultados del gradualismo; por lo ocurrido en anteriores oportunidades le cuesta aceptar un esfuerzo en el presente a cambio de un futuro mejor, porque ese futuro finalmente nunca llega o tarda demasiado...

Como dijo Friedman, las crisis dan lugar a un cambio de paradigma: permite aplicar medidas que hasta ese momento eran políticamente imposibles, para convertirlas en políticamente inevitables. Por cierto que el shock exige "rupturas" con el orden anterior, como dijo A. Leijonhufvud en "Macroeconomic Crisis and the Social Order" (8ª Jornadas de Economía Monetaria e Internacional, FCE-UNLP, 2003): "Cuando los incumplimientos son masivos, insistir en que los contratos se resuelvan de acuerdo a las leyes preexistentes no lleva a un resultado final acorde con las normas de justicia en que esas leyes se basaron. Cuando los reclamos exceden lo que es posible pagar, tienen que tomarse decisiones sobre la distribución de las pérdidas. ... Es necesario desarrollar una economía política de las promesas rotas".

Solo dos períodos de crecimiento

En estos 33 años hubo solo dos períodos de alto crecimiento y ambos se debieron a la implementación de políticas de shock, que se pudieron hacer porque la herencia era tan terrible (hiperinflación en 1989 e hiperrecesión en 2001) que predispuso a la sociedad y a la dirigencia para aceptar medidas "duras", y porque los gobiernos entendieron y decidieron actuar rápidamente.

En 1989 Menem con el PJ en alianza con partidos de centro derecha

CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

tuvieron las mayorías suficientes para aplicar el proceso de reformas (en el Estado más privatizaciones y apertura comercial y financiera), y en 1991 el programa antiinflacionario (convertibilidad). El ciclo expansivo comienza a mediados de 1991 y duró hasta mediados de 1998, con excepción del año 1994 debido al “Efecto Tequila”; el crecimiento fue del 5,8% anual. Se agotó cuando el retraso del tipo de cambio, el aumento del déficit fiscal y de la deuda pública, y el malestar social fueron insostenibles. La convertibilidad se la estiró más de lo necesario y terminó en un tremendo crack en 2001; entre 1998 y 2001 la caída entre puntas del PIB fue superior al 18% y se declaró el default de la deuda pública.

En los primeros días de 2002, Duhalde con parte del PJ, mas Alfonsín y parte de la UCR y una fracción del FrePaSo permitieron alcanzar una mayoría parlamentaria para sancionar en solo 60 días todas las leyes y medidas necesarias para revertir la crisis: fuerte cambio de los precios relativos (devaluación con retenciones y desdolarización de las tarifas) y pesificación de la economía, más una política fiscal (nacional y provincial) tendiente al equilibrio y monetaria moderada que permitieron alcanzar los superávit gemelos. En marzo/abril de 2002 la economía comenzó a crecer, y lo hizo hasta mediados de 2011, ayudado a partir de 2004 por las mejoras en los términos del intercambio. En ese período, a excepción de 2009 por la crisis internacional, la economía creció al 6,4% anual. Se agotó porque no se hizo ninguna modificación estructural y por el cambio de la política macro realizada ya en épocas de N. Kirchner y que condujo a la desaparición de los superávit gemelos, al retraso cambiario, y al aumento de la inflación. A partir de mediados de 2011 la economía creció un año para caer en el siguiente de forma tal que el PIB de 2016 fue igual al de 2011.

Como se observará en ambos casos la política tuvo un rol central, tanto

para decidir tomar “el toro por las astas” como para conseguir los apoyos políticos necesarios.

La falta de consensos

Por cierto que más allá del tipo de política implementada, nunca en estos 33 años se lograron los necesarios acuerdos y consensos para dirimir los conflictos distributivos y diseñar una estrategia de desarrollo sostenible.

Lamentablemente la dirigencia (política, intelectual, empresarial, sindical, profesional, social) no ha podido siquiera acordar sobre cuáles son los problemas más relevantes que aquejan a todos los argentinos. Obviamente tampoco se lograron acuerdos mínimos sobre la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos y un conjunto de precios relativos sustentables, diseñar una estrategia de desarrollo que enfatice en la productividad, la competitividad y la distribución del ingreso, o bien sobre el rol del Estado, el tipo de inserción internacional, el desarrollo del tejido industrial, y la mejora de la educación, la justicia y el federalismo.

La mayor carga de responsabilidad le cabe a la dirigencia política, porque es la que, a través de la administración del Estado y la elaboración de las leyes, debe crear un adecuado conjunto de reglas e instituciones aceptadas por la mayoría de la sociedad que les permita tomar decisiones en un entorno previsible. Y es en esto donde la Argentina ha fallado en estos 33 años de democracia.



UNA AGENDA ECONÓMICA PARA LOS DOS LADOS DEL MOSTRADOR

Por Fernando Navajas

La economía argentina se está adaptando a nuevas condiciones de funcionamiento que dejan atrás una década que nos llevó a un intervencionismo muy compulsivo sobre los mercados de bienes y de factores (trabajo y capital). La Argentina de los años 2000 se fue convirtiendo en “el país de los cepos”, con el cepo cambiario como la máxima expresión de un país en desequilibrio y aislado del mundo. Sin la eliminación de estos cepos no había forma de acceder al financiamiento requerido para armar una transición y evitar el ajuste, cruento e inevitable, que se venía si el kirchnerismo continuaba en el poder.

De este modo, la Argentina entró ahora en una experiencia única que, si sale bien, no tiene antecedentes en su historia económica. Porque todos los ciclos de imprudencia macroeconómica que hemos tenido, casi todos con voracidad fiscal en materia de gasto y déficit, terminaron muy mal porque fueron seguidos de un cierre abrupto del financiamiento externo, creado inevitablemente por una macroeconomía insostenible. Esta es la primera vez en la historia argentina que el final de un ciclo muy expansivo del gasto público llega acompañado por un mayor, no menor o nulo, financiamiento externo.

Porque a diferencia de aquellos ciclos expansivos en donde el endeudamiento externo o el ciclo de crédito doméstico subía a las nubes, aquí no ocurrió tal cosa porque el modelo de los cepos generaba, junto al default, tal espanto y cierre de los mercados que terminamos desendeudados a la fuerza. La Argentina se salvo de tener que llevar adelante

una política fiscal procíclica y ajustar el gasto público, en particular la inversión, en medio de un gran ajuste recesivo.

Que nos hayamos escapado de esta trampa, o que sólo hayamos postergado una crisis y no nos estemos dando cuenta, depende de nuestra capacidad colectiva de corregir los desequilibrios atendiendo, sin reparos, a las demandas genuinas de mayor gasto social que nos van a acompañar por mucho tiempo.

Este financiamiento externo, que esta vez nos está salvando del ajuste al final de un ciclo expansivo, no es casual o gratis en otro sentido fundamental. Está asociado a nuevas condiciones, empujadas desde afuera, para que la economía argentina pase a tener características de funcionamiento similares, u homologables, a las prácticas establecidas en la comunidad de los países más avanzados.

Quién todavía no se haya dado cuenta de la magnitud de este punto, le pido que espere al ciclo de la presidencia argentina del G-20 que se inicia a fin de año en Bariloche. Esta va a ser una oportunidad increíble para el país, de cara a su ingreso a la OCDE. Pero también va a significar un gran desafío en materia de funcionamiento de las reglas de juego de la economía en todos los ámbitos. Ya no se trata de tener simplemente un BCRA que no sea un apéndice de la Presidencia. Nos van a pedir, gentilmente o no, mercados de bienes y de trabajo más desregulados que los tan cerrados que hoy tenemos. Y entes reguladores manejados no por políticos o empresarios que se sesguen hacia la captura regulatoria (política o sectorial) sino por profesionales que puedan ser reconocidos, local e internacionalmente, por su idoneidad y honestidad (como son ahora los casos, además del BCRA, de la Comisión de Defensa de la Competencia y de la Comisión de Comercio Exterior).

Entender este fenómeno y prepararse para el mismo, en particular para

CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

lidiar en mi opinión con las inconsistencias que subyacen entre esta estrategia y lo que nosotros podemos ofrecer (o vamos a poder ofrecer después de octubre), es una página central de nuestra agenda colectiva, junto con la consolidación fiscal.

Más allá del apoyo de la sociedad para que la Argentina esté en condiciones de reingresar al concierto de países emergentes, es natural que mucha gente encuentre algún preocupante parecido entre este panorama y los años 90. La verdad es que este es un fenómeno distinto y más complejo, que me parece que recién empezamos a debatir en profundidad.

Las reminiscencias con los años 90 han aparecido, por ejemplo, a raíz de análisis que se refieren al ajuste en la productividad que llevan adelante las empresas para acomodarse a un nuevo modelo más abierto (y con tipo de cambio atrasado o digamos costos domésticos altos) y que tiene malas consecuencias sobre el empleo de la economía, dados los cambios tecnológicos (ahorradores de mano de obra) disponibles. En particular, las dudas son si con la mezcla de políticas que hoy tenemos (que incluyen regulaciones laborales en sentido amplio muy estrictas y programas de transferencias a los hogares, más allá de los impuestos al trabajo) no estamos frente a un escenario malo en materia de generación de empleo, en particular en el sector de servicios, en donde la informalidad es la respuesta natural de las empresas. Pero más que críticas a los 90 en sí mismas, estos análisis nos alertan de no repetir errores, haciendo esta vez que la demanda de empleo formal en el sector servicios se vuelva más dinámica y a favor de la empleabilidad y la formación de capital humano. Ese es el punto central.

Pero el tema no se agota con el mercado de trabajo, si bien es el de mayor importancia económica y social. Decir que las nuevas condicio-

nes de funcionamiento de la economía van a estar cambiando el comportamiento de las empresas, es mirar solo una parte del flujo circular de la actividad económica. Lo mismo va a estar pasando con los consumidores en tanto los mismos tengan mayores oportunidades para bajar sus costos o presupuestos familiares. No a la fuerza, como quería el modelo de los cepos, sino haciendo que los precios caigan en función de la competencia y la flexibilidad en favor de los compradores. Por eso hay que mirar los dos lados del mostrador (no solo el mercado de trabajo sino también el mercado de bienes y servicios) y por eso es tan importante contar con entes reguladores y una política de mercado al servicio de los consumidores.

Hay que hacer que la relación se invierta para impedir que excesivas regulaciones en el mercado de bienes, junto al favoritismo de la captura regulatoria y al poder de mercado y comportamientos colusivos en varios segmentos, funcionen como una traba para la eficiencia y el bienestar social. Acá también la tecnología va a generar grandes contribuciones en favor del bienestar de la gente común si favorecemos su proceso de adopción de modo equilibrado y teniendo en cuenta a los perdedores de tales progresos.



SOBRE WILLIAM BAUMOL Y SU HUELLA EN LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

Por Jorge Puig

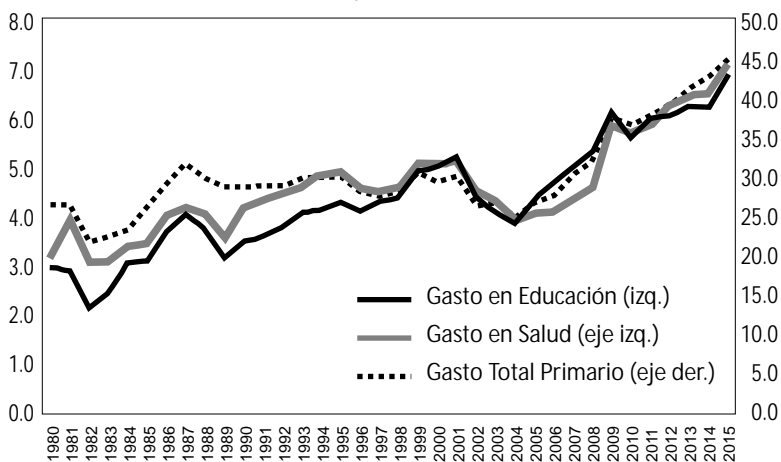
El jueves 4 de mayo falleció, a los 95 años, uno de los economistas más trascendentes de los últimos tiempos: William Baumol. Contribuyó a la economía en varios de sus campos con innumerable cantidad de libros y publicaciones en revistas especializadas. Seguramente se recuerde su teoría de los mercados desafiables o aquella sobre la demanda de dinero desarrollada junto a James Tobin, dentro de sus contribuciones más famosas. En tan extenso recorrido no dejó inexplorado el campo de la economía pública. Por el contrario, realizó un aporte fundamental para intentar comprender la dinámica del crecimiento del Sector Público en la economía: la “enfermedad de los costos”.

En su trabajo seminal de 1967, Baumol sostiene que la productividad no crece de manera uniforme en todos los sectores de la economía. Piénsese en el caso de su ejemplo sobre la ejecución de un cuarteto de cuerdas de Mozart, que en la actualidad requiere de la misma cantidad de músicos que en 1790, mientras el ensamble de un automóvil hoy en día demanda considerablemente menos horas de trabajo que a principios de 1900. Esta diferencia hace que los costos de producción de los sectores donde la productividad crece más lento (generalmente los servicios), aumenten de manera sostenida en el tiempo. La razón de ello se debe a que los salarios de los sectores menos dinámicos, producto a la presión que hacen sus trabajadores, tienden a subir al igual que en los dinámicos. Así, al no poder financiarse con aumentos de productividad, se financian con aumentos de precios.

Los bienes que provee el Sector Público en general son intensivos en

mano de obra y los incrementos de productividad suelen producirse lentamente. Un ejemplo que podría plantearse es el de la educación. La tecnología avanza velozmente: las computadoras son cada vez más potentes, más accesibles, más amigables para distintos tipos de usuarios. Sin embargo, la forma de proveer educación no avanza al mismo ritmo. En esencia, en educación se trata desde siempre de docentes frente a alumnos, aun cuando hoy la tecnología posibilita nuevos modos de relacionamiento e interacción entre maestros y estudiantes (Garriga y Rosales, 2013). Algo similar podría ocurrir al pensar el caso de la salud y otros bienes públicos que, bajo la lógica de Baumol, sufren también la enfermedad de los costos. La consecuencia de estos costos relativos crecientes a lo largo del tiempo, sería una mayor participación de este tipo de sectores en la economía. La Figura 1 da cuenta de este fenómeno en Argenti-

Figura 1. Evolución del gasto total primario, gasto en salud y gasto en educación. Consolidado y en % del PIB. Años 1980-2015



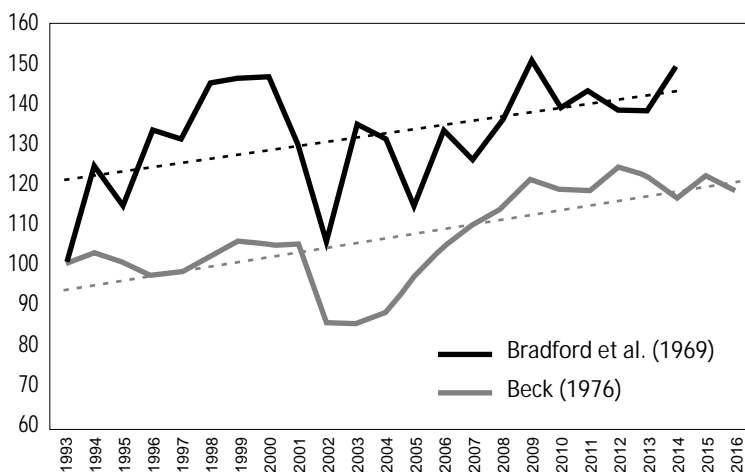
Fuente: Subsecretaría de Programación Macroeconómica – Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo en base a Secretaría de Hacienda, Cuentas de Inversión y presupuestos.

CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

na: tanto el gasto en salud, educación como el gasto primario del gobierno ha ido aumentando a lo largo del tiempo en relación al tamaño de la economía. Baumol podría estar en lo cierto.

Numerosos estudios empíricos han tratado de echar luz sobre el cumplimiento de la hipótesis de Baumol, hallando fuerte soporte empírico (véase Facchini (2014) para una revisión de la literatura). Para ello utilizaron principalmente dos indicadores: i) el precio de los bienes públicos en relación al resto, medido como la relación entre los precios implícitos del consumo público y el producto (Beck 1976) y ii) el diferencial de salarios entre el sector público y el privado (Bradford et al. 1969). La Figura 2 muestra ambos para Argentina, donde tendencias crecientes en ambos indicadores pueden ser observadas.

Figura 2. Indicadores utilizados para medir enfermedad de los costos de Baumol. Índice 1993 = 100. Años 1993-2016



Fuente: Los datos para la medida propuesta por Beck (1976) se obtuvieron de INDEC. Los correspondientes a la medida de Bradford et al. (1969) pertenecen a CEDLAS.

Porto (1995, 2002) presenta, para el caso argentino, una comparación de las series de salarios y precios de las actividades gubernamentales y no gubernamentales para el período 1913-1983. En ese caso puede observarse un comportamiento similar en la evolución de los salarios del sector público y del sector privado, y que los precios del sector público crecen más que en el sector privado. La evolución de las series es consistente con el modelo de Baumol. También Castroff y Sarjanovich (2006) estudiaron las causas de crecimiento del sector público provincial argentino, durante el período 1990-2003, encontrando evidencia a favor de la enfermedad de los costos.

Si bien la evidencia parece indicar de que la enfermedad de los costos se cumple en el caso argentino, estas observaciones debe ser tomadas con precaución ya que, como señala Porto (1995), el aumento del presupuesto para la prestación de bienes y servicios públicos puede no deberse a un aumento en los costos por cuestiones estructurales, sino a una mayor utilización y/o retribución de factores concurrentes (equipamiento, infraestructura, etc.), aumento de la calidad de los servicios prestados o despilfarro de recursos. También cuestiones metodológicas asociadas a posibles problemas de endogeneidad y medición en los indicadores refuerzan dicha precaución.

Finalmente, habiéndose hecho las salvedades anteriores, vale la pena detenerse en al menos dos de los desafiantes planteos de la teoría de Baumol. Por un lado la enfermedad de los costos cuestiona en algún punto la sostenibilidad del Estado de bienestar en el largo plazo, debido a que los servicios públicos demandan de manera creciente más recursos de la economía.

Por otro, esta teoría podría ser una herramienta válida a la hora de racionalizar la fuerte presencia de los gremios en el sector público, dado que las fuertes presiones sindicales serían la forma de lograr aumentos

CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

de salarios ante la ausencia de mejoras de productividad.

Excede el propósito de esta entrada discutir en profundidad los planteos anteriores, como así detenerse en cuestionamientos sobre la evidencia presentada.

Al fin y al cabo, todo lo anterior puede tomarse como excusa para recordar y humildemente homenajear a un magnífico economista que ha dejado su huella en el campo de la Economía del Sector Público.

Referencias:

Baumol, W. 1967. Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, *American Economic Review*, LVII, No. 3, pp. 415-426.

Beck, M. 1976. The expanding public sector: some contrary evidence, *National Tax Journal*, 29, march: 15-21.

Bradford, D.F., Malt, R.A. y Oates, W.E. 1969. The rising cost of local public services: some evidence and reflections, *National Tax Journal*, 22, June: 185-202.

Castroff, C. y Sarjanovich, M.V. 2006. La Ley de Wagner y el Efecto Baumol. Un análisis para las provincias argentinas. *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.

Garriga, M. y Rosales, W. 2013. Finanzas públicas en la práctica. Selección de casos y aplicaciones. La Plata: Edulp.

Facchini, F. 2014. The determinants of public spending: a survey in a methodological perspective. Munich Personal RePEc Archive.

Porto, A. 1995. Cuaderno de Economía N° 14. Buenos Aires: Ministerio de Economía.

Porto, A. 2002. Microeconomía y Federalismo Fiscal. La Plata: Edulp

AJUSTE GRADUAL Y RESPONSABILIDAD FISCAL

Por Guillermo Rozenwurcel y Ariel Melamud

Una de las “herencias” más problemáticas que el gobierno anterior dejó al actual es un desequilibrio fiscal muy elevado. En 2015 el déficit alcanzó 5,2% del PBI (incluyendo el pago de intereses). En lo que va de la gestión del nuevo Presidente el desequilibrio alcanzó niveles incluso superiores: 5,9% del PBI en 2016 y 6,4% en 2017 según las propias estimaciones del gobierno.

Prácticamente todos los economistas y analistas especializados coincidimos en que el nivel actual de déficit es insostenible en el mediano plazo, porque genera necesidades de financiamiento que provocarían la aceleración de la inflación o el crecimiento de la deuda pública a niveles incompatibles con el equilibrio macroeconómico.

No obstante, gran parte de la profesión también reconoce que ajustar el déficit mediante políticas de shock no es económica o políticamente factible ni socialmente deseable.

Por un lado, según las estimaciones oficiales, este año nada menos que 65% del gasto se destinará a políticas sociales, proyectándose 68% para el año que viene. Del gasto social, 75% corresponde a jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares (incluyendo la AUH) y 14% es gasto salarial (que se reduciría a 11,5% en 2018 si se respetan las pautas salariales previstas por el gobierno). Además, la carga de intereses generada por la deuda pública creció de 6% a 9% entre 2016 y 2017 y seguirá elevándose durante los próximos años.

Todos estos rubros son inflexibles a la baja e incluso algunos, como la

seguridad social y en menor medida los salarios, están indexados a la inflación pasada, de manera explícita la primera e implícitamente los segundos.

En cuanto a los ingresos (incluido el impuesto inflacionario), que representan 36% del PBI si se considera el sector público consolidado, es unánime el consenso de que resulta imposible aumentar la presión tributaria, a niveles superiores a los actuales. A mediano plazo, incluso, la recaudación debería disminuir.

Si se acepta este sintético diagnóstico, parece evidente que el ajuste sólo puede ser gradual y que en buena medida deberá provenir del crecimiento económico. Una regla viable sería fijar como objetivo que el gasto no crezca más que la inflación, es decir que se mantenga constante en términos reales. De este modo, asegurando que los ingresos fiscales crezcan al ritmo del PBI nominal (crecimiento real más inflación), la relación entre el déficit y el producto tendería a reducirse.

Naturalmente esa política exige que, más allá de inevitables fluctuaciones, el crecimiento del producto sea en promedio positivo. Para que además el ajuste sea gradual pero converja a niveles sostenibles mientras haya financiamiento disponible, estimamos que el crecimiento promedio mínimo debe situarse en torno a 3,5% anual.

La credibilidad de esa regla depende de su institucionalización y, además, de asegurar su aplicación efectiva (enforcement). El mecanismo que de acuerdo a la experiencia internacional parece el más adecuado es el de una Ley de Responsabilidad Fiscal.

Una ley de esta índole, la 25.917, ya existe desde 2004, pero desde el mismo comienzo de su vigencia sufrió sucesivos parches que le quitaron credibilidad hasta caer en desuso. Hoy el gobierno pretende aprobar en

CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

el Congreso un proyecto de reforma de esa ley que la convierta en una regla creíble y eficaz.

Para lograr ese propósito la ley debe contemplar un período de convergencia gradual a las metas finales de déficit y deuda del gobierno nacional. En segundo lugar, debe prever la negociación de metas fiscales con las diferentes provincias. La renegociación de las deudas provinciales sería un incentivo adecuado para lograr el acuerdo de las provincias, tal como en su momento ocurrió en Brasil.

El proyecto del ejecutivo es un paso en la dirección correcta. No obstante, presenta ambigüedades que pueden frustrar los objetivos previstos. Es posible que esto haya sido lo que le permitió conseguir el apoyo de 18 gobernadores provinciales, sin los cuales la aprobación parlamentaria de la reforma sería imposible.

¿Cuáles son esas ambigüedades? En primer lugar, el artículo 7 del proyecto establece que será el gasto corriente primario “neto” de la Nación y las Provincias el que no podrá crecer más que la inflación. El problema es que al definirse ese gasto “neto” se excluyen diversos conceptos como los “gastos corrientes destinados al cumplimiento de políticas públicas nacionales, que sean definidas como políticas de Estado en futuras leyes nacionales”. Es evidente que esto puede abrir paso a la discrecionalidad y a prácticas contables creativas, dificultando el monitoreo posterior. Lo mismo puede decirse de las excepciones dispuestas para los límites del incremento de la planta y del gasto corriente en los últimos dos trimestres del año de fin de mandato (artículos 10 y 12).

Pero además de la definición ambigua de las metas de gasto y de las excepciones contempladas, el proyecto no contempla incentivos (premios o castigos) que induzcan el cumplimiento de esas metas, ni indicadores simples y sencillos para medir su evolución. A esto se suma que en

su artículo 23 el proyecto habilita aumentos del gasto corriente con contrapartida de recortes del gasto de capital, así como la contabilización de gastos no devengados como amortizaciones, siendo que esto resulta contrario a la prudencia presupuestaria.

Sin dudas, la propuesta todavía deberá sortear el desafío planteado por los conflictos en torno al reparto de los ingresos, no sólo entre Nación y provincias, sino entre las diferentes provincias. Es evidente que esto limita la aprobación de un proyecto de ley más integral que el presentado por el ejecutivo.

Una cuestión no menor que deberá resolverse antes de la aplicación de la reforma es el reclamo de la provincia de Buenos Aires por el Fondo del Conurbano. Aunque todas las partes coinciden en que el tope de \$650 millones que hoy recibe la provincia debe eliminarse, lo que está en juego son \$52.500 millones (0,51% del PBI) que hoy se distribuyen entre las restantes 23 provincias. En el actual contexto fiscal parece improbable que las provincias acepten el recorte, pero también que la Nación pueda afrontar su costo a menos que lo haga en forma gradual. Algo similar ocurre con el reclamo que las provincias vienen haciendo por una mayor coparticipación del impuesto al cheque, que hoy representa apenas 17% del total.

Finalmente, un tema ajeno a la responsabilidad fiscal pero contemplado en el artículo 18 bis del proyecto, es la cuestión del impuesto a los ingresos brutos: la Nación y las provincias deberán acordar cómo reemplazarlo por un tributo menos distorsivo sin dejar de cumplir con las metas previstas.

En síntesis, el proyecto del gobierno es un paso adelante importante, aunque presenta una serie de limitaciones y debe afrontar un serio desafío. Las primeras se deben a las excepciones previstas y a la ausencia de

CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

adecuados mecanismos de monitoreo. En este sentido, su formulación posiblemente refleje las concesiones incorporadas para lograr su aprobación y posiblemente requerirá ajustes posteriores. En cuanto a lo segundo, dado que el gradualismo supone seguir aumentando la deuda, su viabilidad dependerá de que la economía alcance y sostenga un crecimiento razonable, un gran desafío considerando nuestro desempeño pasado.



LOS DESAFÍOS DE LA ECONOMÍA PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA: ENTRE LOS VAIVENES Y LA DESIGUALDAD

Por Juan Pablo Jiménez, Julio López Laborda y Jorge Martínez Vázquez

Número especial de la revista Hacienda Pública Española/*Review of Public Economics*: Public economics in Latin America.

Si bien no resulta fácil tener un diagnóstico generalizado cuando se trata de analizar una región tan vasta y heterogénea, dos rasgos principales resaltan en la evolución económica y social de América Latina: alta volatilidad macroeconómica y elevada desigualdad en la distribución del ingreso.

Estos rasgos generales, que observan características particulares entre países, hacen especialmente relevante la acción del sector público a través de la política fiscal. No obstante, la política fiscal en la región parece haber sido poco adecuada para atenuar los vaivenes económicos y reducir la desigualdad.

En este escenario, la decisión de Hacienda Pública Española/*Review of Public Economics* de convocar a un monográfico especial sobre la política fiscal en América Latina resultó una gran oportunidad para revisar el rol de la política fiscal, en línea con los desafíos de la región. Luego de un largo proceso de revisión y selección, ya está disponible el número especial de la Revista Hacienda Pública Española-*Review of Public Economics*: Public Economics in Latin America.

Una de las características más salientes de la política fiscal de los países

de América Latina, que afecta la disponibilidad de recursos para la implementación de políticas de manera sostenible, es la elevada prociclicidad y volatilidad de sus ingresos fiscales.

En su artículo *“Evaluating fiscal performance in Latin America and the Caribbean: structural balance estimates from an original set”*, Ardanaz, Caballero, Corbacho y Gonzáles a partir de la estimación de balances fiscales estructurales muestran que el rango de estimaciones puede ser grande, especialmente aquellos países que obtienen ingresos fiscales sustanciales de las actividades relacionadas con la producción de commodities. También concluyen en que la prociclicidad es más marcada en los países que enfrentan grandes choques comerciales, pero puede ser contrarrestada por una mayor calidad institucional.

En los últimos años, el debate sobre la desigualdad y sus impactos económicos y sociales resurgió con fuerza a nivel global, como a nivel regional. Entre las múltiples dimensiones que observa la desigualdad, dos deberían requerir particular atención por parte de la política fiscal: la relacionada con la distribución personal del ingreso por hogares y aquella proveniente de las disparidades sociales y económicas entre territorios. Por su magnitud y permanencia, estas dos dimensiones resultan de particular interés para América Latina.

Por el lado de la dimensión personal en la distribución del ingreso, De Mello y Brezzi, en su artículo *“Inequalities in Latin America: trends and implications for policy”*, documentan la reducción de las disparidades de ingresos en los países latinoamericanos desde comienzos del siglo XXI, tendencia opuesta a la de otras regiones del mundo. También muestran que los factores estructurales (reducción de las primas de calificación, ganancias del ingreso laboral en el extremo inferior de la distribución, aumento del gasto público en programas redistributivos) han sido los

principales impulsores y que los factores cíclicos a corto plazo, incluido el crecimiento del PIB y las mejoras en los términos de intercambio han desempeñado un papel relativamente menor.

¿Cuál ha sido el aporte específico de la política fiscal a esta reducción de la desigualdad personal? En su artículo *“The impact of the tax system and social spending in income redistribution and poverty reduction in Latin America”*, Lustig y Pereyra muestran que si bien los países de la región difieren significativamente en tamaño tanto de su sector público como de su gasto social, sus resultados en términos de impacto redistributivo no están correlacionados con el tamaño. La inclusión de las transferencias en educación y salud reducen la desigualdad en mayor medida que las transferencias monetarias. Poniendo los resultados en perspectiva, la reducción promedio en el coeficiente de Gini post intervención fiscal para los países de la OECD es de 11.2 puntos porcentuales mientras que para el promedio de los nueve países analizados es de menos de 2 puntos porcentuales, lo cual muestra que la región tiene un amplio espacio aun para mejorar en términos de impacto redistributivo de su política fiscal.

Con respecto a las desigualdades territoriales, Muñoz, Radics y Bone, en su artículo *“Subnational fiscal disparities and intergovernmental transfers in LAC”*, documentan la presencia de disparidades fiscales entre los gobiernos subnacionales y muestran las limitaciones para reducirlas de los sistemas de transferencias intergubernamentales existentes. También afirman que la capacidad de igualación/nivelación de los sistemas de transferencia no mejoró durante la última década y muestran que aquellos se distribuyen sin tener en cuenta la capacidad fiscal y las medidas explícitas de las necesidades de gasto, lo que dificulta su potencial de igualación. En este sentido, abogan por la introducción de criterios

explícitos de igualación fiscal en los sistemas de transferencias.

En el mismo sentido, Muinelo-Gallo, Rodríguez Miranda y Castro Scavone, en su artículo *"Intergovernmental transfers and regional income inequalities: an empirical analysis of Uruguay"*, muestran que las transferencias del gobierno central a los gobiernos departamentales en Uruguay no tienen un impacto significativo en los niveles de desigualdad de los ingresos subnacionales. También muestran que las transferencias intergubernamentales per cápita están positivamente determinadas por el gasto público pasado de los gobiernos regionales y afectadas negativamente por el tamaño de la población de los departamentos. A partir de estos resultados, sugieren una revisión del esquema actual de transferencias si el objetivo es dotar a Uruguay de mayor cohesión territorial.

En su artículo *"Strategic fiscal interaction among local government in Colombia"*, Muñoz proporciona evidencia empírica de la existencia de interacciones estratégicas entre los dos impuestos locales más importantes: sobre la propiedad y sobre la industria y el comercio. También muestra que las diferencias en las alícuotas de los impuestos a la propiedad afectan los resultados de las elecciones locales y la popularidad de los principales partidos políticos en los consejos locales, señalando la presencia de yardstick competition en esta fuente de ingresos. La limitada movilidad de los factores entre municipios junto con la aglomeración de residentes y firmas en unas pocas ciudades principales explicarían la ausencia de una mayor competencia tributaria en Colombia.

En el caso de los departamentos en Colombia, Daude y de la Maisonneuve, en su artículo *"Subnational fiscal sustainability, risk sharing and fiscal fatigue in Colombia"*, analizan, en primer lugar, el desempeño fiscal de los departamentos de Colombia, evaluando los aspectos de sostenibilidad de las finanzas subnacionales mediante la estimación de una

CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

función de reacción fiscal presentando evidencia que las transferencias del gobierno central han resultado altamente procíclicas, exacerbando las fluctuaciones de los ingresos fiscales a nivel departamental y complicando la gestión fiscal en el ciclo.

En definitiva, los editores de este número especial de la revista *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics* esperan que estos artículos y su difusión sirvan tanto para ampliar el conocimiento y necesario debate en términos de intervención pública y política fiscal como para apoyar a las autoridades de los países de la región en el análisis y diseño de medidas orientadas a mejorar el impacto y efectividad de las finanzas públicas en relación con los múltiples desafíos existentes.



REPITAMOS TODOS: SÓLO CON OPTIMISMO NO ALCANZA

Por Pedro Juarros

El optimismo entendido como las expectativas positivas sobre los posibles escenarios que la nueva Argentina enfrentaría con la elección de Mauricio Macri como presidente allá por Diciembre del 2015 se convalidaron, al menos, parcialmente durante este 2016. Las experiencias en otros países ante una situación similar muestran claramente que si esta confianza en la economía no es acompañada con políticas concretas que incentiven la inversión y contemplen los efectos sobre el consumo de los hogares ante cambios de regímenes macroeconómicos tienen como consecuencia una caída del PBI o su tasa de crecimiento. Las decisiones de inversión, aunque tienen en el optimismo un componente importante, no se determinan solo por señales.

El gobierno en busca de transitar el camino hacia la tan ansiada consistencia macroeconómica dio los pasos en la dirección correcta en términos de la política monetaria pero fue demasiado gradual en el plano fiscal. Pero más importante aún, errores en la implementación de algunas políticas (suba de tarifas por ejemplo) y la subestimación del trade-off consumo-inversión con su correspondiente impacto en el crecimiento hicieron que el segundo semestre (o tercer trimestre, como más prefiera el lector) brille por su ausencia.

Sin dudas hubo aciertos, como el rol que parece estar empezando a cumplir el BCRA para anclar las expectativas de inflación, la normalización con los mercados de deuda (pilar fundamental para suavizar la transformación de la economía), las relaciones con el resto del mundo y la reducción de la confrontación en la escena política. Muchos suman a

esta lista (no exhaustiva) la salida del cepo, aunque desprecian el alto traslado a precios que generó y la preocupante complacencia del BCRA al festejar que el efecto sobre los precios fue de casi la mitad de la devaluación que tuvo lugar durante la gestión de Kicillof en Enero de 2014, desconociendo que el shock cambiario fue distinto y mayormente anticipado por el mercado.

El equipo económico apostó casi la totalidad de sus fichas del 2016 a un repunte en la inversión de magnitudes considerables para compensar parcialmente la caída en el consumo que acompaña a la corrección de precios relativos que intentó implementar el gobierno. Lo que aprendió la dupla Prat-Gay-Sturzenegger es que no se pueden hacer ambas cosas al mismo tiempo. Solo esperar a que la confianza por si sola aumente la inversión y compense la caída del consumo no resultó ser la política correcta. Aún más, esta subestimación de trade-off hicieron que la recesión sea más grave que la esperada, afectando las perspectivas de crecimiento para 2017.

El mundo claramente no ayudó y no hay señales para ser optimistas en este aspecto: continua la agonía de Brasil sin señales de recuperación en el corto plazo, el Brexit y la victoria de Trump son el preludio de un mundo que se cierra y que hará más difícil el aumento de las exportaciones argentinas con consecuencias negativas para nuestra cuenta corriente y la sostenibilidad de la (creciente, aunque no preocupante en el corto plazo) deuda.

Se cumplió un año de la gestión de Cambiemos timoneando la economía y el optimismo generado durante la campaña electoral que despertó la disposición a esperar lo mejor tanto por parte del mercado como por parte de los hogares no dio signos de vida claros: errores de pronóstico junto a la ausencia de cambios estructurales, sumados a erro-

CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

res propios de implementación y subestimación de las consecuencias generadas por sus políticas, fueron el principal motivo por el cual el 2016 fue peor a lo esperado por todos. En los deseos para el 2017, además de confianza pidamos el mix correcto de políticas macro: ajuste de precios relativos, reducción del déficit, reducción de la inflación y crecimiento. ¿De qué forma el gobierno ponderará estos objetivos durante 2017?



ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE EN LA ENCÍCLICA LAUDATO SI

Por Alieto Aldo Guadagni

"El clima es un bien común, de todos y para todos" expresa el Papa Francisco en su Encíclica Laudato Si. Sostiene que *"El cambio climático es un problema global con graves dimensiones ambientales, sociales, económicas, distributivas y políticas, y plantea uno de los principales desafíos actuales para la humanidad"*.

No es ninguna sorpresa que estos fenómenos están ocurriendo en nuestro planeta; basta recordar que durante el siglo XX el PBI mundial se multiplicó nada menos que 19 veces. La producción de bienes y servicios en el último siglo fue mayor a toda la producción acumulada desde el inicio de la presencia humana en la Tierra hasta fines del siglo XIX. En los primeros 18 siglos de nuestra era, es decir hasta la Revolución Industrial, la población aumentó al modesto ritmo de 420 mil personas por año. El aumento anual de la población hoy es de 53 millones por año, es decir, nada menos que 126 veces más. Todo esto ha contribuido a un acelerado incremento en la utilización de fuentes fósiles de energía, generadoras de emisiones de dióxido de carbono y otros gases contaminantes.

Emisiones de CO2 del sector energía 1971-2015- (millones de toneladas)

Año	Emisiones de CO2	% de incremento
1971	13.995	
1980	17.779	+27,0
1990	20.623	+16,0
2000	23.321	+13,0
2010	29.838	+27,9
2015	32.140	+ 7,7

Incremento de emisiones globales (1971-2015): 130%

Países OECD: +29%. Países no OECD: +361%

Fuente: CO2 emissions from fuel combustion. International Energy Agency (2016)

El impacto del cambio climático ha comenzado a sentirse en el planeta con altas temperaturas, tormentas, inundaciones y sequías, por eso ya es el principal problema global que enfrenta la humanidad en el siglo XXI. Las investigaciones científicas señalan que las emisiones contaminantes están contribuyendo al aumento de la temperatura en todo el planeta y se estima que podría incrementarse en 5°C hacia fines de este siglo. Los países en desarrollo serán los más vulnerables, ya que dependen en mayor proporción de los recursos naturales y muchos están ubicados en zonas tropicales.

Tengamos presente que insistir en el crecimiento económico, un presupuesto requerido para abatir la pobreza, pero con el mismo patrón energético que hasta ahora, aumentará las emisiones contaminantes. La buena noticia es que es falso el aparente dilema entre crecimiento económico futuro y más emisiones, o menos crecimiento económico y menos emisiones contaminantes.

El talento humano está en condiciones de asegurar tecnológicamente un sendero futuro de menos emisiones contaminantes, pero asociado a un sostenido crecimiento económico, algo realmente esencial para abatir la pobreza y la indigencia que siguen abrumando a millones de personas.

Nadie piensa hoy que esta amenaza global se solucionará fácilmente por el mero agotamiento de las reservas de recursos fósiles. Nunca hubo en el planeta tanto petróleo y gas como hoy; baste decir que las reservas petroleras en 1980 apenas cubrían 30 años de consumo, mientras que hoy cubren un consumo de 53 años. En el caso del gas tenemos reservas por 55 años de consumo y en carbón las reservas cubren 110 años del consumo actual. Existen evidencias que indican que la utilización plena de estos recursos fósiles, ya contabilizados financieramente

CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

en los balances de las empresas titulares de las áreas de explotación, no sería compatible con la meta propuesta de no cruzar la barrera de un aumento de 2°C. Por este motivo, una firme política de reducción de emisiones contaminantes afectaría sensiblemente el valor financiero de los recursos fósiles ya identificados como reservas.

Es hora de revertir el proceso de “fossilización” de nuestra energía que tanto se impulsó durante la última década. Los combustibles fósiles han cubierto casi totalmente el incremento en la generación eléctrica entre el 2002 y el 2016, ya que la energía hidroeléctrica, nuclear, solar y eólica apenas aportaron un 3% del incremento de generación eléctrica. En la tabla se observa que el incremento de la generación energética fue en base a combustibles contaminantes, generando un incremento en las emisiones de dióxido de carbono del 278%.

Incremento de la generación eléctrica (MWH) 2002-16	
Energía contaminante	164%
Energía no contaminante	3%
Aumento de las emisiones de CO2 por generación de energía eléctrica (millones de tn)	
Año 2002	12.5
Año 2016	47.2
Incremento en las emisiones	278%

Es urgente una acción coordinada a nivel mundial

Estamos frente a una amenaza global que exige ser encarada mediante acciones implementadas simultáneamente por todos los países, en el marco de negociaciones internacionales, que definan las medidas que deberán ser ejecutadas en los próximos años. Pero el caso es que estas negociaciones internacionales para mitigar las emisiones de dióxido de carbono y otros gases contaminantes, vienen registrando en los últimos

años pocos avances significativos. Anualmente se realizan reuniones de las 195 naciones convocadas por Naciones Unidas, de acuerdo con lo indicado en la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC)". El calendario más reciente registra las siguientes reuniones: Copenhague (2009), Cancún (2010), Durban (2011), Doha (2012), Varsovia (2013), Lima (2014), París (2015) y Marrakesh (2016). Este año le corresponde a Bonn ser la sede de la reunión anual de los países signatarios de la UNFCCC.

En la reunión celebrada en París en diciembre del 2015, las 195 naciones participantes acordaron "mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático" (Art.2-a).

Preservar el planeta de los daños del calentamiento, que ya comenzaron a sentirse en nuestro país (ver Vicente Barros, 2012), exigirá un compromiso de toda la humanidad. La meta es exigente, ya que requiere que dentro de 20 años deberíamos estar emitiendo un 30 por ciento menos de CO₂ que hoy, esto obligará a la modificación del patrón energético y de reforestación. Como dentro de 20 años la población mundial crecerá en 1400 millones de habitantes y además el PBI mundial será el doble del actual, se trata de reducir las emisiones contaminantes por unidad de PBI más de un 65 por ciento.

Conclusión

El actual modelo económico, basado en los combustibles fósiles, deberá ser sustituido por otro con nuevas energías limpias, y mayor eficiencia

CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

energética. No ha concluido aún la era de los combustibles fósiles, pero hemos comenzado a transitar hacia el fin de esta era, nacida a fines del siglo XVIII.

Gracias a una mayor capacidad de cálculo de las herramientas informáticas y a la disponibilidad de datos climáticos a largo plazo, hoy es posible probar la existencia de vínculos entre el cambio climático provocado por el hombre y muchos fenómenos extremos.

En la reciente encíclica Laudato SI, el Papa nos recuerda la vigencia del mandato bíblico: "Labrar y cuidar el jardín del mundo" (libro del Génesis 2,15). Se trata de "cuidar", no de degradar nuestro planeta. Es evidente que enfrentar eficazmente la amenaza climática exige una solución global. También es evidente que el creciente riesgo causado por más emisiones globales plantea la urgente necesidad de una autoridad global, ya que está comprometido un importante bien común global. Por esta razón es necesario que las negociaciones internacionales apunten, como propone Stefano Zamagni, a la creación de una Organización Mundial del Ambiente (OMA). Para garantizar la salvaguardia del ambiente en nuestro planeta es urgente que los países acuerden la creación de una autoridad global, que tenga un poder efectivo y cuya legitimidad sea reconocida por todas las naciones.

La presente nota se realizó en base a la exposición realizada por el Doctor Alieto Guadagni en la Congregación para la Educación Católica realizada en la Santa Sede entre el 26 y 27 de junio del 2017.



LOS PARTIDOS SE DEFINEN EN EL JUEGO

Por Dante Sica

Del Potro revirtió lo que parecía una derrota sellada para imponerse al número seis del mundo y marcar el camino que llevaría a la Argentina a ganar la Davis, por primera vez en la historia. Si cuando perdía dos a cero se le hubiera consultado a un economista sobre las probabilidades de triunfo del tandilense, posiblemente la respuesta no hubiera sido positiva. Pero el análisis no debe reducirse a datos aislados sino que debe dejar la puerta abierta a otras variables que inciden en el resultado final. Hoy los principales indicadores como las exportaciones, la inversión y la actividad no muestran un contador alentador, pero al partido le quedan instancias para una definición favorable.

Un punto central que a veces se pierde de vista es que al gobierno le tocó una tarea formidable. Debe al mismo tiempo hacer dos cosas que ya son difíciles cuando hay que hacerlas por separado: estabilizar la macroeconomía y realizar un cambio de régimen macroeconómico. Hay que estabilizar la macro porque la inflación era alta, existía dominancia fiscal y hubo un shock externo negativo por la pérdida de exportaciones a Brasil y la caída del precio de la soja. Hay que realizar un cambio de régimen económico porque hay que desarticular y refundar una buena parte del marco institucional de la economía. Y hay que hacer todo esto minimizando los efectos distributivos porque casi 30% de la población es pobre.

Es posible que el gobierno se siga equivocando y dando la impresión de perder el rumbo porque la teoría de cómo hacer un cambio de régimen

y estabilizar la economía al mismo tiempo está por escribirse. Puede hacer las cosas bien o perder de verdad el rumbo, pero no hay manual. Lo que sí se sabe es que al gradualismo le ha ido mejor que a la terapia de shock. Y si no comparemos la estrategia chilena para bajar la inflación y fundar un régimen de metas de inflación con el shock de imponer la convertibilidad, que parecía maravillosa para bajar la inflación de un día para el otro en nuestro país. Cuando se interpretan algunas medidas oficiales parece lógico pensar que los obstáculos son enormes y el contexto es incierto. Pero lo que la actual gestión tiene a favor es que puede explicar cada medida que toma porque está tratando de moverse en la dirección que apunta al crecimiento sostenible, utilizando criterios de racionalidad que toman en cuenta no sólo la economía sino también, la política.

El principal desafío de Argentina para 2017 es volver a crecer de manera sostenida en un tablero internacional caracterizado por incógnitas, con la incertidumbre generada por el Brexit, el reciente triunfo de Trump, un Brasil que lentamente comienza a recuperarse y un año electoral en el que el gobierno plebiscita la gestión.


Pese a los avances en términos económicos (fin del cepo, acuerdo con hold-outs, eliminación de mayoría de restricciones al comercio), la economía este año no repuntó. Son varios los factores que demoran la recuperación. El contexto externo no ha sido favorable: Europa y EEUU continúan con una economía en desaceleración, China crece menos que en el pasado y Brasil despedirá el año con una recesión cercana a 3,2%. En este escenario, las exportaciones no sólo no han repuntado luego de la depreciación y el fin del cepo, sino que se espera que caigan cerca de 2%, por la baja de las ventas al país vecino y por los menores precios de los productos primarios. En cuanto a los factores domésticos, el consumo es un gran protagonista del retraso de la bonanza. La inflación ha

CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

sido el factor clave de la recesión, generando una reducción de la masa salarial, a pesar de los intentos oficiales de amortiguar el impacto mediante aumentos en las asignaciones sociales e ingresos a los jubilados.

Es cierto que el camino de gradualismo fiscal elegido por el gobierno genera dudas respecto a la sostenibilidad de la economía en el mediano plazo. Sin un sendero claro para el déficit fiscal, con pocas definiciones respecto a los precios relativos y un tipo de cambio apreciado no es sorprendente que algunos prefieran ahorros financieros (LEBACs) y activos dolarizados en lugar de la compra de bienes y de inversión productiva.

El triunfo de Trump en EEUU introduce un elemento adicional de inquietud. Los mercados anticipan una política financiera restrictiva y un dólar más fuerte y ambos fenómenos impactarían en la región, presionando a la baja los precios de commodities, aumentando las presiones sobre las monedas regionales y reduciendo la llegada de capitales. Y el contexto externo es crucial para viabilizar la actual estrategia de crecimiento, focalizada en impulsar las exportaciones y la inversión.

La clave para este año pasará por la capacidad de las autoridades de reducir estos factores de incertidumbre. El gobierno apuesta a un triunfo en las elecciones de medio término para consolidar el cambio de rumbo e impulsar la confianza del sector privado, especialmente de la inversión extranjera. Por el lado positivo, algunos sectores donde se han clarificado las reglas de juego han empezado a reaccionar (agro, energías renovables), pero para el resto será clave que el gobierno despeje algunas incertidumbres relacionadas con las condiciones sectoriales de inversión: regulaciones, coordinación Nación-provincias y actualización tarifaria en el caso de energía y minería, apertura y condiciones de competencia en sectores industriales, y algunos ejes transversales de competitividad como los costos laborales, tributarios y logísticos. 

DILEMAS DE LAS LEBACS

Por Fernando Morra

A pesar del amplio consenso sobre la independencia funcional del Banco Central, analizar su balance como un ente aislado implica en general perder la mayor parte de las interacciones relevantes de la política monetaria. Se sabe: el balance de la autoridad monetaria es la caja de resonancia donde repercuten las decisiones del resto de los agentes de la economía.

Si existe un proceso de endeudamiento externo por parte del Tesoro que es liquidado localmente en el mercado de divisas las alternativas para el Banco Central son taxativas: se decide no intervenir en la compra de divisas (presión sobre el mercado de cambios⁽¹⁾), se intenta una menor esterilización (presión sobre la demanda de dinero) o se acepta un incremento de pasivos remunerados. Las interacciones entre el Tesoro y el Banco Central, lejos de limitarse a las asistencias directas, incluyen también la política de endeudamiento siempre y cuando esta afecte los instrumentos que posee la autoridad monetaria para operar sobre sus objetivos (en este caso, el tipo de cambio y los agregados monetarios).

En la práctica: al tercer trimestre de 2017 el Gobierno General (Tesoro más Provincias) emitió deuda externa por un valor nominal de USD 25,5

(1) Puede argumentarse que lo relevante para la determinación del tipo de cambio es el stock de activos externos y no el flujo de capitales. La literatura reciente (Gabaix y Maggiori, 2015) y la experiencia en el diseño de la política económica parecen refutar esta afirmación.

mil millones. Considerando los datos del BCRA a septiembre, la autoridad monetaria acumuló aproximadamente USD 12 mil millones por compras directas al Tesoro, lo que representó un total de \$ 193 mil millones de emisión primaria, que deben agregarse a los \$110 mil millones asistencias por adelantos transitorios y distribución de utilidades. Todo ese circulante no llegó sin embargo a engrosar la Base Monetaria: la absorción de emisión primaria mediante LEBACs ascendió a poco menos de \$256 mil millones, consistente con una esterilización total de las compras de divisas al sector público y poco menos de dos tercios de las asistencias al Tesoro.

¿Qué dice esto sobre el esquema actual de la política económica? En primer lugar, que el BCRA acumuló Reservas Internacionales por poco menos de la mitad de la nueva deuda externa, en otras palabras, el incremento de la deuda externa consolidada del sector público fue solo la mitad de la deuda emitida por el Tesoro. En segundo lugar, que esa absorción de ahorro externo anulada por las compras del Central fue cubierta (podríamos decir, en su totalidad) por ahorro interno, en particular, en la forma de LEBACs.

¿Se beneficia el Banco Central por acumular Reservas Internacionales?

Un argumento que se ha utilizado a favor de este diseño de la política monetaria es que no necesariamente el mayor stock de pasivos remunerados presiona al balance del Banco Central, ya que las mismas se ven compensadas por el incremento de reservas internacionales.

Esta afirmación no necesariamente es válida cuando la tasa de interés en moneda extranjera es positiva: frente a una determinada tasa de devaluación, los pasivos no remunerados generan una ganancia para la autoridad monetaria como resultado de una pérdida en su poder de

compra en moneda extranjera. Sin embargo, mientras la tasa de interés en moneda extranjera sea positiva, el Banco Central deberá realizar pagos por sus pasivos remunerados. Si la pérdida por el pago de estos pasivos es superior a las ganancias por la pérdida de valor de la base monetaria entonces el Banco Central estará acumulando pasivos netos en moneda extranjera.

Podría argumentarse también, con cierta razón, que un salto devaluatorio por única vez recompone el balance al reducir el valor en moneda extranjera de todos los pasivos. De acuerdo a los datos que se desprenden de la Posición de Inversión Internacional, al tercer trimestre el sector público consolidado posee una deuda externa neta de alrededor de USD 94 mil millones a valor nominal. Un incremento del tipo de cambio lejos está de representar una ganancia para el conjunto del sector público, si bien la autoridad monetaria se llevaría las “vaquitas” y las “penas” serían del Tesoro. Es claro que emerge aquí un riesgo regulatorio, en tanto el Tesoro puede intentar compensar parte de las pérdidas ocasionadas por el cambio de precios relativos. Para muestra, un botón: Letras Intransferibles. Las penas son de nosotros...

¿Es inflacionaria una suba de tasas?

Recapitulando: un proceso de endeudamiento externo donde la autoridad monetaria intenta evitar una apreciación de la paridad cambiaria y contener el crecimiento de los agregados monetarios impulsa un aumento de los pasivos remunerados. En un contexto donde la tasa de interés en dólares es positiva y el stock de pasivos remunerados sobre el total de pasivos es importante, hay grandes chances de que el Banco Central esté produciendo endeudamiento neto en lugar de ganancias en términos de moneda extranjera. Por otra parte, si el sector público consolidado posee deuda externa neta, la posibilidad de que la autori-

dad monetaria se beneficie de las ganancias por única vez de un salto de la paridad cambiaria por la tenencia de activos externos puede estar en duda.

En una situación como la descrita en el párrafo anterior, si la autoridad monetaria está obligada a recaudar señoreaje para el repago de su deuda, cuanto mayor sea la tasa de interés real que pague por estos pasivos mayor la tasa de inflación necesaria para mantener el endeudamiento constante. Y aún peor, esta relación positiva será mayor cuanto más elevado sea el ratio entre pasivos remunerados y no remunerados dentro del balance de la autoridad monetaria (LEBACs y Pasos Pasivos sobre Base Monetaria). Si el canal de transmisión existe, un proceso donde el Banco Central aumenta la participación de pasivos remunerados agudiza sus consecuencias. Paradoja: un incremento real de la tasa de interés de los pasivos remunerados del Banco Central puede ser inflacionaria (2).

Letras del Central o Letras del Tesoro (*allegro, ma non troppo*)

Hasta aquí se han analizado los dilemas e inconvenientes que surgen como resultado de un esquema particular de política económica, sin afirmar demasiado sobre la estructura particular de este diseño. Repetido, pero necesario: cualquier esquema de política económica incluye objetivos que suelen estar en conflicto y diversos instrumentos posiblemente contradictorios. Establecer la coherencia entre instrumentos y objetivos es, en última instancia, el desafío de la política económica.

Volviendo al problema actual, uno de los objetivos de la política econó-

(2) El argumento, lejos de ser novedoso, fue expuesto hace muchos años por Sargent y Wallace (1983).

CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La clave es la sostenibilidad fiscal, pero dicho proceso se plantea de manera gradual. En segundo lugar, se propone una disminución de las transferencias del Banco Central al Tesoro, buscando incrementar los grados de libertad de la política monetaria, lo que eventualmente llevaría a una reducción de la inflación. La conjunción de ambas políticas solo es posible accediendo a los mercados de financiamiento voluntario. La opinión hasta el momento es que si el Tesoro no se financia con emisión entonces no puede entorpecer a la política monetaria y, si esta es exitosa, una reducción de la inflación ayudaría al crecimiento económico facilitando la sostenibilidad fiscal.

Veamos la validez de esta secuencia lógica. Una parte importante de ese financiamiento fue conseguido a través de endeudamiento externo, pero, por lo dicho hasta aquí, esto tiene dos efectos no deseados: por un lado, el incremento de pasivos remunerados en el balance de la autoridad monetaria como consecuencia de la esterilización genera por sí mismo tensiones sobre los instrumentos del Banco Central (afecta las señales que derivan del manejo de la tasa de interés) pero además implica que en términos netos el sector público este realizando una operación de absorción de ahorro interno, lo que presiona sobre las tasas de interés locales, independientemente de la credibilidad de la política monetaria. Primer inconveniente: reducir las asistencias al Tesoro no implica necesariamente liberar a la política monetaria de los efectos de la política fiscal.

Una solución posible sería cambiar la combinación de instrumentos desde Letras del Banco Central hacia Letras del Tesoro. El objetivo es claro: si la emisión de pasivos remunerados por parte del Banco Central deteriora el manejo de sus instrumentos, reemplazar el financiamiento externo del Tesoro por deuda local evitaría el circuito de liquidación de divisas que, en última instancia, es el que perjudica a la política moneta-

ria. Ventaja: la operatoria, en principio, no debería incrementar la tasa de interés local, ya que se trata de un cambio en el agente emisor, pero no en el volumen de deuda.

Desventaja: no es suficiente. Durante los primeros nueve meses del año la cuenta corriente registró un déficit de USD 22 mil millones, de los cuales más de la mitad se corresponden con transacciones financieras de endeudamiento neto del sector público consolidado. El endeudamiento externo del sector público sirve también para cubrir parte del déficit de cuenta corriente, por lo que reemplazarlo por ahorro local exigiría un aumento de las exportaciones o una disminución de las importaciones, pero ambas están determinadas por el mismo diseño de la política económica.

Una ficción posible: la absorción de ahorro interno eleva las tasas de interés locales y genera un flujo de capitales que presiona a la baja al tipo de cambio nominal. Tasas altas comprimen la inversión real generando poco dinamismo de la oferta, mientras que la posición fiscal expansiva mantiene la demanda agregada impulsando los precios internos y convalidando la apreciación cambiaria. Esta última afecta la competitividad local y externa de bienes transables producidos en el país, generando un desplazamiento de consumo por exportaciones. El esquema no es completamente incompatible con un crecimiento de la actividad y una reducción suave de la inflación, pero si ocurre, debería prestarse mucha atención a la expansión de la inversión y al desempeño de las exportaciones. La experiencia histórica muestra que es difícil mantener procesos de crecimiento con endeudamiento externo, baja inversión y magro desempeño exportador. Aunque, como creía Huxley, quizás la lección más importante de la historia es que los hombres no aprenden demasiado de las lecciones de la historia.

AUMENTAN LAS EMISIONES CONTAMINANTES... Y LOS TEMPORALES

Por Alieto Aldo Guadagni

En noviembre se realizará en Bonn la reunión de casi 200 naciones, convocadas por las Naciones Unidas para considerar la agenda mundial climática. Se evaluarán los avances registrados desde el Acuerdo de París del 2015, desde ya que no es alentador que el presidente Trump haya decidido no asumir ningún compromiso de reducción de emisiones contaminantes, a pesar de que las evidencias nos indican cada vez la necesidad de actuar sin más demora, y que los Estados Unidos son el segundo contaminador mundial superado únicamente por China. Los recientes desastres ambientales en el Caribe no han significado ninguna sorpresa para la comunidad científica internacional, que hace ya varios años nos viene alertando con mensajes muy claros: hay que reducir el consumo de combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas) y controlar la deforestación.

Es ilustrativo que consideremos los últimos datos globales de carácter ambiental. El mes de julio es típicamente el mes más caluroso en todo el planeta, según informa la NOAA (National Oceanic and Atmospheric Administration), organismo del gobierno norteamericano a cargo de las investigaciones climáticas en los continentes y los mares. Pero lo realmente importante es que en su reciente informe del 17 de agosto la NOAA comunicó que el mes de julio del 2017 y del 2016 fueron los dos meses con la temperatura más alta en todo el planeta, desde que se llevan esos registros (año 1880). La temperatura mundial ya se ubica un

grado por encima del promedio de la temperatura en el pasado siglo XX. Los últimos 41 meses correspondientes a los meses de julio ya están por encima de este promedio del siglo XX, esto indica que la tendencia al aumento es claramente sostenida y creciente. Este reciente informe de la NOAA también advierte que la superficie de hielo en el Ártico en el mes de julio de este año estuvo un 16,1% por debajo del promedio existente en 1981-2010. Algo similar también viene ocurriendo en la Antártida, donde la superficie cubierta por hielo en el mes de julio fue la mínima desde que se llevan estos registros, además, destaquemos que ya se abrieron grandes grietas con importantes fracturas dando lugar a una gran masa flotante en el mar.

La NOAA también administra el observatorio de Mauna Loa en Hawai, donde se registran las emisiones globales de gases contaminantes, y lo que es muy importante se cuantifica los que están rodeando nuestro planeta. En julio de este año la concentración de gases tipo CO₂ ya se ubica en 407 PPM (es decir partes por millón), se trata de una magnitud de muy alto riesgo si deseamos evitar catástrofes como incendios, inundaciones, sequías, desaparición de especies animales y daños a la salud humana.

Existe el compromiso de todas las naciones convocadas por Naciones Unidas de no cruzar la barrera de 450 ppm, si es que se quiere que la temperatura mundial no suba más de 2 grados, lo cual ocasionaría enormes impactos negativos. Entre 1980 y el 2000 la cantidad acumulada de CO₂ aumento de 338 a 369, es decir 31 ppm, en la actualidad ya se ubica en 407, es decir peligrosamente aumento 38 ppm. Así nos estamos acercando año a año al límite crítico de 450 ppm.

Como se observa ya no queda mucho margen de tiempo para actuar decididamente y con eficacia Si no invertimos decididamente ya a

CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

escala global, en una rápida reducción de las emisiones contaminantes con nuevas energías limpias y nuevas tecnologías de mayor eficiencia energética, deberemos invertir en poco tiempo mucho más en adaptación y reparación de los daños en todos los continentes y mares. Mientras más demoremos, mayor será el costo ambiental que muchas naciones en desarrollo no podrán afrontar y en muchos casos ni siquiera será reparable. La Tierra es nuestra única nave para un largo viaje espacial, por eso la tenemos que cuidar.



EN DEFENSA DEL PLANETA

Por Alieto Aldo Guadagni

El año 2016 ha sido el más caluroso desde que se llevan registros (1880); la temperatura global ya se ubica 1,20 grados por encima de fines del siglo XVIII. Al mismo tiempo, las emisiones de CO₂ acumuladas en nuestra atmósfera ya superan las 402 partes por millón (ppm), es decir, un 145% por encima del nivel de fines del siglo XVIII. Estas informaciones ayudan a entender qué viene ocurriendo en los glaciares, los Andes, los Alpes, el Ártico, los océanos, a lo que debemos agregar los crecientes desastres climáticos (sequías, inundaciones, incendios) en todo el planeta. Los Pirineos ya han perdido 75% de su superficie desde la década del ochenta.

Estas noticias eran conocidas en el mes de noviembre, cuando deliberaban en Marrakech 198 países, convocados por las Naciones Unidas, para enfrentar el cambio climático. La Argentina hizo un significativo aporte en esta reunión, ya que procedió a mejorar la oferta presentada en la reunión de París en 2015 con una nueva propuesta que ahora apunta a una disminución de las emisiones.

El consenso es hoy claro: las emisiones de CO₂ causadas por los combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas), más la deforestación y algunas prácticas agropecuarias, contribuyen al aumento de la temperatura. Desde 1973 las emisiones causadas por los fósiles más que se duplicaron. La reunión de las Naciones Unidas realizada en París en 2015 había fijado como meta no cruzar la barrera de un incremento de la temperatura de dos grados. Esto exigiría reducir las emisiones de los fósiles en los próximos años.

Aún no ha concluido la era de estos fósiles, pero ya hemos comenzado a transitar el fin de esta era, nacida con la Revolución Industrial. Los cambios tecnológicos están abaratando las nuevas energías limpias, desplazando de una manera gradual las energías fósiles. El interrogante es saber si este tránsito hacia las nuevas energías se está haciendo a la velocidad requerida por la preservación de nuestra Tierra. Las emisiones de CO₂ por la utilización de fósiles no sólo están aumentando, sino que la tendencia es que sigan aumentando en el futuro, ya que el desarrollo de las energías limpias aún no es lo suficientemente vigoroso como para abatir la utilización de fósiles.

El Departamento de Energía de los Estados Unidos presentó el año pasado sus proyecciones hacia el año 2040, que fueron elaboradas después de la reunión de las Naciones Unidas en París, con estimaciones preocupantes sobre el consumo mundial de energía, ya que nos alertan diciendo que hacia 2040 las emisiones de gases de efecto invernadero por la utilización de fósiles no disminuirá. Se estima que en 2040 estaremos mandando a la atmósfera un 34% más que ahora de estos gases.

Nunca hubo tantas reservas de combustibles fósiles como hoy. Las reservas petroleras cubrían en 1980 30 años de consumo, mientras que en la actualidad, a pesar de que el consumo de petróleo aumentó, cubren nada menos que 53 años. La utilización plena de estas reservas fósiles, ya contabilizadas en los balances empresarios, no es compatible con la meta de no cruzar la barrera del aumento de dos grados fijada en la reunión de París.

Si las reservas de fósiles fueran utilizadas totalmente, en los próximos años se emitirían más de 2,8 trillones de toneladas de CO₂, bien por encima del límite de un trillón consistente con la meta de no superar el límite de dos grados de aumento de temperatura. La magnitud de estas

CAPÍTULO I. ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

reservas plantea un conflicto de intereses, ya que reducir las emisiones para preservar el clima exigiría no utilizar la mayor parte de aquellas, lo que para sus propietarios representaría un quebranto. Desde ya que pretender preservar las rentas de estas reservas fósiles es incompatible con la reducción de las emisiones contaminantes.

No hubo grandes progresos en la reunión de Marrakech y fue notorio el impacto negativo en las deliberaciones producidas por la elección del nuevo presidente de los Estados Unidos, ya que fue difícil no tener presentes sus comentarios negativos sobre los esfuerzos para reducir la utilización de combustibles fósiles.

Si Trump, con el apoyo de un Congreso republicano, paraliza las medidas necesarias para reducir las emisiones contaminantes, se agravará la crisis climática global, debido a que en el futuro no será nada fácil recuperar el tiempo perdido por esta gran irresponsabilidad ambiental.



CAPÍTULO II

IMPUESTOS



QUÉ HACER CON LOS ALTOS COSTOS LABORALES?

Por Daniel Artana

La diferencia entre el costo laboral que pagan las empresas y el salario de bolsillo de los trabajadores tiene varios componentes que se explican por los diferentes seguros/protecciones que la sociedad demanda. El más visible son los impuestos que financian el seguro para la vejez (jubilación), el seguro de salud (tanto en la etapa activa como durante el retiro, PAMI) y un aporte para un seguro de desempleo. Existen también otros seguros para cubrir el riesgo de accidente de trabajo y la protección para cubrir el riesgo de desempleo que en la Argentina, como en la mayor parte de Latinoamérica, se instrumenta a través de la indemnización por despido (IxD).

Es evidente que a mayor protección deseada, mayor será el costo. Menos obvio es que en un mundo en el cual el capital tiene mayor movilidad internacional que la mano de obra, el costo de la mayor protección será a la larga soportado por los trabajadores (a través de un menor salario neto) o por los consumidores porque los precios de los productos terminarán reflejando una parte o todo ese mayor costo.

Por ello es muy importante que los seguros se instrumenten resolviendo adecuadamente los problemas de incentivos que los caracterizan. Algunos problemas típicos son los regímenes jubilatorios de privilegio que permiten que algunos trabajadores perciban una jubilación desproporcionada a sus aportes, lo que termina afectando lo que se paga al resto o aumentando el déficit fiscal; o que los aportes a la obra social sindical no resulten en una cobertura adecuada. En los hechos, en la Argen-

tina hay sobrecostos para los asalariados formales: las cargas previsionales esconden un impuesto porque el valor actual de los aportes a lo largo de la vida laboral de una persona, en general, excede al valor presente de los beneficios que obtiene.

Más recientemente se ha dado un debate respecto del costo de la litigiosidad en accidentes de trabajo y en la IxD. En el resto de esta nota me voy a concentrar en el segundo de estos temas.

La Argentina arrastra desde comienzos de los 90 una “doble” cobertura. El seguro de desempleo (aunque relativamente modesto porque cubre casi la mitad del salario mínimo) se agregó a la IxD aún cuando ambos cubren el mismo riesgo. Más recientemente se fue agregando un costo de intermediación alto (honorarios profesionales de los laboristas y el presupuesto de los tribunales) y ciertos abusos por la aplicación de multas agravadas en el caso en que haya alguna duda sobre la completa formalidad de la relación laboral y por la solidaridad que rige para empresas más grandes en los casos en que sus proveedores no pagan las indemnizaciones que les corresponden.

Un seguro de desempleo tradicional como el que utilizan los países desarrollados que reemplace completamente el mecanismo de indemnización acabaría de cuajo con la litigiosidad ya que las prestaciones pasan a cargo del Estado que habitualmente las financia con un impuesto a la nómina salarial. Sin embargo, un cambio de este tipo no está exento de problemas. Como todo seguro, existen problemas de incentivos por parte de los trabajadores (abusar del beneficio extendiendo el período en que se cobra el seguro aún cuando existan ofertas laborales) y de las empresas (el que despiden más no ve un mayor costo en el margen porque el sistema no está experience rated). Pero tiene una ventaja respecto de la IxD ya que el seguro es “portable”. Alguien que se cambia de

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

empleo mantiene el mismo derecho al seguro, mientras que con la IxD se pierden los años de antigüedad al migrar hacia otro empleo. En cualquier caso, el riesgo de abusos/ineficiencias pasa al Estado, que cabe reconocer no ha demostrado ser muy capaz para controlar desvíos en casos más fácilmente auditables como los relacionados a la incapacidad laboral.

Penalidades

Existen alternativas menos drásticas para reducir la litigiosidad dentro del sistema tradicional de IxD. Por un lado, los agravantes que en algunos casos triplican el costo de la indemnización si existe algún tipo de informalidad no tienen una progresión (gradiente) adecuada. La multa no debería ser la misma para alguien que emplea gente en negro en condiciones deplorables que para una empresa que aporta regularmente a la seguridad social y que eventualmente pagó parte de las horas extras sin aportes. La penalización que corresponda por la evasión parcial de cargas previsionales no debería engrosar la IxD sino ser controlada y recaudada por AFIP. Una regla práctica sería que no existan penalidades sobre el monto de la IxD en la medida en que la empresa haya hecho regularmente los aportes a la seguridad social (sin importar si los pagaba por el salario mínimo de convenio o por el salario real del trabajador).

Reformas más profundas deberían plantearse por la vía de limitar la cantidad de meses a incluir en la indemnización como ocurre en otros países de la región si se debe derogar el seguro de desempleo actual para los trabajadores que ya tienen la cobertura de indemnización (ya que se superpone con la IxD), y si puede reducirse el monto a reconocer al despedido de un mes por año de antigüedad a menos de un mes para los tra-

bajadores más jóvenes (partiendo del hecho observable que la especificidad laboral y las dificultades de reubicarse en otro trabajo tienden a aumentar con la edad).

La tendencia argentina a duplicar coberturas y a diseñar esquemas fácilmente abusables y costosos favorece a los "intermediarios" y genera sobrecostos que alguien dentro de la propia sociedad argentina paga: los trabajadores más honestos, los desocupados que no serán contratados (en particular los más jóvenes) y los consumidores. No parece razonable seguir sosteniendo un sistema fracasado en nombre de una solidaridad a la inversa, que favorece intermediarios y abusadores.



CONTRIBUCIONES PATRONALES Y FORMALIDAD LABORAL. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA TRIBUTARIA

Por Luis Beccaria y Roxana Maurizio

El gobierno nacional ha redactado tres proyectos de reformas que ha enviado al parlamento para su discusión. Nos referimos a los concernientes a aspectos tributarios, previsionales y laborales. Uno de los temas en discusión vinculado al mercado de trabajo refiere a la rebaja de contribuciones patronales. Esta nota aborda tal propuesta y evalúa en qué medida puede constituirse en una estrategia efectiva para incrementar el empleo y reducir los niveles de informalidad laboral existentes en el país.

Objetivo y fundamento de la propuesta

Las iniciativas sobre reformas a la normativa laboral, tanto la incluida en el proyecto específico que lleva este nombre (y que refiere principalmente a las relaciones individuales de trabajo), como la referente a la reducción de contribuciones patronales, se apoyan en la idea que en el país prevalecen elevados costos regulatorios que generan distorsiones y afectan la creación de puestos de trabajo, particularmente, formales.

En particular, la necesidad de reducir las contribuciones resulta de considerar que *“... el sistema tributario y de protección social imperante hasta la fecha no ha logrado generar empleo de calidad aún en períodos de crecimiento económico. Esto se ha reflejado en altos niveles de infor-*

malidad laboral, en la sub – declaración de remuneraciones ... y en una reducida creación de empleo registrado. ... uno de los problemas principales que encuentran las empresas en nuestro país a la hora de contratar trabajadores es el elevado costo laboral que implican las cargas sociales, que en Argentina... muy por encima del promedio de América Latina” (Mensaje de elevación MEN-2017-126-A PN-PTE, pg. 2115/11/2017).

Descripción de la propuesta de modificación de contribuciones patronales

Los principales aspectos de la propuesta son los siguientes:

1. unifica las alícuotas de las contribuciones al Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) correspondientes a pensiones, al PAMI, al Fondo Nacional de Empleo, y al régimen de Asignaciones Familiares en 19,5% (antes 21 y 17% según tipo de actividad del empleador). Esto implica que las contribuciones totales, sumándole la destinada a Obras Sociales, pasa del 26 /23% al 25,5%.
2. reduce las contribuciones al SUSS referidas a los rubros mencionados en el párrafo anterior, al establecer un Mínimo No Imponible (MNI) de \$12.000 (actualizables por IPC) por trabajador. No se reducen las contribuciones al sistema de obras sociales ni a la Administración del Seguro de Salud. A la vez, se elimina la posibilidad de computar, como crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado, una proporción de la base imponible que dependía de la localización del establecimiento (y que favorecía a las más alejadas de la Ciudad de Buenos Aires). Por tanto, la reducción efectiva no surge directamente de comparar los montos con y sin MNI, sino que debe también considerarse el efecto de la eliminación del cré-

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

dito fiscal que implicaba que la alícuota efectiva era la diferencia entre la vigente (17 o 21%) y la proporción que dependía de la localización del establecimiento. Sobre esto, véase más abajo.

3. Elimina el límite máximo de la remuneración a considerar como la base imponible del aporte correspondiente al componente de pensiones (actualmente, la mencionada base imponible previsional tiene un límite máximo mensual de \$82.000).

Tanto la alícuota única como el MNI estarían vigentes desde el 1º de enero de 2022 y se convergerá a ellas –desde los valores actuales– de manera paulatina de acuerdo con un sendero establecido. De la misma manera, la eliminación del cómputo del crédito fiscal será progresiva a lo largo del período desde que entre en vigor la ley y hasta fines de 2021.

Las micro-empresas de hasta 5 trabajadores que abonan actualmente el 50% de las alícuotas de los mismos componentes del SUSS mencionados más arriba (Ley 26.940 de 2014) sólo podrán seguir beneficiándose de esta reducción hasta 2021.

La propuesta de reducción de las contribuciones que se incluye en el proyecto tributario se complementa con otras incluidas en la propuesta de reforma laboral. Una de ellas es un plan de regularización (“blanqueo”) de trabajadores no registrados, que implica la extinción de las acciones penales y la liberalización de las infracciones, multas y sanciones previstas en la legislación. Adicionalmente se le condonan a la empresa infractora las deudas por capital e intereses derivadas de la falta de pago de las contribuciones al SUSS (excepto las referentes a obras sociales). Si la regularización se realiza dentro de los 180 días se condonará el 100% de esos montos y el 70% si se realiza con posterioridad y hasta los 360 días. Estas medidas no alcanzan a los trabajadores de personal de casas particulares.

Puede calcularse que, en términos aproximados hacia 2022, cuando los nuevos parámetros estén vigentes plenamente, la pérdida de ingresos fiscales asociadas a la reforma ascendería a un monto equivalente a algo menos del 1%.

¿Cuál es la experiencia argentina reciente en términos de modificación de las contribuciones patronales?

Previamente a 1994 las alícuotas de las contribuciones patronales eran de 33%, de las cuales 6% correspondían a los destinados a Obras Sociales (OS).⁽¹⁾ En ese año se establece una reducción de las mismas en una magnitud que, para las partidas no destinadas a OS, dependía de la localización del establecimiento, mientras que, para las correspondientes a estas últimas, la disminución fue de un punto. El alcance sectorial y las rebajas fueron modificados en varias oportunidades entre ese año y el siguiente. Para 1996 se fijan nuevas tasas mientras que se extendió la reducción a todas las actividades. En base a la distribución del empleo según localización, se calculó que, en promedio, la disminución resultó ser de aproximadamente 35%.⁽²⁾ Esto es, en promedio, las contribuciones pasaron al 21.3% aproximadamente.⁽³⁾ Con posterioridad, se volvieron a modificar la rebaja, lo cual llevó a que la alícuota media efectiva alcanzase el 17,7% en 2000.

- (1) El resto correspondía a los previsionales (16%), Subsidios Familiares (7,5%), PAMI (2%) y Fondo Nacional de Empleo (1,5).
- (2) La contribución a obras sociales se redujo en un punto (de 6% a 5%), o sea, una disminución del 17% mientras que, en promedio, los otros componentes disminuyeron de 27% a 17%.
- (3) Para los años 1999 y 2000 se incrementó la magnitud de las reducciones según localización que habrían llevado a que la tasa promedio efectiva del último de esos años se ubicase entre 15,4% y 17,7%, según distintas estimaciones.

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

En 2001 se eliminaron los descuentos por localización y se fijaron tasas generales inferiores a las vigentes antes de las rebajas iniciadas en 1995: entre 21% y 17%, dependiendo del tipo de actividad excluido OS; el de OS permaneció en 6% por lo cual el total es 27% y 23%. Sin embargo, la tasa efectiva resultaba menor ya que una porción de las contribuciones (excluida la de OS) se podía computar como crédito fiscal del IVA; la magnitud de esa proporción también depende de la ubicación del establecimiento.⁽⁴⁾ Se estima que la disminución podría haber llevado aquellas tasas a partir de 2003 –y vigentes actualmente– a valores aproximados al 24,5% (en lugar de 27%) y al 20,5% (en lugar de 23%). Ello significaría alícuotas promedios sólo algo mayores a las efectivas vigentes desde 1996 (esto es, considerando las rebajas).

Por tanto, las alícuotas de las contribuciones patronales a la seguridad social netas (esto es, contemplando el crédito fiscal al IVA) que se encuentran vigentes son aproximadamente entre 25% y 40% menores que las prevaecientes a principios de los 90s.

La magnitud de la reducción implícita en la propuesta actual del Poder Ejecutivo depende de la remuneración media de cada empresa. Si se considera el valor bruto promedio que brinda el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) para las empresas privadas (\$25.000 para el mes de mayo), se tendría que la aplicación de la alícuota del 19.5% y el MNI de \$12.000 llevaría a que la tasa efectiva promedio calculada sobre el sueldo bruto excluyendo OS pase al 10,1% y la total (incluyendo OS), al 16.1%.

(4) Las proporciones a contemplar como crédito fiscal del IVA disminuyeron a partir de 2003 para el caso de aquellas zonas que tenían porcentajes inferiores a 7%.

El régimen de la mencionada Ley 26.940 del año 2014 implica que las micro-firmas estarían enfrentando actualmente una tasa promedio entre 16% o 13% –según tipo de actividad–,⁽⁵⁾ con lo cual, si el salario medio fuese también de \$25.000, la propuesta significaría una leve alza -en promedio- de las contribuciones a partir de 2022. Pero como las remuneraciones suelen ser menores en esas unidades productivas, la influencia del MNI implicará tasas efectivas más bajas. Si se simulan diferentes montos de sueldos y salarios brutos se verifica que la alícuota resultaría similar al 12,5% (la menor que actualmente estarían abonando las localizadas en ciertas zonas del país) cuando el mismo es de \$18.000.

¿Cuáles son los argumentos según los cuales la reducción del costo laboral dinamizaría la contratación de empleo formal?

Desde diversas perspectivas conceptuales se señala que los factores que influyen sobre las decisiones microeconómicas de las empresas de contratar trabajadores adicionales y/o mantener la cantidad que conforman sus planteles serían los niveles de producción efectivo y esperado de la firma y los costos laborales.

A nivel agregado, sería el nivel de actividad económica –y las expectativas sobre su evolución– y los costos salariales. Quienes adoptan la visión de una influencia negativa de los costos laborales sobre el empleo señalan que cuando estos son altos operarían –en general- dos fuerzas que conspiran contra la creación de empleo; por un lado, el desaliento a la

(5) Esto surge de aplicar el 50% a las alícuotas netas excluyendo la correspondiente a la OS indicadas más arriba y agregándole el 6% correspondiente a este ítem.

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

inversión y por otro, la sustitución de trabajo por capital. En Argentina, y otros países en desarrollo, sin embargo, habría otro posible efecto que es la sustitución de empleo formal por informal. Esto derivado, en particular, del componente del costo laboral total que es relevante para la cuestión bajo análisis: la porción ligada a los costos regulatorios (o laborales no salariales).

De cualquier manera, lo anterior resulta un esquema muy simplificado que deja fuera de consideración otros elementos como los niveles y dinámica de la productividad y el hecho que, al menos las remuneraciones que reciben los trabajadores (una parte de los costos laborales), pueden influir de manera más compleja sobre el producto total.

En tanto la producción (y su crecimiento) no resulte sustancialmente determinada por el costo salarial, ella aparece como la variable crítica para entender la dinámica del empleo. No sólo cabe contemplar, sin embargo, a la intensidad del crecimiento, sino también su estabilidad en el tiempo, así como ciertas características que el mismo asume. En particular, un proceso de crecimiento sostenido con generación de empleo hace más previsible el funcionamiento del mercado de trabajo en el futuro, lo que tiende a favorecer la celebración de contratos de largo plazo. En este contexto, la formalización se vuelve más factible *per se*. Sin embargo, al mismo tiempo, una expansión de la producción puede reducir la probabilidad esperada de despidos y, por ende, las chances de que los empresarios tengan que afrontar efectivamente los costos asociados a este proceso cuando deciden desvincular a un trabajador formal. A través de esta vía, por lo tanto, se reducen los costos (esperados) asociados a la formalidad lo que hace que los empresarios estén más predispuestos a contratar trabajadores legalmente o a formalizar a aquellos que ya tenían contratados de manera informal. En este contexto se

ponderan los beneficios que para los propios empleadores generan las relaciones laborales largas debido al aumento de la productividad asociado a la intensificación de las tareas de entrenamiento y al mayor involucramiento de los trabajadores.

Por el contrario, la inestabilidad macroeconómica genera incertidumbre sobre el contexto económico y laboral futuros lo que puede incentivar la evasión de las normas laborales y, con ello, incrementar la contratación de trabajadores de manera irregular.

Adicionalmente a la menor volatilidad, el tipo de crecimiento asociado a un determinado régimen macroeconómico resulta de suma importancia para favorecer tanto la generación neta de empleo formal como la formalización del mismo. El tipo de cambio resulta ser una de las variables relevantes aquí. En particular, los resultados serán diferentes si el entorno económico propicia incrementos de productividad y rentabilidad de las empresas pequeñas generando las condiciones para que éstas se formalicen y comiencen a tributar impuestos debido a las mayores posibilidades de enfrentar estos costos en el futuro. Ello, en sí mismo, es una condición necesaria para la registración de sus empleados. Al mismo tiempo, la expansión del nivel de actividad puede generar una demanda laboral creciente por parte de empresas de mayor tamaño que son, en general, las que registran menores niveles de informalidad entre sus trabajadores.

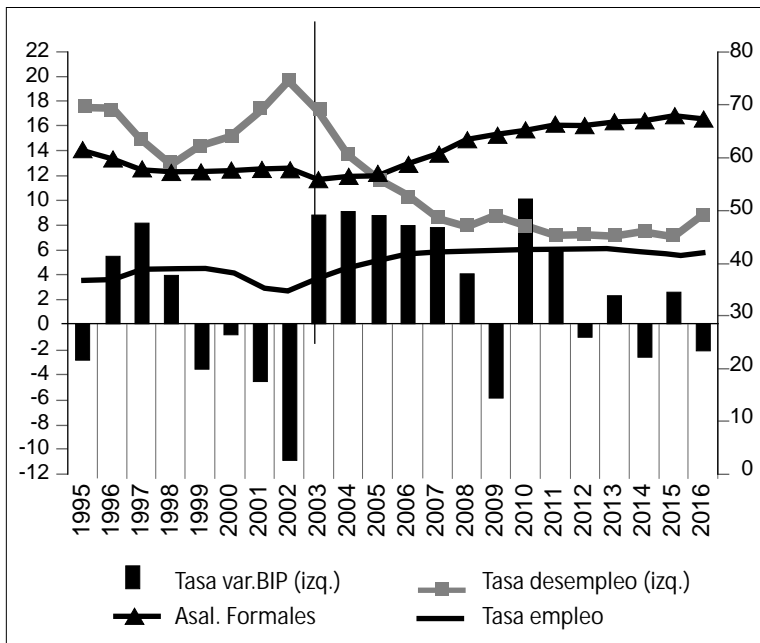
Por último, el aumento del empleo y la reducción consecuente del desempleo otorgan a los individuos una mayor capacidad de negociación frente a sus empleadores lo que puede contribuir a un mejoramiento de las condiciones laborales con impactos positivos sobre la registración.

En Argentina, como en una cantidad importante de países de la región,

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

durante los 2000s se verificó un fuerte aumento del empleo total y de la proporción del formal en el marco de un proceso de crecimiento elevado y estable (especialmente entre los años 2003 y 2008) con caída del desempleo. Ello claramente contrasta con las tendencias observadas en la década de los noventa, donde el empleo se expandió sólo levemente y la formalidad cayó, aún en períodos de crecimiento del PIB (Gráfico 1). En particular, el porcentaje de asalariados formales en el total de los trabajadores en relación de dependencia se redujo del 62% en 1995 al 56% en 2003 y se incrementó desde allí hasta alcanzar el 67% en 2016.

Gráfico 1
Crecimiento económico, empleo, desempleo y formalidad laboral.
Aglomerados urbanos, 1995-2016



Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC).

Este contraste sugiere, en primer lugar, que el crecimiento es una condición necesaria para una dinámica positiva de la ocupación, pero que también tiene que ver con ciertos rasgos de ese proceso; los noventa se caracterizan precisamente, y entre otros, por su marcada inestabilidad. En cambio, el crecimiento estable, con generación de empleo total, parece ser una condición necesaria para que se verifique el proceso de formalización, tal como sugiere lo verificado durante los 2000.

Este período también muestra que el impacto de estos rasgos se potencia cuando se despliegan políticas específicas en materia de registración y de inspección laboral.

En este marco resulta relevante discutir la propuesta del Poder Ejecutivo de rebaja de contribuciones patronales considerando la experiencia que Argentina ya tiene en esta materia.

¿Qué efectos habrían tenido las disminuciones de las contribuciones?

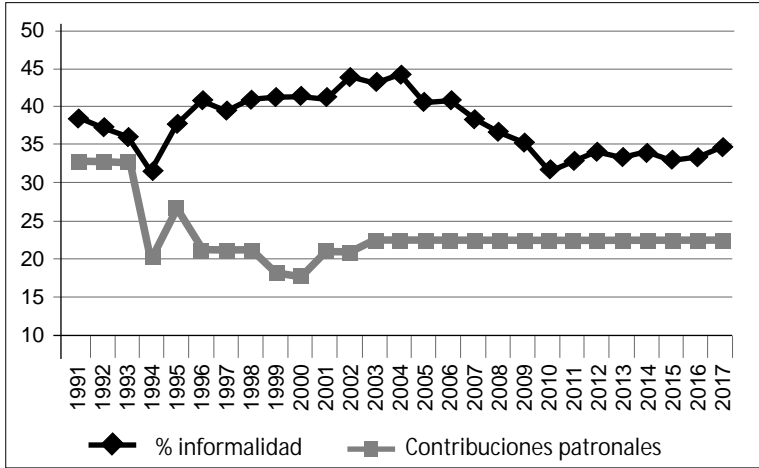
En los 90s, y luego de la disminución de las contribuciones patronales y en un contexto de elevado crecimiento, el incremento del empleo total fue muy bajo (reducida elasticidad) y más débil aún el del empleo formal.

Por el contrario, la informalidad laboral se incrementó sostenidamente durante esa década. En particular, como se observa claramente en el Gráfico 2, entre 1991 y 2004 la informalidad entre los asalariados del sector privado (excluyendo servicio doméstico) del Gran Buenos Aires se incrementó en aproximadamente 6 puntos porcentuales (p.p.) mientras que las contribuciones eran 10.5 p.p. inferiores.

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

Gráfico 2

Empleo asalariado informal del sector privado (GBA) y alícuotas de las contribuciones patronales *



Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC).

*Los datos correspondientes a las alícuotas para el período 1991-2000 fueron obtenidos de “Costos laborales en la Argentina 2003”, MTEySS. A partir de 2001 las tasas son elaboración propia incorporando el crédito fiscal ya mencionado. El mismo refleja el promedio simple de las dos alícuotas de acuerdo a la actividad, locación y prestación de servicios y el resto de las actividades.

Contrariamente a lo sucedido en los noventa, como se comentó, desde principios del nuevo siglo se evidenció un fuerte proceso de reducción de la informalidad laboral aun con niveles de contribuciones patronales que, como se señaló, no son muy diferentes de las vigentes entre 1995 y el 2000.

Los estudios de evaluación de impactos de estas medidas para la región no parecen sugerir tampoco resultados contundentes en materia de formalización. Cruces, Galiani y Kidyba (2010) evalúan el impacto de la

reducción de las contribuciones patronales observada durante la segunda mitad de los noventa sobre el empleo argentino, no encontrando impactos significativos. Sin embargo, esta modificación implicó, según los autores, una baja significativa en la recaudación por este concepto.

Estas dudas respecto de un eventual efecto significativo sobre la creación de empleo total y formal que pueda tener la propuesta de reducción de las contribuciones por sí sola también encuentran su apoyo en los resultados más frecuentes que encuentran evaluaciones de políticas o programas de disminución del costo salarial encarados en diversos países. La mayoría de los estudios disponibles refieren a los impactos de subsidios a grupos específicos de trabajadores que se canalizan de diferente manera (por ejemplo: reducción de contribuciones, subsidios al costo laboral total, disminución de impuestos). Muchos de ellos encuentran que efectivamente han beneficiado a los trabajadores hacia los cuales estaban dirigidos, pero no contemplan los posibles efectos de “peso muerto” y sustitución. Esto es, no toman en cuenta que aquellos empleadores que contratan trabajadores igualmente lo hubiesen hecho de no existir el beneficio. O que el beneficio hace que se sustituya la contratación de ciertos trabajadores por aquellos en quienes se focaliza el programa. Precisamente, cuando estos efectos se toman en cuenta, se concluye, en general, que los incentivos tienen escaso impacto sobre la creación neta de empleo.⁽⁶⁾

Incluso, en muchos de estos programas, se requiere que el empleador contrate nuevos trabajadores, y los beneficios se aplican exclusivamente a los nuevos puestos.

Algún estudio muestra, no obstante, que si bien no promovieron la gene-

(6) Véase, por ejemplo, Betcherman, Olivas y Dar (2004); Kluge (2006); Marx (2001).

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

ración agregada de puestos de trabajo, pudieron haber contribuido a formalizar a los no registrados.

Por último, resulta interesante observar la situación actual de América Latina en materia de alícuotas de las contribuciones patronales a la Seguridad Social e incidencia de la informalidad. El panorama es muy heterogéneo. Sólo a modo de ejemplo, Chile registra tanto alícuotas como porcentaje de trabajadores asalariados no registrados bajos, en comparación al resto de los países. Sin embargo, Perú también exhibe alícuotas reducidas pero la informalidad es una de las más altas de la región, rondando el 50% del empleo asalariado. Por otro lado, Uruguay tiene alícuotas similares al promedio de la región pero es el país de menor informalidad laboral. Las tasas de Argentina y Brasil son similares pero en este último la incidencia de la informalidad es alrededor de 10 p.p. inferior a la de nuestro país. Por lo tanto, no parece observarse una elevada correlación entre ambas variables lo que sugiere, nuevamente, que la reducción de la informalidad requiere de un conjunto amplio y coherente de medidas que apunten tanto la creación de nuevo empleo formal como la registración de los asalariados operando en la ilegalidad.

Reflexiones finales acerca de la propuesta

A partir de los argumentos teóricos comentados más arriba, así como de la evidencia empírica brevemente referenciada, cabría concluir que existe gran incertidumbre sobre la influencia de la reducción de los costos laborales sobre la generación de empleo formal.

Las vías para la creación de empleo formal que pueden considerarse, y sobre las que cabe evaluar el efecto de las propuestas, son las siguientes: i) formalización de empleo no registrado; ii) creación de empleo formal.

La reducción de las contribuciones podría inducir a la formalización de trabajadores ya contratados de manera irregular, sin elevar el plantel de personal. Esto se vería reforzado por otro componente del paquete de reformas (ya comentado) que establece un plan de regularización de trabajadores no registrados con un costo nulo.⁽⁷⁾ Si bien esta alternativa no implicaría una expansión de la ocupación total, tendría un efecto benéfico en términos de cobertura de la seguridad social y de la legislación laboral.

Este efecto parece más esperable en empresas medianas y grandes que tienen mayores riesgos de ser penalizadas por la inspección del trabajo y también mayores posibilidades de hacer frente a los costos asociados a la formalidad. En cambio, resulta menos claro cuán significativo sería para el caso de las pequeñas ya que la baja de costo que resultaría puede no ser suficiente para proceder con la registración. Ello puede deberse a diferentes motivos como, por ejemplo, la baja rentabilidad que no hace posible afrontar otros costos asociados a la formalidad (salario mínimo, costos de despido, etc.), la incertidumbre sobre el futuro o el hecho de que el ocultamiento de la relación laboral sea, en realidad, parte de una cadena más amplia de evasión impositiva.

En el caso de la creación de nuevos puestos formales en empresas medianas y grandes, los antecedentes parecen sugerir que la baja de contribuciones, *per se*, sería menos significativa que la tracción que se deriva el crecimiento del nivel de actividad. No resulta clara la evidencia acerca de cuánto la baja del costo incentivaría mayor inversión y mayor crecimiento, además de la posibilidad de que dicha inversión vaya aso-

(7) Al menos, como se comentó, si se efectúa la registración de los trabajadores dentro de los primeros seis meses de entrada en vigencia de la ley.

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

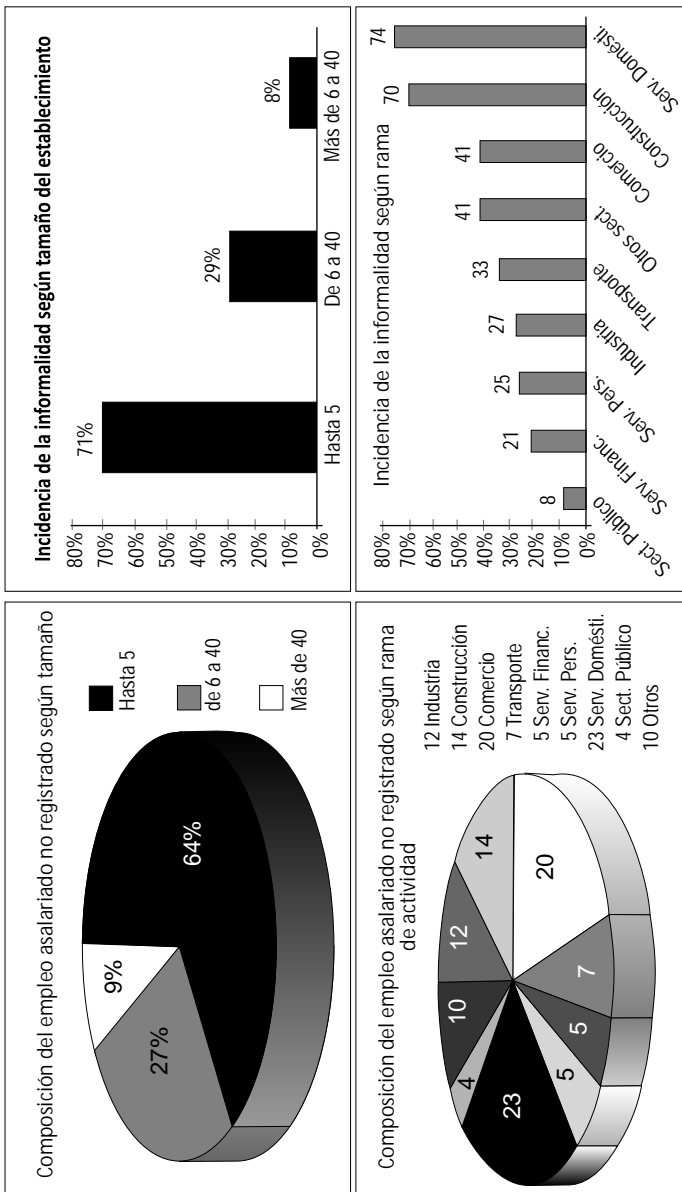
ciada a elasticidades empleo – producto “razonables” (porque permite promover que dicha inversión se realice en actividades y/o tecnologías trabajo intensivas).

Un posible efecto benéfico podría ser la mejora en la competitividad internacional que significaría la baja de los costos domésticos. De cualquier manera, ella también resulta influenciada, y probablemente con mayor intensidad, por diferentes variables (de manera más evidente, el tipo de cambio) y no resulta claro el efecto de una reducción “*once and for all*”. De hecho, resulta insuficiente y claramente inconveniente intentar contrarrestar apreciaciones cambiarias a través de la reducción de los costos laborales.

Un aspecto adicional resulta importante en este debate: la composición actual de la informalidad. Como se observa en el Gráfico 3, el 64% de la misma se concentra en establecimientos de hasta 5 ocupados, o sea, micro y pequeñas firmas que operan, a su vez, en el sector informal de la economía. En términos generales, estos establecimientos se caracterizan por muy bajos niveles de productividad, de inversión física y de estabilidad, tanto de la propia firma como de sus trabajadores. En ellos la proporción de asalariados no registrados continúa siendo muy elevada, del orden del 70%. Más aún, durante el período de reducción de la informalidad fueron las firmas de mayor tamaño las que evidenciaron con mayor intensidad este proceso amplificándose, por lo tanto, las brechas de formalidad entre éstas y las más pequeñas.

Ello sugiere, por lo tanto, que la estructura productiva genera restricciones importantes para la reducción de la informalidad y que el logro de la misma requiere de medidas más integrales que incluyan, entre otras posibles, aquellas tendientes a apuntalar un proceso de crecimiento de la productividad y de la competitividad de las firmas más pequeñas.

Gráfico 3. Empleo asalariado informal según tamaño del establecimiento y rama de actividad económica. Aglomerados urbanos. 2017



CAPÍTULO II. IMPUESTOS

El panorama se agudiza aún más cuando se analiza la composición del empleo informal según rama de actividad. Como se observa en el mismo gráfico, alrededor de un cuarto de la no registración se concentra en el servicio doméstico, donde la informalidad alcanza a casi el 80% del empleo asalariado. Recordemos que ni la reducción de contribuciones ni la moratoria alcanzan a este sector a la vez que los mecanismos de inspección laboral que son aplicables al resto de la economía no lo son en esta rama de actividad.

Frente a esta incertidumbre sobre el impacto de las disminuciones de las contribuciones patronales cabe interrogarse acerca de la razonabilidad de la propuesta especialmente dada la reducción importante inmediata de la recaudación tributaria que ella implica.

Pero aún en este contexto si el objetivo es fortalecer especialmente la demanda de empleo de aquellos trabajadores de menores calificaciones, tal como se plantea en la propuesta, otros mecanismos podrían ser más apropiados desde un punto de vista de costo-beneficio.⁽⁸⁾ En este sentido, quizás convendría focalizar la baja de las contribuciones en las empresas pequeñas y medianas y sobre los trabajadores menos calificados. Por tanto, en lugar de un el MNI generalizado (aún entre las PYMES), podría plantearse la eliminación de las contribuciones sólo para trabajadores con remuneraciones de bajos salarios (por ejemplo, de \$12.000 o menos). Finalmente, convendría otorgar este tipo de facilidades para el caso de nuevos puestos de trabajo formales, salvo quizás

(8) El propio mensaje de elevación de la reforma tributaria reconoce la baja efectividad de las reducciones de contribuciones patronales previas. Sin embargo, el argumento allí planteado es que cuando éstas son generalizadas y no focalizan sobre los trabajadores sobre los cuales "...la restricción presupuestaria generada por la tributación es más operativa" los resultados son limitados o nulos.

para el de las micro - empresas, para las cuales el régimen hoy vigente parece adecuado.

Sea cual fuere los alcances e intensidades de la reducción de las contribuciones, debería quedar explicitado –como lo hace, por ejemplo, la ley 26940 que disminuye las correspondientes a micro firmas– que *“Las reducciones ... no podrán afectar el financiamiento de la seguridad social, ni los derechos conferidos a los trabajadores por los regímenes de seguridad social. El Poder Ejecutivo nacional adoptará los recaudos presupuestarios necesarios para compensar la aplicación de la reducción señalada.”*

Finalmente, en los proyectos de reforma mencionados no se hace referencia específica al rol de la inspección laboral como estrategia relevante para el combate de la informalidad en empresas medianas y grandes. Más aún, la fórmula propuesta para el cómputo de las multas asociadas a la no registración puede hacer que para cierto nivel salarial las mismas terminen siendo inferiores a las que surgirían del cálculo actual. De acuerdo a los cálculos realizados, ello sería así en aquel tipo de empresas desde el salario mediano en adelante (y, por lo tanto, también para el caso del salario promedio).

Referencias

Betcherman, G., K. Olivas y A. Dar (2004) “Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries”, Social Protection Discussion Paper Series 0402, Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank.

Cruces, G., S. Galiani y S. Kidyba (2010) “Payroll Taxes, Wages and

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

Employment: Identification through Policy Changes”, Documento de Trabajo 93, CEDLAS, La Plata.

Kluve, J. (2006) “The Effectiveness of European Active Labor Market Policy”, Institute for the Study of Labor (IZA), Research Paper Series. 2018.

Marx, I. (2001) “Job subsidies and cuts in employers' social security contributions: the verdict of empirical evaluation studies”, Centre for Social Policy.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003) “Costos laborales en la Argentina 2003. Un análisis comparativo”, Serie de documentos de trabajo 1.



ESPEJITOS DE COLORES PARA TODOS

Por Oscar Cetrángolo y Julián Folgar

Habiendo transcurrido ya cuatro meses de un nuevo año electoral, la temporada de recolección de votos parece haber comenzado. Como es usual en Argentina (particularmente en años electorales), ofrecer soluciones tan simples y tentadoras como impracticables a problemas macroeconómicos complejos parece seguir siendo la receta a seguir. Si esto responde al antiguo Teorema de Baglini (el grado de irresponsabilidad de las propuestas es directamente proporcional a la lejanía de ser Gobierno), a un mero desconocimiento de la materia, o a ambas, excede al objetivo de esta nota y será seguramente materia de estudio de los analistas políticos.

En este caso, la nota puede carecer de interés por lo obvio para el lector acostumbrado a estudiar cuestiones tributarias, pero la reaparición de estas temáticas en el debate público nos alertó sobre la conveniencia de insistir sobre aspectos básicos de la política tributaria. En concreto, se trata de explicar por qué la reciente propuesta del Frente Renovador para bajar el nivel de precios de un conjunto de alimentos mediante la eliminación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) sobre esos productos parece desconocer la dinámica tributaria del impuesto y también la experiencia internacional al respecto. Es justo decir que no es la primera vez que se han escuchado propuestas del estilo. Por el contrario, abundan ejemplos similares en el pasado reciente de la Argentina por parte de casi (decimos "casi" y tal vez no sea apropiado, pero lo dejamos por si existe alguna posición que desconozcamos) la totalidad de los partidos políticos.

El IVA grava el consumo final de los bienes y servicios alcanzados con el impuesto, mediante un sistema de débitos y créditos que evita la acumulación del tributo a largo de la cadena productiva y, de esa manera, elude los efectos negativos sobre los pequeños productores no integrados y sobre los exportadores. Es por eso que se suele decir que se trata de un tributo que afecta menos la asignación de recursos que otros como los que recaen sobre las ventas o los ingresos brutos.

Dentro de este sistema, un productor o comerciante obtiene un crédito frente al fisco por el IVA incluido en la compra de sus insumos, que utiliza cuando realiza el pago del impuesto por la venta del producto final. De esa manera, cada etapa termina contribuyendo por el valor agregado en cada eslabón de la cadena multiplicado por la alícuota del impuesto (en Argentina el 21% fuera de las excepciones).

Sabiendo esto, ¿qué efecto tendría una exención del impuesto sobre la venta final de un producto? Solo se reduciría la carga tributaria por el equivalente del impuesto en esa etapa, en nuestro caso algo así como el 21% del valor agregado por el comerciante minorista. Si, por ejemplo, el margen de comercio fuera del 20%, la eliminación del IVA sobre la venta del producto determinaría una reducción del costo final del 4,2%, muy lejos del 21%. El efecto fiscal es mínimo y el impacto sobre el precio final insignificante, si es que el comerciante no logra apropiarse de ese menor impuesto, lo que dependerá del funcionamiento de cada mercado. Esto es lo que pasa actualmente en Argentina con la venta de leche sin aditivos. Es claro que la exención del IVA sobre los alimentos no reducirá su precio en un 21%.

Entonces ¿qué debería hacerse para que bajen los precios un 21%? Para que eso sea posible es necesario eliminar el impuesto a lo largo de toda la cadena, lo que requiere la imposición al producto final con una alí-

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

cuota del 0%. Ello le permitiría al comerciante vender sin impuesto y recuperar el componente impositivo que pagó al comprar sus insumos. Por supuesto, luego de aplicada la tasa del 0%, para lograr que en efecto bajen los precios en la misma proporción deben darse condiciones competitivas en el mercado, pero al menos en términos tributarios ese sería el camino para intentar la reducción.

¿Qué problemas presenta esta alternativa? Varios, pero conviene que nos detengamos en dos. En primer lugar, si, por ejemplo, se quisiera eliminar el impuesto sobre la venta de alfajores, la aplicación de una tasa cero requeriría que la AFIP pudiera controlar que efectivamente los insumos que dejan de tributar a lo largo de toda la cadena son efectivamente los que se utilizaron en la producción de alfajores y no en otros productos que puedan llevar los mismos insumos (manteca, dulce de leche, azúcar, harina, chocolate...). El productor del cartón utilizado para las cajas de alfajores también vende su producto como insumo a otras cadenas productivas que exceden a esa canasta limitada de bienes a los cuales se les busca reducir el precio. Diferenciar la tasa del impuesto dependiendo del destino del insumo o producto que se venda reviste una complejidad tal que generaría fuertes incentivos a la evasión y elusión, y haría muy complejo el control y la administración tributaria. Se perdería así la principal ventaja del IVA, la cual es la simplicidad de su administración. En segundo lugar, el impacto fiscal de la eliminación del impuesto sería mucho más elevado con un efecto difuso sobre la distribución del ingreso, ya que se beneficiaría a todos los consumidores de ese producto, con independencia de su condición social o capacidad adquisitiva.

Existen casos ejemplares de cómo la introducción de tasas cero en el IVA ha erosionado la recaudación e impactado sobre la producción y el con-

sumo en muchos países centroamericanos. De manera especial, en México, donde se ha expandido el uso de tasa cero (básicamente con fines redistributivos), la recaudación del impuesto representa 3,5% del PIB con una alícuota general del 16%. Recordemos que en Argentina se recauda casi 7,5% del PIB con una alícuota general del 21%. Es claro que la productividad del impuesto en México es muy baja, lo que dificulta el financiamiento de las políticas públicas. De hecho, los estudios sobre este caso han motivado un muy fructífero debate sobre las reformas de este impuesto que, incluso, con el objeto de mejorar el impacto distributivo de las reformas han incorporado la posibilidad de asignar parte de la recaudación a las mejoras en las transferencias a los hogares más necesitados.

Ciertamente, desde el punto de vista fiscal y distributivo se entiende que para lograr objetivos como los sugeridos en esta nota una política de reforma más efectiva es la asignación a los hogares en condiciones más vulnerables, de transferencias monetarias para consumir los productos que requieran. En nuestro país una iniciativa de esas características se ha presentado como una devolución del IVA, pero lo cierto es que se trata de un subsidio dirigido a poblaciones específicas. Este tema es motivo de un debate que excede el objeto de esta nota, pero mucho más pertinente que la propuesta analizada para mejorar la distribución del ingreso y combatir la pobreza.

Para concluir con el tema tributario que nos ocupa, si bien la imposición al consumo reviste de ciertos efectos adversos en términos distributivos, también conviene volver a resaltar que el IVA es técnicamente la forma más eficiente de gravar el consumo, al mismo tiempo que resulta esencial como fuente de financiamiento del Estado en economías donde la informalidad es elevada y el diseño institucional muy pobre

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

como para recaer con más fuerza sobre otras fuentes de ingresos. En todo caso, mientras se mantenga pendiente el desafío de incrementar la tributación sobre las rentas, propiedades y otros impuestos denominados “directos” deberá ser la mejor asignación y eficiencia del gasto público quién se encargue de alterar la distribución de la renta en favor de aquellos sectores que destinan un alto porcentaje de sus ingresos al consumo de alimentos y bebidas cuyo nivel de precios se quiere reducir.

No obstante, queda pendiente una reflexión más general sobre los debates políticos. Sea porque la situación es muy complicada o porque la calidad de muchas propuestas de reforma sea deficiente, asistimos a discusiones dominadas por los brillos que, como los espejitos del título de esta nota, tienen poco de magia para resolver nuestros problemas. Más grave aún, es que estos debates muestran el poco respeto de ciertos políticos (y sus asesores económicos) por la población que esperan que los voten.



¿BAJARE EL IVA BENEFICIA A LOS MÁS VULNERABLES?

Por Marcelo Garriga y Walter Rosales

Algunos políticos ya comienzan a disputarse los votos con vista a la próxima contienda electoral haciendo propuestas de reforma con poco análisis económico. Recientemente con el objeto de “bajar los precios” uno de los referentes de la oposición propuso reducir a cero la alícuota del IVA de los alimentos. Según esta propuesta los alimentos de una canasta básica seleccionada bajarían un 20%, lo que mejoraría el bolsillo de los consumidores, en especial de los más vulnerables, en aproximadamente \$1.000.

Mecánica del impuesto

En Argentina el IVA es un tributo que está tipificado como “IVA consumo”. El impuesto grava a todas las ventas, sean estas mayoristas o minoristas, deduciendo el monto del impuesto pagado en etapas intermedias, en un sistema de créditos y débitos fiscales que permite el control cruzado ente los contribuyentes. Puede decirse entonces que, dado que el valor final del bien es igual a la suma del valor agregado en cada etapa, la base imponible es similar al de un impuesto a las ventas finales, pero recaudado en cada etapa de producción y comercialización.

Propuesta de reforma

Una reforma impositiva con el objeto de bajar los costos de la canasta de alimentos debe ser analizada desde una mirada amplia, atendiendo los efectos sobre la asignación de los recursos (eficiencia asignativa) y el impacto distributivo (sobre quién recae la carga del impuesto).

Con respecto a la eficiencia, una modificación impositiva del IVA que se aleje del diseño de alícuota uniforme, induce a cambios en los precios relativos, provocando alteraciones en las decisiones de producción y consumo.

Por otra parte, desde el punto de vista de la incidencia del impuesto, los resultados de la implementación de exenciones o alícuotas diferenciales implican beneficios (filtraciones) que son también capturados por individuos pertenecientes a deciles de ingresos medios y altos, en función de los patrones de consumo.

Con estos elementos, se propone analizar la propuesta de reforma del impuesto, bajo dos escenarios posibles:

- 1- Eximir del impuesto al valor agregado a la venta final de los bienes de la canasta de alimentos (como fuera propuesto: pan, arroz, harina de trigo, fideos, papa, azúcar, carnes, huevo, leche, aceite y yerba).
- 2- Gravar los bienes de la canasta básica con un IVA a tasa cero.

La primera consiste en declarar exentos a los efectos del IVA a ciertos bienes de la canasta básica, por lo cual las ventas no son gravadas por el impuesto, pero simultáneamente las firmas están imposibilitadas de descargar el IVA (créditos fiscales) de los insumos que adquieran. En consecuencia, al no poder descargar los créditos fiscales, pasan a formar parte de la estructura de costos.

En el caso de gravar a los alimentos con un IVA a tasa cero, las ventas están tratadas como exentas, pero al mismo tiempo los créditos fiscales de los insumos comprados pueden descontarse contra otros impuestos o dar lugar a un reembolso por parte de la administración tributaria.

Un ejercicio simple de incidencia del impuesto

Se simula una cadena productiva de tres etapas, con alícuota uniforme

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

del 20%. En cada una de ellas, la firma aplica el IVA sobre sus ventas (débitos fiscales) y deduce los créditos fiscales obtenidos de la compra de insumos con IVA. De esta forma, el impuesto pagado es equivalente al 20% del valor agregado generado en cada instancia.

	Firma en etapa inicial	Firma en etapa intermedia	Firma en etapa final	Acumulado
Valor de la producción	100	300	360	
insumos	0	120	360	
salarios	80	180	40	
beneficios	20	20	20	
valor agregado	100	200	60	360
débitos	20	60	72	
créditos	0	20	60	
IVA a pagar	20	40	12	
Precio final con IVA	120	360	432	
IVA/precio final	0,17	0,11	0,03	
IVA total				72

De este ejercicio simple, surgen algunas conclusiones:

– Puede observarse que el diseño del IVA es equivalente a un impuesto a las ventas finales de igual alícuota. Se recauda en concepto de IVA en las tres etapas un total \$72 que es igual a un impuesto a las ventas finales del 20% sobre \$360.

– Si se exige del IVA a la etapa final, se aprecia que el impacto en la reducción del precio es considerablemente bajo (en función de su estructura de costos y valor agregado). En el ejemplo es solo del 3%. Es decir, que la empresa de la última etapa, no incorpora en sus precios de venta la alícuota del impuesto (estaría exento), pero sin embargo, arrastra en los precios de los insumos comprados, parte del costo del IVA soportado en las etapas intermedias. El efecto sobre el precio final del

bien (en este caso los alimentos) está muy alejado del 20% esperado como resultado de la medida.

– En el caso que se grave con un IVA a tasa cero, el contribuyente podrá utilizar los créditos fiscales de la compra de insumos para cancelar otros tributos o reclamarle la devolución de los fondos a la agencia recaudadora. El precio final sería de \$360 con una reducción apreciable del 20% comparado con el precio con IVA.

– El problema es que el IVA a tasa cero requiere una importante capacidad de fiscalización y control de la administración tributaria para evitar posibles conductas de fraude y evasión del impuesto. El contribuyente de la etapa final tendrá incentivos a maximizar los créditos fiscales a ser reembolsados o descontados contra otros impuestos, con todos los riesgos que este comportamiento conlleva.

En resumen, si la canasta básica de alimentos está exenta del IVA el impacto sobre los precios es relativamente bajo y si la canasta está desgravada con un IVA a tasa cero, los problemas de administración tributaria y riesgos de fraude son muy importantes

Análisis de incidencia: ¿quién se beneficia de la medida?

Una pregunta relevante es quienes son los beneficiarios finales de una reducción o exención del IVA que grava los alimentos. Esta política no discrimina entre consumidores de altos ingresos y aquellos en condiciones de mayor necesidad. En tal sentido, se sabe que aproximadamente el 20% de la población más pobre consume alrededor del 10% del total de alimentos exentos, mientras que el 20% más rico consume alrededor del 30% de estos bienes. Esto muestra cómo una política de exenciones tributarias sobre alimentos puede generar importantes filtraciones a grupos poblacionales distintos de los que se pensaban inicialmente.

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

Además debe destacarse que la ley vigente del IVA ya prevé tratamientos especiales aplicados sobre un conjunto de bienes. Existe tasa reducida sobre alimentos (carnes, vegetales frescos, etc.) al 10,5% y exenciones aplicadas a leche, medicamentos, servicios de agua potable, entre otros.

Reflexiones finales

Las principales virtudes del IVA son su neutralidad y capacidad recaudatoria, que lo lleva a ser uno de los impuestos más relevantes de las estructuras tributarias de los países de la región y también avanzados. La reforma propuesta lleva a introducir nuevas complejidades al diseño del impuesto.

Si el objetivo perseguido es bajar los precios de los alimentos y beneficiar de esta forma a la población más vulnerable, hay dos aspectos que destacar:

- 1- la baja de precios no sería tan significativa eximiendo el sector final. Solo se vería una baja de precios instrumentando IVA tasa cero en la etapa final, introduciendo enormes complejidades de administración tributaria;
- 2- quienes se beneficiarían no necesariamente son los más pobres. Habría filtraciones a los más ricos.

Una transferencia en dinero a la población más vulnerable es más eficaz en alcanzar el objetivo propuesto que la medida analizada.



¿HAY QUE GRAVAR LA RENTA FINANCIERA?

Por Marcos Zocaro

Siempre que el país incursiona en épocas electorales, o incluso cuando las arcas fiscales empiezan a crujir, es habitual escuchar a políticos sugiriendo la implementación de un impuesto sobre la renta financiera. Pero, ¿qué es precisamente esta renta? En términos generales, se podría definir como aquel beneficio que resulta de la valorización de una inversión financiera en el tiempo. Así, este concepto engloba desde las ganancias derivadas de la compraventa de acciones hasta el interés obtenido por un plazo fijo bancario.

Es importante destacar que gran parte de la renta financiera ya se encuentra sujeta a gravámenes. Por ejemplo, las empresas tributan Ganancias por todos sus beneficios bursátiles, e incluso por el interés que le devenguen sus plazos fijos. En cambio, las personas físicas gozan de exenciones en relación a estas ganancias, e inclusive tampoco tributan Bienes Personales sobre sus plazos fijos.

Es por este hecho que muchos políticos centran sus propuestas de reforma tributaria en la eliminación de las exenciones que recaen sobre las personas físicas y sus plazos fijos, o incluso en la implementación de nuevos impuestos. Pero, dejando de lado la demagogia electoralista que impregna estas ideas, deberíamos preguntarnos si sería razonable gravar estos instrumentos financieros. Además, ¿cuáles serían las consecuencias económicas de hacerlo?

Gravar rentas ficticias

En la Argentina, donde la legislación tributaria vigente no contempla un

mecanismo de actualización por inflación, cobrar un impuesto a los beneficios generados por los plazos fijos podría no ser del todo “razonable”: la tasa obtenida es menor a la tasa de inflación y por ende no existe ganancia real alguna. Por ejemplo, en el año 2016 el nivel inflacionario rondó el 41%, mientras que la tasa de interés anual que abonaron los bancos en ese período por colocaciones mensuales a plazo fijo en pesos varió entre 18,95% y 25,42% (en promedio), sin llegar nunca a superar la inflación.

Siguiendo con los ejemplos, en julio 2017 el Banco Nación retribuyó con una TNA de 18,5% a los plazos fijos a 30 días. A su vez, según el Relevamiento de Expectativas de Mercado elaborado por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) en el mes de junio, la proyección de inflación para el 2017 se ubicó en 21,6%. Aquí también es notoria la pérdida de poder adquisitivo del plazo fijo frente a la inflación.

Mes	Renta nominal	Renta real (considerando sólo la inflación mensual y la tasa de interés)
0	100	100,00
1	101,50	99,00
2	103,02	98,01
3	104,57	97,03
4	106,14	96,06
5	107,73	95,10
6	109,34	94,15
7	110,98	93,21
8	112,65	92,27
9	114,34	91,35
10	116,05	90,44
11	117,79	89,53
	119,56	88,64
Rendimiento anual	19,56%	-11,36%

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Para simplificar, se supone una inflación mensual promedio del 2,5% durante el año 2016, y una tasa promedio mensual de 1,5% para los plazos fijos. Considerando estos guarismos, la tasa real sería de -1%. Por otra parte se considera la renovación total (capital + intereses) de los plazos fijos a su vencimiento

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

Como se puede apreciar, sin impuesto y considerando sólo la inflación, la tasa real anual ya es negativa en más de un 11%. Ahora bien, ¿cómo sería el análisis si sobre los intereses nominales recayera un impuesto del 35%, o sencillamente se eliminase la exención vigente en Ganancias para este tipo de rentas en cabeza de las personas físicas? Al no existir ajuste por inflación, se considera la ganancia nominal, sobre la cual recae la alícuota del 35%: de esta forma, se abona un impuesto anual de \$6,85. Ahora, al recalcular la rentabilidad real, considerando la tasa de inflación más el impuesto, se llega a un resultado negativo cercano al 15% anual.

Por consiguiente, un impuesto sobre los intereses derivados de los plazos fijos, sólo acrecentaría la pérdida del poder adquisitivo de estos instrumentos; pérdida que aun sin impuesto ya es notoria debido a la inflación.

¿Cuál sería la reacción de las personas al enfrentarse a esta nueva imposición? Es probable que los depositantes vean disminuidos sus incentivos al ahorro y los bancos tengan una merma considerable de los depósitos, reduciendo su capacidad de otorgar créditos. El mercado se achicaría aún más de lo que hoy ya representa (en Argentina el crédito interno al sector privado representa 14% del PIB)

Recaudación estimada de un tributo sobre los plazos fijos

Según el Mensaje del Presupuesto Nacional 2017, el monto estimado de ingresos que el Fisco dejaría de percibir durante el 2017 al otorgar exenciones impositivas sobre los plazos fijos rondaría los \$23.000 millones: el gasto tributario en relación al impuesto a las ganancias sería de \$22.723 millones y, respecto del impuesto sobre los bienes personales, sólo de \$297,7 millones.

Si bien los montos nominales parecen importantes, en términos proporcionales este costo fiscal representa tan sólo un 0,23% del PBI en el primer caso, y un valor prácticamente nulo en el segundo. Por su parte, comparándolo con la recaudación de cada impuesto, las exenciones significan un 4% del total recaudado del impuesto a las ganancias y un 0,02% en el caso del tributo patrimonial.

O sea, el valor máximo en que se incrementaría la recaudación en caso de eliminar las exenciones (suponiendo que no existan cambios en el comportamiento de los ahorristas), sería bastante modesto.

Palabras finales

Si lo que se busca es contar con un robusto sistema financiero que genere incentivos genuinos al ahorro, lo ideal quizá no sea gravar los plazos fijos, uno de los pocos instrumentos a los que, debido a su falta de sofisticación financiera, puede acceder gran parte de la población local. Además, mientras siga virtualmente vedada la posibilidad de realizar ajustes por inflación, también configura un absurdo gravar rentas ficticias. Desde el punto de vista fiscal su impacto en términos de recaudación tampoco sería relevante.

En tiempos en donde una reforma impositiva exige racionalidad al sistema tributario, los escasos grados de libertad en la reducción de impuestos obliga a los decisores de política a no sumar mayores distorsiones.



¿ES GANANCIAS EL PROBLEMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO?

Por el Equipo del Blog

En una sociedad agobiada por la presión tributaria, la discusión más relevante del tema parece ser la modificación del impuesto a las ganancias. Oficialismo y oposición discuten en el congreso distintos proyectos de reforma. ¿Es esta discusión la más relevante siendo que la carga tributaria se incrementó en 8 puntos del producto en los últimos 10 años? La respuesta debe ser sensata y despojada de toda demagogia.

La progresividad del impuesto a las ganancias a las personas físicas es indiscutible. En Argentina lo tributan el 20% de la población más rica, recauda el 2,8% del PIB y representa el 8% de la recaudación total. La reforma aprobada en la Cámara de Diputados pareciera ir en sentido contrario, bajando aún más la participación de este impuesto progresivo. Tal vez haya sido el detonante de la discusión, que la participación de personas físicas en la recaudación total del impuesto haya crecido notoriamente en los últimos 10 años en relación a las personas jurídicas (pasando de 31% al 43%). Sin embargo, debe reconocerse problemas de diseño del tributo que ameritan tratamiento, principalmente la actualización de las escalas.

En cambio, en los países desarrollados la realidad es diferente. En aquellos que integran la OECD, el impuesto a la renta de las personas físicas representa en promedio un 8% del PIB (casi 3 veces más que en Argentina) y es la base de sus sistemas impositivos.

¿Qué ocurre con el resto de los impuestos distorsivos y regresivos que recaen sobre los que menos tienen? No parece que estuvieran en la

Estructura tributaria. Año 2005- 2015

Impuesto	2005		2015	
	En % del PBI (*)	Particip. %	En % del PBI (*)	Particip. %
Impuestos nacionales	20,57	81,18	26,66	80,19
IVA	6,30	24,87	7,42	22,31
Ganancias	4,80	18,94	6,53	19,64
- A las personas físicas	1,48	5,85	2,80	8,42
- A las empresas	3,32	13,09	3,73	11,22
Créditos y débitos bancarios	1,61	6,37	1,67	5,02
Comercio exterior	2,79	11,02	1,94	5,82
Seguridad social	2,98	11,74	7,11	21,40
Otros	2,09	8,25	1,99	5,99
Impuestos provinciales	3,75	14,80	5,43	16,33
Ingresos brutos	2,50	9,86	4,11	12,36
Sellos	0,30	1,17	0,47	1,40
Inmobiliario	0,48	1,91	0,37	1,13
Resto de provinciales	0,47	1,86	0,48	1,44
Impuestos, tasa y cargos al usuario municipales	1,02	4,02	1,16	3,48
Total	25,34	100,00	33,24	100,00

Fuente: elaboración propia en base a datos de MECON y AFIP.

agenda de discusión. Buena parte de la población más vulnerable soporta altos impuestos implícitos en el precio de cada uno de los productos en los que gasta la mayor parte de sus ingresos.

Además, el conjunto de impuestos vigentes está deteriorando los cimientos productivos del país, frenando las decisiones de ahorro-inversión. Es de destacar que en los últimos años se creó el impuesto a los débitos y créditos bancarios, se impusieron retenciones a las

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

exportaciones, se aumentaron las alícuotas del impuesto a los ingresos brutos, impuesto a sellos, sumado al impuesto inflacionario. También los municipios aportan al problema con impuestos disfrazados de tasas.

Ahora bien, si se reduce la participación relativa de este impuesto, ¿cómo cierra el balance fiscal? No hay muchas opciones en un contexto de altísima presión tributaria y evasión impositiva.

Los impuestos deben ser eficientes, equitativos y legítimos (en el sentido de aceptación por parte de la comunidad). Es difícil alcanzar todos los objetivos a la vez, pero aún hay un amplio margen para mejorar el sistema tributario argentino. Tal vez la eventual modificación del impuesto a las ganancias, tal cual como se está planteando, no contribuya a reducir las importantes inequidades e ineficiencias del sistema impositivo vigente.



¿ES SOSTENIBLE LA PRESIÓN TRIBUTARIA?

Por Marcelo Garriga

Hace más de 70 años Colin Clark, economista y miembro del Tesoro de Queensland, escribía un trabajo en el que señalaba que una presión tributaria (recaudación de impuestos en relación al PBI) mayor al 25% del PBI provocaría presiones inflacionarias, como resultado del encarecimiento de los bienes de capital. Esto ocurría a la salida de la segunda guerra mundial luego de la cual hubo fuertes presiones para aumentar el gasto público. Clark aclaraba que esta cifra no surgía de un razonamiento estrictamente teórico sino de la evidencia empírica observada en un conjunto de países. Dicho autor envió el trabajo para su publicación a la revista *Economic Journal*, cuyo editor era J. M. Keynes. En una breve respuesta Keynes señalaba "como una propuesta práctica estoy muy de acuerdo que el 25 por ciento de impuestos es el límite de lo que puede ser soportado".

Esta discusión ha trascendido en el tiempo y ha sido motivo de preocupación en ámbitos académicos y de política económica. En particular, en Argentina ha cobrado fuerza este debate.

En la última década la presión tributaria consolidada (de los tres niveles de gobierno) se incrementó un 70 % pasando de casi el 20% a algo más del 33% del PBI. Supera en algunos casos a la de los países desarrollados (Estados Unidos 26,4%, Corea 25,3%) y a la gran mayoría de los países latinoamericanos (22,8%). Pareciera existir una inconsistencia entre el nivel de gasto demandado (47% del PBI) y la disposición a pagar los tributos (alta evasión). Esto lleva a que la presión tributaria sobre los

que efectivamente pagan sea aún más alta.

Una de los principales debates que enfrenta una sociedad es el tamaño del sector público. ¿Cuán importante debería ser en relación al conjunto de la economía? La respuesta de los distintos países en el mundo ha sido muy diferente como muestra la evidencia empírica. Los países pueden tener preferencias por un alto nivel de prestación de bienes y servicios públicos (Noruega, Finlandia, Dinamarca, Suecia) pero esto a su vez requiere que los individuos estén dispuestos a tributar los impuestos para financiarlos. No habría una prescripción a priori de cuál es el nivel de gasto público óptimo o deseable en tanto la población esté dispuesta a financiarlo. Los gobiernos desde distintas visiones políticas tienen diferentes preferencias por un nivel de gasto público determinado, lo cual requiere recaudar los impuestos para sostenerlo.

La pregunta de cuánta recaudación un país puede obtener depende de cuestiones políticas y técnicas complejas, tales como las preferencias de la población, los costos de eficiencia y los efectos sobre la equidad de la imposición, la eficiencia con que el sector público gasta los fondos públicos, entre otras.

El gran dilema de los países en desarrollo es cómo satisfacer las necesidades de gasto aumentando los impuestos de una manera económicamente eficiente y sostenible, pero que a su vez permita la supervivencia política de los que gobiernan.

En el caso de Argentina, la comparación de cómo ha evolucionado la presión tributaria con respecto al resto de los países con algunas características similares, y la búsqueda de variables explicativas de este comportamiento, puede ayudar a responder la pregunta de si esta presión impositiva consolidada es sostenible en el tiempo o excede la capacidad contributiva.

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

Estimaciones preliminares indicarían que la presión tributaria en Argentina estaría muy por encima de su capacidad potencial (se cobran más impuestos que los que son sostenibles dada la estructura económica, institucional y política).

¿Cómo se llegó a alcanzar tal presión tributaria? Consideraciones de economía positiva podrían aportar algunas explicaciones. Una de ellas es que el estado aprovechó la oportunidad de un ciclo expansivo de la economía (con altos precios de las materias primas exportables) para aumentar la presión tributaria en impuestos distorsivos, poco visibles, que capturan rentas temporarias, entre otros (Por ejemplo: retenciones a las exportaciones). Otras consideraciones vienen por el lado de la ilusión fiscal, tal que aumentó la importancia de determinados impuestos de amplia performance recaudatoria que son menos visibles para la comunidad (por ejemplo: ingresos brutos). También en el marco de la crisis financiera internacional del 2008 se estatizó el sistema previsional (el estado recuperó la recaudación de los aportes personales y los ahorros acumulados).

Este panorama de alta presión tributaria (33% del PBI) se agrava en un contexto en el que el producto per cápita no crece desde el año 2011 (incluso cae en algunos años), el gasto público consolidado asciende al 47% del PBI y el déficit fiscal supera el 7% del PBI.

¿Cuán sustentable podría ser mantener este alto nivel de gasto público, si la presión tributaria estuviera considerablemente alejada de su potencial? Si bien la respuesta es compleja, un aspecto para el análisis está vinculado a las características del sistema tributario. En el año 2010, el premio Nobel de Economía James Mirrless, identifica en un buen sistema tributario el concepto de justicia, "fairness", noción que va más allá de las consideraciones distributivas. Este concepto está

vinculado con la aceptación del impuesto por parte de la comunidad. En Argentina, la alta presión tributaria combinada con elevados niveles de evasión le quita “legitimidad” y sentido de “justicia” al sistema impositivo. De igual forma, la baja calidad de los bienes y servicios públicos provistos por el estado (salud, educación, seguridad, entre otros) también hace que la estructura tributaria sea “deslegitimada” por la sociedad.

Para recuperar la legitimidad perdida, la política económica debería plantearse, en primer lugar, reducir la presión impositiva sobre los que efectivamente tributan impuestos.

Ello implica reducir tasas impositivas, eliminar exenciones y bajar la tasa de evasión/elusión.

En segundo lugar, avanzar con reformas dirigidas a blanquear la economía, reduciendo los incentivos a operar en “negro”. Por un lado, deberían reducirse los impuestos que recaen o desincentivan las operaciones a través del sistema financiero: Impuestos a los débitos y créditos bancarios, Ingresos Brutos (7/8% sobre el total de las operaciones financieras), retenciones bancarias e impuesto de sellos (3% sobre las transacciones de tarjetas de crédito en la provincia de Buenos Aires). Por otro lado, disminuir los impuestos y seguros sociales que aumentan los costos laborales, generando fuertes diferencias entre el salario del bolsillo que recibe el trabajador y el costo para el empleador.

Todo ello, en un mercado en que la informalidad laboral se encuentra en un entorno del 35%.

Por último y vinculado al punto anterior, repensar el sistema previsional. La ley de Reparación Histórica de los Jubilados garantiza una pensión del 80% de la jubilación mínima a los que nunca aportaron. ¿Quién

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

va aportar al sistema previsional contributivo si se va a jubilar de todas maneras? ¿Qué expectativa jubilatoria puede tener una persona si por cada jubilado hay solo 1,3 trabajadores activos que realizan aportes? Ya el sistema muestra síntomas de agotamiento: sólo el 45% del gasto previsional se financia con el aporte de trabajadores y empleadores, el resto proviene de recursos obtenidos de otros impuestos.

La economía Argentina se encuentra en un dilema: altísimo gasto público, presión tributaria insostenible y una economía que no termina de arrancar.

Referencias

- Clark, C. (1977). "The scope for, and limits of, taxation." *The State of Taxation*. Institute of Economic Affairs, Readings 16.
- Garriga, M., Rosales, W. y Mangiacone, N. (2017). "Presión tributaria efectiva y potencial en Argentina." Documento de trabajo a publicar.
- Mirrlees, J. (2011). "Tax by Design. The Mirrlees Review." Institute for Fiscal Studies and J. Mirrlees ed. Oxford University Press.



DADO QUE SE HABLA DE CAMBIAR INGRESOS BRUTOS...

Por Alberto Porto, Marcelo Garriga y Walter Rosales

El impuesto a los ingresos brutos (IIB) se encuentra merecidamente en el banquillo de los acusados como parte de lo peor de la estructura tributaria. El aporte de esta nota resulta de pensar el tema “outside the box”, aprovechando desarrollos teóricos y experiencias internacionales recientes.

La literatura coincide en enfatizar las siguientes críticas al IIB:

- No es neutral en cuanto a la asignación de recursos. La no neutralidad y el tamaño de la distorsión resultan, por un lado, de la diferencia de estructura de valor agregado por etapas de los bienes y/o del número de etapas y, por otro lado, de la alícuota. Alienta la integración vertical por motivos fiscales.
- El impuesto afecta la competitividad ya que desalienta la inversión y las exportaciones y alienta las importaciones.
- El impuesto, en los casos de no neutralidad, no es equitativo horizontalmente. Contribuyentes con los mismos ingresos (igual capacidad de pago), *ceteris paribus*, serán tratados en forma diferencial.
- El impuesto puede violar la equidad en la medida en que recaiga sobre los bienes consumidos en mayor proporción por los grupos de personas de menores ingresos.
- Bird (2010) señala que el IIB es un impuesto que los gobiernos subnacionales terminan aplicando en la práctica dada su gran

capacidad recaudatoria y su escasa visibilidad (en la línea de la argumentación de Puviani, 1903). Un aspecto favorable del impuesto es que respeta la autonomía fiscal provincial.

- El IIB ha sufrido en los últimos años modificaciones legales, reglamentarias y administrativas que han agravado sus problemas:
- Regímenes de retenciones y percepciones que introducen costos adicionales a los contribuyentes que en muchos casos implican un aumento en la alícuota efectiva por generar saldos a favor;
- Regímenes de exenciones y promoción industrial, que discriminan actividades y/o regiones productivas;
- Múltiples alícuotas aplicadas sobre una misma actividad;
- Alícuotas diferentes a bienes provenientes de otras jurisdicciones;
- Aumento de la alícuota general.

A modo de ejemplo:

- En el año 2015 el 80% de la recaudación del IIB provino de los agentes de recaudación. En un principio estos regímenes permitieron capturar un conjunto de actividades que actuaban por canales informales y que no pagaban el impuesto a los ingresos brutos. Con el tiempo, a medida que su importancia relativa aumentaba (pasó de casi el 30% del monto total recaudado en 2000 al 80% en 2015) los incentivos a operar por fuera del sistema legal se incrementaron. Los “beneficios” de evadir y eludir el impuesto aumentaron sensiblemente. En línea con ese concepto, los regímenes de retenciones y percepciones

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

han aumentado artificialmente la carga del impuesto al generarse importantes saldos fiscales a favor de los contribuyentes.

- Aun sin los aspectos administrativos mencionados el hecho de que la alícuota general sea alrededor de 10 veces superior a la del IIB originalmente concebido ha aumentado el costo de eficiencia notablemente.
- La multiplicidad de alícuotas incrementa aún más la no neutralidad del impuesto y aumenta los incentivos a evadir y eludir el impuesto.
- La recaudación del impuesto se ha incrementado sensiblemente producto de sucesivas reformas tributarias que han aumentado la presión fiscal sobre el comercio, los servicios y el sector financiero.

Análisis del impuesto a las ventas finales

En los análisis más simplificados se supone que impuesto a las ventas finales (IVF) a tasa uniforme es neutral desde el punto de vista económico, o sea, que no alteraría el costo económico relativo de los bienes. El argumento no es válido ya que omite considerar que el precio de los bienes finales tiene incorporado impuestos sobre los bienes intermedios y bienes de capital usados para su producción.

La no neutralidad surge también de las exenciones, alícuotas diferenciales, diferentes tasas de evasión entre los sectores productivos. Además puede ocurrir que se gravan indebidamente ventas de insumos intermedios como si fueran un bien final (puede resultar difícil identificar si un bien tiene un destino final o es un bien intermedio).

El IVF también dificulta la administración tributaria al que tener que controlar a los contribuyentes en la etapa final, situación que se agrava en el caso de los pequeños contribuyentes.

Por otra parte, la imposición a los bienes donde finalmente se consumen puede discriminar contra las provincias donde estos se producen –ya que no recuperan el costo de los bienes ofrecidos a las empresas.

La conclusión es que el impuesto a las IVF no es neutral y comparte esa propiedad con el IIB. Lo que puede ocurrir es que la distorsión sea menor pero es un punto a analizar empíricamente. El impuesto a las IVF comparte el resto de las críticas del IIB.

Análisis del IVA subnacional

El IVA provincial aparece como una alternativa para solucionar los problemas asociados a un impuesto en cascada como IIB. Sin embargo, también surgen inconvenientes vinculados a su implementación. Si el comercio interprovincial está gravado, se deberían reembolsar los créditos fiscales entre jurisdicciones. La provincia consumidora debería compensar a las empresas por todo el crédito pagado en otras jurisdicciones. Esto dispara un mecanismo de compensaciones (clearing) que en períodos de estrechez fiscal pueden ser de dudoso cumplimiento y difícil control. Si el comercio interprovincial no estuviera gravado, el “fraude fiscal del carrusel” (carousel fraud) que ha afectado a la Comunidad Europea sería la preocupación relevante (compraventa de facturas falsas para justificar créditos fiscales).

Si se lo legisla como una alícuota provincial sobre el IVA nacional surgirán, más temprano que tarde, los problemas del reparto de la recaudación similares a los de la coparticipación de impuestos.

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

Desde el punto de vista de la política económica, el reemplazo del IIB por un IVA subnacional, traería aparejado además los inconvenientes derivados de redistribuciones de ingresos fiscales entre provincias (ganadoras vs perdedoras) lo que obligaría a algún mecanismo de compensación con los problemas ya indicados.

Los problemas mencionados se agravan si cada provincia establece alícuotas distintas del gravamen.

Si es un IVA tipo consumo, no están gravadas las exportaciones y están gravadas las importaciones; se lo considera un aspecto favorable ya que mejora la posición competitiva. Por otro lado, es objetable que no recupere el costo de los insumos públicos ofrecidos a los productores que los incentivarán a sobreutilizarlos.

El IVA provincial puede ser no neutral por la misma razón que el IVF (exenciones, alícuotas diferenciales, evasión diferencial por actividades, etc.)

Los efectos sobre la equidad son similares a los del IIB y IVF.

En principio puede señalarse que el IVA respetaría la autonomía provincial en el caso que la recaudación la realice este nivel de gobierno. Los resultados son muy diferentes si el IVA lo recauda el gobierno nacional con una sobretasa para las provincias.

El nuevo Impuesto a las Ventas Netas (IVN)

El BVT (Business Value Tax propuesto por Bird, 2014, que se denominará *Impuesto a las Ventas Netas, IVN*) grava los factores de producción empleados por la firma, calculado sobre la base de los registros contables, a una alícuota impositiva uniforme. Es decir, es el resultado de gravar las ventas menos las compras realizadas a otras empresas, que es

una definición de valor agregado. Este IVN tiene la ventaja de crecer con la actividad económica y ser una fuente de recaudación simple de administrar.

El impuesto se ha implementado, con variantes, en Hungría, Francia, Japón, Italia, y en los estados de Texas, Hampshire y Michigan en USA. (Bird, 2014)

A diferencia del IVA provincial que en general se propone (y del IVA nacional) es un impuesto que se cobra en origen. El fundamento económico es claro si el gobierno provincial le provee bienes a las empresas es necesario que las empresas se hagan cargo del costo (principio del beneficio). Un ejemplo simple es el siguiente:

El IVN (BVT) tiene diferencias con un IVA subnacional (Bird, 2014):

- Está calculado sobre una base contable a diferencia del sistema de débitos y créditos del IVA;
- Grava la actividad económica y no las ventas finales;
- Es un impuesto a los ingresos netos de compras de insumos intermedios, más que al consumo final;
- Se aplica a todas las actividades económicas, sin exenciones. En realidad, como recupera el costo de bienes provistos por el gobierno debería tener una aplicación general, tanto a actividades lucrativas como no lucrativas, incluidas las de los gobiernos para que los cálculos de costos sean los económicamente relevantes;
- IVN (BVT) un gravamen en origen versus un IVA diseñado en general como destino;
- Tiene algún grado de no neutralidad pero menor que IIB e IVF.
- El ejercicio de reemplazar IIB por IVN tendría implicancias prácti-

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

cas relevantes. Para el caso de la provincia de Buenos Aires, la estructura relativa por sectores del IVN estimada a 2014 se diferencia sensiblemente de la observada para IIB en el mismo año (ver Tabla al pie de página).

Se sugiere como alternativa superadora el impuesto a las ventas netas (IVN) propuesto por Bird (2014, con el nombre de Business Value Tax, BVT). Este se basa en el principio de origen de modo de recuperar el costo de los insumos públicos provistos; de esa forma constituye una señal para que las empresas utilicen la cantidad eficiente. Debe establecerse sobre una base amplia comprendiendo las exportaciones y, según el diseño, la inversión. No grava las importaciones pues no tiene incorporados los insumos públicos. También, hay que señalar que comparte con el IIB la relativa facilidad de administración para el contribuyente y la oficina recaudadora.

Ejercicio de sustitución de IIB por IVN.

Aplicación a la estructura tributaria de la provincia de Buenos Aires (2014)

Sector	Participación de IIB por sectores	Participación de IVN por sectores
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	2%	5%
Pesca y servicios conexos	0%	0%
Explotación de minas y canteras	0%	0%
Industria manufacturera	19%	32%
Construcción	5%	6%
Comercio al por mayor y menor	43%	15%
Servicios	22%	38%
Intermediación financiera	8%	3%
Total	100%	100%

QUÉ HACER CON INGRESOS BRUTOS

Por Marcelo Garriga

En una de sus primeras declaraciones, el nuevo ministro de Hacienda, Nicolás Dujovne, manifestó la necesidad de estudiar una reforma tributaria que involucre, básicamente, los impuestos al trabajo, a las operaciones bancarias, al valor agregado y a los ingresos brutos que recaudan las provincias.

Numerosos artículos periodísticos han acompañado esta idea apoyando la necesidad de la reforma. Es de suponer que el objetivo es bajar la presión tributaria (36%), que supera en muchos casos a la de los países desarrollados. En este caso la pregunta relevante es cómo se piensan financiar los niveles de gastos estrafalarios que han alcanzado los tres niveles de gobierno (44% del PBI). ¿Es la idea aumentar permanentemente el financiamiento externo en un entorno internacional que se vuelve cada vez más adverso? El gran problema es que la sociedad argentina tiene una alta demanda por gasto público que no está dispuesta a financiar vía impuestos. Todo un dilema.

Ingresos brutos es uno de los tributos que está en el ojo de la tormenta. No sin razón. Es un impuesto en cascada, se paga en cada etapa de producción y comercialización, tiene un fuerte sesgo antiexportador, encarece las exportaciones en favor de las importaciones, actúa como aduanas interiores entre las provincias, afecta los incentivos a invertir y tiene un impacto distributivo incierto (no está claro quién lo termina pagando, si los más ricos o los más pobres).

Pero existe un gran problema para su reforma o eliminación que están

proponiendo algunos economistas (la gran mayoría). Alrededor del 70% de los recursos propios de las provincias se obtiene de este tributo. En los últimos años la presión tributaria de este impuesto se ha casi duplicado. Su gran capacidad recaudatoria, su reducida "visibilidad" para los contribuyentes (está incluido en los precios cuando se adquiere un bien o servicio) y su bajo costo político (prefieren aumentar un tributo que no se ve) han llevado a que su importancia relativa en las estructuras tributarias provinciales haya crecido en el tiempo en detrimento de otros tributos menos distorsivos (básicamente el impuesto inmobiliario).

Han existido varios intentos, sin éxito, de reemplazarlo por otros impuestos (por ejemplo, un impuesto a las ventas finales o un IVA provincial). Pero, como el ave de la mitología griega, el impuesto tuvo el poder de renacer de sus propias cenizas. En este renacer es probable que la baja "visibilidad" y el acostumbramiento al impuesto hayan jugado un papel importante, tal como lo sugería Juan Bautista Alberdi (1854): "Después de los cambios en la religión y en el idioma del pueblo, ninguno más delicado que el cambio en el sistema de contribuciones". Hoy nuevamente estas propuestas aparecen en la discusión. Pero podría afirmarse que es un tributo que ha venido para quedarse. Sin embargo, sus efectos sobre la eficiencia y la equidad y la altísima presión tributaria conducen a pensar en alternativas de reforma.

Es decir, ante las dificultades de su eliminación definitiva lo razonable sería proponer reformas que reduzcan sus efectos adversos. Algunos ejemplos pueden ser útiles para ilustrar hacia dónde podrían estar dirigidas.

Impuesto para todos los gustos

En la provincia de Buenos Aires, es un impuesto que está diseñado con más de 20 alícuotas diferentes según el sujeto, objeto o región, situa-

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

ción que facilita y favorece la evasión y elusión (el contribuyente está tentado a imputar su base tributaria a la actividad dentro del sector con la alícuota más baja).

La presión tributaria en algunos sectores de actividad es realmente insostenible. El sector financiero en la provincia de Buenos Aires tiene una alícuota promedio del 7% sobre las transacciones bancarias mientras que la alícuota promedio general es del 3%. La recaudación del impuesto sobre el sector se ha incrementado de manera significativa en los últimos años. ¿Por qué los bancos nunca se quejan de esta altísima presión tributaria? ¿Quién termina pagando esta mayor carga impositiva si no son los usuarios? ¿Por qué la gente hace larguísimas colas cada mes para sacar la plata de los bancos?

Algunos economistas y funcionarios distraídos creyeron que una mayor carga tributaria sobre la intermediación financiera recaería sobre las “grandes corporaciones”. Nada más errado. Perjudica en mayor medida a los pequeños y medianos contribuyentes (algo parecido ocurre con el impuesto a los débitos y créditos bancarios). Esta carga tributaria juega claramente en contra de la bancarización de la economía impulsada por el Banco Central de la República.

La presión tributaria del impuesto a los ingresos brutos y su sistema de alícuotas disperso y distorsivo se ven agravados por el accionar de las agencias recaudatorias, que han abusado de los sistemas de recaudación anticipada del tributo (retenciones bancarias, percepciones y retenciones en las compras y pago de bienes y servicios, entre otras) generando saldos a favor de los contribuyentes (tiene retenidos más fondos que los impuestos que deben pagar).

Una estrategia de reforma debería ser llevada a cabo en acuerdo entre

provincias. Las actividades económicas trascienden a una jurisdicción. El entramado de alícuotas del impuesto responde a un equilibrio entre jurisdicciones. Si una de ellas decide realizar una reforma del impuesto, podría verse perjudicada por el comportamiento oportunista de sus vecinas.

En buena hora un debate informado para reformar los impuestos en la Argentina. El alto nivel de gasto público es una limitante. No obstante, hay espacio para diseñar un sistema tributario menos distorsivo (que no desaliente con señales equivocadas la producción y el consumo), que reduzca la evasión y elusión tributaria y que mejore la equidad distributiva. El impuesto a los ingresos brutos es uno de los desafíos pendientes.



¿CÓMO ENFRENTAR LOS CRECIENTES DÉFICITS FISCALES? ¿ES AUMENTAR IMPUESTOS UNA OPCIÓN INTELIGENTE?

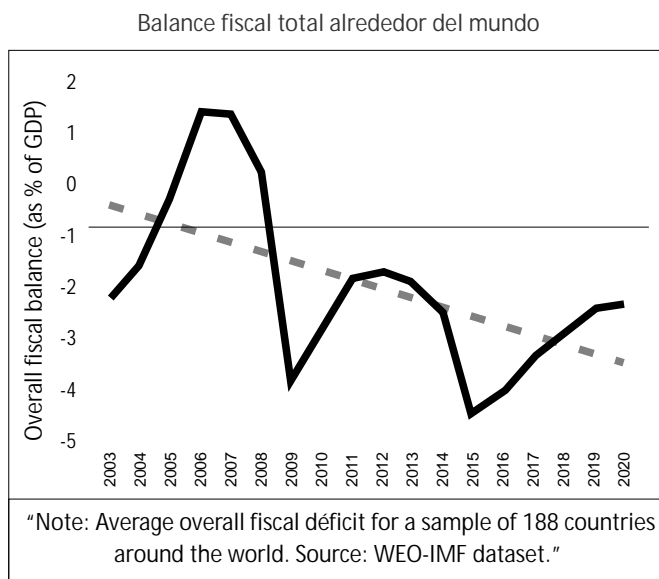
Por Samara Gunter, Daniel Riera Crichton, Carlos Vegh y Guillermo Vuletin

Desde la crisis financiera global de 2007-2008, los déficits fiscales en muchos países alrededor del mundo han crecido de forma casi imparable. En este contexto, ¿es aumentar impuestos un buen modo de combatir los crecientes déficits fiscales?

El gráfico de la página siguiente muestra el promedio del balance fiscal total para una muestra global de 188 países en desarrollo e industrializados, basado en datos proporcionados por el Fondo Monetario Internacional (FMI). En promedio, el balance fiscal total ha pasado de tener valores positivos durante los años de auge, previos a la crisis económica mundial, a tener valores negativos elevados y crecientes desde 2008 (ver línea negra llena). A pesar de incrementos ocasionales en los balances fiscales, la línea punteada muestra una inequívoca tendencia negativa. De hecho, para el año 2016 se espera que solo 16 de los 188 países (menos del 10%) presenten superávits fiscales. Incluso en el escenario "optimista" del FMI para los próximos años, se espera que los balances fiscales continúen siendo negativos hasta 2020. Además, bajo el mismo escenario, para el 2020 solo 38 de los 188 países (es decir, cerca del 20%) mostrarían superávits fiscales.

Hasta el momento, la mayoría de estos países (particularmente en el mundo en desarrollo) ha podido financiar su creciente déficit fiscal a través de emisiones de deuda pública. Sin embargo, varios factores limitan

la continuación de esta estrategia en el mediano plazo, entre los que se encuentran: un incremento en los spreads soberanos (la diferencia entre la tasa de interés de una emisión del Tesoro de los Estados Unidos y una emisión similar de otro gobierno), una desaceleración económica mundial que parece ser más duradera que temporal, preocupaciones sobre la sostenibilidad de los crecientes saldos de deuda, y la expectativa de nuevos aumentos de tasas de interés por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos.



La pregunta obvia, entonces, es cuál es la mejor manera de lidiar con los crecientes déficits fiscales. Una opción sería reducir el déficit fiscal recortando el gasto público e incrementando la eficiencia del mismo. Si bien los tiempos de desaceleración económica generan la voluntad política necesaria para llevar a cabo reformas de gasto a gran escala, no es obvio, particularmente en los países menos desarrollados, que reducir

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

el gasto público sea una política inteligente en países que registran importantes brechas sociales, de desarrollo e infraestructura. Tal es el caso de la mayoría de países de Centroamérica y el Caribe, así como de países de bajos ingresos en África y Asia. Además, dada la rigidez de la mayor parte del gasto público, recortar el gasto requeriría consensos políticos duraderos y difíciles de lograr en la práctica.

¿Es aumentar impuestos una opción inteligente? Los argumentos en contra vienen de múltiples frentes. Liderando el ranking está el efecto aparentemente negativo que tiene el alza de impuestos sobre la actividad económica, el llamado “multiplicador del impuesto”. Formalmente, el multiplicador del impuesto mide el efecto de un cambio de \$1 en los ingresos tributarios sobre el nivel del PBI. De hecho, estudios recientes muestran que el efecto de cambios impositivos sobre la producción puede ser bastante grande. Basado en un debate más amplio sobre los efectos de los ajustes fiscales, el ex Economista Jefe del FMI, Olivier Blanchard, ha argumentado que los multiplicadores fiscales en la Eurozona han sido subestimados por el FMI y otras entidades, por lo que los efectos contractivos de la austeridad fiscal han sido considerablemente mayores a los esperados inicialmente.

En nuestro próximo artículo titulado “Efectos no lineales de cambios impositivos sobre el PBI: un enfoque narrativo mundial”, ponemos en tela de juicio la validez universal de este punto de vista. Encontramos evidencia, en línea con argumentos teóricos existentes, que el efecto de los cambios impositivos sobre la producción es altamente no lineal. Partiendo de niveles iniciales de tasas impositivas bajas o moderadas, el impacto de cambios tributarios sobre la actividad económica en el largo plazo es muy pequeño (o prácticamente nulo), pero el impacto aumenta de manera no lineal a medida que crece el nivel inicial de la tasa impositiva. La razón detrás de este hallazgo es que la distorsión impuesta por la

tributación sobre la actividad económica está directamente relacionada con los niveles de las tasas impositivas. De la misma manera, para un nivel inicial dado de impuestos, cambios más grandes en las tasas impositivas tienen un mayor efecto sobre la producción.


Puede verificarse que cuando se trata de impuestos al valor agregado (IVA), los multiplicadores de impuestos más negativos se observan a niveles de impuestos iniciales elevados y grandes cambios en las tasas impositivas. En otras palabras, la caída (expansión) de la producción asociada con incrementos (reducciones) de un \$1 de los ingresos tributarios tiende a ser cero para niveles iniciales bajos de tasas impositivas y pequeños aumentos de impuestos, y aumenta a medida que las tasas impositivas iniciales y la magnitud de los cambios tributarios son más grandes.

Estos nuevos hallazgos resultan significativos a la hora de formular políticas públicas, dado que el nivel inicial de impuestos varía enormemente entre países. Por ende, el efecto sobre la producción de un cambio impositivo de determinada magnitud también variará. Por ejemplo, cambios en la tasa del IVA de 1 o incluso 2 puntos porcentuales prácticamente no tendrían efecto en países con tasas de IVA muy bajas (inferiores al 14 por ciento). En el caso de países con tasas de impuestos bajas a moderadas (tasas de IVA entre 14 y 19 por ciento), los cambios de 1 punto porcentual no tendrían efectos en la actividad económica, pero cambios de 2 puntos porcentuales afectarían, a diferentes niveles, la actividad económica. Por otro lado, para países con tasas elevadas de IVA (superiores al 19 por ciento), las variaciones en las tasas de IVA de 1 o 2 puntos porcentuales tendrían consecuencias significativas para la actividad económica.

Esto implica que países que necesiten aumentar impuestos podrían

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

hacerlo sin perjudicar excesivamente la actividad económica cuando las tasas impositivas iniciales son bajas. Tal es el caso en países con importantes brechas sociales, de desarrollo e infraestructura como Guatemala, que tiene un IVA del 12 por ciento, o en países ricos en materias primas (“commodities”) cuyos déficits fiscales han aumentado como consecuencia de la reciente caída de los precios internacionales de estos bienes. Por ejemplo, muchos países ricos en commodities como Nigeria y Angola tienen una estructura de ingresos fiscales que depende “excesivamente” de los ingresos provenientes de la exportación de estos bienes. Sin embargo, la exportación de commodities no contribuye de manera tan significativa a la actividad económica (medida como porcentaje del PBI). En Nigeria, los ingresos por combustibles fósiles representan alrededor del 75 por ciento de los ingresos totales, pero solo constituyen alrededor del 20 por ciento del PBI. En muchos de los países donde la estructura de ingresos fiscales depende excesivamente de los ingresos provenientes de commodities, a menudo encontramos tasas bajas de impuestos sobre bienes no primarios (por ejemplo, Nigeria y Angola tienen tasas de IVA del 5 y 10 por ciento, respectivamente). Por tanto, incrementar las tasas de IVA podría ayudar a movilizar rápidamente ingresos provenientes de actividades no relacionadas a los commodities. Por otro lado, la economía sufrirá significativamente cuando los impuestos se incrementen en países con tasas impositivas iniciales altas. Por ejemplo, el reciente incremento de un punto porcentual que tuvo lugar en Grecia en junio de 2016 (el IVA pasó de 23 a 24 por ciento) reducirá el PBI en 2 puntos porcentuales en tan sólo dos años.

En resumen, esta nueva evidencia sobre los efectos no lineales de los cambios impositivos sobre la actividad económica podría informar, particularmente en los países en desarrollo, una estrategia inteligente para resolver los problemas fiscales existentes. 

LA UTOPÍA DE UNA ECONOMÍA SIN DINERO

Por Marcelo Garriga

En recientes declaraciones periodísticas el Vicepresidente del Banco Central señalaba: “El Banco Central está haciendo mucho para ingresar en el camino en que se encuentra Suecia, la primera sociedad donde no circula dinero. Está creando nuevos instrumentos de pago. Hay ventajas enormes en la seguridad, la formalización de la economía y en el costo de fabricar billetes”.

Sin embargo, en Argentina, la política impositiva y la gestión de las administraciones tributarias atentan contra este objetivo. En la última década la presión tributaria pasó del 27% al 36% del PBI (sin considerar el impuesto inflacionario). No sólo importa el nivel que alcanza, sino que crecen en importancia aquellos impuestos considerados distorsivos para la actividad económica.

A todo esto, hay que agregar que la carga tributaria sobre los que efectivamente pagan los impuestos, en un contexto de altas de evasión, se ha hecho insostenible. Una nota publicada en noviembre del corriente por Carlos Rodríguez, Director Académico de la Universidad del CEMA, señalaba que de acuerdo a estimaciones preliminares, la carga fiscal sobre un contribuyente que trabaja en blanco alcanza al 75% y la tasa de evasión es del 50%.

Todos los primeros días de cada mes se observa, en el espacio urbano, una imagen que difícilmente se vea en otros países del mundo: una gran cantidad de personas haciendo interminables colas para extraer dinero

de los cajeros automáticos. ¿Es sólo el deseo por dinero “físico” como señalaba un famoso financista?

El problema clave es que el costo impositivo de operar en blanco es altísimo y alienta la informalidad y la evasión. Una imagen ilustra muy bien cómo se maneja una parte importante del comercio con sus clientes.



El costo de oportunidad de operar con un instrumento bancario (cheque, tarjeta de crédito o débito, transferencia bancaria, etc.) es muy alta (15% en este caso).

Este ejemplo puede ser útil para describir la presión recaudatoria hasta que el producto llega al consumidor final. Si el *jean* que se ofrece con descuento por pago en efectivo es importado, al ingresar al país pagó una retención aduanera del impuesto a los Ingresos Brutos, IVA y derechos de importación. Luego seguramente estuvo sujeto a retenciones y percepciones del impuesto a los Ingresos Brutos con la compra y pago del producto del comerciante al proveedor. Además la operación por el sistema financiero está sujeta a las retenciones bancarias y al impuesto a los débitos y créditos. Por si fuera poco, en algunos municipios hay que

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

agregar la incidencia de la Tasa de Inspección de Seguridad e Higiene con similares características que el impuesto a los Ingresos Brutos. Asimismo, si la compra fue realizada con tarjeta de crédito, en el caso de la provincia de Buenos Aires, el comprador deberá abonar el 3% de impuesto a los sellos cuando llega el resumen de la misma.

En el año 2015 el 80% de la recaudación del impuesto a los ingresos brutos en la provincia de Buenos Aires se obtuvo mediante retenciones y percepciones realizadas a través de Agentes de Recaudación del tributo. En un principio estos regímenes de recaudación permitieron capturar un conjunto de actividades que actuaban por canales informales y no pagaban impuestos. Pero con el tiempo, a medida que su importancia relativa aumentó (pasó del 28% del monto recaudado del impuesto en 1999 al 80% en el 2015) los incentivos a operar por fuera del sistema legal también se incrementaron. Los “beneficios” de evadir y eludir el impuesto a los ingresos brutos (y otros impuestos relacionados) aumentaron sensiblemente.

La facilidad y automaticidad de recaudar impuestos a través de retenciones y percepciones, propician cierta laxitud en una de las principales funciones de las agencias recaudadoras, que es la de fiscalización. Como se dice habitualmente “se continúa cazando en el Zoológico” quedando lejos del alcance del organismo recaudador toda la economía informal.

En este marco de elevada presión impositiva y voracidad recaudatoria por parte de las agencias recaudadoras, los incentivos a realizar ventas en efectivo son muy altos. Es por ello que no sorprende la cantidad de comercios que sólo aceptan dinero (o realizan fuertes descuentos) y las largas colas en los bancos para retirar efectivo.

Con este régimen fiscal, el camino hacia la bancarización total de la economía y la desaparición del dinero en efectivo es una verdadera utopía.

EFFECTOS DE LAS RETENCIONES SOBRE LAS EXPORTACIONES DE PETRÓLEO

Por Alberto Porto y Francisco Pizzi

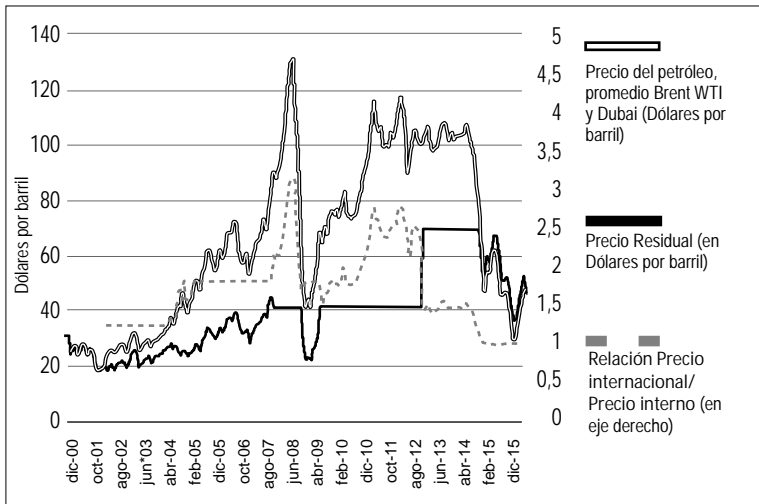
Es bien sabido que los impuestos, excepto aquellos de suma fija, distorsionan la asignación de recursos. Un caso particular son los impuestos sobre las exportaciones (retenciones) que disocian los precios internos de los internacionales. Pese a que la teoría económica es clara sobre los costos de eficiencia de estos impuestos, en la práctica se apela a su uso una y otra vez y se lo justifica con argumentos variados.

Por ejemplo, cuando el precio internacional del petróleo crudo aumenta más allá de un cierto nivel, el gobierno suele imponer impuestos a las exportaciones que impiden trasladar esos aumentos al mercado interno. El objetivo del gobierno es, en ese caso, la estabilidad de los precios internos y la obtención de recaudación impositiva. Por el contrario, cuando el precio internacional baja más allá de cierto punto el gobierno nacional estará sujeto a presiones para mantener los precios anteriores más altos a través subsidios. Los productores (para mantener el nivel de beneficios), los sindicatos de los sectores productores (para mantener el empleo y los salarios) y las provincias en las que están ubicados los yacimientos (para mantener el nivel de las regalías petroleras y la recaudación de sus impuestos a los Ingresos Brutos) presionarán para lograr que la baja en los mercados internacionales no se traslade a los precios internos ⁽¹⁾.

(1) Ante cambios bruscos temporarios en los dos sentidos de los precios pueden justificarse medidas compensatorias -im- (continúa en la siguiente página)

El precio relativo externo vs interno del petróleo ha sido fluctuante a lo largo del tiempo (Gráfico I). A comienzos de la década de los 2000 no había retenciones sobre las exportaciones de modo que la relación de los precios era aproximadamente igual a la unidad. En marzo de 2002 se establecen las retenciones (impuestos) que disociaron esos precios. La disociación fue creciente a lo largo del tiempo y se mantuvo hasta 2014/2015 en el que se vuelve a una relación igual o menor a la unidad, debido en gran parte a los pujas de los sectores productores, trabajadores de esos sectores y gobernadores de las provincias productoras que se vieron afectados por la baja del precio internacional.

Gráfico I: Precio del petróleo crudo en el mercado mundial y la Argentina. Impuestos (retenciones) a las exportaciones. 2006-2016



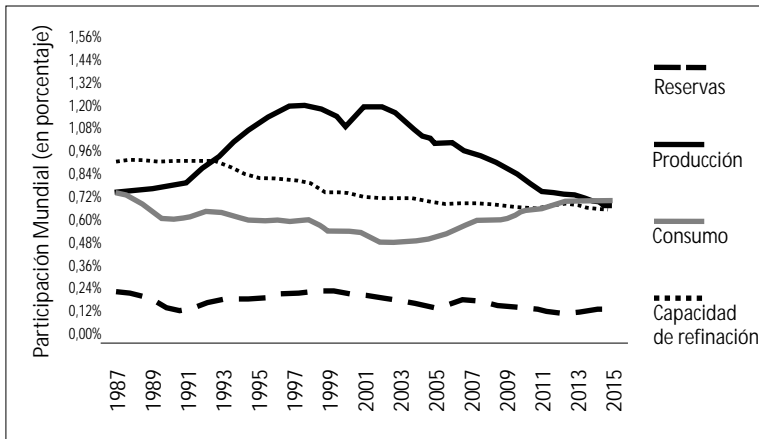
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Ministerio de Energía.

(1) (continuación) puestos y/o subsidios. Un problema es cuándo considerar que el cambio es transitorio; otro es que una vez establecidos pueden convertirse en permanentes aun cuando cambien las circunstancias.

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

Estas políticas impactaron en la participación argentina en la producción, las reservas y el consumo mundial de petróleo (Gráfico II). La participación en la producción mundial de petróleo crudo aumentó entre fines de los 80-comienzos de los 90 hasta 2001 y luego disminuyó significativamente -curva con forma de U invertida. La participación en el consumo muestra la evolución inversa -curva con forma de U. En consecuencia, la participación en las reservas mundiales cayeron. También lo hizo, más suavemente, la capacidad de refinación.

Gráfico II: Participación Argentina en el Mundo. Reservas, Producción, Consumo y Capacidad de Refinería de Petróleo. 1987-2015.



Fuente: Elaboración propia en base a Datos de "British Petroleum Statistical Review of World Energy".

Es bueno recordar una vieja lección: una Nación puede caer en la decadencia si la presión tributaria excede la capacidad de pago y/o si el sistema tributario genera fuertes distorsiones en la asignación de los recursos. El caso presentado en esta nota es uno de los tantos que existen en nuestro sistema impositivo. ■

CAPÍTULO III

SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS



REPENSAR LA UNIVERSIDAD PARA EL SIGLO XXI

Por Juan J. Llach

El polifacético mundo de la educación superior en la Argentina es inabarcable con los habituales y dogmáticos clichés. Cerca de dos millones de inscriptos se distribuyen en 130 universidades, 66 estatales y 64 privadas, la mitad creadas desde 1990 y un quinto en el siglo XXI. Los numerosos rankings internacionales, de calidad muy dispar, coinciden en dar el primer lugar en la Argentina a la UBA, bien ubicada también en América latina, pero lejos de cientos de universidades del mundo. Nuestra educación superior comprende también cerca de 2.000 institutos -unos 1.200 de formación docente y 800 técnico-profesionales- con 750.000 alumnos. Mirando hacia el futuro, y pese a la diversidad de este vasto universo, existen cuestiones sistémicas comunes que cada institución en su medida debería mejorar.

Se destaca, en primer lugar, la necesidad de un mayor aporte a la construcción de una sociedad con menos pobreza y más equidad. Empezando por casa, dando cabida más amplia a estudiantes no pudientes. También, elaborando más propuestas sólidas de políticas públicas económicas y sociales. Pese a algunos progresos en universidades como las del conurbano bonaerense, es claro el predominio de los sectores medios y altos en la educación superior, en especial en las universidades. La gratuidad es cierta para quienes asisten y sus familias, pero es falsa para la sociedad, que la paga. Arancelar la educación superior es

Esta nota ha sido publicada en el diario La Nación el 15 de septiembre de 2017.

palabra prohibida, por creencias arraigadas y por el artículo 3 de la ley 27.204, de noviembre de 2015. Se benefician así, también, los casi 40.000 estudiantes extranjeros en universidades estatales, subsidiados por todos los argentinos, aun los muy pobres que no accederán a ellas; un despropósito.

¿Por qué no pensar siquiera en arancelar sólo a las personas de altos ingresos o, al menos, exigir a todos certificados de pagos de impuestos? No está claro si las normas también prohíben que los graduados universitarios devuelvan a la sociedad al menos parte de lo que recibieron, usando esos fondos para becar el acceso de los menos pudientes. Es conocido el caso del impuesto al graduado del Uruguay, que ya financia becas para el 10% de los estudiantes de la universidad estatal. Mucho menos se sabe que la provincia de Entre Ríos tiene un impuesto similar, gestionado por el Instituto Autárquico Becario Provincial desde 1989. Aunque sus becas son de montos bajos, ayudan en su camino, de otro modo más difícil o imposible, a 30.000 beneficiarios de sus diversos programas.

Una segunda gran cuestión es la masividad; es decir, el contraste entre la muy alta proporción de matriculados -una de las mayores del mundo- y las bajas tasas de graduación, inferiores al 20%. Ya en el primer año dejan sus estudios casi un tercio de los estudiantes. La educación superior a distancia, en rápido crecimiento, abre nuevos horizontes cuya contribución a este respecto es aún desconocida.

Se argumenta que, para resolver dicho contraste, el camino es un examen obligatorio y vinculante al finalizar la secundaria, vigente en la mayoría de países comparables al nuestro. En verdad, tanto el CBC de la UBA como sus análogos en otras universidades son "filtros" similares, salvo por realizarse "dentro" de ellas. Por la naturaleza secuencial de la

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

educación, muchos de los fracasos en el nivel superior enraizan en etapas previas, por falencias de la educación formal, de la sociedad o de los hogares. Por eso, el examen obligatorio y vinculante contiene inequidades: cierra las puertas a muchos estudiantes con potencial para acceder a la educación superior. Tampoco es el camino bajar las exigencias y la calidad de la enseñanza terciaria so pretexto de la inclusión. Excluir, sin más, estigmatiza. Pero no hay peor estigmatización que distribuir diplomas truchos como premio consuelo. Para aportar mejor a la construcción de una sociedad más equitativa e inclusiva, la educación superior debe fortalecer su articulación con la educación media. Hay experiencias interesantes en las universidades nacionales del Nordeste y de Río Negro, entre otras. Es para celebrar el reciente e inédito trabajo conjunto de ambos niveles, plasmado en el Plan Nexos (resolución 32/2017 del Consejo Federal de Educación). Por cierto, aún más importante es que la enseñanza secundaria se fortalezca tanto como para no necesitar tal apoyo del nivel superior.

Un tercer gran desafío para las universidades es el de la transparencia. Ellas deben estar por encima de toda sospecha, y varias no lo están. Por distintas razones, ninguna buena, se ha extendido el uso de las universidades para contrataciones que poco o nada tienen que ver con ellas o con sus objetivos. En otro orden, pese a manejar un presupuesto de 80.000 millones de pesos, es casi imposible encontrar rendiciones de cuentas en las páginas web de las universidades nacionales que muestren, entre muchas otras cosas, inversiones en investigación y sus resultados, indicadores de eficiencia o logros costos de la inclusión social.

Un desarrollo de la Argentina sostenible, inclusivo y acorde con el siglo XXI necesita aportes más significativos de la educación superior. Ella debe meter más sus manos en la masa de la innovación productiva y de

las cadenas y racimos de valor agregado, en todo el país. Para esto hay que practicar el triángulo propuesto por Jorge Alberto Sábato hace cuarenta años, integrado por los agentes de la sociedad del conocimiento -ciencia, tecnología, educación-, el gobierno y las empresas, al que hay que agregar hoy los sindicatos y la sociedad civil.

Deben redoblar esfuerzos para interesar, incentivar y becar a los jóvenes en el estudio y la investigación en ciencias duras, todavía muy escasos. Con pocas excepciones, como las de la UTN, el Instituto Balseiro o el ITBA, las universidades están todavía lejos de las tecnologías aplicadas a la producción. Al mismo tiempo, los institutos tecnológicos de alto nivel son una rareza en la Argentina. Por todo esto, un modo de ayudar significativamente al desarrollo sostenible de todas las provincias y del Gran Buenos Aires es un plan federal de institutos terciarios politécnicos (IP), con participación de la Nación y de las provincias, para educar en las mejores prácticas de este siglo y con vínculos estrechos con las realidades locales y el mundo de la producción y del trabajo. Politécnicos atractivos para los jóvenes, con carreras de duraciones diversas y sin rubor de incursionar, articuladamente, en la formación profesional, como lo hace hoy la Universidad Nacional de Córdoba en su Escuela de Oficios. Los IP podrían apalancar la extensión de la educación de calidad y del conocimiento como lo hicieron los colegios nacionales, comerciales, agrotécnicos y técnicos y las escuelas normales a fines del siglo XIX. Sería ideal, por eficiencia y como señal de madurez a la sociedad, que los IP nacieran de acuerdos entre las universidades, institutos y centros de investigaciones de cada región, quizás en el revitalizado marco de los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (Cpres): un acuerdo de talentos para el progreso regional.

Por último, y cimientando de todo lo anterior, es urgente renovar el compro-

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

miso de las universidades con el pensamiento crítico y con el conocimiento basado en evidencias, alejándose del pensamiento único, de los dogmatismos militantes y de los cantos de sirena de la posverdad, cualquiera que sea el color político del gobierno de turno y saliendo con mayor frecuencia de la torre de marfil para dialogar sin exclusiones.



EN BUSCA DE LA EDUCACIÓN PERDIDA

Por Marcelo Garriga y Norberto Mangiacone

La discusión salarial de los docentes y la amenaza de los gremios de no dar clases, ha vuelto a ocupar la escena política. Sin duda el nivel de los salarios es un tema central para garantizar la calidad académica, pero no el único. La evaluación de la política educativa en su conjunto parece estar otra vez olvidada.

Robert Lucas, Premio Nobel de Economía en 1995⁽¹⁾, sostiene que la clave del crecimiento económico radica en la acumulación de capital humano. A su vez, cualquier esfuerzo por reducir la desigualdad y aumentar la equidad requiere ampliar la cobertura y mejorar la calidad educativa. Y este es el gran desafío que enfrenta la educación en Argentina.

Nivel de Educación de la Población

Los resultados de los niveles de educación alcanzados en las últimas tres décadas, obtenidos de los censos poblacionales, son realmente alarmantes (se utilizan resultados censales para evitar posibles sesgos administrativos).

Porcentaje de individuos con nivel educativo finalizado respecto a su población de referencia.

Nivel educativo	Población	1991	2001	2010
Primaria completa	12 a 15 años ("edad teórica")	69.5%	52.6%	72.0%
	Igual o mayor a 12 años	71.8%	79.2%	86.6%
Secundaria completa	17 a 21 años ("edad teórica")	18.8%	30.7%	33.2%
	Igual o mayor a 17 años	20.4%	35.0%	43.7%

Fuente: Censos de la República Argentina, INDEC.

(1) Ver On the Mechanics of Economic Development (1988).

En el cuadro se presenta la cantidad de individuos con nivel primario y secundario completo, respecto a su población de referencia. A modo de ejemplo, para el año 2010, el 86% de individuos con 12 años o más tiene nivel primario completo respecto a la población total de dicha edad. Se observan cifras preocupantes cuando se hace foco en la “edad teórica” de finalización de estudios primarios o secundarios (aun considerando un concepto de edad teórica no estricto ya que se deja un margen de 3 o 4 años para considerar la finalización a término).

En el caso de la educación primaria, un 30% de los individuos no finalizan a la “edad teórica” (entre 12 y 15 años) según el censo de 2010. El indicador de sobre-edad muestra el retraso de los alumnos en su evolución en el sistema educativo, revelando su vulnerabilidad.

En la educación secundaria puede verse que a lo largo de los distintos censos el porcentaje de individuos que finalizan la secundaria es creciente, pero los valores son muy bajos. En el año 2010 sólo el 33% de los individuos tiene educación secundaria completa en la “edad teórica” y se incrementa al 43,7% cuándo se considera toda la población igual o mayor a 17 años. Es decir, más del 56% de la población no termina la escuela secundaria, con claros efectos adversos sobre el bienestar de la sociedad.

Desempeño educativo

El retroceso en la calidad de la educación formal se hace evidente. Así lo muestran las evaluaciones estandarizadas internacionales PISA, que se realizan en más de 60 países a alumnos de 15 años de edad en las áreas de matemáticas, lectocomprensión y ciencias. Los resultados son desalentadores. Entre 2000 y 2012 (último resultado disponible), la Argentina perdió más de 20 puntos en las evaluaciones en lectura, mientras que países como Perú, Chile y Brasil mejoraron significativamente su

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

desempeño. Esto significa que más del 50% de los alumnos de 15 años de edad no alcanzan a comprender un texto. Algo similar sucede en matemáticas, donde más del 60% de los alumnos evaluados no alcanzan a realizar razonamientos básicos.

En algunos casos la manipulación de los datos no ha sido una buena estrategia. En el año 2016, el país fue descalificado de las pruebas PISA, ya que la muestra relevada en el 2015 no cubría la población objetivo (debido a la omisión de escuelas de la muestra).

Los magros resultados observados en las pruebas PISA tienen su correlato a nivel universitario. De 2500 alumnos que ingresan a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, al cabo de la finalización del primer año, valores cercanos al 40% está en condiciones de seguir cursando la carrera (aprobaron las materias requeridas para continuar la carrera)⁽²⁾. El resto queda en el camino. No se observan resultados sustancialmente diferentes en otras casas de estudio

Gasto en educación

Por su parte el gasto en educación presenta una participación creciente en el tiempo. En la década del 80, el gasto en educación era en promedio algo superior al 3% del PIB, ligeramente superior al 4% en los 90, en promedio mayor al 5% del PIB en la década de 2000, y cerca del 6% en la actualidad. Esta tendencia creciente contrasta con los resultados educativos presentados.

Gastar más en educación no garantiza mejores logros educativos.

(2) Garriga, M. y Rosales, W. (2016). "Acceso a la universidad. La influencia del vecindario sobre el desempeño educativo". Trabajo presentado en las 49° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas.

Otra mirada de la política educativa

Es necesario abordar el resto de los problemas que hacen a la política educativa. No parece estar en la agenda de discusión la selección de los directores de los colegios⁽³⁾, la formación y capacitación docente, las nuevas tecnologías de enseñanza, las altas tasas de ausentismo, entre otras. Por el lado de los alumnos, tampoco se plantea cómo resolver las elevadas tasas de sobre-edad, repitencia y abandono. Por ejemplo, según datos del Ministerio de Educación de la Nación para el año 2015, el porcentaje de alumnos con edad mayor a la edad teórica es del 17% para el 6to año de la primaria y del 33% para el promedio de la escuela secundaria.

En este contexto, ¿cuál es el futuro del 56% de los jóvenes que no termina la escuela secundaria? ¿Cómo afecta esta cifra al conjunto de la sociedad en términos de convivencia, criminalidad, desarrollo económico, responsabilidad democrática, igualdad de oportunidades, entre otras cuestiones?

Se necesita cambiar rápidamente el eje de la discusión. Sin una política educativa dirigida a mejorar el capital humano, como señala el Nobel R. Lucas, el futuro estará hipotecado.

(3) Factor clave en un contexto de recursos que necesitan ser asignados eficientemente, tal como lo muestran Branch, Hanushek, Rivkin (2013) y Cullen y Mazzeo (2007), entre otros autores.

EL VICIO ARGENTINO DE LOS SUBSIDIOS A LA ENERGÍA

Por Fernando Navajas

Existen varias razones para adoptar una visión no complaciente de la situación de la economía argentina. La principal, para los que estamos afuera del gobierno, siempre ha sido la de proveer una crítica que alerte sobre cosas que no están funcionando bien y requieren correcciones antes de que la espiral del descontrol provoque daños graves o irreversibles.

La gran diferencia de este gobierno con el anterior va a estar en la capacidad de escuchar estas críticas.

En materia económica, la lista de desvíos de lo que debería haber sido, retrospectivamente, una buena estrategia para escaparse de la trampa dejada por la herencia recibida es muy amplia como para abordarla de manera liviana.

Esta nota se fija, en cambio, en algo más concreto y conocido, como lo es una reforma de primer nivel en la agenda de fines de 2015 que era la eliminación de los subsidios a la energía.

La importancia macroeconómica de los subsidios a la energía venía dada por la tremenda contribución de los mismos a los déficits gemelos (externo y fiscal) en la década que va de 2005 a 2015.

La importancia sectorial o microeconómica venía, y viene dada, por la necesidad de tener un sector energético que funcione con señales de precios limpias (de subsidios) y reglas de intercambio claras para incentivar las tremendas innovaciones que el sector ofrece en este siglo y

para que los consumidores tengan mejor acceso, precios y eficiencia a estos servicios de energía e infraestructura.

Algo no salió bien en la operación de escape del populismo energético. Mi interpretación personal es que la política pública quedó fatalmente atrapada en la influencia que los lobbys sectoriales le imprimieron a la reforma.

El primer error, como siempre, fue de diagnóstico. Se vio el problema de los subsidios casi exclusivamente como una patología de bajos precios que paga la demanda.

Esto ayudó a establecer una línea de reforma hacia una tarifa social que debe reconocerse como un gran avance, si bien errores de diseño crearon una compleja estructura de precios diferenciados e innecesarios subsidios cruzados que atentan contra la posibilidad de avanzar hacia mercados mayoristas en buen funcionamiento. Pero los subsidios no son sólo el resultado de precios bajos que paga la demanda. Son más bien, por definición, la diferencia entre el precio que percibe la oferta y el que paga la demanda, a las cantidades que determinan esos precios. Se necesita entonces tener buenos (eficientes) precios de ambos lados. El problema del modelo populista no era sólo que bajaba artificialmente los precios a la demanda, sino que además elevaba (producto de tantas intervenciones torpes e ineficientes, y dada la ausencia de competencia) los costos y por lo tanto los precios que percibe la oferta. De este modo, la operación de escape tenía necesariamente que atender bien estos dos costados.

Pero las cosas sucedieron de otro modo. Terminamos con una reforma que redujo los subsidios a la demanda sí, pero lo termino haciendo a favor de la proliferación de subsidios a la oferta, con el resultado de que la caída de subsidios fue sólo parcial.

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

El caso del gas natural es tal vez el ejemplo más claro al respecto. Hoy estamos con un nivel de subsidios en dólares acumulado a 12 meses vencidos que no es muy distinto a los u\$s 5000 millones que teníamos en diciembre de 2015. El Estado sigue desembolsando lo mismo (si bien algo menos como porcentaje del PIB) y lo que vimos es una transferencia desde los consumidores hacia los productores, para facilitar que estos hagan las inversiones y aumente la oferta, o evitar que se desplome. Más allá de esta disyuntiva (porque encierra una decisión estratégica sobre el compromiso de motorizar Vaca Muerta y el shale) hay una cuestión de fondo muy discutible en la estrategia del Gobierno. El diagnóstico llevó a establecer que los subsidios a la demanda son malos porque implican déficit y distorsionan el consumo, pero los subsidios a la oferta son buenos porque implican inversiones, cambio tecnológico y mayor oferta destinada a eventualmente eliminar los subsidios y las importaciones. Las aplicaciones de esta (mala) teoría son varias y van desde el barril criollo y los programas de estímulo al gas natural, los subsidios explícitos y encubiertos (en gasto tributario) a la energía renovable, los subsidios al sector de biocombustibles y finalmente la montaña de subsidios (de capital) al gasto en infraestructura energética que en varios casos responde a facilitar los subsidios corrientes a la oferta. Estos casos no son para nada iguales entre sí, claro está. Los más importantes son los subsidios al gas y los subsidios a la energía renovable (y al sistema de infraestructura de transporte que la acompaña) no solo por la magnitud, sino porque representan un choque de trenes en materia de política energética, que expresa un gran problema de coordinación y planeamiento energético, que va a determinar la suerte del (bastante malo) diseño de mercados energéticos al que estamos yendo. Porque la calidad de los mercados energéticos no se mide por las oportunidades de negocios que los comercializadores puedan obtener sobre una

estructura de precios distorsionada, ni por las que puedan obtener los financistas de inversiones subsidiadas. La calidad depende de la eficiencia estática y dinámica, que se expresa en costos y márgenes bajos a favor de los consumidores, resultantes de un mecanismo de mercado suficientemente competitivo y parejo entre tecnologías alternativas.

En donde termina esta reforma de subsidios a la energía no lo sabemos muy bien, porque a pesar del discurso oficial de que los subsidios van a desaparecer -dentro de una estrategia de limitación del gasto- lo cierto es que la dinámica de los números dice otra cosa. Estimaciones recientes de FIEL para 18 países de la región nos siguen poniendo a la cabeza de los subsidios a la energía. Así, la capacidad de supervivencia de los subsidios a la energía es asombrosa y hace pensar que los gobiernos y los estilos o doctrinas cambian, pero los subsidios a la energía quedan.



REPENSANDO EL SISTEMA DE SALUD EN ARGENTINA

Por Walter Rosales

En Argentina, se invierte en salud el 9% del producto (unos U\$S 1.100 per cápita), similar al de Reino Unido, pero superior al nivel de Chile (7% del PIB) y al de Uruguay (8% del PIB), por solo mencionar algunos países. Sin embargo, los resultados no parecen estar acorde con la inversión. Indicadores representativos muestran un magro desempeño respecto a los países mencionados. La tasa de mortalidad materna se encuentra en 35 c/100.000 nacidos vivos y la tasa de mortalidad infantil en menores de 1 año se encuentra en 11 c/mil nacimientos. La esperanza de vida al nacer (medida que se reconoce representativa del estado de salud agregado de la población y por ende del sistema de salud) alcanza en Argentina los 77 años. Es superada por Uruguay y Chile y casi igualada por Paraguay cuyo PIB per cápita es de casi un tercio del argentino.

Los contrastes en materia de asignación de recursos son también destacables. La cantidad de médicos y de camas cada 10.000 habitantes es de 39 y 47 respectivamente.

Estos son niveles muy superiores a los del Reino Unido o Canadá.

A su vez, se estima que habría alrededor de 30 tomógrafos por millón de habitantes, entre 2 o 3 veces más que en los países citados. Sin embargo, la cantidad de enfermeros y parteras en relación a la cantidad de médicos es muy baja, en torno a 0,1 enfermeros por médico, mientras que otros países se observa lo inverso. La existencia de un número de enfermeros y parteras adecuado es crucial para el óptimo tratamiento de los pacientes y sus patologías.

¿Quién hace qué?

El sistema de salud en Argentina se caracteriza por una marcada fragmentación (provisión a través de la seguridad social, la medicina prepaga, el acceso directo a servicios privados de salud y la provisión pública). El sector público participa con el 35% del gasto total en salud. Este gasto es realizado por los tres niveles de gobierno, quienes suelen tomar iniciativas individuales y con escasa coordinación en políticas de promoción y prevención y en la prestación de servicios de salud.

En el extremo, se observan maternidades sin la disponibilidad de profesionales capacitados, de quirófanos o de sangre para eventuales hemorragias y potencialmente peligrosa para la salud de la madre y el niño. De igual forma, se advierten casos de neonatologías con equipos de alta complejidad pero sin especialistas médicos. Lo señalado representa una asignación de recursos ineficiente.

La contracara son los hospitales preparados para la máxima complejidad atestados de casos menos complejos que perfectamente podrían ser atendidos en centros de salud municipal, tal vez más tempranamente y a menor costo. En los hospitales los servicios compiten por recursos escasos sin la visión de una política integral.

El hospital público: entre las prioridades y las políticas de fondo

Que el hospital público esté limpio, disponga de médicos, medicamentos e insumos podría ser una prioridad de los policy makers. Sin embargo debe pensarse su rol en el conjunto del sistema de salud.

La falta de precisión en cuanto a prestaciones y población objetivo a cubrir, deriva en un racionamiento de la cantidad de prestaciones a brindar. La lista de espera por diversos servicios es un hecho estilizado.

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Como caso ilustrativo puede mencionarse lista de espera para operación de vesícula (litisias biliar) que puede alcanzar hasta 12 meses, aparejando complicaciones importantes y hasta la muerte del paciente. Bajo ciertas condiciones, iniciativas tales como la cirugía mayor ambulatoria (alta del paciente en el mismo día de la operación) podrían atenuar el problema. La reducción en 1 día en la estadía media de internación pos quirúrgica, supondría un aumento de la capacidad prestacional de alrededor del 20%.

Respecto del financiamiento y la asignación de recursos, suele observarse críticamente el modelo incrementalista del presupuesto público por la falta de incentivos que genera. También debe añadirse que alrededor de un 30% de los pacientes atendidos en hospitales públicos tienen algún tipo de cobertura de salud. Sin embargo, es escaso el recupero de las prestaciones realizadas. Debe revisarse el modelo de gerenciamiento, otorgando mayores potestades en las decisiones a nivel de efector, garantizando los incentivos a obtener recursos propios y a decidir sobre su aplicación.

Explicitando políticas de salud

Es necesario optimizar la asignación de recursos. Un camino es lo que se conoce como racionamiento explícito (en contraposición al racionamiento implícito que caracteriza al hospital público). Se priorizan los recursos disponibles definiendo un paquete prestacional y la población objetivo. La medicina basada en la evidencia podría hacer una contribución importante a estas definiciones costosas políticamente. Por ejemplo, dirigir los esfuerzos a garantizar los controles en los embarazos, disminuiría complicaciones posteriores tales como bajo peso al nacer, prematurez o muerte neonatal.

Cuando se piensan programas sanitarios debe tenerse en cuenta la capacidad efectiva del sistema de salud para implementarlas. ¿Cuáles es la capacidad prestacional de los efectores públicos para responder a la demanda de la sociedad de salud reproductiva? por citar un caso.

Más aún, las políticas públicas deben tener en cuenta las barreras al acceso de la población. Probablemente quienes sean los destinatarios de los programas de salud, no pueda acceder a estos servicios por barreras de diversa naturaleza (financieras, culturales, informativas, geográficas, etc.).

Hay casos de políticas que han seguido los lineamientos señalados. El Programa SUMAR ha avanzado en garantizar cobertura de salud para más de 13 millones de habitantes sin ningún tipo de seguro de salud formal. Su paquete de prestaciones fue priorizado en base a estudios previos, y su diseño de implementación ha introducido mecanismos de incentivos para garantizar resultados deseados.

A futuro

Por lo expuesto, es necesaria una revisión integral del sistema de salud preparándolo para el futuro.

Dado el crecimiento en la expectativa de vida y la disminución en las tasas de natalidad, el envejecimiento de la población será más marcado. Esto acarrea un aumento de los gastos en salud. Cómo financiar el mayor gasto será uno de los problemas a resolver.

Las enfermedades del futuro serán las crónicas. Durante más años la población convivirá con enfermedades tales como diabetes, hipertensión, obesidad, depresión, entre otras. Será necesario adecuar el sistema de salud, pasando de lo agudo a lo crónico. Tal vez en lugar de

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

ser el hospital público el centro de la oferta pública de salud, se requiera complementariamente de establecimientos de salud más pequeños, con menor complejidad y más cerca de la población.



TASAS INTERNAS DE RETORNO DE LOS REGÍMENES PREVISIONALES NACIONALES ESPECIALES

Por Hugo Bertín

En esta nota se evalúa el rendimiento de la prestación previsional por vejez para los afiliados a los sistemas previsionales nacionales especiales y el Sistema Integrado Previsional Argentino, Ley 26.425 (SIPA), y se discute sobre la razonabilidad de mantener parámetros diferenciados entre los sistemas, tanto desde el punto de vista de la naturaleza del trabajo objeto de la cobertura, como desde la perspectiva institucional, en el marco de la legislación vigente.

Descripción de los sistemas previsionales públicos en Argentina

Los sistemas de pensiones tienen por objetivo proteger a las personas cuando salen del mercado laboral, por haber alcanzado una edad determinada (vejez), por sufrir un menoscabo en la posibilidad de trabajar de manera transitoria o permanente (invalidez), o los derechohabientes en caso de muerte del trabajador. El diseño apunta a suavizar la curva de consumo a lo largo del ciclo de vida, y prevenir la pobreza de los adultos mayores.

En Argentina existen 242 subsistemas previsionales a nivel nacional, de las provincias y municipalidades, e incluyendo a los regímenes especiales, los sistemas para actividades penosas, riesgosas o insalubres, las cajas complementarias por actividad, y las cajas previsionales profesionales.

El SIPA es un régimen previsional para empleados en relación de dependencia y para trabajadores autónomos, conducido por la Administración Nacional de Seguridad Social. Tiene financiamiento mixto: contributivo y tributario⁽¹⁾. Las prestaciones previsionales son de tipo definidas (el haber es un porcentaje del salario más una suma fija). Los beneficios son de tipo mixto: contributivos (el acceso a la jubilación por vejez depende del cumplimiento de requisitos de edad y años de aporte mínimos) y no contributivos (pensión universal para adultos mayores), y funciona con el esquema de reparto.

Los regímenes previsionales especiales están dirigidos también a los empleados del sector público, son de tipo contributivo, funcionan con el esquema de reparto, están administrados por ANSES, y tiene financiamiento mixto. Los denominados sistemas especiales son: Docentes Universitarios (Ley 26.508 y Decreto 1175/09), Servicio Exterior (Ley 22.731), Investigadores Científicos y Tecnológicos (Ley 22.207, Ley 22.929, y Ley 23.026, Decreto 160/05), y Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial (Ley 24.018). El régimen de Docentes a nivel nacional (Ley 24.016) es residual, ya que sus afiliados y beneficiarios fueron transferido a las provincias, solo permanecen como beneficiarios los docentes que hubiesen acumulado más años de aportes a nivel nacional que en las provincias que están o estuvieron ejerciendo sus respectivos cargos.

Tasas internas de retorno

Los parámetros que definen los ingresos y egresos de los sistemas previ-

(1) En el año 2015, los aportes personales y las contribuciones patronales representaron 49% de los ingresos totales de Anses, los impuestos de asignación específica 20%, los recursos de la denominada "pre-COPA" 23%, y las rentas de la propiedad del Fondo de Garantía de Sustentabilidad 8%. ANSES: Informe de la seguridad Social, primer semestre de 2016.

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

sionales contributivos son: la tasa de contribución (aportes personales más contribuciones patronales), las edades y años de aportes mínimos para acceder a la jubilación, la forma de determinación del haber inicial (en función de un promedio del salario de los años previos al acceso al beneficio de jubilación), y la tasa de sustitución jubilación/salario (definida como el porcentaje establecido sobre el salario de referencia).

En el cuadro siguiente se exponen los parámetros para los sistemas provinciales y para el SIPA:

Parámetros		Docentes universitarios*	Científico y tecnológico*	Magistrados*	Servicio exterior*	SIPA (vigente)*	SIPA (Ley)**
		Mujer/Hombre					
Contribuciones	Personal	13%	13%	12%	11%	11%	11%
	Patronal ⁽¹⁾	10.17%	10.17%	10.17%	10.17%	10.17%	16% ⁽²⁾
	Total	23%	23%	22%	21%	22.4%	27%
Edad de retiro	Mujeres	60	60	60	65	60	60
	Hombres	65	65	60	65	65	65
Años de aporte		25	30	30	30	30	30
Beneficio (tasa sustitución)		82%	85%	82%	85% ⁽³⁾	PBU + PC + PAP ⁽⁴⁾	
Años de beneficio ***		23/15	23/15	23/18	19/15	23/15	23/15

* El aporte personal se aplica a la remuneración mensual total (sin tope).

** El aporte personal se aplica a la remuneración mensual hasta \$72.289,62.

*** Según esperanza de vida al momento de jubilarse.

(1) Decreto 614/01, vigente, establece reducciones transitorias de las contribuciones patronales a 12,71% para actividades de locación y prestación de servicio, y a 10,17% para otras actividades.

(2) Ley 24.241.

(3) La tasa de sustitución del 85% obtiene como un suplemento al momento de calcularse el haber inicial, luego el haber se ajusta por la Ley de Movilidad.

(4) En Marzo del año 2017 la tasa de sustitución para la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPE) \$22.285) fue 58,5%

Las tasas de contribución total son similares⁽²⁾, así como años de aportes mínimos exigidos (sólo en el régimen de Docentes universitarios es 25 años vs 30 en los otros); mientras que las edades mínimas para acceder a la jubilación varían: son más bajas para los hombres en el régimen de Magistrados (60 años vs 65 años en los restantes), y más altas en las mujeres en el régimen del Servicio Exterior (65 años vs 60 años).

La diferencia principal entre los regímenes especiales y el SIPA está vinculada con la tasa de sustitución jubilación/ingreso imponible: en los regímenes especiales (varían de 82% a 85%), y son significativamente más altas que para los afiliados al SIPA.

En éste la tasa de sustitución es una combinación de una suma fija (Prestación Básica Universal, PBU) más un componente variable (Prestación Adicional por Permanencia, PAP)⁽³⁾, que se define como 1,5% por cada año de aportes registrados, desde un mínimo de 30 años hasta un máximo de 35 años.

Para poder comparar las ventajas y desventajas de estos sistemas es útil calcular la TIR, que es la tasa de interés o rentabilidad que surge de comparar los aportes previsionales durante la vida activa con los beneficios previsionales que se perciben en la vida pasiva. Así, se puede examinar cuán rentable resulta para cada aportante, y cuán costoso resulta para el Estado si debe financiar sus desequilibrios.

El ejercicio considera los parámetros definidos en el cuadro precedente, presume el cumplimiento de los requisitos mínimos para acceder a la

(2) Sólo en el SIPA el aporte personal (no la contribución patronal) se realiza hasta un ingreso imponible máximo, actualmente \$72.289.

(3) Los afiliados que registren aportes realizados antes del año 1994 reciben la Prestación Compensatoria (PC), que se calcula con la misma metodología.

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

jubilación⁽⁴⁾, y supone, además, dos niveles de salario real promedio para la determinación del haber inicial: \$25.000 y \$70.000⁽⁵⁾, para simplificar la exposición y los resultados.

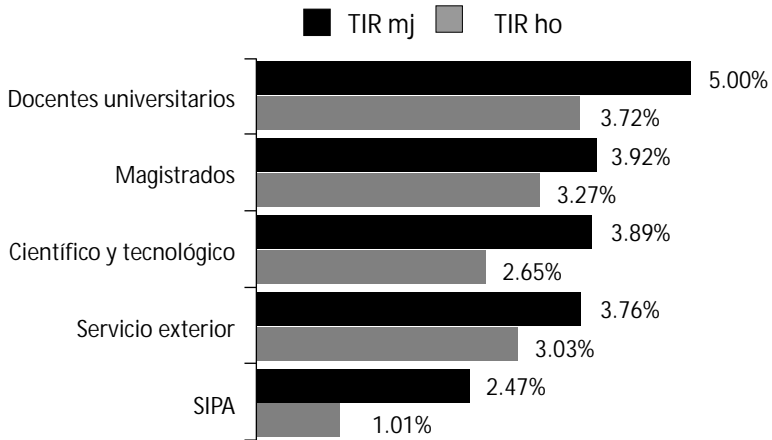
Alternativamente, se podrían contemplar las trayectorias salariales efectiva de los aportantes a lo largo de sus vidas laborales, en función del género, del tipo de actividad, del ámbito de trabajo (sector público o privado), y de los distritos laborales en que desempeñaron sus actividades, pero como las mismas serían diferentes, los resultados serían múltiples, y mostrarían la combinación de ambos efectos: parámetros previsionales y evolución salarial.

La suma de aportes en la vida activa es el producto de la tasa de contribución por el salario y por la cantidad de años de aportes mínimos para acceder a la jubilación

La suma de beneficios se calcula como el producto entre la tasa de sustitución por el salario de referencia (\$25.000 y \$70.000) por la cantidad de años que percibiría el beneficio, que surge de la expectativa de vida al momento de la jubilación. Dado que ésta varía para mujeres y hombres, se calculan TIR por género para cada uno de los sistemas.

En los gráficos siguientes se exponen los resultados para un salario de \$25.000:

- (4) En la mayoría de los sistemas las tasas de sustitución pueden ser mayores si los afiliados se jubilan a edades mayores a la mínima o suman más años de aportes que el mínimo exigido.
- (5) El primero de ellos es similar a la remuneración imponible promedio de trabajadores estables (RIPE = \$22.285, marzo de 2017), y el segundo se similar al ingreso máximo imponible en el SIPA (\$72.289).



En todos los regímenes las TIR para mujeres son mayores que para hombres porque se jubilan a edades menores o iguales (nunca mayores), tienen mayores expectativas de vida a la misma edad⁽⁶⁾, y el esquema de financiamiento es de reparto⁽⁷⁾. La TIR más alta se obtiene en el régimen de Docentes universitarios, debido a que la cantidad de años de aportes mínimos para acceder a la jubilación es menor (25 años vs. 30 años).

La segunda TIR más alta es la del régimen de Magistrados porque que tiene las edades más bajas para hombres (60 años vs. 65 años).

En el caso de las mujeres, la tercera TIR más alta se obtiene en el

(6) A los 60 años las mujeres tienen una esperanza de vida de 23 años y los hombres de 18 años, si las mujeres se jubilan a los 60 años y los hombres a los 65 años (Docentes universitarios, Científicos y Tecnológicos y SIPA), el tiempo de percepción del beneficio es aún mayor, ya que la esperanza de vida de los hombres a esa edad es de 15 años.

(7) Si el régimen fuese de capitalización individual la diferencia persistirá si la tabla actuarial utilizada es unisex.

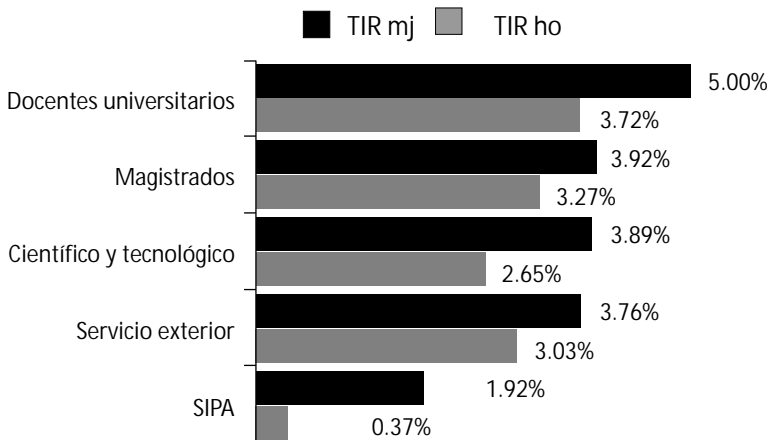
CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

régimen Científico y Tecnológico, y es mayor que en el Servicio exterior porque la edad mínima de jubilación es de 60 años y 65 años respectivamente.

En cambio, para los hombres la tercera TIR más alta corresponde al Servicio exterior, y es mayor que para Científicos y tecnológicos, dado que la tasa de contribución total es 21% y 23% respectivamente.

La TIR más baja para ambos géneros corresponde a los afiliados al SIPA porque no presentan ventajas en los parámetros de edad, años de aportes mínimos o tasa de contribución total y, en cambio, tienen una tasa de sustitución sustancialmente más baja, para el nivel salarial analizado (RIPE) la relación jubilación/salario es 57,1%.

Si se calcula la TIR para un salario de \$70.000, similar al máximo haber imponible en el SIPA, el orden descrito no varía porque salvo en el SIPA, las tasas de sustitución son proporcionales, no tienen una suma fija como la PBU. Solo en el SIPA se observan TIR más reducidas por el menor impacto de la PBU en el haber previsional total. La relación jubilación/salario es 49,3%.



Conclusiones

Las diferencias de rentabilidad (y costos) mostradas en los gráficos precedentes, basadas en el marco legal de pertenencia, abre, entre otros, el siguiente interrogante: ¿los parámetros que definen la cobertura de vejez (también se podría extender a las coberturas de invalidez y muerte) deben ser únicos o diferenciados entre los sistemas especiales y el SIPA?

Desde la perspectiva de la eficacia de los sistemas previsionales - cobertura de riesgos, nivel de los beneficios y sustentabilidad de los sistemas- no deberían diferenciarse los parámetros que estructuran los regímenes previsionales porque la naturaleza de los empleos en la jurisdicción nacional no presenta riesgos diferenciados por la naturaleza de la actividad: insalubridad o agotamiento prematuro. En realidad, los trabajadores de los regímenes especiales gozan de condiciones de estabilidad laboral que no existen para los trabajadores en relación de dependencia del sector privado, ni para los trabajadores independientes (para los trabajadores sin estabilidad laboral hay una disociación entre el cumplimiento del requisito de años de aportes mínimos y la edad mínima por diversos motivos: empleo no registrado, intermitencias en el mercado laboral formal, entre otras causas).

En consecuencia, el fortalecimiento del sendero de convergencia paramétrica de los sistemas especiales con el SIPA se apoya tanto en la naturaleza (similar) de los tipos de trabajo objeto de la cobertura previsional, como en la equidad; dado que las diferencias de TIR evidenciadas están asociadas, además, con desequilibrios financieros (ingresos contributivos menores a los egresos por el pago de las prestaciones) de los respectivos sistemas previsionales especiales y las del propio SIPA; de modo que la unificación paramétrica permitiría

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

mejorar la relación entre ingresos y gastos, y la equidad en el uso de recursos tributarios nacionales para el financiamiento de déficits previsionales.



JUBILACIONES, INFORMALIDAD Y GASTO PÚBLICO

Por Marcelo Garriga

El país enfrenta un nivel de gasto público consolidado (Nación, provincias y municipios) difícil de sostener en el tiempo. Alcanza el 47% del PBI, superando el gasto de países desarrollados como Gran Bretaña (42%), España (44%), Alemania (44%), Holanda (45%), Estados Unidos (38%), con un producto per cápita muy inferior.

Este nivel de erogaciones no es cuestionable si los ciudadanos que demandan estos gastos están dispuestos a pagar los impuestos necesarios para financiarlos. Países como Suecia, Finlandia, Dinamarca, entre otros, presentan niveles de gastos que superan la mitad del PBI (además los bienes y servicios prestados por el Estado son satisfactorios): demandan un alto gasto y tienen disposición a pagar por él.

Argentina parece un caso distinto: el gasto público es elevado (e ineficiente) y la población no está dispuesta a pagar los impuestos para sostenerlo.

El sistema previsional

Son muchos los factores que explican este elevado gasto público. Esta nota se concentra en el sistema previsional, que representa casi el 35% del gasto que realiza el Gobierno nacional y alcanza a más de 9 puntos del PBI.

El envejecimiento de la población es y ha sido un problema clave para

explicar el desempeño del régimen previsional: baja tasa de natalidad y aumento de la esperanza de vida, lo que reduce la población económicamente activa y aumenta la cantidad de jubilados. Sin embargo, Argentina se encuentra en un período particular, en el cual la tasa de dependencia (población mayor de 65 años con relación a la población de entre 15 y 65 años con capacidad de trabajar) es la más baja por los próximos 30 años⁽¹⁾. Es lo que se denomina “bono demográfico”, transcurrido este período la población pasiva comenzará a crecer rápidamente.

Esto quiere decir que se está en un período de 30 años en el cual la población en condiciones de trabajar es la más alta. Para aprovechar este incremento de la población activa las políticas públicas y las instituciones deben acompañar este proceso.

Como se tratará de demostrar a continuación, el país no está sacando el debido provecho a tal situación.

En 2008 Argentina promulgó la ley 26.425 que crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Esta ley retrotrajo a la situación del régimen existente antes de 1994, que tuvo innumerables problemas de evasión, laxitud en el otorgamiento de beneficios jubilatorios, moratorias previsionales, enormes deudas por juicios previsionales y, finalmente, el quiebre del régimen y la necesidad de su reforma.

Moratorias previsionales

El camino anterior parece repetirse con la reforma del 2008 y las acciones previas a la misma. Entre los años 2006 y 2014, el Poder Ejecutivo

(1) Banco Mundial (2014) “Los años no vienen solos: Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina”.

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

declaró dos moratorias previsionales que incorporaron 3,1 millones de personas en edad de jubilarse que no habían realizados los aportes suficientes, o ningún aporte. Esto significó que de aproximadamente 4,8 millones de jubilados se pasó a casi 8 millones. ¿Cómo se pensaba financiar este aumento en la cantidad de jubilados?

Además, esta moratoria no tuvo un sentido redistributivo. Más de la mitad de los beneficiarios de las moratorias pertenecían a la clase media y media alta⁽²⁾. La tasa de sostenimiento del sistema (cantidad de trabajadores activos formales por cada jubilado) descendió a 1,3. Es decir, para pagar los haberes de un jubilado solo se cuenta con los aportes de 1,3 activos. ¿Cuánto debería ser el aporte de cada activo para poder pagar un haber jubilatorio digno? Una relación sostenible es aquella en que por cada jubilado haya al menos 3 trabajadores activos que aportan.

Déficit del sistema

El déficit contributivo (la relación entre lo que aportan los activos y los gastos en jubilaciones y pensiones) pasó de un déficit del 2,9 % del PBI en el 2009 a un 6,7% en el 2016 (casi equivalente al déficit del sector público). Como se observa, el déficit previsional creciente da cuenta de un problema a mediano plazo⁽³⁾. Esta brecha se cubre con otros

(2) Lustig, N. y otros autores (2013) "The impact of taxes and social social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: and overview". Commitment to Equity, working paper N°13.

(3) Di Gresia, L. (2017) "El desequilibrio fiscal oculto en el sistema previsional Argentino".

impuestos (IVA, ganancias, coparticipación, blanqueo impositivo, entre otros) que se dejan de asignar a salud, educación, vivienda, seguridad, entre otros. Más de la mitad del gasto previsional se financia con recursos que no provienen de los aportes de los trabajadores.

Reforma, costo laboral e informalidad

En 2016, el Poder Ejecutivo promulgó la ley aprobada por el Congreso de “Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados”, por la cual, entre otras reformas, otorga una pensión universal a la vejez a toda persona mayor de 65 años, aunque no haya realizado aportes. Recibirán el 80% de la jubilación mínima. Estas pensiones serán financiadas con recursos del Tesoro Nacional. Es decir, en la actualidad coexisten dos regímenes: uno para aquellos que realizaron aportes previsionales y otro para los que no aportaron. Así, ¿cuál es el incentivo a realizar aportes previsionales de aquellos que ingresan al mercado laboral y saben que igual van a obtener una pensión aun en el caso de que no hayan realizado aportes? Este problema se agrava al considerar que los aportes patronales y personales destinados al sistema previsional son el 27% del salario, encareciendo fuertemente el costo laboral y generando incentivos a que haya acuerdos entre empleados y empleadores para operar en la informalidad.

Por lo tanto, en este marco, no sorprende que el mercado de trabajo muestre un nivel de informalidad del 35%.

En resumen, el sistema previsional es el gasto público más importante: 9% del PBI, sólo un 45% del gasto se financia con los aportes de los empleadores y trabajadores formales, la relación entre trabajadores formales y jubilados es de 1,3, las contribuciones patronales y personales

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

son del 27% del salario y la informalidad laboral es del 35%: un combo complicado.

Técnicamente podría señalarse que el sistema previsional es insostenible. Se requiere urgente una reforma que haga sustentable el sistema. Si el régimen no se reforma, ¿cuál será el haber de los futuros jubilados? ¿Qué sentido tienen los impuestos al trabajo del 27% con un mercado laboral con 35% de informalidad y un sistema previsional actualmente quebrado? ¿Qué joven que ingrese al mercado laboral tendrá incentivos a formalizarse, y pagar 27% de impuestos, si de todas maneras obtendrá una jubilación del 80% de la mínima? ¿Pueden coexistir un sistema de reparto contributivo (hay que realizar aportes previsionales) con otro en el cual se obtiene una pensión sin realizar aportes (no contributivo)?

En el contexto de un elevado gasto público, repensar el sistema previsional y sus efectos sobre el mercado de trabajo se transforma en un tema impostergable, más aún en un período en el cual la demografía beneficia al país.



EL DESEQUILIBRIO FISCAL OCULTO DEL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO

Por Luciano Di Gresia

El óptimo diseño de políticas públicas se encuentra íntimamente vinculado a la calidad de los diagnósticos que se realicen. En este sentido, la problemática fiscal argentina de las últimas décadas requiere prestar especial atención a los determinantes estructurales de tal compleja problemática.

En este sentido, la situación financiera del sistema previsional argentino resulta un condicionante clave de la salud fiscal y por consecuencia del desarrollo del país. Conocer la verdadera situación financiera del sistema previsional es el primer paso en la búsqueda de soluciones sostenibles en el tiempo.

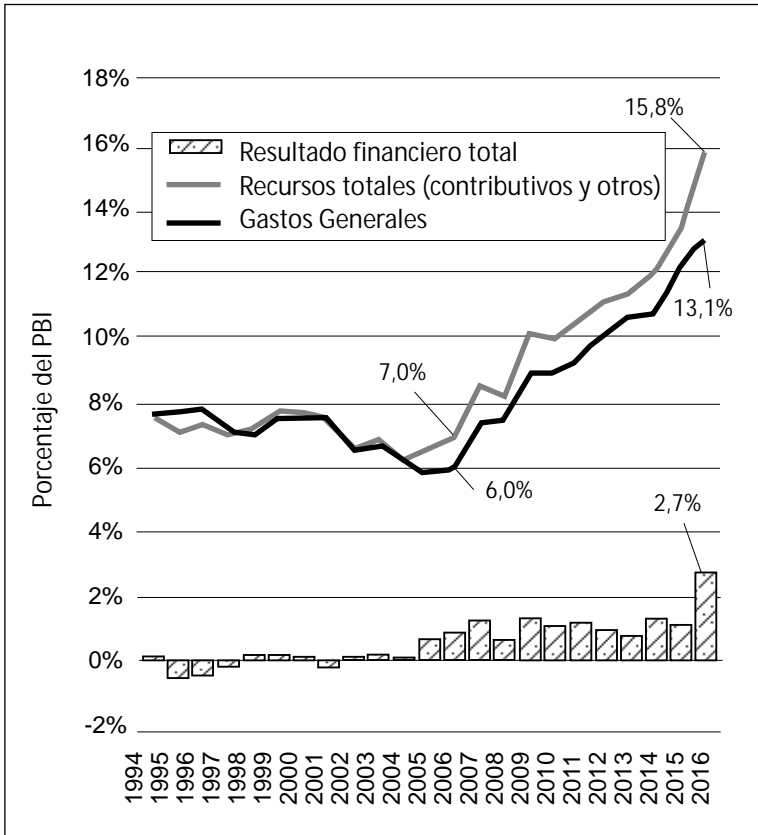
En el presente trabajo se analiza específicamente la situación de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), sin incluirse los sistemas previsionales provinciales (tanto transferidos como no transferidos).

Un primer análisis de las cuentas fiscales de la ANSES, da como resultado una situación superavitaria desde el año 2002 hasta el 2016, cuando se incluyen todos los recursos que recibe el sistema. De hecho, el año 2016 expone un superávit financiero de 2,7% (influido fundamentalmente por el blanqueo impositivo que derivó 1,5% del PIB de recursos hacia el sistema previsional).

Un primer abordaje en el sentido de profundizar el análisis sobre el sis-

tema previsional, radica en estudiar los componentes del gasto de ANSES.

Resultado financiero total de ANSES
(incluyendo todos los recursos)



Gastos del sistema previsional

El principal gasto está configurado por las prestaciones previsionales (jubilaciones y pensiones) que conformaron el 67,6% del gasto total en el

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

año 2016. Este componente se ha duplicado en la última década, en términos del PIB. Se pasó de prestaciones previsionales de 4,2% en 2006 a 8,9% del PIB en 2016. Esta variación del gasto prestacional se encuentra explicada principalmente por los siguientes cuatro factores:

- 1- Incremento de la cantidad de beneficiarios, que pasaron de 3,2 millones en 2005 a 6,6 millones en 2015 (“Plan de inclusión previsional”).
- 2- Efecto del mecanismo de movilidad previsional, que ha permitido incrementar en términos reales las prestaciones promedio.
- 3- Estatización del régimen en el año 2008.
- 4- En 2016 se registró un efecto parcial de la Ley de Reparación Histórica.

Los siguientes componentes en importancia son las transferencias al sector privado y las transferencias a otros organismos del sector público⁽¹⁾ (15,6% y 15% del gasto total, respectivamente). Las primeras están comprendidas principalmente por asignaciones y planes sociales, mientras que las transferencias a otros organismos comprenden fondos destinado, por ejemplo, al PAMI entre otros.

Ingresos del sistema previsional

El principal ingreso está comprendido por los aportes personales y contribuciones patronales, que alcanzaron un 40,4% de los ingresos totales en 2016. El siguiente componente de ingresos en importancia son las transferencias desde el Tesoro Nacional⁽²⁾, que se encuentran explica-

(1) Los llamados “gastos figurativos” en la contabilidad presupuestaria.

(2) Consideradas en la contabilidad presupuestaria como “contribuciones figurativas”.

das por detracciones a la coparticipación federal de impuestos. El tercer componente son los ingresos tributarios derivados de asignaciones específicas (IVA, Ganancias, Bienes Personales, etc.), alcanzando un 25,2% del total.

No obstante, si consideramos los ingresos tributarios y las transferencias desde el Tesoro Nacional como un único componente, que podríamos identificar con el producido por el "laberinto de la coparticipación" destinado a Seguridad Social, entonces este agregado pasaría a ser el principal componente significando un 52,9% de los ingresos totales.

Es decir, sólo un 40% de los ingresos totales del sistema previsional corresponden a ingresos contributivos, derivados de la imposición sobre el trabajo. Este concepto será utilizado más adelante para deducir el resultado financiero contributivo del sistema.

Otro de los componentes relevantes, que alcanza un 6,6% de los ingresos totales, son las rentas del Fondo de Garantía Solidaria (FGS), el cual está comprendido dentro del "resto" de ingresos.

Resulta relevante considerar el efecto de descapitalización sobre el FGS que se genera al utilizarse los ingresos de las rentas generadas.

Situación financiera contributiva

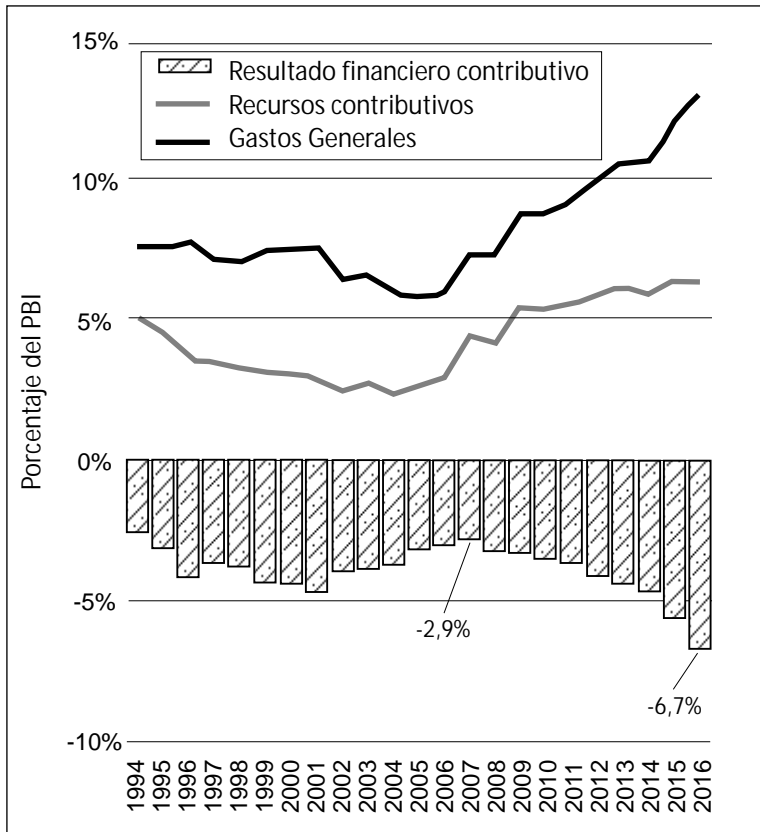
En función de los componentes descriptos, podemos calcular la situación financiera contributiva del sistema previsional. En este sentido, vamos a detraer del lado de los ingresos aquellos recursos vinculados al laberinto de la coparticipación y las rentas del FGS, quedando por consiguiente los ingresos por aportes y contribuciones.

El resultado financiero cambia drásticamente con las adecuaciones des-

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

criptas. En este caso se observa una dinámica del resultado financiero que empeora exponencialmente entre los años 2007 y 2016. El año 2007 refleja el mínimo de la serie con un déficit de 2,9% del PIB, mientras que el año 2016 expone el máximo con 6,7% de déficit.

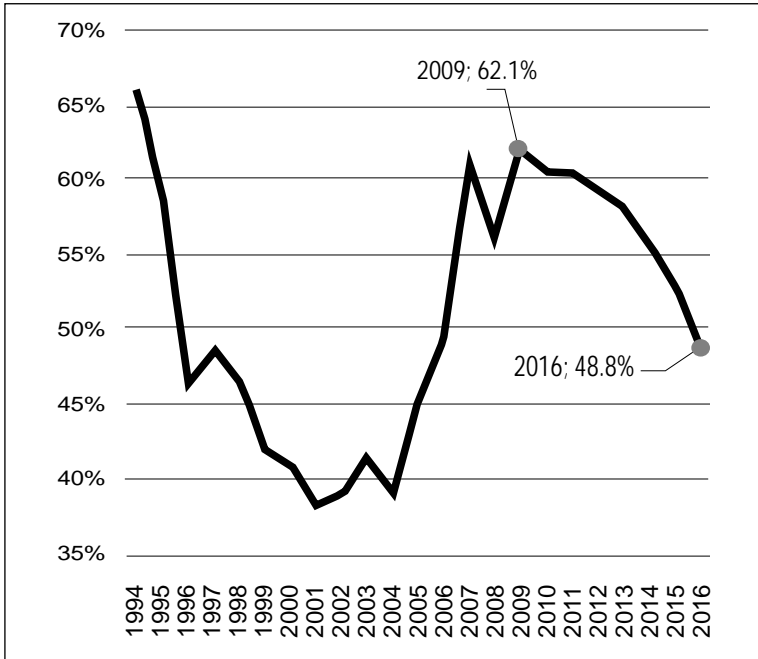
Resultado financiero contributivo de ANSES
en porcentaje del PIB



En términos de la comparación entre gastos y recursos, los ingresos derivados de aportes y contribuciones alcanzan a cubrir en 2016 sólo el

48,8% de los gastos totales, mostrando una evolución claramente decreciente desde un máximo de 62,1% en el año 2009, según se observa en la figura adjunta.

Participación del financiamiento contributivo en el gasto total de ANSES

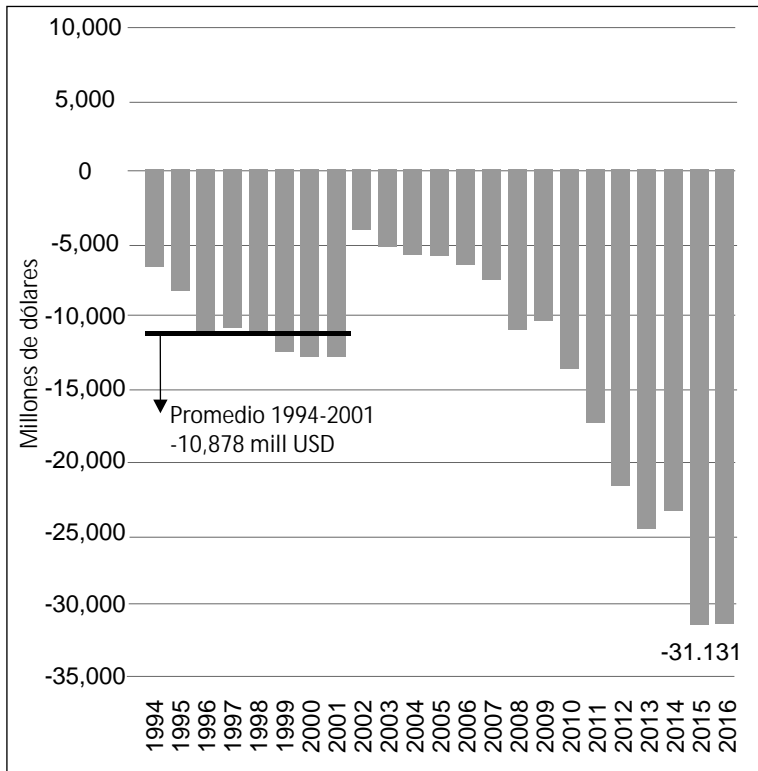


Las dinámicas temporales de gastos e ingresos también exponen tendencias preocupantes. Los ingresos de aportes y contribuciones prácticamente se han estabilizados en los últimos 5 años, mientras que los gastos exponen un crecimiento explosivo.

Otra forma interesante de observar la dinámica del déficit previsional contributivo resulta al expresarla en dólares, tal como se expone en el gráfico adjunto.

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Resultado financiamiento contributivo anual en millones de dólares



En este caso podemos identificar diferentes etapas a los fines del análisis:

- Etapa 1994-2001: en esta etapa se desarrolla el sistema de capitalización (reforma 1994) bajo el esquema de Convertibilidad. Se observa claramente que las proyecciones de convergencia financiera del sistema que se efectuaran a mediados de los 90s⁽³⁾ no fue-

(3) Ver: DURAN, VIVIANA "El sistema Previsional Argentino Perspectivas sobre su Financiamiento". CEPAL. Enero 1996.

ron acertadas. La evolución negativa de la informalidad que afectó los ingresos previsionales, determinó que se mantuviera un déficit anual promedio de 10.878 millones de dólares en este período.

- Etapa 2002-2007: en esta etapa continúa el régimen de capitalización, pero el déficit financiero se reduce drásticamente producto de la licuación en dólares como consecuencia de la fuerte devaluación del año 2002. No obstante, se mantiene la tendencia creciente.
- Etapa 2008-2016: en esta etapa asistimos a la re-estatización del régimen previsional y al fuertísimo proceso de incremento de prestaciones tanto en cantidad (inclusión) como en valores reales (movilidad y reparación histórica en el final del período). Al final del período 2015-2016 se registran niveles históricos de déficit financiero alcanzando más de 31.000 millones de dólares anuales.

Si acumulamos para todo el período 1994-2016 el déficit financiero en dólares presentado en la sección anterior, obtenemos un monto total de 304.761 millones de dólares.

¿Cómo se ha logrado financiar este déficit?

La respuesta se encuentra en los desvíos de fondos del sistema de coparticipación federal de impuestos con destino al sistema de seguridad social que se produjeran como resultado de los Pactos Fiscales y otros acuerdos federales. Este desvío de fondos constituye lo que se ha dado en llamar “laberinto de la coparticipación”.

Los aportes dentro de este laberinto son básicamente del Sector Público Nacional y las provincias (incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)).

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Las cuantificaciones de los aportes de cada jurisdicción muestran que las provincias y la CABA han aportado durante todo el periodo 192.265 millones de dólares, mientras que el Sector Público Nacional (sin ANSES) aportó 134.939 millones de dólares. Este es el tamaño de la puja federal desatada como consecuencia de la oculta verdadera situación financiera del sistema previsional argentino.

Sólo considerar el efecto de tamaño de detracción de fondos sobre la cantidad y calidad del gasto público de las provincias y la CABA, en términos de educación, salud y seguridad, puede dar la pauta de la importancia de la problemática aquí descripta.

Reflexiones finales

La cuantificación de la verdadera situación financiera del sistema previsional argentino es un aspecto crucial para entender la problemática fiscal que condiciona y condicionará en el futuro el desarrollo del país.

La dinámica explosiva del déficit financiero contributivo del sistema previsional y su efecto colateral sobre el desarrollo de las políticas públicas provinciales en educación, salud y seguridad, resulta un aspecto clave esbozado en este trabajo. No entender la raíz del problema fiscal en la situación previsional impide abordar el dilema de lograr sostenibilidad fiscal en el tiempo.

Resulta crucial considerar políticamente cuanto antes esta problemática, dado que las tendencias parecen incluso fortalecerse en el año 2017. Esto se concluye si consideramos tres factores principales:

- El gasto previsional de 2017 recibirá el impacto pleno del esquema de reparación histórica, lo que incrementará las erogaciones en aproximadamente 1,5% del PIB adicionales.

- El producido del blanqueo impositivo ya ha sido ingresado en su mayor parte en el año 2016.
- Los mecanismos de financiamiento previsional derivado del “laberinto de la coparticipación” tendrán un sendero decreciente producto de resoluciones judiciales de los últimos años.

Referencias

SCHULTHESS, W. – DEMARCO, G. “El sistema de jubilaciones y pensiones de Argentina a dos años de la reforma” octubre 1996. Publicado en “Estudios sobre el régimen de capitalización argentino”, SAFJP 1997.

SCHULTHESS, W. – DEMARCO, G. “La gestión financiera del régimen previsional argentino” 1997. Publicado en “Problemas normativos y financieros de la reforma de pensiones” Nro. 18, Asociación Internacional de la Seguridad Social.



¿QUIÉN PAGA EL COSTO DE LAS JUBILACIONES POR INSALUBRIDAD?

Por Marcelo Garriga

El jueves de la semana pasada al mediodía, saliendo de la Facultad, me encontré con la calle 47 entre 5 y 6 cortada por una manifestación. Marchaban frente al Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires (IPS) trabajadores vinculados al sector de la salud. Reclamaban por la implementación de dos Decretos sancionados por el Gobierno de Scioli a mediados del año pasado, que establecían: “Declarar la presencia de factores de riesgo psicosocial en la actividad desarrollada por el personal que presta servicios en los establecimientos asistenciales dependientes del Ministerio de Salud cuyas exposiciones representan un cuadro de agotamiento prematuro” (art. 1). Asimismo establecen que dicho personal “tendrá derecho a una jubilación ordinaria a los 50 años de edad y como mínimo 25 años de servicio” (art. 2). La normativa alcanza a enfermeros, camilleros, médicos, etc.

En el marco de la ley vigente (Decreto-ley N° 9650/80), el poder ejecutivo provincial puede establecer aquellas actividades que son “Insalubres” y que, por lo tanto, requieren de un régimen especial. El objetivo de esta norma es considerar en forma diferente a los trabajos que producto de su actividad pueden tener algún desgaste prematuro o riesgo sobre la salud. El caso típico en la legislación previsional nacional, es el de los mineros, cuya esperanza de vida es mucho más baja que el promedio de la población trabajadora. Si se jubilan a los 65 años como en el régimen general probablemente pocos podrán disfrutar de este beneficio.

El tratamiento especial a los trabajadores de la salud implica que en lugar de aportar 35 años al sistema previsional y jubilarse a los 60 años (además adoptar un régimen laboral de 36 horas en lugar de 48 horas) se van a jubilar 10 años antes y por tanto, van a aportar 10 años menos. Esto no importa desconocer la necesidad de mejorar las condiciones laborales en que dichos trabajadores realizan sus tareas.

Estas medidas se dan en un contexto en que los sistemas previsionales están en crisis en la mayoría de los países. El envejecimiento poblacional ha puesto en jaque el financiamiento de la salud y el sostenimiento de la previsión social. Los intentos de reforma de la edad jubilatoria en Francia, Italia y España han sido fuertemente resistidos. Por un lado, la población siente que tiene un derecho adquirido que no quiere perder, y por otro, los gobiernos se enfrentan con regímenes insostenibles.

La tasa de sostenimiento previsional (cantidad de trabajadores activos para sostener las jubilaciones de los pasivos) se deteriora rápidamente producto del envejecimiento poblacional y por regímenes previsionales “generosos” en el otorgamiento de beneficios.

La provincia de Buenos Aires no es ajena a esta situación. Si bien el IPS actualmente es superavitario muestra una tendencia al deterioro. El congelamiento de la planta de personal dispuesta por el gobierno, luego de un incremento del 50 % en los últimos 10 años, agrava la sostenibilidad del régimen a futuro (menor cantidad de activos).

La pregunta relevante, ante este cambio en la legislación que beneficia a los trabajadores de la salud, es ¿cuál es la razón que lleva a que esta actividad ahora se convierta en una actividad insalubre? ¿Ha habido un cambio tecnológico o en el contexto social que justifique esta medida? ¿Qué circunstancias se han modificado desde que los hospitales son administrados por la jurisdicción provincial? ¿Los empleados de la salud que tra-

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

bajan en hospitales privados están en una situación similar y requerirían también de un régimen especial? ¿Y los que realizan su labor en establecimientos asistenciales que aún permanecen en la órbita nacional?

Estimaciones preliminares del costo de esta medida (el valor actual de anticipar 10 años la jubilación y disfrutar 10 años más de beneficios) es del orden del millón de pesos. Quién se hará cargo de ese costo? Como afectará al resto de los jubilados que están actualmente dentro del IPS? Después de todo, el IPS es una caja que administra el esfuerzo de todos los trabajadores públicos de la provincia y de los docentes de escuelas privadas. Los mayores beneficios previsionales que logre un sector, será un costo para el resto de los aportantes.

También sería interesante saber qué opinión tienen sobre esta medida los médicos, enfermeros, camilleros recién jubilados que aportaron durante 35 años y se jubilaron a los 60 años, frente a otros compañeros que podrán, a partir de esta reforma, hacerlo en condiciones mucho más favorables. ¿Quién defiende sus intereses?

Un médico a los 50 años, ¿no está en su máxima capacidad profesional dada su experiencia y aprendizaje obtenido?

Puede el sistema previsional sostenerse financieramente con 25 años de aportes y 50 años de edad cuando la esperanza de vida en argentina es de 75 años? Es decir, la cantidad de años de aportes como activo va a ser igual a la cantidad de años de beneficios como pasivo.

La sociedad Argentina está en una encrucijada: demanda al estado un nivel de gasto público insostenible en el tiempo y no parece estar dispuesta a pagar los impuestos, ya excesivamente altos, para financiarlo.



EL INCIDENTE DEL SUBMARINO ARA SAN JUAN Y EL GASTO EN DEFENSA

Por el Equipo del Blog

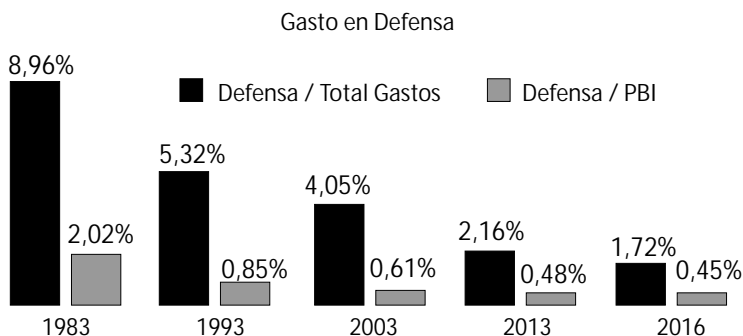
La lamentable desaparición e intensa búsqueda del ARA San Juan, que tiene angustiada a la sociedad argentina, ha puesto sobre la mesa de debate la política de Defensa Nacional. ¿Son necesarias las Fuerzas Armadas?, ¿Cuál debería ser su rol?, ¿Cuántos recursos presupuestarios asignarles? y otras preguntas más que no tienen una respuesta sencilla. Tampoco se plantea en esta nota dar una respuesta a las mismas sino aportar algunos elementos para el análisis.

La economía brinda instrumentos para tratar de entender el tema. La defensa nacional es, tal vez, uno de los pocos ejemplos que se reconocen como bien público puro, donde el estado tiene un rol esencial en su provisión.

Ahora bien, cuánto es el nivel óptimo de asignación de recursos en defensa va a depender de, entre otros factores, las preferencias de la sociedad. Ésta, a través de sus representantes en el Poder Ejecutivo y el Congreso, ha tomado algunas decisiones en el plano presupuestario que quizás permita encontrar algunas respuestas a estos interrogantes.

En Argentina el gasto en defensa en el año 2016 representa menos del 2% del gasto total realizado por la administración central. En términos de Producto interno bruto (PIB) alcanza el 0,5% aproximadamente. Puede observarse en el gráfico un continuo descenso desde el comienzo de la democracia.

En 1983 el gasto en defensa era de aproximadamente 2 puntos del PIB y representaba cerca del 9% del gasto total realizado por la administración (durante el gobierno militar llegó a un pico de 3,5 del PIB).



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda.

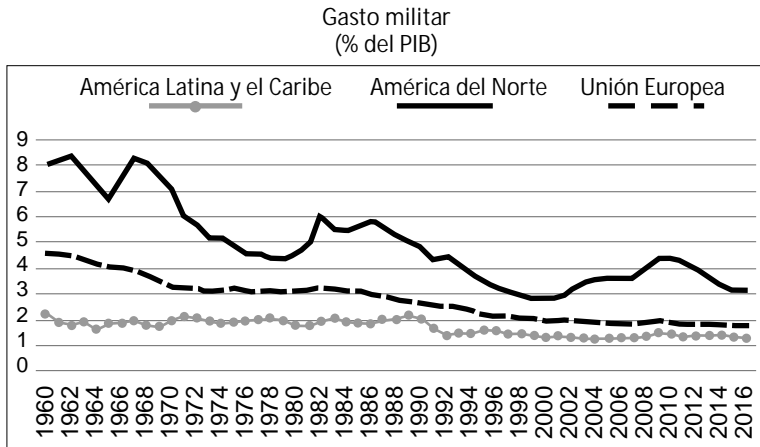
También es relevante destacar la importancia que adquieren a lo largo de los años los gastos en personal en relación al resto de las erogaciones vinculadas al mantenimiento y las inversiones. En el año 1983 la participación de los gastos en personal ascendían a menos del 40% del total en tanto en 2016 alcanzan al 80%.



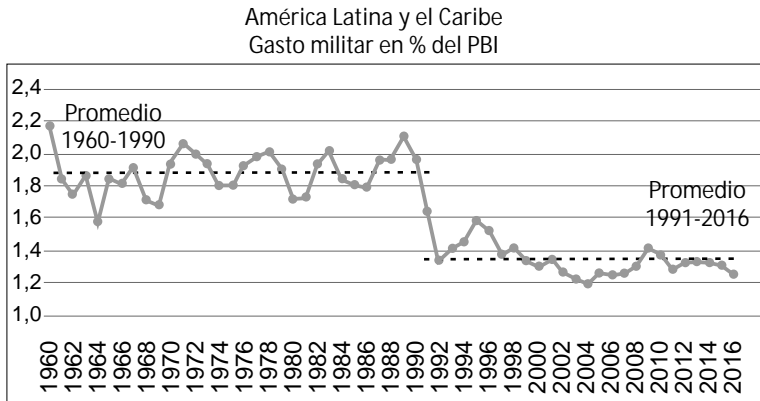
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda.

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

En la actualidad América Latina y el Caribe es la región cuyo gasto militar presenta menor peso en el PIB, aproximadamente 1,3%. Sin embargo es casi el triple que en Argentina, relativamente cercano al gasto de la Unión Europea (1,5%) y muy alejado al 3,1% de América del Norte. Esto ocurre en un contexto internacional de reducción general de los gastos en defensa como se observa en las tendencias descendentes del gráfico.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Los principales países que participan de la búsqueda del ARA San Juan presentan un gasto militar promedio respecto del PIB del 2,6% (Brasil, Federación Rusa, Estados Unidos, Reino Unido, Noruega, entre otros). En caso de excluir a Brasil, el promedio asciende a cerca del 3%. El gasto más alto se observa en la Federación Rusa el cual representa 5,4% del PBI para el año 2016. Cabe señalar que en estos países más avanzados muchas veces el gasto en defensa está vinculado al desarrollo de la ciencia y la tecnología, que luego permiten realizar desarrollos en otros campos.

En resumen, se observa que Argentina no sólo presenta un bajo gasto en defensa sino que también la composición del mismo corresponde principalmente a remuneraciones, dejando escaso margen para el gasto en capital (inversiones). Tal comportamiento se acentúa en los últimos 35 años con el advenimiento de la democracia.

Como reflexión, es necesario valerse de conceptos propios de las finanzas públicas. Los políticos que la sociedad elige, en teoría, representan las preferencias de la mayoría de la población. Si estos son benevolentes, toman decisiones que buscan maximizar el bienestar general de la población. La elaboración del presupuesto se condice con tal situación, es decir, con las preferencias que llevan a la elección de un político (o partido).

La falta de inversión en mantenimiento no debería sorprender, es una elección de la sociedad (dada la desafortunada historia de los gobiernos militares en el país, la sociedad no presenta una elevada preferencia hacia dicho gasto). Por ende, las restricciones que imperan en la elaboración del presupuesto cobran mayor relevancia ante la ocurrencia de un hecho fortuito (no tan fortuito si se observa la asignación de recursos).

CAPÍTULO III. SOBRE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Ante la escasez de fondos, la sociedad debe plantearse si la actual estructura de gastos es la que efectivamente representa sus preferencias. Lo que no debería sorprender son los resultados de estas políticas.



CAPÍTULO IV

RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES



¿CUÁNDO SE JODIÓ LA PARTICIPACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL?

Por Alberto Porto

La coparticipación federal de impuestos, como ocurre una y otra vez a lo largo del tiempo, está hoy en el centro del debate. Uno de los temas de actualidad es la evolución de la participación de la provincia de Buenos Aires en el total de fondos destinados al conjunto de provincias, que ha sido puesto sobre la mesa en vista de la delicada situación financiera de la provincia.

La participación de Buenos Aires fue algo más del 30% hasta la ley 20221/73 que, al unificar los distintos regímenes vigentes hasta 1972, la estableció en el 28,25%. Este porcentaje resultaba de un método claro, explicitado en la propia ley. La reforma tributaria de 1980 (principalmente, la pre-coparticipación para financiar sin límites los pagos de jubilaciones y pensiones) produjo una caída notable de la suma total correspondiente a las provincias que surgía de la ley 20221/73, sin modificar la distribución entre las provincias⁽¹⁾. Como en economía no existen los milagros, lo que se quitó a las provincias por el mecanismo anterior se tuvo que compensar con Aportes del Tesoro Nacional (ATN). El impacto sobre las finanzas provinciales de esa medida fue tal que los ATN llegaron a representar, para el conjunto de provincias, más del doble del monto total que les correspondía por coparticipación⁽²⁾. La sustitución

(1) Inicialmente la cobertura de los gastos de seguridad social se limitaba al sistema nacional. Para paliar en parte los perjuicios ocasionados a las provincias se agregaron los gastos similares realizados por estas jurisdicciones.

(2) No existían límites para los ATN. Para limitar el margen de discrecionalidad en la Ley 23548 se los limitó al 1% del total de recursos coparticipables.

parcial de la coparticipación por los ATN tuvo efectos notables sobre la distribución entre las provincias ya que, en tanto la distribución de la coparticipación estaba fijada por ley, la de los ATN fue discrecional y perjudicó a la provincia de Buenos Aires, que recibió el 26,8% en concepto de coparticipación federal en 1983 y 1984 (establecido por Ley) y sólo el 15,5% y 12,4%, respectivamente de ATN. El porcentaje total sumando coparticipación y ATN rondó el 18%⁽³⁾. Una conclusión es que el deterioro de la participación de Buenos Aires fue anterior al gobierno democrático que asumió en diciembre de 1983.

Como el 31 de diciembre de 1984 vencía la vigencia de la Ley 20.221, a lo largo del año se realizaron varias reuniones para la elaboración de propuestas. Una de ellas fue impulsada por los gobernadores del Partido Justicialista que se reunieron el 14 de enero en San Miguel de Tucumán que fijaba para Buenos Aires el 17,5% de participación. Entre abril y junio de 1984 culminaron estudios que venían realizando los gobernadores de todas las provincias para presentar una propuesta de distribución. No hubo unanimidad; el grupo mayoritario (17 provincias) elaboró el denominado Dictamen I que otorgaba a la provincia de Buenos Aires el 22,42%; en el otro grupo, integrado por representantes de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza (Dictamen II) la provincia de Buenos Aires tenía una asignación del 28,69%.

Ante la falta de acuerdo, el 13 de marzo de 1986, se firmó el "Convenio Financiero Transitorio de distribución de recursos federales a las Provincias", que tuvo vigencia hasta 1987. El Convenio fue entre el gobierno nacional y la totalidad de los gobernadores⁽⁴⁾. La mayoría de ellos per-

(3) En la coparticipación se incluye el aporte para seguridad social de las Provincias mencionado en la nota 1.

(4) En el texto del Convenio se expresa que "se reúnen, el Sr Presidente de la Nación Argentina... y los señores goberna- (*continúa en la página siguiente*).

CAPÍTULO IV. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

tenecía a partidos distintos al radical. El Convenio de 1986 fue firmado por la provincia de Buenos Aires con reservas: “La provincia de Buenos Aires formula expresa reserva con respecto al prorrateador fijado (del 17,5%) en virtud de resultar significativamente inferior al que le correspondía por la Ley 20221/73 (28,25 por ciento) y al que surge del proyecto de Ley de coparticipación elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional (23,9 por ciento). El convenio lo suscribió “en virtud de la transitoriedad... y lo prescripto en el artículo noveno del presente”. Este artículo establecía que el Acuerdo “no sienta precedente para el análisis posterior de un régimen de distribución secundaria de fondos coparticipables”.

En el camino, el Gobierno Nacional dio pasos concretos para remediar, total o parcialmente, la situación. El 2 de abril de 1986 envió un proyecto de Ley de coparticipación al Congreso por el que se otorgaba a la provincia de Buenos Aires el 23,9%. En varios documentos elaborados en la Secretaría de Hacienda de la Nación, para servir de base para el diseño y evaluación de la política fiscal nacional, se contemplaba la situación de la provincia de Buenos Aires reconociendo que “La sanción de un régimen de coparticipación federal de impuestos es una pieza clave no solo para la normalización financiera entre los niveles de gobierno nacional y provinciales, sino también para salvar en parte las desigualdades que la caótica situación descrita generó” (en el Mensaje de la Ley de Presupuesto de 1987). El proyecto no fue tratado.

En enero de 1988 se sancionó la ley 23.548 que reconoció a Buenos Aires el 22,8% de participación. Desde entonces, salvo modificaciones

(4) *(Continuación de la página anterior)* dores..., para acordar el siguiente sistema financiero transitorio de distribución de recursos federales a las Provincias, hasta tanto el Congreso de la Nación sancione una ley de coparticipación federal de impuestos...”.

parciales en las que recuperó algún punto por el que pagaría muy caro con posterioridad (Fondo del Conurbano), la tendencia ha sido decreciente llegando a un porcentaje similar al de 1983.

La provincia de Buenos Aires es una clara perdedora en el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos desde hace mucho tiempo, hecho del que no caben dudas y que el autor de esta nota documentó en estudios realizados con el Dr. Nuñez Miñana y en su libro *Federalismo Fiscal. El caso argentino* (Ed. del Instituto T. Di Tella, Buenos Aires, 1990). La década anterior mostró al gobierno provincial alejado del problema ya que no se planteó defender los intereses de la población de Buenos Aires. En estos momentos la Provincia ha fijado una clara posición para recuperar participación, y corregir un mal de vieja data que deteriora la provisión de los servicios a su cargo.



DESDE 1997, EL ACTUAL RÉGIMEN DE COPARTICIPACIÓN ES INCONSTITUCIONAL; PROBEMOS OTRO

Por Jorge M. Streb

El régimen de la ley 23.548/88 es un “régimen transitorio de distribución entre la Nación y las provincias” cuyo artículo 15 especifica: “La presente ley regirá desde el 1 de enero de 1988 hasta el 31 de diciembre de 1989. Su vigencia se prorrogará automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo del presente.” Esto es lo que ha venido sucediendo desde entonces.

La CN estipula en la disposición transitoria sexta que “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” y se garantiza que “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.”

En el lapso entre 1994 y 1996, los *porcentajes fijos* de la ley 23.548/88 implicaban *valores nominales* más o menos constantes. Si uno deja pasar dos décadas, en cambio, un sistema de coeficientes fijos se vuelve un paseo aleatorio que va a la deriva. Si los *porcentajes* fijados por el régimen de coparticipación fueran un status quo válido, veinte años no es nada: matemáticamente, es imposible que un mayor porcentaje de coparticipación para la provincia de Buenos Aires no implique un menor porcentaje para todo el resto. Pero la CN dice otra cosa: dice que no

habrá cambios *hasta* que no se sancione la nueva ley, que debe sancionarse antes de fines de 1996. La consecuencia de los plazos perentorios de la disposición transitoria sexta de la CN es que los coeficientes fijos se volvieron inconstitucionales en 1997.

El artículo 75, inciso 2, da las características de la nueva ley: “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 régimen existente no cumple ninguno de estos requisitos constitucionales. En primer lugar, no se basa en *criterios objetivos de reparto* sino en un accidente histórico. Alberto Porto (2017) explica que los coeficientes surgen de los montos que recibieron las provincias a principios de los 80 por decisión del gobierno de facto. Estos montos estaban básicamente determinados por los criterios objetivos del régimen de coparticipación de 1973 (ley 20.221/73) hasta 1980, cuando se modificó y se empezaron a detraer recursos vía una pre-coparticipación. En compensación, tomaron gran preponderancia los Aportes del Tesoro Nacional (ATN), que llegaron a representar para el conjunto de provincias alrededor del doble de los que les correspondía por coparticipación pero eran totalmente discrecionales. Esta distribución de recursos que perjudicó notablemente a la provincia de Buenos Aires se mantuvo en los albores de la democracia por la resistencia de las provincias beneficiadas (ver también Porto 2003). La ley de coparticipación de 1988 congeló estos montos en términos de los coeficientes fijos que muestra la columna (1) del cuadro. Los parches para subsanar esta anomalía agravaron el problema, ya que como muestra la columna (2) la provincia recibió todavía

CAPÍTULO IV. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

menos que eso en la distribución bruta de impuestos de 2016.

En segundo lugar, el régimen de coparticipación actual no cumple con el requisito de ser *equitativo y solidario*, como muestra Carlos Gervasoni (2010). El único patrón discernible es una fuerte relación con el recíproco de la población: las provincias menos pobladas, que incluyen algunas de las provincias más ricas del país, reciben más fondos que las provincias grandes.

Un criterio simple es dar a cada provincia los mismos recursos por habitante, sin importar su aporte, como muestra la columna (3). Este régimen es *solidario* ya que cada provincia contribuye de acuerdo a su riqueza. Por caso, si hay dos provincias de igual tamaño, una rica que aporta recursos tributarios por 8000 pesos y otra pobre que aporta 2000, ambas recibirían 5000 pesos por habitante⁽¹⁾. Este régimen es *equitativo* ya que apunta a proveer los mismos bienes públicos en todo el territorio nacional⁽²⁾. Este principio se podría ajustar en el margen por diferencias en los costos de provisión de bienes públicos, siempre

- (1) Si las rentas de recursos naturales de una provincia aportan al fisco nacional en la misma proporción que otros ingresos, no hace falta tomarlas en cuenta en la fórmula de distribución de fondos coparticipados; si no, hay que detraer una parte de lo que recibe de coparticipación.
- (2) La ley de coparticipación 20.221/73 seguía criterios objetivos de reparto: 65% por población, 25% por brecha de desarrollo y 10% por densidad de población. A diferencia de los 70, hoy la provincia de Buenos Aires no es más avanzada ya que su ingreso per cápita está por debajo del promedio nacional (Walter Cont, Alberto Porto y Pedro Juarros 2017), por lo que este régimen colapsaría en una fórmula donde 90% de los recursos se distribuyen en proporción a la población. Además, no tiene lógica incluir brecha de desarrollo por dos razones: (1) si las provincias pueden brindar los mismos bienes públicos, las brechas dependen del desempeño del mismo gobierno provincial; (2) la pobreza y exclusión es tratada por programas nacionales, lo que focaliza los recursos en las zonas más carenciadas.

que se encuentre un indicador exógeno que no es manipulable por los gobernadores. Como señala Robert Verbruggen (2017) para Estados Unidos, este ajuste puede implicar menos fondos nominales para distritos donde el costo de vida es más bajo ⁽³⁾.

Recursos per cápita por actual ley de coparticipación

Distrito	% ley 23.548/88 (1)	% en 2016 (2)	% población (3)	% per cápita (4)=(2)/(3)
Buenos Aires	21,7	18,9	42,0	45
Catamarca	2,7	2,6	1,0	267
Chaco	4,9	5,0	2,8	176
Chubut	1,6	1,6	1,4	118
Córdoba	8,8	9,7	8,9	109
Corrientes	3,7	3,8	2,7	142
Entre Ríos	4,8	4,8	3,3	145
Formosa	3,6	3,6	1,4	252
Jujuy	2,8	2,8	1,8	156
La Pampa	1,9	1,8	0,9	212
La Rioja	2,0	2,0	0,9	225
Mendoza	4,1	4,1	4,7	88
Misiones	3,3	3,4	3,0	115
Neuquén	1,7	1,8	1,5	121
Río Negro	2,5	2,5	1,7	146
Salta	3,8	3,9	3,3	120
San Juan	3,3	3,3	1,8	180
San Luis	2,3	2,5	1,2	219

Continúa

(3) La distribución del 10% de fondos entre las provincias con baja densidad poblacional en el régimen de 1973 es extremadamente inequitativo ya que puede beneficiar a provincias ricas con una población reducida y que ni siquiera está dispersa sino concentrada en una sola ciudad.

CAPÍTULO IV. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

Recursos per cápita por actual ley de coparticipación

Continuación

Distrito	% ley 23.548/88 (1)	% en 2016 (2)	% población (3)	% per cápita (4)=(2)/(3)
Santa Cruz	1,6	1,6	0,7	214
Santa Fe	8,8	10,0	8,6	117
Santiago del Estero	4,1	4,1	2,3	175
Tierra del Fuego	1,2	1,3	0,3	367
Tucumán	4,7	4,7	3,9	121
Total	100	100	100	100

Fuente: Comisión Federal de Impuestos (índices de distribución de vigencia estable de ley 23.548/88 y distribución bruta de impuestos en 2016) e INDEC (Censo Población 2010). La Ciudad Autónoma de Buenos Aires se determina por separado.

Visto a la luz del criterio redistributivo de la columna (3) donde todas las provincias reciben lo mismo, no importa cuánto aportan, la inequidad actual salta a la vista. La columna (4) muestra que en 2016 siete provincias recibieron el doble o más del promedio nacional. En el otro extremo, la provincia de Buenos Aires recibió menos de la mitad y Mendoza también está por debajo del promedio.

El régimen de coparticipación actual ha tenido consecuencias sociales terribles para la provincia de Buenos Aires, con carencias de todo tipo en infraestructura, salud, educación y seguridad pública. Como contracara, seis de las siete provincias donde Gervasoni (2010) muestra que la democracia es menos competitiva (Catamarca, Formosa, La Pampa, La Rioja, San Luis y Santa Cruz) son seis de las siete que reciben más coparticipación (Tierra del Fuego no está incluida en su estudio). Gervasoni

muestra que los recursos de coparticipación les dieron a estos gobernadores un poder económico aplastante frente al sector privado. Esto les permitió crear empleo público para cimentar su propio apoyo político y castigar financieramente a los opositores, logrando mayorías abrumadoras en el poder legislativo que permitieron remover los límites a la reelección. Esto también ha abierto el camino para controlar la justicia y acabar con la prensa independiente. Rebecca Bill Chavez (2004) documenta como en San Luis los Rodríguez Saá eliminaron los jueces que no les eran adictos y terminaron con los medios de prensa independientes, a diferencia de Mendoza donde la justicia y la prensa actúan como mecanismos que ayudan a los ciudadanos a controlar al poder político.

Antonio María Hernández (2017) analiza como en 2015, a raíz de los reclamos de las provincias de Córdoba, San Luis y Santa Fe, la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de los descuentos de recursos de coparticipación hechos en virtud de la ley 26.078/06. La provincia de Buenos Aires reclamó en 2016 ante la Corte Suprema de la Nación por la recuperación del Fondo del Conurbano ⁽⁴⁾. Como el Fondo del Conurbano se creó para paliar las deficiencias del régimen de coparticipación, es solo un parche a un régimen perverso. Si el Poder Ejecutivo Nacional y los otros Gobernadores, junto con el Congreso Nacional, siguen al margen de la Constitución, la provincia de Buenos Aires debiera reclamar por todo medio legítimo un régimen de coparticipación objetivamente

(4) Está en discusión la distribución de 10% del Impuesto a las Ganancias, destinada por una ley de 1992 a la provincia de Buenos Aires hasta que una modificación en 1996 le impuso un tope de 650 millones de pesos, La Provincia reclama por la inconstitucionalidad de esta modificación a la coparticipación y que se la incluya en el Fondo de Infraestructura Social que distribuye otro 4% del impuesto a las ganancias. Ver Marcelo Veneranda (2016) y Dolores Olveira (2017).

CAPÍTULO IV. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

equitativo y solidario. Si no, como en los últimos veinte años, los derechos de sus ciudadanos seguirán siendo pisoteados.

(*) Esta nota surgió a raíz de mi participación en el panel sobre la economía política de las reformas en gasto, recursos, transferencias y coparticipación del 20° Seminario de Federalismo Fiscal organizado por la Universidad Nacional de La Plata realizado el 21 de junio de 2017.

Agradezco profundamente los comentarios de Gustavo Chirio, Roque Fernández, Carlos Gervasoni, Antonio María Hernández, Alberto Porto y Mario Teijeiro. Estos puntos de vista son puramente personales.

Referencias

Chavez, Rebecca Bill, *The rule of law in nascent democracies. Judicial politics in Argentina*, Stanford, Stanford University Press, 2004.

Cont, Walter, Alberto Porto y Pedro Juarros, "Regional income redistribution and risk-sharing: lessons from Argentina", *Journal of Applied Economics*, a publicar en noviembre de 2017.

Gervasoni, Carlos, "A rentier theory of subnational regimes. Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces", *World Politics* 62: 302-40, abril 2010.

Hernández, Antonio María, "Los fallos de la CSJN sobre los reclamos provinciales de San Luis, Santa Fe y Córdoba por detracciones a la masa coparticipable y la confirmación de una jurisprudencia federalista", en Marcelo Garriga y Walter Rosales, editores, *La relación fiscal*

Nación-Provincias. Lo que se discute, lo que falta discutir, La Plata, Universidad Nacional de la Plata, 2017.

Olveria, Dolores, "Vidal apura a las provincias para resolver el Fondo para el conurbano", *El Cronista*, 27 de junio de 2017. Disponible en: <https://www.cronista.com/economiapolitica/Vidal-apura-a-las-provincias-para-resolver-el-Fondo-para-el-conurbano-20170627-0020.html>.

Porto, Alberto, "Etapas de la coparticipación federal de impuestos", Universidad Nacional de La Plata, mayo 2003.

Porto, Alberto, "¿Cuándo se jodió la participación de la provincia de Buenos Aires en la coparticipación federal?", Universidad Nacional de La Plata, 27 de junio de 2017.

Disponible en:

<http://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2017/06/27/cuando-se-jodio-la-participacion-de-la-provincia-de-buenos-aires-en-la-coparticipacion-federal/>.

Veneranda, Marcelo, "María Eugenia Vidal presenta una demanda ante la Corte Suprema por el Fondo del Conurbano", *La Nación*, 1 de agosto de 2016.

Disponible en:

<http://www.lanacion.com.ar/1923735-maria-eugenia-vidal-presenta-una-demanda-ante-la-corte-suprema-por-el-fondo-del-conurbano>.

VerBruggen, Robert, "Do poor states need (more) federal welfare", *National Review*, 10 julio 2017.

Disponible en:

<http://www.nationalreview.com/article/449315/state-governments-federal-welfare>.

DISTRIBUCIÓN SECUNDARIA DE LAS TRANSFERENCIAS NACIONALES A PROVINCIAS. EQUILIBRIO POLÍTICO-ECONÓMICO

Por Alberto Porto

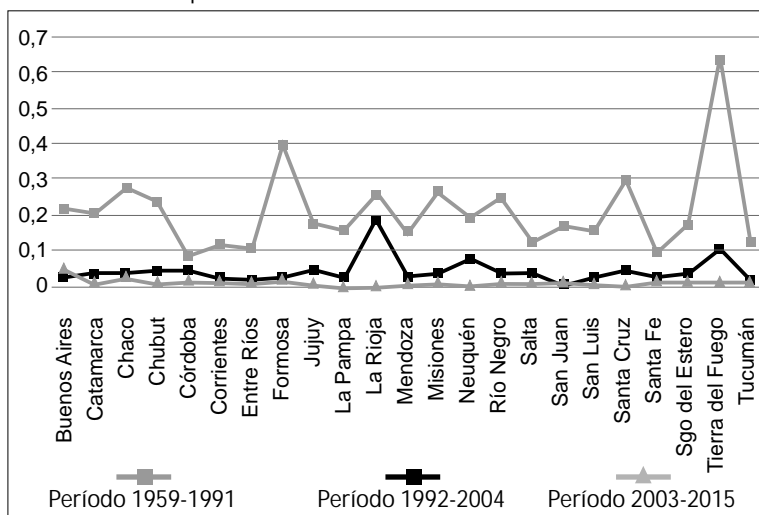
En el régimen argentino de transferencias hay dos tipos de conflictos relacionados con las transferencias. Por un lado, el reparto del total de los recursos entre la Nación y el conjunto de gobiernos provinciales (distribución primaria) y, por otro lado, la distribución de la parte provincial entre las provincias (distribución secundaria). Esta nota estudia la evolución de la distribución entre las provincias argentinas a lo largo de más de medio siglo. La evolución, inicialmente sujeta a turbulencias que modificaron significativamente la participación de cada provincia, finaliza en los últimos años con una gran estabilidad. Esta estabilidad esconde fallas, algunas reconocidas y otras omitidas en los análisis, que representan un equilibrio político-económico difícil de modificar.

La distribución secundaria siguió la evolución que se muestra en el gráfico de la página siguiente que revela una gran variabilidad en 1959-1991. Por ejemplo, el coeficiente de variación de la participación relativa de Buenos Aires fue del 22%, en Santiago del Estero del 18%; en Río Negro del 25% y similarmente en las otras Provincias.

Entre 1959 y 1991 hubo importantes redistribuciones entre Provincias. En el segundo período, 1992-2004 hay una notable estabilidad de las participaciones relativas. La estabilidad es mayor aun en 2003-2015 en el que sólo aumenta en la Provincia de Buenos Aires, cuyo coeficiente de

variación pasa del 3% en 1992-2004 al 5% en 2003-2015; en todas las demás provincias la variación disminuye con excepción de San Juan (aumenta del 1% al 2%) y Tucumán (sin cambios). El gráfico permite observar claramente este fenómeno de paso de la inestabilidad a la estabilidad. La distribución secundaria adolece de distintas fallas pero a lo largo del tiempo ha logrado estabilizarse revelando que se trata de un equilibrio político-económico difícil de modificar. Ese equilibrio tiene una provincia perdedora (Buenos Aires), que es la que sigue mostrando la mayor variabilidad debido a que resigna año a año recursos fiscales (vía el fondo del conurbano en los últimos años) en favor del resto de las provincias. Las fallas de la distribución secundaria son varias; entre las más importantes están la falta de conexión con la capacidad y necesidad fiscal de las provincias, y provocar reordenamientos (re-ranking) de las provincias. El reordenamiento hace que provincias que estaban entre las de menores recursos propios per cápita pasen después de las

Coefficiente de variación de la participación relativa de cada provincia en la distribución secundaria.



CAPÍTULO IV. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

transferencias a exhibir los valores más altos de recursos totales. El reordenamiento disminuye el potencial igualador de las transferencias y viola la equidad vertical.

¿Será posible modificar esta situación y diseñar un nuevo régimen de transferencias como manda la Constitución Nacional de 1994? Dejo la respuesta a Vaillancourt y Bird (1995) y Dixit (2002):

“Economists may be frustrated when those in power seem not to listen to their good and well-founded advice. Politicians succeed, however, by listening to those who matter with respect to keeping them in power, a group unlikely to include many academic economists. Even in established federal democracies, the level and structure of transfers can often be best understood as the outcome of prolonged political negotiation between contending (and in some sense equally 'sovereign') governments...” (Vaillancourt y Bird, p.19);

“To succeed, any change must operate through the political process and change the politico-economic equilibrium. Opportunities to do so arise infrequently, usually only if the current condition is generally perceived to be one of crisis. Also, our conceptual understanding and interpretation of empirical observations is incomplete and controversial; therefore any recommendations must be tentative and cautious” (Dixit, 2002, p. 727).

Esta nota se basa en la Conferencia Inaugural de la 49° Jornada Internacional de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba, 2016 y de la ponencia en el 19° Seminario de Federalismo Fiscal, Universidad Nacional de La Plata, 2016, a las que me remito para detalles.

REFERENCIAS

- Vaillancourt F. and R.M.Bird (2005): "Expenditure-based equalization transfers", *International Tax Program*, University of Toronto, ITP Paper 512
- Dixit, A (2002): "Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review", *The Journal of Human Resources*, Vol. 37, No 4, pp.696-727.

EL DEBATE DE LOS FONDOS A COPARTICIPAR

Por Horacio Piffano

El día 14 de febrero pasado pudimos leer dos artículos periodísticos que no coinciden respecto al problema de la coherencia de políticas públicas del actual gobierno, en particular dentro del gabinete nacional. Uno corresponde al diario Clarín, donde Alcadío Oña plantea tal incoherencia. Por el contrario, lo publicado el mismo día por el diario La Nación a cargo de Jaime Rosemberg, da cuenta de una propuesta que estaría intentando formular Rogelio Frigerio (Ministro del Interior) y Nicolás Dujovne (Ministro de Hacienda) con el intento de reformular la ley de Coparticipación Nación-Provincias para fines del corriente año.

Por cierto que el intento que llevarían a cabo Frigerio y Dujovne, contrasta con una actitud mantenida, en general, por muchos años por Gobernadores y/o gobernantes, sobre la distribución de fondos y cualquier otra decisión de cambio del régimen, no entendiendo otras razones que sus propias intenciones políticas, las que parecieran estar muchas veces bastante lejos de la "racionalidad económica".

La actitud de los gobernantes en general de optimizar su propia función de bienestar y no necesariamente la función de bienestar de sus ciudadanos, es ya bastante conocida en la literatura económica y profundamente tratada en las Finanzas Públicas. En efecto, si bien la importancia de las ciencias políticas operando conjuntamente con las ciencias financieras y la economía en general, con otras disciplinas como las ciencias jurídicas, la contabilidad pública y las ciencias sociales en general, tuvieron su auge en la etapa de la "escuela italiana", con posterioridad, ese

enfoque fue reemplazo mundialmente por la nueva “escuela anglosajona” o el enfoque del Welfare Economics. Luego fue sustituida por la escuela del Public Choice, la que en cabeza de James Buchanan recuperó enfoques de la escuela italiana.

La nueva escuela del Public Choice destaca la idea del accionar de los gobernantes en sus “intereses políticos” y no necesariamente en la “racionalidad social”, a la manera que fuera advertido inicialmente por Weingast, B., Shepsle, K. y Johnsen, C. (1981)⁽¹⁾. En su trabajo, demuestran que la predominancia de los intereses políticos y no racionales son los que finalmente triunfan. La última expresión de las Conclusiones indica: *“Our principal conclusion is that since political institutions fundamentally alter the perceptions and incidence of benefits and costs, they systematically bias project choices away from the efficient outcome. In the context of distributive politics, this was shown to imply larger projects and programs than are economically warranted.”* Es decir, hay una diferencia importante entre la noción de “beneficios y costos sociales” y “beneficios y costos políticos”.

En un documento bastante reciente de Alberto Porto⁽²⁾, se transcriben

(1) 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, 4. Ver en:

<http://sobelrs.people.cofc.edu/Readings/2A-5.%20Weingast%20-%20Political%20Economy%20of%20Benefits%20and%20Costs.pdf>

(2) Vaillancourt y Bird (2005): “Expenditure-based equalization transfers”, *International Tax Program*, University of Toronto, ITP Paper 512, y de Dixit, A (2002): “Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review”, *The Journal of Human Resources*, Vol. 37, No 4, pp.696-727. Ver en: <http://www.blogeconsp.econo.unlp.edu.ar/wp/2016/11/30/distribucion-secundaria-de-las-transferencias-nacionales-a-provincias-equilibrio-politico-economico/>

CAPÍTULO IV. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

opiniones más recientes de Dixit, A (2002) y de Vaillancourt y Bird (2005), con comentarios en el mismo sentido.

La temática planteada motivó la publicación de numerosos trabajos en la década de los 80 y 90, donde se trata el tema de la coparticipación y se plantea cierta “racionalidad” en el diseño del acuerdo de coparticipación. Lo que se extrae de esa literatura, es precisamente un conjunto de propuestas para un nuevo “Acuerdo Fiscal y Financiero Federal”, que respondería a la intención que perseguirían Frigerio y Dujovne.

La base del supuesto acuerdo

En la nota de Rosemberg, se destacan las características del aparente acuerdo. La discusión por la coparticipación, según el Gobierno, quiere que las “capacidades” de recaudación de cada provincia sean tomadas en cuenta tanto como sus “necesidades de gasto” indispensable para obtener de esa ecuación el reparto del dinero coparticipable. Lo previo, por lo tanto, anticipa “racionalidad” y no “viveza criolla” en el comportamiento político de los gobernadores.

La base para un nuevo reparto de fondos saldría o se alejaría del esquema actual de los “coeficientes fijos” que planteara desde 1988 la Ley 23.548. Es decir, a partir de 1997 en adelante violando la Constitución de 1994, pues la Cláusula Transitoria Sexta exigió una nueva ley al 31/12/1996.

Según el nuevo régimen, los nuevos números podrían ser modificables “periódicamente”, según las necesidades de cada provincia y sus mejoras en la recaudación de impuestos y control del gasto.

El sistema propuesto se basa en un estimativo de lo “que cada jurisdicción necesita gastar para propender a la igualación en la calidad de los

servicios ofrecidos y en los niveles de desarrollo". Tal cual figura como uno de los objetivos en la Constitución (artículo 75, inc. 2).

El otro punto a tener en cuenta es "lo que cada una de las provincias debiera recaudar de recursos propios realizando, todas, el "mismo esfuerzo fiscal" (en función de sus bases tributarias)". La diferencia entre los estándares de recursos y de los gastos determinaría la cifra a percibir por cada provincia.

En el Gobierno aclararon que "las decisiones de gasto y política tributaria local siguen estando no obstante en poder de cada jurisdicción", como para aventar sospechas de intervencionismo en las cuentas provinciales.

En relación con las propuestas anteriores, que se discutieron durante el gobierno de Carlos Menem, según la nota periodística señalada, el actual Gobierno cree que todos los intentos fracasaron "porque cada jurisdicción pensó en sus beneficios y no se trabajó en una propuesta de consenso".

Además de la coparticipación, el Gobierno prevé dar el debate por una reforma tributaria y modificaciones sustanciales de la actual ley de responsabilidad fiscal, en las que también se pide "esfuerzo".

"Queremos cerrar una propuesta técnica hacia fin de año y, si se puede, firmar un nuevo acuerdo pasado el ruido que siempre generan las elecciones", afirmó a LA NACIÓN el subsecretario de Relaciones con las Provincias, Paulino Caballero.

Sin embargo, los gobernadores interpretan que no será una tarea fácil. Se anticipa que habrá quejas de los gobernadores peronistas con respecto a los reclamos por los \$ 25.000 millones girados a la provincia de Buenos Aires, y viejas deudas, como la que reclama Santa Fe en con-

CAPÍTULO IV. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

cepto de fondos indebidamente retenidos por la Anses, un reclamo respaldado por la Corte Suprema. "Es bueno que se nos convoque para discutir en serio y construir consensos en torno a la coparticipación. Sobre esto, también los Gobernadores esperan que el Gobierno (Nacional) cumpla con los fallos judiciales", afirmó el ministro de Hacienda de Santa Fe, Gonzalo Saglione.

Conclusiones

Se observa que las propuestas planteadas por Frigerio y Dujovne están muy cerca de lo propuesto por los documentos que elaborara durante varios años atrás, en especial a fines de los 80 y los 90.

En tal sentido, sugiero leer la síntesis algo más reciente, más allá de los e-books que se pueden consultar, en:

<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab/doc103.pdf>.

El tema, no obstante, requiere varios aspectos a tener en cuenta. A pesar de ello, de la lectura de lo trascendido públicamente, se podría deducir que ambos Ministros, varias décadas después, hablan bastante de lo mismo.

Mi esperanza es entonces que Frigerio y Dujovne concreten su aspiración a fines de este año. Surgiría una novedad quizás en la posibilidad de un acercamiento entre las funciones de bienestar o de interés de los políticos y la de la "racionalidad social". Es decir, acortar las diferencias que indicaran Weingast, B., Shepsle, K. y Johnsen, C. (1981), Dixit, A (2002) y de Vaillancourt y Bird (2005).



NO TAXATION WITHOUT REPRESENTATION?

SUBREPRESENTACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Por Jorge M. Streb

Hay un artículo de la Constitución Nacional (CN) que no se cumple inexplicablemente: la representación de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Salta y Santa Fe en la Cámara de Diputados. Gracias a esta anomalía, tienen una minoría de representantes no solo en la Cámara de Senadores sino en la de Diputados. Desde 1983, la democracia argentina ha logrado así que la mayoría del pueblo no tengan voz en el Congreso, justo al revés de lo que se logró con la revolución americana donde la población reclamaba y logró una democracia regida por el principio de *no taxation without representation*.

La CN es muy específica respecto a la representación del pueblo de las provincias en la Cámara de Diputados. El artículo 45 dispone que "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires ... El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado."⁽¹⁾ El artículo 47 agrega que el censo general sólo

(1) Se aclara que las provincias y la ciudad de Buenos Aires "se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios". El sistema de lista completa a pluralidad de votos, por el que la lista con más votos se quedaba con todos los (*continúa en la pág. siguiente*)

podrá renovarse cada diez años. Se han venido realizando censos aproximadamente cada diez años. En el cuadro se muestra el número de diputados que debería tener cada provincia según la CN manteniendo el número actual de 257 diputados en total.

Sin embargo, desde 1983 no se ha ajustado la representación de las provincias en la Cámara de Diputados, excepto por Tierra del Fuego que aumentó de 2 a 5 diputados cuando se transformó en provincia en 1990. En lugar de regirse por la CN, el número de diputados se sigue rigiendo por la ley 22.847/83 dictada por el general Reynaldo Bignone en uso de las atribuciones conferidas por el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional. Es decir, se rige por un decreto del Poder Ejecutivo originado en el artículo quinto de un estatuto de la Junta Militar que dio el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 que estipula que "Las facultades legislativas que la Constitución Nacional otorga al Congreso, incluidas las que son privativas de cada una de las Cámaras, serán ejercidas por el Presidente de la Nación."

Número de diputados: disposiciones CN versus aplicación ley 22.847/83

Distrito	Número actual	Según CN: Censos			Faltante al 2010
		1991	2001	2010	
Bs. As. - Ciudad Autónoma	25	23	20	19	-6
Bs. As. - Provincia	70	100	98	100	30
Catamarca	5	2	2	2	-3

Continúa

(1) (continuación de la página anterior) escaños, fue reemplazada en 1912 al sancionarse la ley Sáenz Peña por el sistema de lista incompleta y voto restringido, por el que la lista más votada se quedaba con 2/3 de los escaños y la siguiente con el 1/3 restante. Ver Humberto Quiroga Lavié (c. 1984).

CAPÍTULO IV. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

**Número de diputados: disposiciones CN versus aplicación ley
22.847/83**

Continuación

Distrito	Número actual	Según CN: Censos			Faltante al 2010
		1991	2001	2010	
Chaco	7	7	7	7	0
Chubut	5	3	3	3	-2
Córdoba	18	22	22	21	3
Corrientes	7	6	7	6	-1
Entre Ríos	9	9	8	8	-1
Formosa	5	3	3	3	-2
Jujuy	6	4	4	4	-2
La Pampa	5	2	2	2	-3
La Rioja	5	2	2	2	-3
Mendoza	10	11	11	11	1
Misiones	7	6	7	7	0
Neuquén	5	3	3	4	-1
Río Negro	5	4	4	4	-1
Salta	7	7	8	8	1
San Juan	6	4	4	4	-2
San Luis	5	2	3	3	-2
Santa Cruz	5	1	1	2	-3
Santa Fe	19	22	21	21	2
Santiago del Estero	7	5	6	6	-1
Tierra del Fuego	5	1	1	1	-4
Tucumán	9	9	10	9	0
Total	257	257	257	257	0

Nota: basado en los Censos Nacionales de Población, INDEC. Para los cálculos se toma un diputado cada 126.500 habitantes o fracción que no baja de 63.250 para el censo de 1991, un diputado cada 140.500 habitantes o fracción que no baja de 70.250 para el censo de 2001 y un diputado cada 155.500 o fracción que no baja de 77.750 para el censo de 2010.

Esta anomalía ha sido señalada ampliamente, por ejemplo Laura Capriati (2010) y Delia Ferreira Rubio (2011) plantearon en ocasión del censo de 2010 que se viola la CN al no ajustar la representación de la Cámara de Diputados a los cambios de población, pero la clase política lo sigue tratando como un tema tabú.

Esta violación de la CN tiene como implicancia concreta que la provincia de Buenos Aires, junto con las de Córdoba, Mendoza, Salta y Santa Fe, esté subrepresentada en el Congreso Nacional (la provincia de Tucumán también sufrió una subrepresentación después del censo de 2001).

Estas cinco provincias que concentran la mayoría de la población del país tienen 124 bancas en la Cámara de Diputados, en lugar de las 161 que prescribe la CN.

Esta subrepresentación legislativa tiene consecuencias fiscales porque les quita poder de negociación en el Congreso Nacional: como dijimos, gracias a esta ley heredada del gobierno de facto, tienen minoría no solo en la Cámara de Senadores sino también en la de Diputados.

Esta anomalía lleva más de veinte años.

Sorprende la pasividad de la provincia de Buenos Aires, la más perjudicada, que ha tolerado en silencio un fenomenal retaceo de los derechos constitucionales de sus habitantes.

Para garantizar una democracia genuinamente representativa, la Provincia debe reclamar el cumplimiento cuánto antes del artículo 45 de la CN.

Esta anomalía disminuye dramáticamente el poder de negociación de las provincias más pobladas en temas fiscales, porque al ser una minoría no tienen voz en el Congreso Nacional para decidir cuánto se cobra de impuestos y cómo se gasta. Esa decisión ha sido delegada en otros.

CAPÍTULO IV. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

Desde ya, también hace casi imposible que el Congreso Nacional resuelva otros temas pendientes como la sanción de una nueva ley convenio de coparticipación.

Esta nota surgió de mi participación en el panel sobre la economía política de las reformas en gasto, recursos, transferencias y coparticipación del 20° Seminario de Federalismo Fiscal organizado por la Universidad Nacional de La Plata realizado el 21 de junio de 2017.

Agradezco los comentarios de Gustavo Chirio.

Referencias

Capriata, Laura, "El censo debería modificar la proporción en Diputados", *La Nación*, 1 de noviembre de 2010. Disponible en:
<http://www.lanacion.com.ar/1320487-el-censo-deberia-modificar-la-proporcion-en-diputados>.

Ferreira Rubio, Delia, "Los diputados y el Censo 2010", *El Estadista*, 5 de diciembre de 2011. Disponible en:
<http://elestadista.com.ar/?p=1669>.

Quiroga Lavié, Humberto, "Los sistemas electoral en la República Argentina", circa 1984.



LA REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS ENTRE LAS PROVINCIAS

Por Alberto Porto (UNLP-ANCE) y Walter Cont (FIEL-UNLP)

El Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales han manifestado la intención de replantear el tema de la distribución de los recursos fiscales entre los dos niveles de gobierno y entre las provincias. La idea es pasar del enfoque parcial que considera sólo la coparticipación federal de impuestos a un enfoque más global que incluya, además, la distribución de los subsidios a la energía y el transporte y los aportes denominados discrecionales.

En un enfoque global deben considerarse, por un lado, todas las transferencias y todos los gastos nacionales y, por otro lado, todos los impuestos que los financian. Esta visión no solo es la correcta, sino que es la que corresponde según la Constitución de 1994, que en el artículo 75 inciso 8 establece, entre las atribuciones del Congreso Nacional: “Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”.

El tercer párrafo del inciso 2 del citado artículo de la Constitución Nacional, referido a la distribución de la coparticipación federal de impuestos, establece que “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”.

El Maestro de las finanzas públicas (Musgrave, 1964) reconoció hace más de medio siglo que cualquier teoría o política fiscal debe combinar las cuestiones que surgen de los dos lados del presupuesto (ingresos y gastos).

El financiamiento es un aspecto tan importante como su distribución. Según Musgrave, éste es el principio cardinal del punto de vista de los economistas sobre las finanzas públicas. No se puede afirmar que una provincia esté beneficiada o perjudicada con la distribución de la coparticipación, los subsidios y el resto de los gastos nacionales hasta que no se sepa cuánto aporta en impuestos para su financiamiento.

Esfuerzos

Este enfoque demanda esfuerzos para la cuantificación y hace más compleja y rica la discusión. Los autores de esta nota han cuantificado el efecto neto (gastos menos ingresos), para el promedio 1995-2010. En la Tabla se calcula la “ganancia” o “pérdida” financiera (promedio anual) que resulta para cada provincia: La Ciudad de Buenos Aire encabeza la lista de aportantes (perdedores) con un equivalente al 4,3% de su Producto Bruto Geográfico (PBG), seguida por Buenos Aires (3,7%) y Mendoza (0,13%). La lista de receptoras (el resto, con excepción de Santa Fe que tiene una situación equilibrada) está encabezada por Formosa (equivalente al 32,9% de su PBG), La Rioja (32,6%) y Santiago del Estero (20,8%).

Una reforma integral requiere la coordinación de voluntades de todos los niveles de gobierno.

La historia en la Argentina es un antecedente que pone en claro la difi-

CAPÍTULO IV. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

cultad de llevar adelante una propuesta global. Pero dadas las voluntades de avanzar en esta dirección, se anticipa un largo período de investigación, debates y propuestas, del cual no queda claro si esta vez se llegará a un buen final, o solamente será otro intento fallido o ineficiente de reforma en la ejecución de las transferencias intergubernamentales.

Redistribución territorial por la vía del presupuesto nacional y las transferencias intergubernamentales (*)

Provincias	t=alícuota; transf. neta/ingreso ex ante (%) (**)
Ciudad de Bs.As. (CABA)	-4.3
Buenos Aires - Provincia	-3.7
Mendoza	-0.13
Santa Fe	-0.03
Córdoba	0.6
Chubut	1.3
Neuquén	2.3
Río Negro	5.4
Tucumán	7.1
Misiones	7.4
Entre Ríos	7.8
San Luis	8.0
Tierra del Fuego	8.2
Salta	9.1
Santa Cruz	9.8
Corrientes	11.0
La Pampa	11.0
San Juan	14.7
Catamarca	16.0
Jujuy	16.8
Chaco	18.6
Santiago del Estero	20.08
La Rioja	32.7
Formosa	32.9

(*) Enfoque global. Promedios 1995-2010. Impuesto (-) o Subsidio (+) en términos del PBG de cada provincia.

(**) $t=(T_d-T_o)/Yea >=< 0$; T_d = transferencia - destino (recibido) T_o = Transferencia origen (aportado); Yea: PBG antes de la acción fiscal nacional.

LO QUE SE DIJO SOBRE GASTOS, IMPUESTOS Y COPARTICIPACIÓN...

Por el Equipo del Blog

El 20 Seminario de Federalismo Fiscal se llevó a cabo en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata el 21 de junio de 2017. Bajo el lema "*Avances, retrocesos y el futuro de las relaciones fiscales Nación-Provincias*" se abordaron aspectos de gastos, impuestos y coparticipación, enriqueciendo la discusión actual sobre las reformas pendientes.

El seminario fue organizado conjuntamente con la Universidad Nacional de Buenos Aires, Universidad Nacional de Córdoba, Universidad Torcuato Di Tella, Universidad Austral, IERAL y Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Participaron especialistas, académicos y funcionarios del nivel nacional y provincial, otorgando al seminario un carácter plural e interdisciplinario.

Temas abordados

Se realizaron 4 paneles, estructurados en los siguientes temas: descentralización del gasto, de los impuestos, la coparticipación federal de impuestos y la economía política del federalismo.

En la apertura, Jorge Remes Lenicov hizo un repaso de este seminario en sus 20 ediciones. Destacó la relevancia de las contribuciones a la comprensión de la complejidad de los temas y al entendimiento por parte de los funcionarios. Reconoció que en materia de federalismo en

Argentina no hubo avances en los últimos años, al no concretarse los acuerdos interjurisdiccionales e institucionales necesarios para una reforma. También, señaló la necesidad de abordar los temas con una mirada multidisciplinaria, atendiendo a cuestiones técnicas y de instrumentación pero también políticas.

El panel “Avances, retrocesos y el futuro en cuanto a descentralización del gasto público” fue moderado por Ernesto Rezk, quien mostró la evolución de la participación provincial y municipal en los distintos componentes del gasto. Quedó expuesto el marcado desbalance fiscal vertical, tal que el déficit de las provincias (que en 2015 rondaba el 15% de sus presupuestos de gasto) y a nivel municipal (en torno al 17 %) ha sido financiado con transferencias, con todos los perjuicios ampliamente reconocidos en la literatura.

Oscar Cetrángolo señaló el importante crecimiento del gasto en los últimos años (18,5% del PIB entre 2004 y 2016), en un contexto de marcadas heterogeneidades regionales. Destacó dos sectores clave que otorgan complejidad por el lado de las erogaciones. En educación, el mayor gasto no ha mejorado los resultados educativos, observándose las disparidades en el desempeño entre regiones del país y en particular en la provincia de Buenos Aires. En el caso de la salud, destacó la recentralización del gasto público en los últimos años, con un desempeño dispar entre regiones. La falta de regulación es uno de los problemas que se observan en el sector. En general, hizo mención a la necesidad de un replanteo del gasto, el cual debería estar asociado a un mayor control de los resultados.

Juan Llach abordó el gasto en educación en un contexto federal. Caracterizó al sector e hizo mención a los determinantes del desempeño. Señaló que el nivel económico social (NES) de los alumnos, utilizado

CAPÍTULO IV. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

extensamente en la literatura para explicar los resultados educativos, tiene un poder explicativo parcial (alrededor del 50%). El concepto del “misterio del aula” tiene implicancia en términos de política muy relevantes. Mejoras en la gestión, en la calidad de los maestros y directores de las escuelas podrían generar un cambio considerable en los resultados del desempeño educativo (la prueba Aprender identifica 1.348 escuelas de gestión estatal de las zonas más pobres, muchas rurales, en las que más de la mitad de los alumnos alcanzaron resultados satisfactorios o avanzados). La federalización de la educación presenta resultados contradictorios. Propone, entre otros ejes, avanzar en políticas educativas que prioricen a los sectores más pobres empezando por los más chicos.

En el panel “Avances, retrocesos y el futuro en cuanto a descentralización de impuestos” fue moderado por Marcelo Garriga, quién presentó los principales aprendizajes en términos del diseño de un sistema tributaria óptimo (Mirrless Report (2011)). Señaló que la presión impositiva efectiva en el país está muy por encima de lo que revelan estimaciones de capacidad tributaria. Además, mostró como desde fines de los 90 la recaudación viene centralizándose a nivel del Gobierno Nacional, situación que se revierte tenuemente a partir del 2012 producto de la mayor presión tributaria provincial (incremento del impuesto a los ingresos brutos).

Daniel Artana mostró el fuerte incremento de los gastos y los impuestos de todos los niveles de gobierno y señaló que este incremento no se vio reflejado en una mejor prestación de los bienes y servicios públicos. El aumento de la presión impositiva estuvo basado en una mezcla de impuestos distorsiva. A nivel del gobierno nacional, destacó el incremento del impuesto a las transacciones financieras y las contribuciones

a la seguridad social. En el caso provincial, un impuesto distorsivo como ingresos brutos, pasó de representar el 50% de la recaudación tributaria total en el año 1990 al 76% en el 2016. En tanto la participación del impuesto inmobiliario (típicamente subnacional) pasó del 26% al 7% en el mismo período. Propuso reducir los impuestos a la producción, inversión y trabajo. Señaló que no puede pensarse la descentralización de ingresos aislada de la coparticipación y las responsabilidades de cada nivel de gobierno respecto del gasto e ignorando el tamaño del estado y del déficit.

Juan Chirino y Cristián Ocampo, pusieron de relieve la importancia de la Comisión Federal de Impuestos como espacio en el cual confluyen las problemáticas de las 25 jurisdicciones (incluyendo el Gobierno Nacional). Destacaron la descentralización fiscal como una forma de fortalecer las autonomías provinciales. Existe una disputa histórica por los recursos entre la Nación, las Provincias y la CABA y cualquier propuesta de reforma debe surgir a partir de esa experiencia.

El panel "Avances, retrocesos y el futuro en cuanto a la coparticipación federal", fue moderado por Alberto Porto, quién hizo hincapié en los avances entre 1932 y 1980: modernización del sistema tributario e introducción del régimen de transferencias, descentralización del gasto junto a una adecuación de la distribución primaria. En este periodo el Congreso sancionó en tiempo y forma las leyes requeridas. En cuanto a los retrocesos, el expositor menciona a la gran desarticulación del régimen a partir de los años 80 que se proyecta hasta hoy, la ausencia del Congreso Nacional y el predominio del Gobierno Nacional. Los desafíos del futuro se focalizan en una reforma tributaria, una nueva ley de coparticipación y un acuerdo de responsabilidad fiscal. Sin embargo, estas reformas requieren de un equilibrio político que muchas veces solo se alcanza en períodos de crisis.

CAPÍTULO IV. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

Nadín Argañaraz analizó el impacto sobre las finanzas nacionales y provinciales de tres reformas: la restitución del 15% destinado a Seguridad Social, la modificación del Fondo del Conurbano y cambios en la distribución primaria.

Paulino Caballero, Subsecretario de Relaciones con las Provincias, presentó los lineamientos de una reforma fiscal federal tendiente a reducir el desequilibrio horizontal y vertical: sustituir las transferencias discrecionales por automáticas, de forma que mejore la distribución primaria a favor de las provincias y diseñar un esquema de distribución entre jurisdicciones teniendo en cuenta los principios de necesidad y capacidad fiscal. Así también, propuso la creación de un Fondo de Equiparación de Infraestructura Básica y un Fondo de Convergencia del Desarrollo Provincial.

El último panel, "La economía política de las reformas en gasto, recursos, transferencias y coparticipación" fue moderado por Carlos Gervasoni, quién mostró algunos hechos estilizados sobre la economía política del Federalismo Argentino. Señaló que existen, en el extremo, provincias rentísticas, aquellas que se financian básicamente con recursos provenientes del Gobierno Nacional, y provincias productivas que se financian en gran medida con ingresos propios. Las primeras están sobre-representadas en ambas cámaras del Congreso Nacional y los gobernadores, "oficialismos", son prácticamente invencibles. Lo contrario ocurre en las productivas donde la competencia política es mayor y se observa una mayor alternancia en los gobernantes. No se observa una convergencia entre jurisdicciones contrariamente a lo esperado de un régimen de transferencias. El Congreso Nacional no ha cumplido con el mandato Constitucional, quizás deba la Corte Suprema de Justicia intervenir diciendo lo obvio: que el actual régimen de Fiscal Federal es inconstitucional.

Antonio Hernández abordó la problemática del federalismo fiscal desde el punto de vista del Derecho, realizando consideraciones históricas y sus implicancias en la actualidad. Destacó que la ausencia del cumplimiento de las leyes y de la misma Constitución Nacional es la raíz de los principales problemas actuales. También destacó la importancia creciente de los gobiernos locales en un país federal.

Por su parte, Jorge Streb hizo un repaso de la evolución del marco institucional y político necesario para realizar reformas en gastos, impuestos y coparticipación. También puso énfasis en la subrepresentación de las provincias más grandes en el Congreso Nacional. Señaló que los cambios importantes en general exigen gobiernos unificados. En este sentido el gobierno actual se encuentra en una situación de debilidad al tener minoría en las dos cámaras del Congreso Nacional. El resultado es que la provincia de Buenos Aires es la más perjudicada del régimen de transferencias y de ahí sus reclamos ante la justicia.

El cierre del seminario estuvo a cargo del Ministro de Economía de la provincia de Buenos Aires Lic. Hernán Lacunza. El ministro abordó la situación económica de la provincia desde el inicio de la gestión a fines de 2015 hasta la fecha, y sus metas para los próximos años. Destacó la complicada situación fiscal y financiera en la que se situaba la provincia. Actualmente la situación financiera reviste de cierta previsibilidad pudiendo planificar la política de gastos. En este marco señaló aspectos estructurales que atañen al régimen de coparticipación federal de impuestos. El actual reparto del fondo de conurbano con su tope de \$ 650 millones ha implicado una progresiva pérdida de participación de la provincia. Este perjuicio ha sido equivalente a unos \$ 500 mil millones, con lo que podría cubrir el déficit de infraestructura que la provincia adolece.

CAPÍTULO IV. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES

Las principales conclusiones

Durante el desarrollo del 20 seminario se revisaron los principales problemas del federalismo fiscal. Quedó expuesto un contraste entre avances y retrocesos. En un contexto de estrés fiscal se remarcó la necesidad de cumplir con el mandato constitucional de sancionar un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos. Para ello, sería necesario fortalecer las instituciones y lograr el consenso político. Igualmente, definir el espacio de intervención de los tres niveles de gobierno, contribuiría a obtener mejores resultados en términos del bienestar de la población.

Más información sobre el seminario

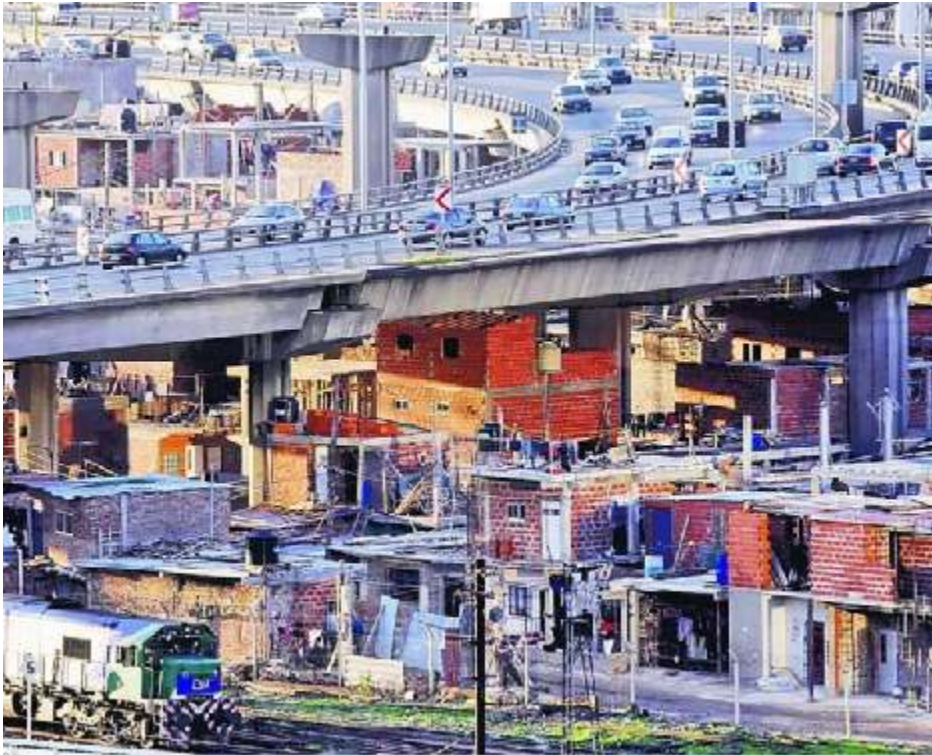
En el siguiente sitio web podrá accederse a las presentaciones de las ponencias.

<http://www.mfp.econo.unlp.edu.ar/wp/index.php/seminario-federalismo/>



CAPÍTULO V

POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO



DESCORRIENDO EL VELO SOBRE LA POBREZA

Por Leonardo Gasparini

Hace unas semanas el INDEC publicó los esperados números sobre pobreza. Según los cálculos del organismo oficial de estadística, el 32,2% de la población argentina es pobre. La definición general de pobreza adoptada por el INDEC es estándar: son indigentes quienes no tienen un ingreso suficiente para comprar una canasta básica de alimentos, y pobres quienes no superan un nivel más alto, que incluye otros bienes más allá de los alimentos. El INDEC fijó esa línea en \$4.090 por mes por adulto equivalente, lo que implica que una familia tipo de cuatro miembros requiere un ingreso superior a \$12.638 para no ser pobre. Más allá de las controversias técnicas sobre varias decisiones metodológicas tomadas por el INDEC para fijar estos valores, debe celebrarse que Argentina vuelva a la normalidad y publique una metodología transparente, replicable por cualquier investigador.

La tasa de reducción de la pobreza es ciertamente uno de los principales indicadores de éxito socioeconómico de un país. Pese a su vital importancia, el gobierno anterior primero comenzó por tergiversar las estadísticas sobre pobreza, hasta finalmente dejar de producirlas. Este retiro del Estado de una de sus funciones centrales generó una “privatización” de las estadísticas sociales muy poco saludable. En los últimos años convivieron estimaciones de todo tipo, en general con poco sustento estadístico, que arrojaban resultados inconsistentes.

El INDEC ha decidido cambiar algunos elementos técnicos para estimar pobreza (el consumo básico de calorías, la conformación de la canasta,

el coeficiente de Orshansky, entre otros). Con esa nueva metodología la tasa de pobreza para la primera mitad de 2016 es 32,2%. Si aplicamos esa metodología a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2015, la tasa de pobreza para el primer semestre de ese año da 30%, y la de 2011 27%, un valor muy lejano al que reportaba INDEC en esos años (5%).

De acuerdo a estas estimaciones, la pobreza habría aumentado entre el primer semestre de 2015 y el primero de 2016 alrededor de dos puntos porcentuales. Como ocurre con frecuencia en Economía, la evaluación de este resultado genera interpretaciones diversas. Algunos se encargarán de remarcar que la pobreza efectivamente aumentó en el último año (mitad bajo el gobierno anterior, y mitad bajo el nuevo), y que dos puntos implican alrededor de 800.000 personas más en la pobreza (aproximadamente la población de toda La Plata), un resultado lejos del objetivo de pobreza cero.

La visión optimista argumenta que el aumento no es grande, dado el contexto económico mundial y regional desfavorable, que otros países de América Latina están teniendo dificultades semejantes, y que en nuestro país la pobreza aumentó en épocas recientes en magnitudes aún más grandes (3.5 puntos entre 2013 y 2014). Se señala además que en gran parte el aumento se debe a ajustes (devaluación, tarifas, despidos en el sector público) cuya intensidad no se va a repetir, y que sientan las bases de un escenario de crecimiento. Si el contexto internacional ayuda un poco, y con un sistema de contención social fortalecido (ej. AUH a monotributistas, tarifa social, reparación a jubilados), se afirma, la pobreza debería comenzar a caer el año próximo.

Lo sabremos pronto. Por suerte, ahora podemos decir que lo sabremos.



NO ES POBREZA, ES EXCLUSIÓN SOCIAL

Por Alieto Aldo Guadagni

Uno de cada de tres habitantes es hoy pobre, esto es grave, pero esta gravedad aumenta cuando observamos que la mayoría de nuestros pobres son “excluidos”, ya que han sido expulsados permanentemente de la fuerza laboral del siglo XXI. Son pobres porque no tienen un empleo productivo y difícilmente lo tengan aunque la demanda laboral crezca en los próximos años. Nuestros pobres hoy son más que pobres transitorios, ya que en muchos casos son familias enteras, que por más de una generación han estado excluidas del nuevo y difícil mundo del trabajo de este siglo. Cuando la pobreza es coyuntural, si se pueden encontrar soluciones de corto plazo con planes sociales, pero cuando la pobreza es estructural como la que padecemos, son necesarias otras líneas de acción que apunten directamente a la raíz del flagelo de la pobreza con exclusión social.

La propuesta superadora se centra en la educación, ya que de la pobreza no se sale con subsidios, que son útiles pero no alcanzan, el requisito mínimo es la escolarización completa de los adolescentes. En este siglo la graduación secundaria es imprescindible para poder acceder a buenos empleos. La escuela secundaria es esencial para que los jóvenes adquieran las competencias que les ofrezcan posibilidades de insertarse en el nuevo mundo laboral, caracterizado por acelerados avances tecnológicos. Si queremos que los jóvenes humildes tengan las mismas oportunidades que tienen los jóvenes de familias de niveles socioeconómicos más altos, para acceder a buenos empleos futuros, la escuela secundaria debe ser no solo inclusiva sino también de una calidad edu-

cativa que no dependa del nivel socioeconómico de las familias. Pero hoy nuestra escuela secundaria no es inclusiva ni de calidad. El bajo nivel educativo es hoy un pasaporte directo al desempleo y la pobreza, que entre aquellos que no concluyeron la secundaria es cuatro veces mayor a la pobreza de quienes concluyeron sus estudios secundarios.

Hoy existe una enorme desigualdad en la graduación secundaria entre las escuelas estatales y privadas. De cada 100 niños que ingresaron a primer grado en una escuela privada en nuestro país en 2004, se registraron 69 graduados secundarios en el 2015, pero esta proporción colapsa a apenas 30 en los mismos años en las escuelas estatales. En la CABA, con el nivel de ingreso por habitante más alto del país, la desigualdad es bien notoria, ya que en primer grado en las escuelas estatales había un 30 por ciento más de alumnos que en las privadas en el 2004, sin embargo la graduación secundaria en las privadas en el 2015 era 57 por ciento mayor a la graduación estatal. Es evidente que estamos en presencia de un sistema escolar con dos niveles distintos y separados.

Como expresa Norberto Bobbio “la mayor parte de las desigualdades son sociales y por lo tanto eliminables”, aunque debe quedar claro que lograr este objetivo exige un formidable esfuerzo político con amplio apoyo de la sociedad. El principio básico de la justicia social es la vigencia de la igualdad de oportunidades para todos, más allá de las diferencias de origen económico, étnico, social o de género. Nuestro Papa Francisco apunta en la misma dirección cuando afirma “Debemos decir no a la economía de la exclusión...estamos en la cultura del descarte”. Que la graduación secundaria de nuestros jóvenes dependa hoy crucialmente del nivel socioeconómico de las familias, es justamente eso: el descarte futuro de los jóvenes humildes. Nuestros adultos que hoy son pobres y excluidos no terminaron ayer la escuela secundaria, pero debemos

CAPÍTULO V. POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

lograr que mañana sus hijos se gradúen en escuelas secundarias de buen nivel educativo. Así podremos quebrar este círculo nefasto de la reproducción intergeneracional de la pobreza. La igualdad de oportunidades es esencial en una sociedad donde la justicia social no sea simple retórica. Sin inclusión educativa no podremos abatir una pobreza que hoy es laboralmente excluyente.

Es hora de cumplir la ley, ya que así como en 1884 la ley 1.420 hizo obligatoria la escuela primaria, la ley 26.206 hizo obligatoria la escuela secundaria en el 2006. Pero hay una gran diferencia entre ayer y hoy: la generación del ochenta asumió su responsabilidad y cumplió la ley y universalizó la escuela primaria, por el contrario los gobernantes de este siglo no cumplen este claro mandato legal y así consolidan la desigualdad social.

¿ES TAN DESIGUAL LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL DEL INGRESO EN ARGENTINA?

Por Adolfo Sturzenegger y Emiliana Gisande

El fenómeno de Convergencia-Divergencia ocupa un lugar central dentro de la literatura del Crecimiento Económico. El mismo hace referencia al proceso mediante el cual diferentes economías (regiones, países, o unidades jurisdiccionales dentro de un país), tienden a acercar sus niveles de ingresos medios con el transcurso del tiempo (convergencia) o tienden a distanciarlos (divergencia).

En nuestro país existe la creencia, tanto en ámbitos políticos como intelectuales, que la distribución regional de los ingresos es muy desigual. Principalmente esta creencia se particulariza en dos aspectos: a. que el ingreso medio en la CABA es mucho más alto (alrededor del 200 %), que el del país; b. que las provincias del norte, tanto del NOA como del NEA, son relativamente muy pobres. O sea, se está implicando que en el desarrollo histórico del país ha predominado un proceso de divergencia entre provincias o regiones.

Esta implicancia es contradictoria con los hechos y análisis que se han elaborado en aquella literatura la cual ha concluido que para un país donde no existen barreras regionales al movimiento de personas y del capital físico y tecnológico, y donde existen entornos legislativos⁽¹⁾ institucionales y culturales⁽²⁾ básicos prácticamente iguales, debe darse

(1) Particularmente en cuanto a la legislación tributaria a los ingresos personales y a los beneficios empresariales.

(2) Conspicuamente el idioma.

una fuerte convergencia⁽³⁾ de los ingresos medios de las personas de cada unidad jurisdiccional (provincias o aglomerados para nuestro caso).

Ante esta situación, en esta breve nota haremos referencia a dos cuestiones de medición de las diferencias regionales de ingresos en nuestro país, cuestiones que una vez analizadas moderan la intensidad de esa contradicción, o en otras palabras, indican que esas diferencias son menores a lo que usualmente se cree.

Comencemos con la particularización relacionada con la CABA. La enorme desigualdad que se cree existe en este caso a favor de esta jurisdicción está basada en mediciones del producto bruto geográfico (PBG) per cápita. Utilizar esta variable lleva a fuertes errores en la medición de los ingresos medios de las personas residentes en cada lugar. Por ejemplo, según la medición del PBG per cápita, el sueldo de un alto ejecutivo que reside en San Isidro y que trabaja en la CABA, se mide como producto geográfico de esta ciudad cuando de hecho es el ingreso de un habitante del aglomerado Partidos del Gran Buenos Aires. O sea, para este aglomerado en el numerador no está computado el PBG que genera su residente de San Isidro, pero sí está en el denominador la cápita que divide. Este error deforma la medición de los verdaderos ingresos medios (per cápita) de cada jurisdicción, en este caso de la CABA (los sobreestima), y del aglomerado Partidos del Gran Buenos Aires (los subestima). Y tal deformación es enorme. De hecho, en el cuadro de más abajo donde la variable sí es el ingreso medio de cada residente, el valor para la CABA (\$9.497) es un 35% mayor que el del con-

(3) Se lo denomina *convergencia absoluta*. Véase por ejemplo, Barro, Robert J. y Sala-i-Martin, Xavier, (2004), *Economic Growth*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, cap. 11.

CAPÍTULO V. POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

junto de aglomerados (\$7.044), diferencia porcentual varias veces menor a la del 200% indicada antes.

Vayamos a la segunda particularización, la de que las provincias (o aglomerados) del NOA y del NEA son relativamente muy pobres.

Observando el Cuadro⁽⁴⁾, puede verse que los aglomerados con mayor ingreso medio están en el sur, y cuanto más al sur, mayor el ingreso. A su vez, los de menor ingreso están en el norte. Según el cuadro el ingreso medio de los 6 aglomerados del sur con mayor ingreso mide 1,1 vez más que los 6 del norte con menores ingresos.

Esto es, los datos del cuadro, tal cual están medidos los ingresos medios, confirman la existencia de una importante desigualdad regional de algo mayor al 100%. Pero, ¿estarán bien medidos? De hecho, la contradicción denotada arriba subsiste. En esos ingresos medios, aunque no único, el principal componente son los salarios. Además, en la movilidad interregional de las personas el principal factor es la movilidad del trabajo. Entonces, dado esto, cabe preguntarse ¿por qué muchos trabajadores no emigran desde el norte hacia el sur, en cuanto sus ingresos medios tendrían enormes chances de mejorar sensiblemente?

Un intento detallado acerca de cómo evaluar cuidadosamente esa contradicción, sin duda excede los límites muy breves de esta nota. Por ello no haremos aquí ese intento. Sólo presentaremos una conjetura inicial en el sendero de una evaluación más completa de esa contradicción. La misma es que los niveles de ingresos medios verdaderos, o netos, de nuestros residentes no están bien medidos por la EPH. Se subestiman

(4) Que refleja los niveles de ingresos medios para cada uno de los 32 aglomerados según lo computó la EPH de INDEC para el II Trimestre 2015, por el momento, último dato publicado por aglomerado.

los ingresos verdaderos de los del norte, o alternativamente se sobreestiman los netos de los del sur. La subestimación se origina en que la EPH no computa dentro del ingreso de los del norte un bien que no pasa por el mercado como son las temperaturas cálidas. Alternativamente, la sobreestimación para los del sur se origina en que no están deducidos de sus ingresos medios medidos el costo material de moderar el impacto negativo del mal temperaturas frías.

Ingresos medios por aglomerado. En pesos. II Trimestre de 2015

Aglomerado	Ingreso medios	Ranking	Región
Ushuaia - Río Grande	15.688	1	Patagónica
Comodoro Rivadavia - Rada Tilly	12.811	2	Patagónica
Río Gallegos	12.778	3	Patagónica
Ciudad de Buenos Aires	9.497	4	Gran Bs. Aires
Neuquén - Plottier	8.564	5	Patagónica
Rawson	8.557	6	Patagónica
Gran La Plata	7.804	7	Pampeana
Viedma - Carmen de Patagones	7.677	8	Patagónica
Bahía Blanca - Cerri	7.400	9	Pampeana
Santa Rosa - Toay	7.161	10	Pampeana
Río Cuarto	7.101	11	Pampeana
Mar del Plata - Batán	7.064	12	Pampeana
Gran Santa Fe	7.046	13	Pampeana
Total Aglomerados	7.044	-	-
Gran Paraná	7.009	14	Pampeana
Gran Rosario	6.999	15	Pampeana
San Nicolás - Villa Constitución	6.741	16	Pampeana
Gran Mendoza	6.714	17	Cuyo
Gran Córdoba	6.681	18	Pampeana
Partidos del Gran Buenos Aires	6.514	19	Gran Bs. Aires

Continúa

CAPÍTULO V. POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Ingresos medios por aglomerado. En pesos. II Trimestre de 2015

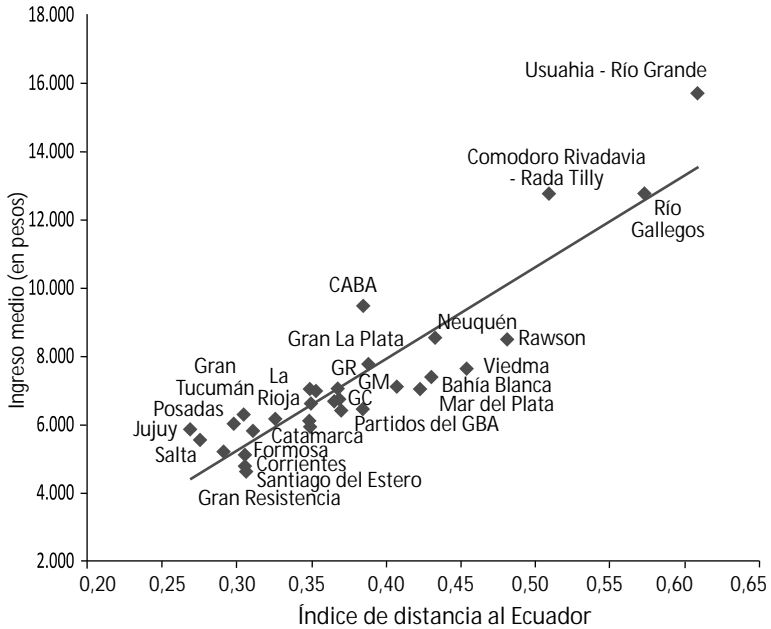
Continuación

Aglomerado	Ingreso medios	Ranking	Región
San Luis - El Chorrillo	6.460	20	Cuyo
Posadas	6.321	21	Noreste
La Rioja	6.210	22	Noroeste
Concordia	6.106	23	Pampeana
Gran Tucumán - Tañi Viejo	6.050	24	Noroeste
Gran San Juan	5.992	25	Cuyo
Jujuy - Palpalá	5.890	26	Noroeste
Catamarca	5.847	27	Noroeste
Salta	5.578	28	Noroeste
Formosa	5.239	29	Noreste
Corrientes	5.147	30	Noreste
Gran Resistencia	4.809	31	Noreste
Santiago del Estero - La Banda	4.688	32	Noroeste

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares.
INDEC

¿Cómo se originó esa conjetura? Una simple mirada al Cuadro indica que los ingresos tal cual son medidos por la EPH y la latitud geográfica, muestran una muy alta correlación. Para precisarla hemos confeccionado el Índice de Distancia al Ecuador, que no es más que el valor absoluto de la latitud de cada aglomerado dividido por 90. Este índice se ubica entre cero y uno, correspondiendo el valor cero a la línea del Ecuador y uno al valor del polo sur. La relación entre ese índice y los ingresos medidos se presenta en el Gráfico. Se observa que los aglomerados de mayores ingresos medios son justamente aquellos que obtienen un mayor valor en nuestro Índice de Distancia al Ecuador. El Coeficiente de Correlación entre los Ingresos Medios y el Índice de Distancia al Ecuador toma un valor de 0,908.

Ingreso medio e índice de distancia al Ecuador (latitud) (5).
Por aglomerado



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares. INDEC

Es indudable que la latitud mide muy bien las diferencias de temperaturas medias entre aglomerados. Si las temperaturas cálidas son un bien con relación a las frías, o alternativamente si las frías son un mal con relación a las cálidas, no hay duda que la EPH al no medir tal bien, o alternativamente tal mal, está sobreestimando nuestras desigualdades en la distribución regional de ingresos bien medidos.

(5) Las latitudes de cada Aglomerado fueron obtenidas a través del mapa satelital Google Earth.

CAPÍTULO V. POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

¿Cuánto mide tal sobreestimación? No es fácil precisarlo, pero de aceptar nuestra conjetura es indudable que esas desigualdades no son tan fuertes como se suelen medir, y que la fuerza de la contradicción entre desigualdad regional de ingresos y las ideas y hechos de la convergencia entre jurisdicciones de un mismo país propias de la literatura convencional sobre crecimiento económico, es menor de la que sugieren las mediciones usuales.



LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO ¿ESTÁ CONTRIBUYENDO A REDUCIR LA TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA?

Por Marcelo Garriga

La Asignación Universal por Hijo (AUH) es una transferencia en dinero a las familias con hijos menores de 18 años en situación de pobreza (desempleados, trabajadores informales, monotributistas sociales) sujeto al cumplimiento de ciertas condicionalidades en educación, salud y controles sanitarios. Existe acuerdo que en el corto plazo la AUH ha contribuido a reducir la pobreza y la indigencia (Gasparini y Cruces, 2010). La pregunta pendiente es si se están obteniendo los resultados esperados en cuanto a reducir la pobreza en el largo plazo.

El punto es si efectivamente se está dotando a los niños y jóvenes del capital humano necesario para insertarse en el mercado formal de trabajo, de forma de evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza (abuelos pobres, padres pobres e hijos pobres).

En un reciente reportaje con motivo de su visita a la Argentina para participar de la Reunión Anual de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe, James Heckman, premio nobel de economía en el año 2000, señaló en referencia a la Asignación Universal por Hijo (AUH) que “la transferencia de ingresos no garantiza por si misma que vaya a haber menos pobres en el largo plazo”. En la mayoría de sus estudios, Heckman destaca las habilidades no cognitivas y la motivación e inversión en la primera infancia como aspectos relevantes en la formación del capital

humano. Este es un aspecto central para revertir el proceso de deterioro de la población más vulnerable.

La AUH se ha convertido desde su implementación en Argentina, primero con un decreto y luego su sanción por ley, en una política de estado. No existen casi cuestionamientos de los diferentes sectores políticos sobre su vigencia y hay un consenso de su impacto positivo en la reducción de la pobreza. Sin embargo, desde la academia surgen algunos interrogantes sobre los efectos en los incentivos a la formalización en el mercado laboral, los incentivos al trabajo y las decisiones de fecundidad (Maurizio y Vázquez, 2014, Garganta y Gasparini, 2015 y Garganta y otros, 2017).

Otro conjunto de observaciones están relacionadas con el impacto que las condicionalidades sobre la educación y la salud han tenido como mecanismo para mejorar el capital humano. En principio, la mayor asistencia de los alumnos al colegio no habría tenido como contrapartida una mejora en la calidad como lo muestran las pruebas internacionales y locales de evaluación educativa.

Levy S. (2015), en concordancia con Heckman, señala en relación a los transferencias condicionadas de ingreso en Latinoamérica: “viendo las cosas con perspectiva, debemos reconocer que el diseño de las intervenciones para aumentar el capital humano de las familias pobres subestimó sustancialmente los problemas asociados con el desarrollo en la primera infancia, convencidos, en un principio, de que una mejor educación, salud y nutrición serían suficientes. Hoy tenemos un mayor entendimiento de que cuestiones como el desarrollo del lenguaje o el desarrollo socio-emocional son de gran importancia, y que estas cuestiones en gran medida han sido descuidadas. Como resultado, podemos ver que los niños de familias pobres van a la escuela pero, al momento de

CAPÍTULO V. POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

empezar, cuentan con alrededor de dos años de desventaja respecto a otros niños de su edad debido a un bajo desarrollo del lenguaje, por ejemplo. Ello indica que es urgente incorporar el desarrollo en la primera infancia en la agenda de los programas de inversión en el capital humano de las familias pobres". El médico pediatra Abel Albino de la Fundación CONIN, señala: "en el primer año de vida el cráneo tiene 35 centímetros y crece un centímetro por mes, hasta alcanzar 47 centímetros al año. Ese crecimiento no se repite jamás, es ahí o nunca. Al año y medio se cierra la fontanela anterior y el cráneo es una unidad sellada.

Cuando un funcionario dice "la damos leche a partir de los cinco años", ya es tarde". Attanasio O., S. Cattan, E. Fitzsimons, C. Meghir y M. Rubio-Codina (2015) analizan una experiencia de intervención exitosa en niños entre 12 y 24 meses, cuyos padres reciben transferencias de ingresos condicionadas, donde se observan ganancias relevantes en términos de estímulos cognitivos y socioemocionales.

Un aspecto importante en este mismo sentido es la expansión de la educación preprimaria. Berlinsky, Galiani, y Gertler (2009) encuentran que "one year of pre-primary school increases average third grade test scores by 8% of a mean or by 23% of the standard deviation of the distribution of test scores. We also find that pre-primary school attendance positively affects student's self-control in the third grade as measured by behaviors such as attention, effort, class participation, and discipline". Según datos de la Unesco para el año 2014, de los niños de 3 a 5 años la tasa de matriculación pre-primaria en Argentina es del 72% en tanto que en Chile es del 75%, México 81%, y en los países desarrollados alcanza a más del 90% en España, Italia, Reino Unido, Francia, entre otros. Argentina tiene un camino por recorrer en este sentido.

La pobreza es un problema multidimensional. Requiere encarar políti-

cas públicas desde diferentes áreas. El acceso a los bienes públicos básicos de calidad como agua, cloacas, luz eléctrica, vivienda, escuelas, centros de salud es un requisito indispensable para atacar el problema.

En este contexto, la AUH ha sido un programa clave para reducir la pobreza en el corto plazo y este es un aspecto que no está en discusión. Repensar el diseño del programa para no afectar los incentivos es una tarea pendiente. También queda por responder si efectivamente el diseño de las condicionalidades que impone el programa ha contribuido a mejorar efectivamente el capital humano de los más desfavorecidos para salir definitivamente del círculo de la transmisión intergeneracional de la pobreza (poverty trap). Quizás sea muy pronto para responder esta pregunta, dado que no ha transcurrido todavía el tiempo suficiente desde la implementación de la AUH. No obstante, algunas respuestas se podrían ir anticipando antes de que sea demasiado tarde para darse cuenta que había problemas por corregir.

Referencias

- Attanasio O., S. Cattan, E. Fitzsimons, C. Meghir y M. Rubio-Codina (2015): "Estimating the Production Function for Human Capital: Results from a Randomized Control Trial in Colombia". IZA, Discussion paper series.
- Berlinsky S., S. Galiani, y P. Gertler (2009): "The effect of pre-primary education on primary school performance". *Journal of Public Economics*, vol. 93, issue 1-2, 219-234.
- Garganta S., Gasparini L. (2015). "The Impact of a Social Program on Labor Informality: The Case of AUH in Argentina". *Journal of Development Economics*. Volume 115, Pages 99-110.

CAPÍTULO V. POBREZA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

- Garganta, S., L. Gasparini, M. Marchionni y M. Tappatá (2017). "The Effects of Cash Transfers on Fertility: Evidence from Argentina". *Population Research and Policy Review*. Volume 36, Issue 1, pp 1–24.
- Gasparini L, y G. Cruces (2010): "Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas. CEDLAS, Documento de trabajo N° 102.
- López-Boo F., (2017): "No actuar en aras de la primera infancia tiene un alto costo".
http://vox.lacea.org/?q=blog/primer_a_infan_cia_alto_costo.
- Levy S. (2015): "Pobreza, Programas Sociales y Productividad en América Latina: Logros y Desafíos para el Futuro".
<http://focoeconomico.org/2015/11/17/pobreza-programas-sociales-y-productividad-en-america-latina-logros-y-desafios-para-el-futuro/>.
- Levy S and N. Schady (2013): "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution". *Journal of Economic Perspectives*—Volume 27, Number 2—Spring 2013—Pages 193–218.
- Maurizio, R. y Vázquez, G. (2014): "Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos". *Revista Cepal*, N° 113, 121-144



■ **LO QUE SE PENSÓ
Y ESCRIBIÓ**
SOBRE
POLÍTICAS PÚBLICAS
EN 2017

DEPARTAMENTO DE
ECONOMÍA

FCE
Facultad de
Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

ISBN 978-950-34-1599-3



9 789503 415993