

# LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ

**SOBRE**

# POLÍTICAS PÚBLICAS

**EN 2021**

**BLOG**  
DE ECONOMÍA  
DEL SECTOR PÚBLICO

- POLÍTICA ECONÓMICA
- POLÍTICA FISCAL
- POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTE
- FEDERALISMO FISCAL

## EDITORES

**Marcelo Garriga**  
**Walter Rosales**  
**Norberto Mangiacone**

DEPARTAMENTO DE  
ECONOMÍA

**ECE**  
Facultad de  
Ciencias Económicas



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 2021**

DEPARTAMENTO DE  
ECONOMÍA



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

**Lo que se pensó y escribió sobre políticas públicas en 2021 :**

Blog de Economía del Sector Público / Youssef Morán ...

- [et al.] ; compilación de Marcelo Jorge Garriga ; Walter Rubén Rosales ; Norberto Oscar Mangiacone.

- 1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Económicas, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-34-2111-6

1. Políticas Públicas. 2. Economía. I. Morán, Youssef. II. Garriga, Marcelo Jorge, comp. III. Rosales, Walter Rubén, comp. IV. Mangiacone, Norberto Oscar, comp.

CDD 330.82

Publicación digital / La Plata / Bs.As. / Argentina

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

---

Permisos abiertos.  
Commons Creative



---

diseño gráfico



Andrea V. Carri Saravi - Luis E. Galeano

Editado por:

DEPARTAMENTO DE  
ECONOMÍA

FCE  
Facultad de  
Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

**EDITORES**

**Marcelo Garriga**

**Walter Rosales**

**Norberto Mangiacone**

**LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ  
SOBRE  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
EN 2021**



**BLOG DE ECONOMÍA  
DEL SECTOR PÚBLICO**

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA - FCE - UNLP

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA





## PRÓLOGO

**Por ATILIO ELIZAGARAY**

**PhD. en Economía, Universidad de Illinois**

**Ex director de la MFPPyM**

Esta nueva edición del libro del Blog 2021 se enmarca en la larga tradición en temas de Finanzas Públicas del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Es imposible resumir en pocas palabras los trabajos y contribuciones en el campo de la economía del sector público hechas durante medio siglo por distintos integrantes del Departamento de Economía. A riesgo de ser muy injusto con los restantes, solo mencionaré a tres de los más destacados por la cantidad y calidad de sus contribuciones.

En primer lugar, debo mencionar a Horacio Nuñez Miñana, quien luego de obtener el grado de PhD en la Universidad de Berkeley, se radicó en la Plata y se dedicó a la docencia (fue Prof. Titular de Finanzas Públicas y escribió un libro convertido en clásico sobre el tema), a la gestión (fue decano de la Facultad) y realizó importantes contribuciones referidas a empresas públicas y a federalismo fiscal<sup>1</sup>.

Luego, corresponde destacar la labor de Alberto Porto, Dr. En Ciencias Económicas por nuestra facultad, quien se dedicó a la docencia (fue Prof. Titular de Microeconomía y de Economía del Sector Público), a la gestión (fue director del Dep. de Economía y actualmente es el director del doctorado en Economía) y es autor de reconocidas investigaciones en el campo de la economía del sector público y del federalismo fiscal<sup>2</sup>.

---

(1) [https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/SEDICI\\_9970e9703752bfca76131997487a220f](https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/SEDICI_9970e9703752bfca76131997487a220f)

(2) <https://scholar.google.com.ar/citations?user=PcCp8BQAAAAJ&hl=es>

Y, en tercer lugar, es justo reconocer las muchas e importantes contribuciones realizadas por Horacio L.P. Piffano, Dr. En Ciencias económicas por nuestra facultad, en particular en los campos impositivos (reformas del sistema e IVA subnacional), descentralización fiscal y asignación de potestades tributarias, coparticipación de impuestos y en la economía de la educación y educación universitaria<sup>3</sup>.

Por último, muchos trabajos de gran valor en temas de finanzas públicas y federalismo fiscal son los realizados, entre otros, por cinco profesores de nuestra facultad: Jorge Remes Lenicov, Ricardo López Murphy, Fernando Navajas, Walter Cont y Marcelo Garriga.

En relación con la docencia, es de interés destacar la evolución que tuvo la Maestría en Finanzas Públicas (calificada con nivel A por la CONEAU en el año 2021). En su origen fue un proyecto conjunto entre nuestra Facultad (representada por A. Porto), el Ministerio de Economía de la PBA (cuyo ministro y profesor titular era J. Remes Lenicov) y el Consejo Federal de Inversiones (representado por el funcionario y profesor titular de nuestra facultad, Horacio J. Pereyra). La maestría ha evolucionado desde entonces, y bajo la gestión exclusiva del cuerpo docente del Departamento de Economía de la Facultad, ha profundizado el estudio de las políticas públicas.

Como fruto de la evolución de la maestría, aparecen el Centro de Estudios en Finanzas Públicas (CEFIP), donde se publican sus trabajos docentes e investigadores, y el Blog de Economía del Sector Público, como medio de divulgación de análisis de las políticas públicas en general y de los resultados de diversas investigaciones.

El presente libro, compendia interesantes discusiones sobre aspectos diversos en el campo de la economía del Sector Público, que sin duda hacen una contribución al mejor entendimiento de los temas actuales.

---

(2) <https://scholar.google.com.ar/citations?user=PcCp8BQAAAAJ&hl=es>



## ÍNDICE DE ARTÍCULOS

- In memoriam: Juan Carlos "Bebe" Gómez Sabaini (1938-2021). Por <i>Dalmiro Morán (FCE-UNLP)</i> .	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA</b>	<b>21</b>
- En camino hacia otro papelón tarifario. Por <i>Fernando Navajas (FIEL-UNLP-ANCE)</i> .	<b>23</b>
- Ciclos tarifarios y equilibrio político-institucional del populismo y de la larga decadencia argentina. Por <i>Santiago Urbiztondo (FIEL-UNLP)</i> .	<b>27</b>
- El desencuentro entre la política y la economía. Por <i>Jorge Remes Lenicov (Ex Ministro de Economía de la provincia de Buenos Aires y de la Nación)</i> .	<b>33</b>
- ¿Qué sabemos de los shocks sectoriales del COVID y cómo afecta la "receta" de política económica? Por <i>Fernando Navajas (FIEL-UNLP-ANCE)</i> .	<b>45</b>
- Pandemia, recuperación económica y más inflación. Por <i>Jorge Remes Lenicov (Ex Ministro de Economía de la provincia de Buenos Aires y de la Nación)</i> .	<b>49</b>
- Asia consolida su liderazgo económico mundial. Por <i>Alieto Aldo Guadagni</i> .	<b>61</b>
<b>CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL</b>	<b>65</b>
- ¿Cómo responden los precios ante reducciones y aumentos del IVA? Por <i>Youssef Benzarti (UC Santa Barbara &amp; NBER)</i> , <i>Santiago Garriga (IIE-UNLP)</i> y <i>Dario Tortarolo (Nottingham &amp; IFS)</i> .	<b>67</b>
- Cambios en el "piso" del impuesto a las Ganancias: ¿Otro parche o un nuevo agujero? Por <i>Oscar Cetrángolo (FCE-UBA - IIEP UBA-CONICET)</i> y <i>Javier Curcio (FCE-UBA - IIEP UBA-CONICET)</i> .	<b>75</b>

- Impuesto a las Ganancias a las Personas Físicas: Los efectos de un mal diseño.	<b>85</b>
Por <i>Marcelo Garriga (IIE-CEFIP-FCE-UNLP)</i> y <i>Thomás García (FCE-UNLP)</i> .	
- Algunas consideraciones sobre la evolución del Impuesto a la Renta Personal en Argentina y el impacto de las reformas.	<b>95</b>
Por <i>Darío Rossignolo (FCE-UBA)</i> .	
- Impuesto a las Ganancias de las Empresas: ¿Quién lo paga? ¿Cómo afecta la inversión?	<b>109</b>
Por <i>Marcelo Garriga (IIE-CEFIP-FCE-UNLP)</i> , <i>Thomás García (FCE-UNLP)</i> y <i>Josefina Paz Gaskín (FCE-UNLP)</i> .	
- Emparejando la cancha en tiempos de crisis: Tributación indirecta sobre la economía digital en América Latina y su potencial recaudatorio.	<b>121</b>
Por <i>Juan Pablo Jiménez (AIFIL)</i> y <i>Andrea Podestá (Universidad de Mendoza)</i> .	
- ¿Cómo pensar una reforma previsional en Argentina?	<b>131</b>
Por <i>Hugo D. Bertín (Docente de la Maestría en Finanzas Públicas FCE-UNLP)</i> .	
- Evaluación del proyecto de reforma previsional de la Caja del BPBA.	<b>151</b>
Por <i>Hugo D. Bertín (Docente de la Maestría en Finanzas Públicas FCE-UNLP)</i> y <i>Walter Rosales (IIE-CEFIP-FCE-UNLP)</i> .	
- ¿Se pueden aumentar o crear impuestos sin límites?	<b>163</b>
Por <i>Marcelo Garriga (IIE-CEFIP-FCE-UNLP)</i> .	
- El rol de la blockchain en las políticas de transparencia pública.	<b>173</b>
Por <i>Marcos Zocaro (FCE-UNLP)</i> .	
<b>CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIO AMBIENTE</b>	<b>179</b>
- Es necesario una nueva visión global de la energía.	<b>181</b>
Por <i>Alieto Aldo Guadagni (Academia Argentina de Ciencias del Ambiente)</i> .	

- Datos para una vida mejor. Por <i>Nora C. Luzi (UNLP-PNUD)</i> .	<b>187</b>
- Las urgentes decisiones energéticas sobre el cambio climático. Por <i>Alieto Aldo Guadagni (Academia Argentina de Ciencias del Ambiente)</i> .	<b>197</b>
- La Política Tarifaria y el Deterioro Ambiental. Por <i>Marcelo Garriga (IIE-CEFIP-FCE-UNLP)</i> y <i>Thomás García (FCE-UNLP)</i> .	<b>201</b>
- Nuestro futuro se decide en Glasgow. Por <i>Alieto Aldo Guadagni (Academia Argentina de Ciencias del Ambiente)</i> .	<b>211</b>
<b>CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL</b>	<b>215</b>
- Tratamiento de la CABA en la coparticipación federal. Perspectiva histórica y situación actual. Por <i>Alberto Porto (FCE-UNLP)</i> .	<b>217</b>
- Representación dispar de los municipios en la legislatura de la provincia de Buenos Aires. Por <i>Walter Rosales (IIE-CEFIP-FCE-UNLP)</i> .	<b>221</b>
- Es hora de abatir la pobreza en el conurbano. Por <i>Alieto Aldo Guadagni (Academia Nacional de Educación)</i> .	<b>231</b>
- Cómo entender el conflicto de La Rioja. Por <i>Walter Rosales (FCE-UNLP)</i> y <i>Rodrigo Fernández (FCE-UNLP)</i> .	<b>237</b>





**AUTORES:**

Benzarti, Youssef (UC Santa Barbara & NBER).

Bertín, Hugo D. (Docente de la Maestría en Finanzas Públicas FCE-UNLP).

Cetrángolo, Oscar (FCE-UBA - IIEP UBA-CONICET).

Curcio, Javier (FCE-UBA - IIEP UBA-CONICET).

Fernández, Rodrigo (FCE-UNLP).

García, Tomás (FCE-UNLP).

Garriga, Marcelo (IIE-CEFIP-FCE-UNLP).

Garriga, Santiago (IIE-UNLP).

Gaskín, Josefina Paz (FCE-UNLP).

Guadagni, Alieto Aldo (Academia Argentina de Ciencias del Ambiente).

Jiménez, Juan Pablo (AIFIL).

Luzi, Nora C. (UNLP-PNUD).

Morán, Dalmiro (FCE-UNLP).

Navajas, Fernando (FIEL-UNLP-ANCE).

Podestá, Andrea (Universidad de Mendoza).

Porto, Alberto (FCE-UNLP).

Remes Lenicov, Jorge (Ex Ministro de Economía de la provincia de Buenos Aires y de la Nación).

Rosales, Walter (IIE-CEFIP-FCE-UNLP).

Rossignolo, Darío (FCE-UBA).

Tortarolo, Dario (Nottingham & IFS).

Urbiztondo, Santiago (FIEL-UNLP).

Zocaro, Marcos (FCE-UNLP).





## Una sana costumbre

Desde 2017, año en el que se lanzó, el blog no ha parado de crecer. Diversos autores avocados al ámbito académico y profesional han publicado artículos que analizan temas relevantes de política pública y tópicos de actualidad. El blog se ha convertido en una pieza clave para la divulgación de conocimientos, de los resultados de investigaciones recientes y del análisis de temas actuales.

Algunos datos avalan estas ideas. Entre 2017 y 2021 inclusive, se han publicado 185 artículos. La cantidad de lecturas supera las 133 mil, mostrando una tendencia creciente. En el último año, los accesos crecieron un 90% respecto del año anterior.

En esta publicación, se compilan los artículos publicados en 2021. Comprende a 26 artículos agrupados en distintas secciones temáticas. En la primera sección se agrupan 6 artículos que presentan discusiones de política económica. En la sección segunda, se presentan 10 artículos relacionados con aspectos de la política fiscal, tanto por el lado de los recursos como de los gastos. En la tercera sección, se agrupan temas de políticas sociales y ambientales, en los que se analizan aspectos sensibles y de suma relevancia. Finalmente, se presentan notas que hacen referencia a la problemática de los gobiernos subnacionales.

A futuro se espera continuar con el desarrollo del blog en su rol de divulgación, ampliando la cantidad de autores y de temas analizados.

*El equipo del blog*







## **In memoriam: Juan Carlos “Bebe” Gómez Sabaini (1938-2021).**

Por **Dalmiro Morán** (FCE-UNLP).

Conocí al Dr. Juan Carlos Gómez Sabaini a mediados del año 2009 de manera fortuita, como las mejores experiencias suelen suceder. En ese momento, Juan Carlos se encontraba buscando un asistente de investigación para continuar elaborando una muy prolífica trayectoria como consultor en política tributaria para los países de América Latina. Nuestra “entrevista” duró muy poco, con Bebe todo era simple, ameno, claro, cordial. Con el correr de los años me fui dando cuenta de lo privilegiado que fui al momento de su elección, para lo cual sólo necesitó de esa charla entre ambos (según me sugirió tiempo después) y de la referencia de su colega de la UNLP, Alberto Porto, por quien él expresaba un inoxidable respeto y a quien luego pude expresarle mi sincero agradecimiento por su recomendación en dicho momento.

Ese respeto, que con Bebe siempre era recíproco, nunca se limitaba al campo profesional. Siempre, SIEMPRE, al Bebe se lo reconocía por su calidez humana, por su humildad, por su gracia, por su generosidad y, por supuesto, por su compromiso y calidad como profesional. Tenía una inmensa capacidad para transmitir lo que sabía, no solo en las cuestiones de técnica tributaria sino también en su inmensa experiencia en el desempeño de la función pública (tres veces Secretario de Política Tributaria), de la cual había extraído anécdotas que, confieso, le hice repetirme varias veces sólo por el hecho de disfrutar de sus relatos. No importaba el lugar, el contexto o la circunstancia, cada vez que men-

cionaba mi relación profesional y afectiva con él me transformaba automáticamente en receptor y transmisor de un cúmulo de expresiones de aprecio, respeto y fraternidad que no hacían más que reflejar la intachable y entrañable vigencia de su legado en diferentes latitudes.

Si bien podrían destacarse varios aspectos de su prolongada trayectoria profesional<sup>1</sup>, la mayoría de los que lo conocimos -e incluso aquellos que sólo hayan leído parte de su vasta obra- siempre reconoceremos su relevancia en el análisis de las diferentes dimensiones que comprende la política tributaria en los países de América Latina. Desde hacía varias décadas, en épocas donde no parecía ser la prioridad en los objetivos de la tributación, Juan Carlos supo expresar un énfasis muy claro en los impactos de la misma sobre la equidad distributiva. A lo largo de la región, de acuerdo a lo que pude escuchar reiteradamente en distintos foros de debate, él era una referencia de consulta constante en tópicos de reforma tributaria, muy especialmente en lo que se refería al impuesto sobre la renta, por cuyo fortalecimiento como instrumento redistributivo siempre abogaba.

Su profundo conocimiento de la materia tributaria hizo que, a lo largo de la última década, sus contribuciones se extendieran hacia campos más específicos de la tributación latinoamericana como los regímenes simplificados para pequeños contribuyentes, los impuestos ambientales, los esquemas fiscales aplicados sobre los sectores extractivos de recursos naturales, los gastos tributarios y la evasión impositiva doméstica e internacional. En 2017 se le dedicó un merecido homenaje en vida en el Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL en Santiago de

---

(1) Recomiendo enfáticamente la reciente nota publicada en el Blog “Alquimias Económicas”, donde se provee un completo resumen de sus logros profesionales y sus publicaciones más relevantes en la materia tributaria. <https://alquimiaseconomicas.com/2021/03/17/juan-carlos-bebe-gomez-sabaini-1938-2021/>

Chile -evento anual que lleva más de treinta años ininterrumpidos de vigencia y en donde ya se lo consideraba una eminencia en la materia tributaria-, donde los prestigiosos colegas presentes coincidieron en que Gómez Sabaini aportaba una perspectiva de vanguardia en cada uno de esos temas en los cuales conjugaba un amplio conjunto de experiencias pasadas y un gran criterio al momento de proponer recomendaciones superadoras. Por dicha razón sus opiniones eran muy valoradas a nivel regional, especialmente en los países de Centroamérica donde sus numerosos informes de consultoría le valieron un reconocimiento unánime que perdurará con el tiempo.

Sin embargo, la “huella” del gran Bebe en el campo profesional de la política tributaria, aunque profunda e imborrable, nunca habrá de ser comparable a los inolvidables recuerdos y momentos compartidos con un ser humano tan excepcional y querible para todos los que lo conocimos. En el último tiempo tuvo que adaptarse a las restricciones que impuso la pandemia que aún nos toca enfrentar, lo que en el caso de Bebe era más notorio por lo agradable de su presencia física en cualquier reunión con colegas o amigos. Aun así, él continuaba iluminándonos con su gracia y su sabiduría, con una energía admirable, con charlas que siempre daba gusto compartir. Se lo recordará siempre sonriente, siempre con actitud positiva, siempre escuchando a los demás y logrando que se lo escuchara sin mayor esfuerzo, siempre con una frase que lo pintaba tal cual fue con los que te quisimos y admirábamos tanto y que solía repetir a los demás como filosofía de vida: **Ánimo!**. Por eso, haciendo eco de sus palabras y de una de sus frases preferidas, seguiremos en la lucha, que es cruel y es mucha, agradeciéndole eternamente por todo lo que nos supo dar y regalar en su feliz y valioso camino en la vida.

Muchas gracias “Bebe” y hasta siempre. 



# CAPÍTULO I

---

## DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA





## En camino hacia otro papelón tarifario

Por **Fernando Navajas** (FIEL-UNLP-ANCE).

En los últimos 20 años el mundo ha asistido a una suerte de consenso internacional sobre, por un lado, la necesidad de enfrentar el problema de asequibilidad del costo familiar de los servicios públicos y en particular de la energía y, por otro lado, el desafío de hacer más inteligente el diseño de los subsidios.

De los tres paradigmas más usados en la región latinoamericana, el que históricamente utilizó la Argentina, basado en niveles de consumo de los hogares, es el peor en materia de eficiencia y equidad distributiva y se ubica muy por debajo de esquemas también imperfectos como aquellos basados en la ubicación geográfica o de las características cuasi-catastral de los domicilios (como ha usado Colombia) y muy por debajo de mecanismos de focalización basados en la comprobación previa de los medios de vida de los hogares pobres o vulnerables (como ha usado Chile).

Este ranking ha sido medido en un libro que tiene más de una década, "La Tarifa Social en los Sectores de Infraestructura en la Argentina", y los resultados se explican por la baja correlación entre el consumo y el ingreso de los hogares, debido a la interacción con otros factores que definen el vector de características socioeconómica de los hogares.

De este modo la tarea esencial de los nuevos mecanismos de subsidios ha sido la de acotar los denominados errores de "exclusión" (familias que deberían recibir el subsidio y no lo reciben) y de "inclusión" (familias

que no deberían estar recibiendo el subsidio).

Este último es muy preocupante porque aquí se centran las denominadas filtraciones de subsidios que entre 2010 y 2015 pusieron a la Argentina al tope de la lista en América Latina, con un derroche muy grande de recursos fiscales.

Estas filtraciones han llegado a ser en 2015, en el caso del gas y la electricidad, cercanas al 85% de los subsidios que superaban el 3% del PBI, o sea que había un 2,5% del PBI en filtraciones hacia grupos no pobres.

El problema con esta medición es que se basa en la definición nacional (o de país) de pobreza y la misma se ha estado elevando considerablemente en los últimos años. Adicionalmente, esta medición no capta bien a los hogares "vulnerables" en materia de ingresos, que están por encima de la línea de pobreza pero pueden caer en la misma o son hogares de ingresos bajos o medios-bajos.

Una extensión de la medición anterior utilizando este criterio reduce las filtraciones a menos de la mitad y, dependiendo del criterio para definir vulnerables, puede hacer que las filtraciones caigan a un 33% o hasta un 25% de los subsidios, que por otra parte se han reducido y hoy bien medidos (de nuevo, sólo para gas y electricidad) estarían en este momento en la Argentina por debajo del 2% del PBI y con fuerte tendencia ascendente.

Esto es un nuevo desafío e implica que la política de subsidios tiene que hacerse todavía más inteligente y perfeccionarse y que el mecanismo de tarifa social usado en años recientes es incompleto y debe reformularse. La necesidad de mejorar la focalización de las transferencias hacia aquellos que necesitan los subsidios es una tarea prioritaria. Hay que repensar el mecanismo.

Sin embargo, el gobierno argentino ha decidido inventar la rueda de



## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

nuevo y proponer "de la boca para afuera" (hasta ahora) un mecanismo que es conceptualmente erróneo, no tiene antecedentes de aplicación exitosa en otros países y es impracticable para el estado actual de la información disponible, es decir es un imposible administrativo.

Esta propuesta se basa en la idea de "torcer" el concepto de focalización de la política tarifaria internacional, que se basa en identificar a los pobres y vulnerables para darles el subsidio, en otra "focalización" que es la de hacerlo sobre los hogares de ingresos medios altos y altos. Esta otra focalización podría justificarse bajo la idea de que por esta vía se quiere reducir el error de inclusión mencionado arriba, cobrándole a los hogares de ingresos medios-altos y altos el verdadero costo de la energía.

Algo de esto se intentó justamente en el período 2011-2015 cuando se trató de segmentar barrios cerrados o edificios-torres urbanas y se hizo una campaña publicitaria para que se renuncie a los subsidios. Salió bastante mal. Sin embargo, el mecanismo ahora propuesto va más allá y tiene la intención de elevar la carga sobre estos hogares por encima del costo para, de este modo, poder subsidiar más al resto de los hogares.

En la jerga tarifaria de posguerra, a nivel mundial, esto se conoce como "subsidios cruzados" y ha sido abandonado o limitado en las últimas décadas porque no es compatible con la buena regulación de los mercados energéticos. Sólo un monopolio estatal verticalmente integrado podía, antiguamente, llevar estos subsidios cruzados a niveles muy altos porque los consumidores estaban cautivos. Actualmente, con la posibilidad que brindan las nuevas tecnologías para que los hogares castigados se desenganchen y abandonen la red del servicio público, se hace todavía más difícil implementar este mecanismo aún bajo un monopolio estatal.

La Argentina ahora quiere dar la nota de nuevo, parece que no le alcanzó

con la mala experiencia de 2011-2015. Quiere "focalizarse en los ricos" en vez de los pobres y vulnerables para escarmentarlos con un sainete redistributivo y hacerles pagar algo que esté muy por encima de lo que en economía se llama "excedente o plusvalía del consumidor" que es la diferencia entre la valuación de un bien y el precio que se paga, lo que obviamente tiene que ser positivo para alguien quiera voluntariamente consumir algo. Eso no va a ocurrir excepto que se obligue a los hogares a estar conectados a la red y cobrarles esa carga tributaria, que nada tiene que ver con una tarifa o precio de un servicio.

Sólo en el sistema de agua y saneamiento (cloacas) y sólo hasta cierto punto podría hacerse algo así, como demostró Alberto Porto en un paper de 1991. Pero no existen en el mundo casos en donde esto pueda implementarse en el sector de energía, que por la tecnología va más bien camino a la descentralización, que puede ser ordenada o caótica dependiendo de la tecnología y de si se evitan locuras tarifarias como esta.

Esto es un talibanismo tarifario. No es correcto conceptualmente, es perverso desde un punto de vista moral (habiendo otros instrumentos para el cobro de impuestos) y es un imposible informativo y administrativo en un país como la Argentina actual. Pero los funcionarios del área de energía y la cúpula ideológica que maneja de arriba a este gobierno cree que esto es posible, por más que hagamos otro papelón. Es una prueba contundente de que en materia tarifaria han vuelto peores y es evidente que no razonan bien.

---

*Nota publicada originalmente en El Cronista*

<https://www.cronista.com/columnistas/en-camino-hacia-otro-papelon-tarifario/>



## Ciclos tarifarios y equilibrio político-institucional del populismo y de la larga decadencia argentina

Por **Santiago Urbiztondo** (FIEL-UNLP).

Los ciclos tarifarios son comunes en varios países, pero anormales en la Argentina. El libro de Cont, Navajas, Pizzi y Porto ([Precios y Tarifas y Política Económica Argentina: 1945-2019](#)) presentado en el seminario organizado por el Centro de Estudios en Finanzas Públicas (CEFIP) y el Instituto de Investigaciones Económicas (IIE) de la FCE-UNLP, documenta con precisión la magnitud de subas y bajas de distintos precios y tarifas de bienes y servicios públicos en términos reales desde 1945 hasta 2019.

Se destacan dos “grandes deterioros” (en 1945-1952 y 2002-2015, donde las reducciones tarifarias reales que superaron el 70%) pero también varias otras instancias de fuerte deterioro de menor tamaño o duración (en 1975, 1987-89, etc.), a las cuales ciertamente se incorporará el período 2019 cuando se actualicen las series. Obviamente, estos fuertes deterioros tarifarios no reflejarían mejoras de eficiencia o reducciones de costos (al menos no plenamente) y, por lo tanto, fueron seguidas por fuertes aumentos, creando los ciclos tarifarios singulares de nuestro país<sup>1</sup>.

---

(1) Estos aumentos generalmente han sido menores a los requeridos para restablecer la situación previa al deterioro, dando lugar a una tendencia de largo plazo declinante que sí podría reflejar –en el mediano y largo plazo– fuertes mejoras de productividad y/o un punto de partida con precios y tarifas monopólicos impropriamente regulados.

Los economistas –en una enorme mayoría– resaltamos los costos que genera tal inestabilidad tarifaria. Por un lado, altos subsidios fiscales para cubrir al menos los costos variables y alguna inversión. Por otro lado, el deterioro de la calidad del servicio, los menores incentivos a la inversión y al uso eficiente de los servicios (incluidas inversiones de equipamiento domiciliario distorsionadas), el aumento del costo del capital, el desincentivo a la celebración de contratos de largo plazo que contengan inversiones hundidas de lenta amortización, entre otras.

Mientras tanto, el “populismo”<sup>2</sup> no ha sido identificado por un conjunto significativo de votantes como el mayor responsable de las consecuencias negativas de los reiterados oportunismos regulatorios. Por el contrario ha ganado una alta fidelidad de buena parte de la población.

Siendo reiterada la política tarifaria de fuertes retrasos tarifarios reales en contextos democráticos, es decir dejando de lado las interrupciones institucionales por diversos golpes de estado entre 1930 y 1983, una primera lectura es que los votantes no internalizan las consecuencias negativas de largo plazo de este populismo. Por lo tanto, apoyan políticas oportunistas y confiscatorias que conducen a las grandes depresiones tarifarias, ocurridas frecuentemente en contextos donde las empresas prestadoras son privadas –en 1945-1952 y entre 2002-2015– y sus principales accionistas son extranjeros. De acuerdo con esta lectura, el votante mediano argentino debería ser el objeto central de atención, en particular en cuanto a dirigir hacia él los mayores esfuerzos educativos para la toma de conciencia de las consecuencias del cortoplacismo tarifario.

---

(2) Populismo entendido como un Estado que gasta más de lo que recauda incurriendo en déficits presupuestarios crónicos e irresponsables, donde además se recurre a retrasos cambiarios y tarifarios para estimular la demanda interna y se imponen aumentos de salariales combinados con controles de precios para mejorar la distribución del ingreso independientemente de la productividad laboral y de las consecuencias posteriores en materia de desempleo que resultan de su intervención.

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Sin embargo, no debería descartarse que lo que comprenden los votantes argentinos sea similar a lo que entienden los votantes en otras partes del mundo. Más o menos miopes en términos económicos, los votantes natural y universalmente tienden a confiar en las propuestas y decisiones que el poder político postula como factibles y resultan menos dolorosas en el corto plazo.

Por otra parte, en la Argentina estos enormes ciclos tarifarios reales coexisten con otras inestabilidades de la política económica (como aquellas decisiones de política vinculadas a las relaciones internacionales, la política agraria, la política monetaria, etc.). La presunta falencia educativa del votante mediano entonces no se limitaría a no poder percibir las consecuencias de largo plazo de los retrasos tarifarios, sino más generalmente a cómo funcionan los mercados, el rol del Estado dentro de la economía, la política internacional, etc.

En ese sentido, debería examinarse la posibilidad de que el problema saliente no sean los votantes sino uno más general: la deficiente institucionalidad del país (tal vez función de la cultura e ideología reinante, y por ende responsabilidad también de los votantes, pero en todo caso un dato o parámetro a identificar). En efecto, la forma que tienen las sociedades modernas para balancear los objetivos y tentaciones de corto plazo en pos de obtener ganancias colectivas de más largo plazo es la construcción de instituciones que impidan un comportamiento oportunista de parte del propio Estado. Y en ese sentido, una situación donde la democracia no funciona bien, desequilibrada, sin balances y contrapesos que limiten la discrecionalidad del gobierno, sin un Poder Judicial creíble y estable que penalice decisiones económicas o institucionales contrarias a la Constitución Nacional, violatorias de la propiedad privada y de los derechos individuales (de consumidores y de accionistas de empresas reguladas), etc., tiene como resultado un Estado que sí se comporta de forma (extremada y persistentemente) oportunista.

En efecto, en una situación institucional de esta naturaleza, el equilibrio político incluye la aparición y elección reiterada de quienes están dispuestos a jugar al cortoplacismo: agentes políticos que ofrecen el cortoplacismo disfrazado y luego lo ejercitan sin mayor reparo en sus consecuencias negativas de mediano y largo plazo. Y requiere por otra parte la existencia y aparición periódica del “grupo reparador”, el partido político que se hace cargo del gobierno cuando el deterioro económico producido por el populismo es significativo y (con la demanda en tal sentido de los propios votantes) se propone el sinceramiento y la normalización tarifaria, pese al sacrificio que ello implica para la población en general, ya que sin esa normalización (y acumulación de cuasi-rentas tratándose de inversiones hundidas que deben ser repagadas a lo largo de décadas...) no hay cómo seguir siendo populista.

El problema es que la restauración no es un equilibrio político estable: una vez restablecida cierta normalidad, el espacio para la confiscación de cuasi-rentas reaparece (¡vuelve a haber cuasi-rentas a confiscar!), y el equilibrio político es explotar esa posibilidad debido a que ello no tendrá una penalización suficiente por parte de los votantes (quienes olvidarán lo que alguna vez aprendieron) ni de las instituciones democráticas (incluido el Poder Judicial) por falta de solidez e independencia. Si los accionistas privados (extranjeros o no) de las empresas prestadoras de servicios públicos son “sutilmente confiscados” sin poder defenderse realmente ante la justicia local (o si los accionistas extranjeros tampoco encuentran suficiente refugio en los tratados bilaterales de inversión y en el CIADI), y los funcionarios públicos que ejecutan tal “confiscación sutil” tampoco enfrentan mayores limitaciones administrativas o judiciales (porque administrativamente tienen abierta la discrecionalidad para hacerlo, y porque luego no son hechos responsables de eventuales abusos), será imposible convocar a la in-

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

versión privada (hundida por décadas en los servicios públicos). La anticipación de un riesgo sustancial de enfrentar una confiscación sutil sobreviniente a la realización de inversiones hundidas por parte de los inversores se traduce en un costo de capital altísimo y en la necesidad de pausar inversiones para financiarlas con ingresos tarifarios previos, lo cual provoca (por ambos motivos) tarifas demasiado altas, sembrando el descontento y el repudio posterior, que invitan políticamente a la confiscación que cierre el círculo (hasta la próxima restauración).

En ese caso, el problema central no sería la escasa formación económica y comprensión limitada de las consecuencias del populismo por parte de los votantes, sino que el cálculo costo-beneficio de ejercer el populismo (una vez que se acumularon cuasi-rentas al normalizar la situación de desequilibrio insostenible anterior) resulta en el triunfo repetido del populismo / cortoplacismo una vez que se hubieran acumulado suficientes y costosas inversiones hundidas previamente. El problema está entonces en la falta de instituciones (división efectiva de poderes, requisito de cumplimiento de normas formales y sustantivas, respeto a procesos administrativos sustanciales, evaluación rápida y confiable del Poder Judicial) que hace del cortoplacismo y la restauración el equilibrio cíclico del juego.

Mirando hacia adelante, si no logramos recuperar cierta institucionalidad razonable en el país, si—como ocurre hoy mismo— quienes están congelando las tarifas o autorizando aumentos de sólo 8% frente a una inflación estimada del 45% para este año (y con una inflación acumulada del 100% desde 1.2019—última fecha en que hubo actualizaciones por la inflación, cuando los subsidios fiscales a los servicios públicos de infraestructura recién habían sido reducidos al 2% del PBI luego de haber alcanzado el 5% en 2014) pueden hacerlo efectivamente sin ser penalizados por los votantes ni estar limitados por las instituciones (ex-ante o ex-post), no podrá haber inversión privada de riesgo (menos extranjera)

en los servicios públicos. En tal caso deberemos “vivir con lo nuestro” de una manera muy trágica, con servicios pésimos y carísimos (en buena parte pagados vía impuesto inflacionario para financiar los subsidios fiscales que deberán aplicarse, con las consecuencias macroeconómicas que ello genera).

En todo caso, esta nota sólo plantea esta hipótesis institucional. Seguramente sea posible modelizar este equilibrio dinámico donde se produce la alternancia de populismo y restauración, donde la falta de instituciones que permitan cumplir reglas de largo plazo lleva a equilibrios de corto plazo en los cuales, luego de acumular cuasi-rentas confiscables el equilibrio político consiste en confiscarlas “sutilmente”. Un buen lugar para empezar a pensar en ello es revisando las contribuciones Pablo Spiller y Mariano Tommasi.<sup>3</sup> En todo caso, fuera de la formalización de estas ideas, aquí puede estar la clave para entender y eventualmente revertir nuestro deterioro secular.



- 
- (3) Por ejemplo, Spiller, Pablo T. and Tommasi, Mariano, The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 19, Nro. 2, pp. 281-306, 2003, cuyo sumario sintéticamente nos indica que: “Public policies are the outcomes of complex intertemporal exchanges among politicians. The political institutions of a country constitute the framework within which these transactions are accomplished. We develop a transactions theory to understand the ways in which political institutions affect the transactions that political actors are able to undertake, and hence the quality of the policies that emerge. We argue that Argentina is a case in which the functioning of political institutions has inhibited the capacity to undertake efficient intertemporal political exchanges. We use positive political theory and transaction cost economics to explain the workings of Argentine political institutions and to show how their operation gives rise to low-quality policies.”



## El desencuentro entre la política y la economía

Por **Jorge Remes Lenicov** (Ex Ministro de Economía de la provincia de Buenos Aires y de la Nación).

La democracia recuperada en 1983 produjo importantes avances en el ejercicio de la libertad y en el reconocimiento de los derechos humanos. Pero el lento y volátil crecimiento (0,7 % anual per cápita), la elevada inflación (58 % anual), el aumento de la pobreza (de 16 % en 1983 a 40 % en 2020) y la contracción de la clase media, son serias asignaturas pendientes. El país es poco competitivo, la productividad es baja, el Estado no brinda buenos servicios, la presión tributaria es insostenible, la tasa de ahorro e inversión son muy bajas, la Justicia funciona deficientemente, la educación perdió calidad y cobertura, y las reglas de juego cambian permanentemente.

### El fracaso económico y social de nuestra democracia

Existen preguntas, difíciles de responder para la dirigencia de los partidos que han gobernado desde diciembre de 1983:

- ¿Por qué en 37 años de democracia se creció poco, la inflación fue altísima, aumentó la pobreza y enfrentamos crisis de gobernabilidad, degradando las instituciones y estableciendo una perturbada vinculación internacional?
- ¿Por qué nunca se acordaron políticas para ordenar la macro y diseñar una estrategia de crecimiento con inclusión a partir de la

democracia representativa, la economía de mercado y un Estado eficaz para crear condiciones para crecer y mejorar la distribución?

- ¿Por qué siempre optamos por el populismo, que descrea de las leyes económicas y cree que el tamaño del Estado mejorará el bienestar de los postergados, o por el neoliberalismo, que cree que con un Estado mínimo y absoluta libertad de mercado aumentará y “derramará” la riqueza?
- La mayoría de los países -respetando las leyes de la economía y con un Estado organizado- crece con estabilidad de precios y baja pobreza, ¿por qué, oscilando entre esos polos, hacemos lo contrario? ¿Por qué nuestro nivel de vida se deterioró comparado con el de otros países que décadas atrás eran de un parecido o menor desarrollo?

La organización y el funcionamiento de las instituciones y de la economía depende de los políticos, empresarios, sindicalistas, educadores, jueces, periodistas, intelectuales, profesionales, líderes religiosos y movimientos sociales. Pero, la mayor responsabilidad es de la dirigencia política que se postula para gobernar, administra el Estado, dicta leyes, nombra jueces y maneja las relaciones exteriores. Su función es guiar a la sociedad en el mundo contemporáneo, armonizando intereses, resolviendo problemas e impulsando el progreso. Trataré de dar algunas explicaciones sobre este comportamiento.

### **Algunas explicaciones**

**Incapacidad para resolver el conflicto distributivo en un contexto de desequilibrio macro.** Desde hace décadas enfrentamos un conflicto irresuelto entre equilibrio macroeconómico y equilibrio social que, en otros países, es coyuntural mientras que, en el nuestro, devino estructural.

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Existe un “empate” entre quienes asignan prioridad al equilibrio macro y los que se la asignan al equilibrio social. La lucha entre ambos dificulta el desarrollo. Es fundamental encontrar caminos aceptados mayoritariamente que permita lograr y preservar, ambos equilibrios. Otros países, que también enfrentaron este dilema, supieron resolverlo con una estrategia consensuada, sorteando dificultades y presiones.

**La cuestión institucional no es una limitante.** Algunos consideran que las instituciones vigentes impiden encontrar soluciones, cuando en realidad son similares a la de países occidentales, desarrollados o en vías de desarrollo, que progresan con una adecuada política económica.

**La pretendida conspiración antinacional.** Es inconsistente atribuir nuestros problemas a una conspiración externa. ¿Cómo hicieron los dirigentes de otros países para “zafar” de la “conspiración”? Es un argumento para eludir responsabilidad sobre fallidas acciones de gobierno. Además, no hay que olvidar que Argentina no está en el foco de las empresas extranjeras y que muchos argentinos envían sus fondos al exterior, que equivalen a un PIB.

**No se respetan las leyes básicas de la economía.** La política económica depende de decisiones políticas. Ellas definen hacia donde ir, los tiempos, y lo que se puede y no se puede hacer. Pero para que el resultado sea positivo y sustentable, deben respetarse las leyes básicas de la economía y tener un Estado organizado que mejore la distribución del ingreso y cree condiciones para el aumento de la productividad y la competitividad.

Los que niegan esas leyes creen que la economía solo depende de decisiones políticas. No es real que cuando el dirigente dice “vamos para allá”, la economía vaya hacia allá. Si fuera así, no habría pobres en el mundo. La economía de la gran mayoría de los países respeta esas leyes. Aquí muchos dirigentes prefieren el voluntarismo, la magia, la respuesta para quedar bien frente al electorado. Pero, si violan esas leyes, las

proclamas de bienestar serán ilusorias. Puede haber medidas heterodoxas, como fuera necesario aplicarlas a principios de 2002; pero deben instrumentarse sólo para enfrentar una determinada coyuntura crítica, pero respetando el cuerpo central de las leyes básicas.

Estas leyes parten de un orden de causalidad y de un sistema de premios (incentivos) y castigos (desincentivos), diseñados desde el Estado.

Veamos algunos:

- ✓ Si aumenta desproporcionadamente un impuesto, se incentiva la evasión.
- ✓ Si no se acumula capital, no se forman recursos humanos calificados y no se aumenta la productividad, la economía no crece.
- ✓ Si se quieren incrementar los salarios reales, debe aumentar la productividad y el empleo.
- ✓ Si se pretende aumentar el ahorro, se deben crear los incentivos apropiados.
- ✓ Si no aumenta el ahorro, no se puede incrementar la inversión y la acumulación de capital.
- ✓ Sin competitividad, no pueden expandirse las exportaciones, ni importar lo necesario para crecer.
- ✓ Si el déficit fiscal es permanente, aumenta la deuda; si se emite para financiarlo, aumenta la inflación.
- ✓ Si hay subsidios sin contraprestación, se desincentiva el trabajo y estimula la marginalidad.
- ✓ La pobreza crecerá pese al aumento de subsidios. Para reducirla hay que aumentar el empleo.
- ✓ La distribución del ingreso continuará deteriorándose si no se crea riqueza, mejoran los servicios públicos y el régimen tributario no es progresivo.

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

- ✓ No se podrá crecer sostenidamente sin estabilidad de precios y sin una estrategia de desarrollo acorde a la Cuarta Revolución Industrial.
- ✓ No se puede vivir a espaldas del mundo, cuando éste es un actor central para diseñar una estrategia económica. Ningún país por sí solo puede modificar sus reglas; debe adaptarse a ellas aprovechando aquello que lo beneficie y minimizando el impacto de los condicionamientos.

**No se pueden saltar etapas cuando se diseña una estrategia económica.** Para diseñarla se deben seguir los siguientes pasos:

- ✓ **Identificar los mayores problemas.** Hay que analizar el origen y causalidad de los problemas. No sincerar la realidad puede servir para ganar elecciones; no para gobernar.
- ✓ **Definir los objetivos.** Suelen proclamarse los objetivos de crecer y bajar la pobreza. Son problemas íntimamente relacionados. Reducir la pobreza exige crecer y generar empleo productivo. El problema es la falta de ahorro que impide financiar la inversión que aumenta el empleo.
- ✓ **Tener presente las restricciones.** Siempre existen e impiden cumplir todos los objetivos simultáneamente. Hay límites dados por la disponibilidad de financiamiento, mano de obra calificada, tecnología, divisas, infraestructura, capacidad del Estado para implementar políticas específicas, inflación, etc. Muchos dirigentes no reconocen la existencia de restricciones y las ignoran.
- ✓ **Existen conflictos de objetivos.** Aparecen por las restricciones y habrá que priorizarlos, dejando algunos para cuando haya posibilidades. ¿Por qué, al plantearse los objetivos, no se consideran las restricciones? No se las explicita para no afrontar “costos políticos” informando algo que disguste a los votantes. Para eludir

costos, se proclaman objetivos grandilocuentes: hay que crecer, disminuir la pobreza, mejorar la educación, construir viviendas, exportar más, etc. Así se logra el mayor apoyo electoral. Se crea una falsa conciencia social sobre lo que se puede hacer. La promesa irresponsable se enuncia con facilidad: “cuando lleguemos al gobierno todo cambiará; tenemos la decisión y la voluntad, además, los actuales no saben gobernar”.

- ✓ **Explicitar los instrumentos disponibles.** El paso siguiente es definir los instrumentos disponibles y su potencia; informan sobre las posibilidades de alcanzar los objetivos y el ritmo de ejecución. Cada instrumento corresponde a un objetivo; no más (Tinbergen). Rara vez se exponen conjuntamente objetivos e instrumentos, tan importantes éstos como aquéllos.
- ✓ **La implementación de la política económica.** Para Schumpeter, en política económica todo depende de todo; quien conduce debe saber por dónde empezar. Al elaborar el programa, deben tenerse presente ganadores y perdedores; costos y beneficios; apoyos y oposición.

**Se critica al que hace el ajuste y no al que desajusta.** Periódicamente nuestra economía necesita un ajuste. Habitualmente está desajustada por sus crónicos desequilibrios, y se derrumba. Todo ajuste es costoso, especialmente para los más vulnerables. Pero ese costo es menor al de posponer el problema. ¿Por qué la dirigencia no evita el desajuste? ¿Por qué se critica a quien hace el ajuste y nunca a los que desajustan?

**Se prefiere el gradualismo al shock en cualquier circunstancia.** Los ajustes se pueden hacer gradualmente o mediante shock. El gradualismo, en un país como Argentina, utiliza el argumento de evitar dañar a los más vulnerables, pero siempre fracasó y aumentó la pobreza. En los últimos 37 años solo dos veces se aplicaron políticas de

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

shock, después de las gravísimas crisis de 1988-1990 y 1998-2001. Si bien difíciles, se adoptaron las medidas necesarias para revertir la crisis y comenzar a crecer sostenidamente. ¿Por qué fracasa el gradualismo? ¿Por qué no se hicieron los cambios necesarios para evitar las grandes crisis? ¿Por qué siempre hubo que estar frente al abismo para hacer modificaciones profundas? ¿Por qué, cada vez que se superó una crisis, comenzó a gestarse la siguiente?

**Se proclaman nuevos derechos sin financiamiento.** Es positivo reconocer nuevos derechos, pero frecuentemente se deciden sin previsión presupuestaria, ni explicar cómo se financiarán. Sucedió al otorgar jubilaciones a quienes no hicieron aportes. Se creó un derecho, pero se redujo otro: el de quienes aportaron toda su vida para cobrar una jubilación digna.

**No se aprende de nuestra rica experiencia histórica.** En los ámbitos políticos, rara vez se discute la experiencia económica de las últimas décadas, muy relacionada con el presente. Más que ideas se escucha denostar adversarios. Siempre se alude a los enormes daños de la última dictadura, pero otros países supieron recuperarse de situaciones parecidas. No es sostenible atribuir nuestros males a lo que ocurrió hace cuatro décadas. Mencionar ese período evita, a todos los partidos, discutir qué sucedió después. Todos tuvieron responsabilidad.

Se piensa que somos un país rico por los recursos naturales. Pudimos serlo hace 100 años; no ahora. El Banco Mundial mide la riqueza del mundo dividiéndola en producida, humana y natural: ésta última representa solo el 9 % y la agrícola el 3 %. La riqueza más relevante es la educación y la mano de obra calificada, luego las máquinas, la tecnología y la infraestructura; por último, los recursos naturales. Pero la mayoría de los dirigentes piensa que somos ricos y que “una buena cosecha nos salva”. Así se desincentiva el esfuerzo, el ahorro, la

educación, la disciplina y el trabajo; todo lo que es meritorio en los países que se desarrollan.

De ese relato deriva, para países como el nuestro, la “trampa de los ingresos medios”: la dificultad para mantener el nivel de vida de décadas atrás por no haber realizado los cambios requeridos por las nuevas exigencias internacionales. No se pudo avanzar y crecen los problemas para mantener el pasado bienestar. Agravados por una memoria colectiva que preserva la idea de bienestar y ascenso social frenados a mediados de los 70. Como la distancia con los países avanzados y en desarrollo aumenta, crece la frustración colectiva.

**Se desestiman los caminos recorridos por otros países.** Tampoco se analiza lo que hicieron otros países con problemáticas semejantes, y que supieron superar. ¿Cómo hicieron el ajuste? ¿Cómo implementaron los cambios estructurales para desarrollarse? No interesa estudiar los caminos que recorrieron y, cuando se hace referencia a ellos, solo se valora el resultado. Nunca el esfuerzo realizado. Véanse los ejemplos de España, Portugal, Israel, o de los países en desarrollo que hace 40 o 50 años eran más pobres que Argentina y ahora son iguales, o más ricos, y tienen mejores salarios. No se pueden alcanzar los mismos resultados saltando las necesarias etapas previas: el desarrollo exige trabajo, esfuerzo y tiempo.

**Se vive discutiendo discute el pasado y no el futuro.** Se discute acaloradamente el pasado lejano, poco el presente y nada el futuro. Si bien es útil interpretar la historia, discutir el presente y el futuro significa enfrentar la realidad, explicitar propuestas y asumir los correspondientes conflictos. Es más sencilla una discusión de “café” sobre un pasado inmodificable. El pasado es tarea de historiadores; la política demanda resolver los problemas del presente y pensar estratégicamente el futuro.



## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

**La relación entre políticos y académicos es poco fluida.** Son personajes diferentes. El político cree en sus certezas y decide con información incompleta; actúa rápidamente y negocia con muchos actores. El académico normalmente tiene dudas e, investigando con la información disponible y tiempo, llega a ciertas conclusiones; no necesita negociarlas con nadie. Sería constructivo un diálogo frecuente entre ambos. El político tendría más elementos de juicio para decidir, y el académico más cercanía con la realidad que busca interpretar. De todas maneras, es necio que los políticos ignoren innumerables trabajos técnicos que describen problemas económicos y aportan soluciones.

**El discurso facilista sirve para ganar y luego choca con la realidad.** En su discurso económico, los dirigentes se muestran reformistas y progresistas. Pero, al gobernar -y a pesar de la “terrible herencia recibida”- actúan sin realizar ajustes ni cambios estructurales. Hacen retoques y creen que, gradualmente, todo cambiará. Aparece la magia. ¿Por qué siempre se encuentran justificativos para mantener el statu quo?

El discurso, prometiéndolo irrealizable, procura dar buenas noticias y esperanzas. Difícilmente se informe la verdadera situación y los esfuerzos para cambiarla. Solo en dos oportunidades, y ante situaciones agónicas, se realizaron profundos cambios macroeconómicos y estructurales, que revirtieron las crisis. Con Menem (1989), que ganó las elecciones diciendo lo contrario de lo que habría de hacer, y con Duhalde (2002) que fue electo por la Asamblea Legislativa ante la acefalia presidencial, tras perder las elecciones de 1999 por afirmar que la convertibilidad era insostenible.

**La fallida selección de dirigentes y funcionarios.** Salvando excepciones, la democracia interna de los partidos conspira contra el buen gobierno. ¿Cómo se eligen sus autoridades? ¿Cómo se designan los candidatos que participarán en las elecciones y quienes ejercerán las funciones

ejecutivas? ¿Son nombrados por su idoneidad y conocimientos o por su militancia y obediencia al jefe?

**Conflicto entre la dirigencia política y la sociedad.** Como la dirigencia es votada por la comunidad, de alguna manera es su reflejo. Se afirma que las sociedades tienen la dirigencia que merecen. No es totalmente cierto. La mayoría de las personas tiene pocos medios para actuar en política. La dirigencia (dirige gente) tiene mayor responsabilidad: asume el compromiso de dirigir los destinos de un municipio, provincia o nación. Tiene obligaciones mayores a las del simple ciudadano, que le impone el deber de implementar medidas imprescindibles, aunque no gusten.

No se puede gobernar por encuestas ni pensando en la próxima elección. Se debe pensar de manera estratégica y sistémica, y armar las alianzas necesarias para efectivizar los cambios. No se puede pensar solo en el poder. Es lícito y necesario acumular poder, pero para resolver problemas y mejorar la situación, no para perpetuarse. Las encuestas muestran que los dirigentes pierden credibilidad, hasta convertirse en un sector poco valorado. Es fundamental revalorizar la política: es el único instrumento del sistema democrático.

### **Argentina tiene problemas económicos de corto y largo plazo**

**El corto plazo.** Para crecer y mejorar los ingresos es necesario equilibrio macro (situación fiscal, monetaria, laboral y balance de pagos), inflación reducida y precios relativos (salarios, tarifas, tipo de cambio) sin grandes tensiones. Con los desajustes y permanentes cambios de política prevalece el cortoplacismo que frustra los proyectos de largo plazo. Los países progresistas son macroeconómicamente estables y gracias a la previsibilidad pueden crear riqueza, aumentar salarios y, con la acción del Estado, mejorar la distribución. ¿Por dónde empezar?: conteniendo la inflación.

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

**El largo plazo.** Crecer sostenidamente exige aumentar la competitividad y la productividad. Sin competitividad hay que devaluar y bajar salarios para exportar y, sin productividad, no aumentan los salarios reales. Para evitar que el salario sea la variable de ajuste hay que diseñar una estrategia de largo plazo, que considere temas estructurales: perfil productivo, comercio exterior e inserción internacional, mercado laboral y de capitales, educación y calificación de la mano de obra, promoción del ahorro y de las inversiones, régimen impositivo y previsual, federalismo y economías regionales, reconstrucción del Estado, las cuestiones institucionales (derechos de propiedad, justicia independiente y eficaz, reglas de juego estables) y el programa de infraestructura. ¿Por dónde empezar?: creando empleo.

### **Los acuerdos políticos, económicos y sociales**

La complejidad de la situación y los limitados instrumentos disponibles, exigen acuerdos. Primero entre las fuerzas políticas, luego con los sectores socioeconómicos. Ellos permitirán a los gobiernos sucesivos, de cualquier signo político, implementar sostenidamente las medidas necesarias, ganar credibilidad y reducir la conflictividad social.

En estos acuerdos es tan importante su contenido como el espíritu de diálogo y de cumplir lo pactado. Implican consenso sobre el origen de los problemas, los objetivos posibles y los instrumentos. Inicialmente, deberían concentrarse en lo urgente, en el corto plazo, y avanzar luego sobre la estrategia de desarrollo, para el largo plazo.

Una cuestión central es definir entre quiénes acordar, formal o informalmente al inicio, como el que permitió ejecutar, durante enero y febrero de 2002, las medidas necesarias para revertir la crisis y comenzar a crecer. No es sencillo; tampoco lo es la situación del país. La Política debe dar el primer paso, ese es su rol. Otros países lo hicieron y están progresando.

Es imprescindible tomar conciencia de la profundidad de los problemas y de la necesidad de alcanzar acuerdos. La tarea es compleja, difícil y conflictiva, pero necesaria para salir del estancamiento. No se puede continuar con esta actitud conservadora, aunque discursivamente se la vista de progresista o liberal. Si se sigue haciendo lo mismo en un mundo que cambia aceleradamente, continuaremos hundiéndonos. Habrá que afrontar costos, pero serán considerablemente menores al de no cambiar y mantener el statu quo. De cómo asumamos el desafío dependerá el futuro de la Argentina. No se puede hacer siempre lo mismo y esperar resultados diferentes.

---

*Resumen del trabajo de Jorge Remes Lenicov “El desencuentro entre la política y la economía. Bases para la recuperación del crecimiento con equidad distributiva”, marzo de 2021.*

-version completa en-

[https://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2021/09/desencuentro\\_set21.pdf](https://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2021/09/desencuentro_set21.pdf)



## ¿Qué sabemos de los shocks sectoriales del COVID y cómo afecta la “receta” de política económica?

Por **Fernando Navajas** (FIEL-UNLP-ANCE).

Hace 40 años este mes fui a recibir una beca de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires para poder financiar mis estudios en el exterior. Me la había otorgado un jurado integrado por Vicente Vázquez-Presedo, cuyo nombre lleva el Instituto de Economía Aplicada de la ANCE que el destino me llevó a dirigir tres décadas más tarde. En esa reunión el entonces presidente de la Bolsa me dijo amablemente que estaba bien que me fuera a estudiar economía a Oxford, pero que para él “ya lo había dicho casi todo Adam Smith” y que las recetas de política económica valían siempre, sin importar el contexto. Yo agradecí la beca, pero respondí que la economía y la ciencia económica eran evolutivas por naturaleza y que las mejores respuestas de política económica no eran siempre las mismas, más bien dependían mucho del contexto y la naturaleza de los shocks.

La esencia de ese intercambio vuelve a escena hoy, por su importancia en el debate del COVID más allá de la emergencia por la que vamos a transitar ahora. De ahí el tema de esta nota *¿Qué sabemos de los shocks sectoriales del COVID y cómo ello afecta las acciones o dirección deseada de política económica?* Una parte de esta pregunta la hemos estado desarrollando con varios colegas (Ahumada *et al*, 2021) en un documento de trabajo reciente que formó parte del backstage de un capítulo del reciente Macro Report 2021 del BID (Cavallo and Powell, 2021).

El shock del COVID-19 ha sido inicialmente estudiado buscando la

separación de shocks de demanda y shocks de oferta y algunos trabajos encontraron que han sido predominantemente del lado de la oferta (Brinca et al, 2020), debido a la reducción de movilidad obligatoria o voluntaria. Esto no quita que haya de todos modos una parte de shocks de demanda agregada directos o que se trasladen de la oferta hacia la demanda. Muchas de las políticas implementadas en varios países, incluyendo a los EEUU, han buscado hacer transferencias a los hogares. Pero si los shocks operan por el lado de la oferta estas transferencias pueden ser menos efectivas y una parte significativa se va al ahorro en el momento en que los hogares, en particular aquellos que no son de bajos ingresos o no sufren restricciones de liquidez, justo están aumentando el ahorro. Si los shocks dominantes son de oferta ellos ocurren como si existiera un repentino shock negativo en la productividad, con efectos de frenazo a la Guillermo Calvo, pero del lado real (Calvo *et al*, 2006). En el trabajo de referencia nosotros usamos una base de datos (KLEMS) global y sectorial de contabilidad del crecimiento, estudiando dos décadas de shocks sectoriales y encontramos una forma de representar los shocks del COVID que indican que los mismos están concentrados en los sectores de comercio, hoteles y restaurantes, la construcción y la industria manufacturera. Un ejercicio plausible de simulación indica que América Latina en promedio puede haber sufrido en 2020 un shock de productividad equivalente al 5% que fue 50% superior al experimentado por los países avanzados. El comercio y la construcción, que son sectores con mayor mano de obra formal e informal no solo sufren el shock sino que trasladan el mismo a otros sectores. Por otro lado, sectores más capital intensivos como los servicios de infraestructura (electricidad y comunicaciones), la minería y los hidrocarburos y las actividades financieras han sufrido mucho menos o casi nada.

Una forma de pensar el antídoto frente a los shocks sectoriales del COVID es buscar cómo neutralizar sus efectos. Nosotros vemos la

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

neutralización de un shock en la productividad como aquello que permite que esa caída sea menor o se compense y estudiamos una en particular, que se refiere a la mejora de la productividad de servicios de infraestructura, como el transporte y las comunicaciones, que impactan sobretodo en el comercio. Para ello usamos un modelo que estima shocks de productividad de infraestructura sobre la productividad sectorial (Ahumada y Navajas, 2019). Pero lo que nosotros encontramos es que se requiere mucho esfuerzo de inversión y mejora en infraestructura para neutralizar la caída de productividad en el comercio que registra el COVID. Hay que pegar un salto muy superior a los aumentos registrados en las últimas décadas y eso requiere políticas efectivas y selectivas.

*¿Qué consecuencias tienen estos resultados para el debate de corto plazo en la Argentina?* En primer lugar, alertan sobre el peligro de cerrar drásticamente actividades, en particular la construcción, que han tenido efectos significativos en la recuperación reciente, algo que se ha reconocido sólo parcialmente en los últimos anuncios. Cerrar la construcción tiene consecuencias reales y también financieras o cambiarias en el corto plazo. En segundo lugar, se requiere que se establezcan acciones dirigidas a lograr impulsos o mejoras de productividad en la infraestructura de servicios, es decir mejorar sustancialmente el “compacto regulatorio” detrás de la infraestructura. Esto es algo que, sin duda, ha venido operando al revés. En tercer lugar, y de la mano de pensar los cambios organizativos y sus implicancias en el empleo que va a estar teniendo el post COVID y la reasignación de empleo dentro del sector de servicios, se requieren políticas muy pro-empleo en materia de regulaciones e impuestos, que vayan de la mano de mejorar el capital humano laboral, algo que hoy también patea en contra. Evitar cerrar demasiado sectores críticos como la construcción, mejorar el compacto regulatorio pro inversión e innovación en la infraestructura de soporte a las actividades comerciales y repensar el mercado laboral y en la

formación de capital humano en los servicios son elementos a poner arriba de la mesa para interpelar al FMI sobre políticas estructurales que sean pro crecimiento, ayuden a cambiar expectativas y acompañen una consolidación fiscal no contractiva. Estas acciones mencionadas no son direcciones de políticas que sirvan en cualquier circunstancia, sino que sirven particularmente ahora, debido a la naturaleza de los shocks que estamos sufriendo. Las recetas de política económica no son siempre las mismas, para desgracia de los dogmáticos, sino que dependen del origen y tipo de shocks que la economía enfrenta.

## Referencias

- Ahumada H., E. Cavallo, S. Espina-Mairal and F. Navajas (2021), “Sectoral productivity growth, COVID-19 shocks and Infrastructure”, mimeo, March 15.
- Ahumada H. and F. Navajas (2019), “Productivity Growth and Infrastructure-related Sectors”, Dynamic Econometrics Conference, Nuffield College, Oxford, September. [http://www.fiel.org/publicaciones/Novidades/NEWS\\_1570053025139.pdf](http://www.fiel.org/publicaciones/Novidades/NEWS_1570053025139.pdf)
- Brinca, P.; J. Duarte, and M. Faria-e-Castro (2020a) “Measuring Sectoral Supply and Demand Shocks during COVID-19.” Working Paper 2020-011B, Federal Reserve Bank of St. Louis.
- Calvo, G. A. Izquierdo, and E. Talvi (2006). "Sudden Stops and Phoenix Miracles in Emerging Markets." *American Economic Review*, 96, pp. 405-410.
- Cavallo E. and A. Powell (2021), “Opportunities for stronger and sustainable postpandemic growth. 2021 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report.”, Washington DC: Inter American Development Bank. March.



## **Pandemia, recuperación económica y más inflación**

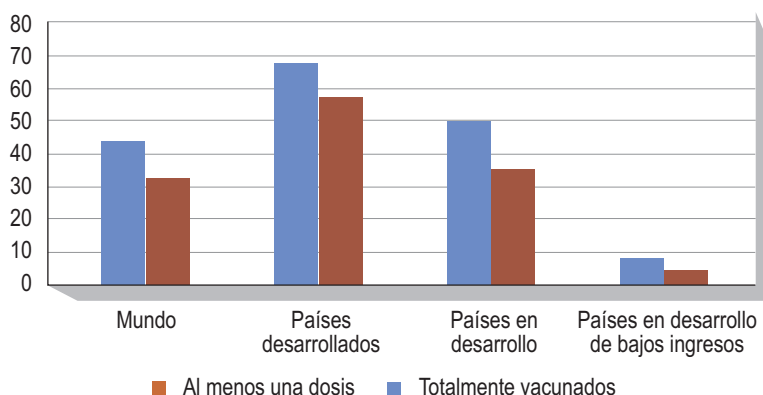
Por **Jorge Remes Lenicov** (Ex Ministro de Economía de la provincia de Buenos Aires y de la Nación).

El acceso a las vacunas sigue siendo el principal motivo de las diferencias que marcan la recuperación mundial. Los países desarrollados (PD) han logrado una amplia disponibilidad de vacunas, siendo la resistencia a la vacunación (y no la deficiencia del suministro) el principal obstáculo para un progreso mayor. Los países en desarrollo (PED) han tenido campañas de vacunación mucho más lentas, obstaculizadas por la falta de suministros y las restricciones a las exportaciones; la oferta y la distribución de vacunas siguen siendo las principales limitaciones. Alrededor de 58% de la población de los PD ya está completamente vacunada. Por el contrario, el resto del mundo tiene porcentajes mucho más bajos de población completamente vacunada: alrededor de 36% en los PED y menos de 5% en los PED de bajos ingresos.

Se estima que algunos PED tendrán un amplio acceso a las vacunas este año. Se supone que en la mayoría de los países habrá una disponibilidad general de vacunas para fines de 2022, y en algunos, recién para 2023. Ahora bien, parece probable que la inmunización no podrá erradicar completamente por sí sola la transmisión del Coronavirus, aunque sigue siendo eficaz contra los efectos más perjudiciales para la salud (enfermedad grave y muerte). En consecuencia, se parte del supuesto de que los ingresos hospitalarios y las muertes se reducirán a niveles bajos en el mundo entero para fines de 2022, gracias a una combinación de

mayor acceso a vacunas y terapias, y precauciones más focalizadas y eficaces. Algunos países quizá puedan mejorar la situación de la salud pública antes que otros, según las circunstancias individuales. Las proyecciones están atemperadas por la posibilidad de nuevos brotes, especialmente antes de que se generalice la inmunización.

**Gráfico 1. Brecha de vacunación**  
*En términos de la población inoculada.*



**Fuente:** Elaboración propia en base a FMI WEO, octubre 2021.

Mientras persistan las enormes diferencias en el acceso a las vacunas, las desigualdades en términos sanitarios y económicos aumentarán, profundizando las divergencias entre dos grupos de países: los que pueden contemplar una mayor normalización en lo que resta del año (casi todos los PD) y los que lucharán con el daño sanitario y económico infligido por el resurgimiento de las infecciones. La presión a favor de vacunas de refuerzo en países con tasas de inmunización ya elevadas podría retrasar más el acceso en otros que recién están aplicando las primeras dosis. La continua y amplia circulación del virus, particularmente en países y poblaciones con tasas de vacunación bajas, crea

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

riesgos para la recuperación de la salud y la economía en el mundo entero.

### La recuperación económica

Se prevé que la economía mundial, después de la fuerte caída de 2020, crecerá 5,9% en 2021 y 4,9% en 2022. Las diferencias entre las políticas de apoyo desplegadas por los países también están detrás de las disparidades en la velocidad de recuperación.

**Cuadro 1. La coyuntura mundial**  
*PIB, tasa de variación anual.*

	2019	2020	Proyecciones	
			2021	2022
<b>Mundo</b>	<b>2,8</b>	<b>-3,1</b>	<b>5,9</b>	<b>4,9</b>
Países desarrollados	1,7	-4,5	5,2	4,5
Países en desarrollo	3,7	-2,1	6,4	5,1

Fuente: Elaboración propia en base a FMI WEO, octubre 2021.

Los PD siguen brindando un respaldo fiscal sustancial, en tanto que muchos PED están recortando las políticas de apoyo este año a medida que se reduce el margen de maniobra con la persistencia de la pandemia. Se proyecta que los bancos centrales de los grandes PD mantengan las tasas de interés sin mayores cambios hasta fines de 2022, aunque las compras de activos (bonos del gobierno) se reducirían antes de esa fecha. Entre tanto, los bancos centrales de algunos PED —Brasil, Chile, México y Rusia— han adoptado una orientación menos flexible este año y se prevé que los demás países endurezcan su política durante los próximos trimestres.

Dentro de los PD hay una diferencia importante en el crecimiento de EE.UU. y de la Unión Europea (UE) y Japón. Mientras que en el primero se más que recupera la caída de 2020, en los dos restantes la recuperación deberá esperar al año próximo.

**Cuadro 2. Crecimiento Países Desarrollados***PIB, tasa de variación anual.*

	2018	2019	2020	Proyecciones	
				2021	2022
Estados Unidos	2,9	2,2	-3,4	6,0	5,2
Japón	0,3	0,7	-4,6	2,4	3,2
Reino Unido	1,3	1,5	-9,8	6,8	5,0
<b>Unión Europea</b>	<b>2,3</b>	<b>1,3</b>	<b>-6,3</b>	<b>5,0</b>	<b>4,3</b>
Alemania	1,5	0,6	-4,6	3,1	4,6
España	2,4	2,0	-10,8	5,7	6,4
Francia	1,7	1,5	-8,0	6,3	3,9
Italia	0,8	0,3	-8,9	5,8	4,2

Fuente: Elaboración propia en base a FMI WEO, octubre 2021.

Las políticas de apoyo han creado las condiciones para que la demanda privada sea el motor de la recuperación. En los países que las desplegaron, las expansivas medidas fiscales funcionaron a modo de seguro para los hogares y las empresas, permitiéndoles en muchos casos reconstituir o acumular ahorros, y creando las condiciones a través de la utilización del ahorro excedentario, para que la demanda privada propulse la recuperación, particularmente en 2022, cuando los PD se reorientarían hacia un endurecimiento en términos fiscales.

Todos los PED también tuvieron caídas en su actividad durante 2020. A nivel general, durante 2021 Asia y África más que recuperarán lo perdido, algo que no sucederá en América Latina que recién lo hará, y levemente, en 2022.

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

### Cuadro 3. Crecimiento Países Desarrollados

*PIB, tasa de variación anual.*

	Proyecciones				
	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Asia</b>	5,3	4,2	-1,1	6,5	5,5
China	6,7	6,1	-2,1	6,4	5,1
India	6,1	4,2	-7,3	9,5	8,5
ASEAN-5	5,3	4,9	-3,4	2,9	5,8
<b>Rusia</b>	2,5	1,3	-3,0	4,7	2,9
<b>América Latina</b>	1,2	-0,7	-8,0	5,6	3,2
Brasil	1,3	1,1	-4,1	5,2	1,5
México	2,1	-0,3	-8,3	6,2	4,0
Argentina	-2,6	-2,1	-9,9	7,5	2,5
<b>África</b>	3,5	3,3	-1,6	5,1	3,9
Nigeria	1,9	2,2	-1,8	2,6	2,7
Sudáfrica	0,8	0,2	-6,4	5,0	2,2

Fuente: Elaboración propia en base a FMI WEO, octubre 2021.

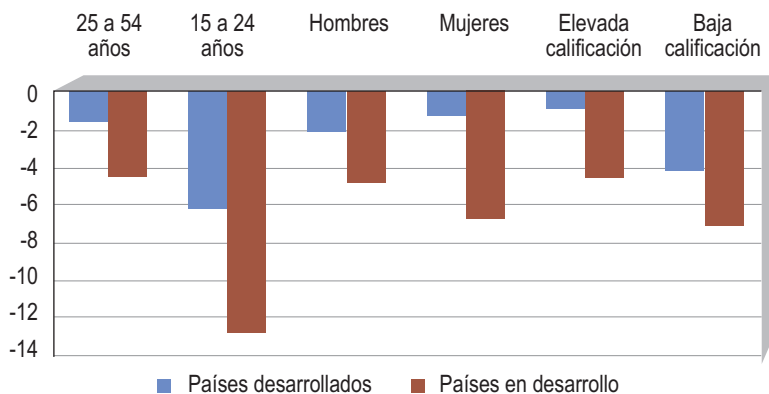
### El aumento del empleo será lento

La reducción de las horas trabajadas equivalió a una pérdida de 255 millones de empleos a tiempo completo. Pero el ritmo es desigual entre economías y trabajadores. A nivel mundial, el empleo se mantiene por debajo de los niveles previos a la pandemia, como consecuencia de varios motivos: reducción de la actividad, temor a la infección en el lugar de trabajo, limitaciones en los servicios de cuidado de niños, cambios de la demanda laboral a medida que la automatización aumenta en algunos sectores, planes de suspensión de los contratos laborales o prestaciones por desempleo que ayudan a amortiguar la pérdida de ingresos, y problemas en la búsqueda de empleos por las nuevas características de la demanda laboral que no tienen respuesta por el lado de la oferta.

En promedio, los PED se han visto más afectados que los PD; América Latina y Asia meridional se encuentran entre las regiones en las cuales la caída de las horas de trabajo en 2020 fue particularmente pronunciada. El empleo de los jóvenes y de los trabajadores menos calificados sigue siendo más débil que el de los trabajadores en edades más productivas y con elevadas calificaciones. El empleo de la mujer en los PED sigue estando más afectado que el del hombre, mientras que en los PD las brechas de género se han moderado.

### Gráfico 2. Tasa de empleo

*Diferencia porcentual promedio desde 2019: T4 a 2021: T1.*

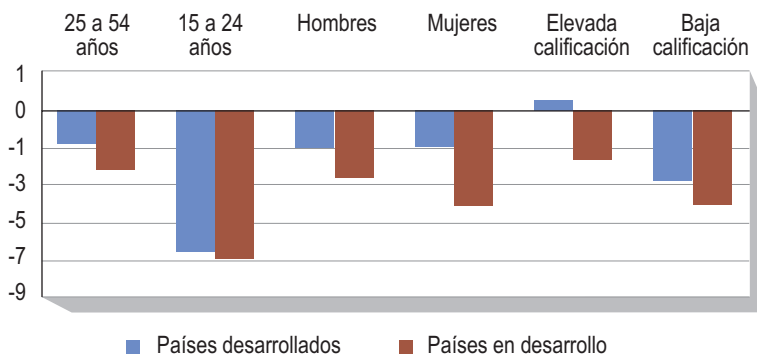


Fuente: Elaboración propia en base a FMI WEO, octubre 2021.

Del lado de la oferta preocupa que la tasa de participación sea más baja que el nivel previo a la pandemia, y que los grupos históricamente más desfavorecidos (jóvenes, mujeres, trabajadores menos calificados) sean también los que se encuentran en una peor situación. En los PED esta situación es más grave que en los PD. Si estas disparidades de participación persisten, podrían tener implicaciones graves a mediano plazo para las desigualdades económicas entre grupos de trabajadores.

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

**Gráfico 3. Tasa de participación en la fuerza laboral**  
*Diferencia porcentual promedio desde 2019: T4 a 2021: T1.*



Fuente: Elaboración propia en base a FMI WEO, octubre 2021.

Se prevé que la recuperación del empleo quede rezagada respecto de la actividad en muchos países debido a las preocupaciones por la salud, a las prestaciones por desempleo que amortiguan la pérdida de ingresos, y a la aceleración de la transición hacia la automatización. Se estima que los PD y PED retomarán los niveles de actividad previo a la pandemia para fines de 2022, pero no todos recuperarían el nivel de empleo. Estos comportamientos podrían ahondar la desigualdad y la tensión social.

### Aumento de la inflación

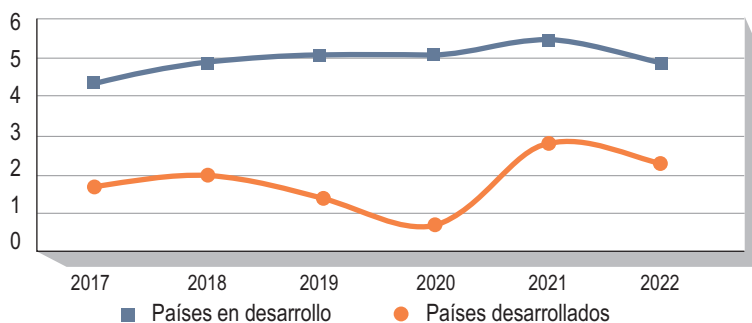
La inflación ha aumentado con rapidez en EE.UU. y en algunos PED, pero hay diferencias, porque esas presiones no se sienten con la misma intensidad en todos los países. La inflación subyacente, que elimina la influencia de los precios de los alimentos y la energía, también ha aumentado en muchos países, pero en menor grado; la inflación subyacente en la zona del Euro y Japón sigue siendo débil.

Se prevé que la inflación alcance su punto máximo en los últimos meses de 2021, y se espera que vuelva a los niveles anteriores a la pandemia a

mediados de 2022 tanto para los PD (de 4% a 2%) como para los PED (de 6% a 4%). La mayor inflación se explica por los siguientes motivos:

Cuellos de botella en el suministro. La drástica contracción sufrida por la demanda en 2020 llevó a muchas empresas a recortar los pedidos de insumos intermedios. En 2021 la recuperación tomó desprevenidos a algunos productores, que no pudieron incrementar el suministro rápidamente y en volúmenes suficientes (por ejemplo, la producción de microchips). Además, la distribución mundial de contenedores marítimos sufrió grandes distorsiones durante la pandemia, y muchos quedaron varados fuera de sus rutas normales, sumado a trastornos en varios puertos.

**Gráfico 4. Inflación**  
*Precios al consumidor, tasa de variación anual.*



Fuente: Elaboración propia en base a FMI WEO, octubre 2021.

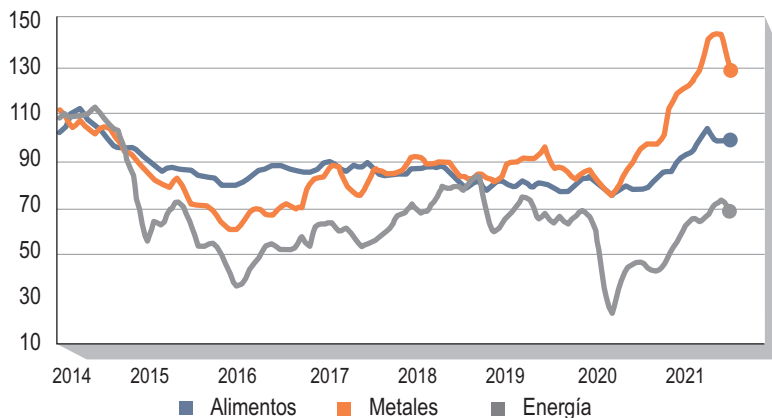
Aumento de los precios de las materias primas. Se prevé que los precios del petróleo suban en 2021 cerca de 60% por encima del bajo nivel de 2020. Los precios de los metales y materias primas alimenticias subirán casi 30% por encima de los niveles de 2020. También influyen, el impacto de la transición energética y, en los que tienen problemas con sus reservas internacionales, la depreciación del tipo de cambio.



## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

**Gráfico 5. Precios de las materias primas**

*Índice 2014 = 100.*



Fuente: Elaboración propia en base a FMI WEO, octubre 2021.

Los sueldos han aumentado con fuerza solo en algunos sectores. A medida que la recuperación continúa, ha disminuido la mano de obra disponible, con lo cual los empleadores de algunos países tienen más dificultad para cubrir las vacantes con rapidez. Por eso es que hay indicios de un mayor crecimiento salarial en algunos sectores y países. Pero globalmente, el aumento de los sueldos promedio en toda la economía se mantiene estancada.

Existe incertidumbre en las perspectivas, pero en la mayoría de los países, la inflación bajaría a la banda previa a la pandemia en 2022, una vez que se resuelvan los descalces entre la oferta y la demanda. Esa conclusión responde a tres hechos: 1) el mercado laboral mantiene una fuerte atonía; 2) en los PD las expectativas de inflación continúan estando bien ancladas; y 3) los factores estructurales que han reducido la sensibilidad de los precios a la menor capacidad subutilizada en el mercado laboral, como una creciente automatización, continúan operando o incluso se están intensificando.

## **Incertidumbre sobre la recuperación**

Los pronósticos están sujetos a una incertidumbre importante. Por el lado negativo, los principales factores de riesgo son:

- La aparición de variantes de SARS-CoV-2 más transmisibles y letales
- Asimetrías entre la oferta y la demanda más persistentes, presiones de precios y normalización de la política monetaria más rápida de lo esperado;
- Volatilidad del mercado financiero;
- Un menor paquete de medidas fiscales en EE.UU.;
- Mayor agitación social;
- Shocks climáticos más negativos;
- Ciberataques;
- Intensificación de las tensiones comerciales y tecnológicas entre EE.UU. y China;

Por el lado positivo:

- Mayor rapidez en la producción y distribución de vacunas;
- Fuerte aumento de la productividad, porque la pandemia ha acelerado el cambio en muchos sectores con el aumento de la automatización y la transformación de los lugares de trabajo, que pueden depender más de plataformas tecnológicas para llevar a cabo el trabajo a distancia.

## **¿Hacia dónde fue el dinero de la política monetaria expansiva en los PD?**

Robert Skidelsky (Project Syndicate, 15/9/21)<sup>1</sup> se pregunta: ¿Por qué las

---

(1) Skidelsky, R. (15/9/21). Where has all the money gone? Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/quantitative-easing-has-fueled-financial-instability-by-robert-skidelsky2021-09/spanish>

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

compras masivas de bonos de los bancos centrales en Europa y EE.UU. desde 2009 hasta 2020 han tenido tan poco efecto en el nivel general de precios? Se propusieron impulsar la inflación hasta el objetivo de mediano plazo establecido del 2% anual, desde un mínimo de solo 1,1% en 2009. Pero después de diez años de expansión monetaria (QE), la inflación estaba por debajo de su nivel de 2009, a pesar de que los precios de la vivienda y del mercado de valores estaban en auge, y el crecimiento del PIB no se había recuperado a su tasa de tendencia anterior a la crisis.

Una hipótesis plausible es que el aumento de la cantidad de dinero da un gran impulso temporal a los precios de las propiedades inmobiliarias y los valores financieros, lo que beneficia enormemente a los tenedores de estos activos. Una pequeña proporción de este aumento de riqueza se filtra a la economía real, pero la mayor parte simplemente circula dentro del sistema financiero.

El argumento keynesiano estándar es que cualquier colapso económico, cualquiera que sea su causa, genera un gran aumento en el acaparamiento de efectivo. El dinero fluye hacia las reservas y el ahorro aumenta, mientras que el gasto disminuye. Es por eso que Keynes argumentó que el estímulo económico después de un colapso debería llevarse a cabo mediante la política fiscal en lugar de la política monetaria. El gobierno tiene que ser el "gastador de último recurso" para garantizar que el dinero nuevo se utilice en la producción en lugar de acumularlo.

Pero Keynes proporcionó una descripción más realista basada en la "demanda especulativa de dinero". Durante una fuerte recesión, argumentó, el dinero no necesariamente se acumula, sino que fluye de la circulación "industrial" a la "financiera". El dinero en circulación industrial apoya los procesos normales de producción, pero en la circulación financiera se utiliza para "el negocio de mantener e in-

tercambiar títulos de riqueza existentes, incluidas las transacciones bursátiles y del mercado monetario". Una depresión está marcada por una transferencia de dinero de la circulación industrial a la financiera, de la inversión a la especulación. Entonces, la razón por la que la expansión monetaria apenas ha tenido efecto en el nivel general de precios puede ser que una gran parte del nuevo dinero haya alimentado la especulación de activos, creando así burbujas financieras, mientras que los precios y la producción en su conjunto se mantuvieron estables.

Una consecuencia de esto es que la expansión monetaria genera sus propios ciclos de auge y caída. A diferencia de los keynesianos ortodoxos, que creían que las crisis eran provocadas por algún choque externo, el economista Hyman Minsky pensaba que el sistema económico podía generar choques a través de su propia dinámica interna derivado de la política monetaria, lo cual termina provocando inestabilidad financiera en el futuro, que afecta al conjunto de la economía.

Skidelsky termina señalando que para evitar los problemas que se incuban, los gobiernos deben abandonar la ficción de que los bancos centrales crean dinero independientemente del gobierno. Además, ellos mismos deben gastar el dinero creado a petición suya. Hacer esto traerá una recuperación sin crear inestabilidad financiera. Es la única forma de deshacerse de la adicción a la expansión monetaria durante una década.

---

*Boletín del Observatorio de la Economía Mundial (OEM) de la Escuela de Economía y Negocios - Universidad Nacional de San Martín, elaborado con la colaboración de Lucas Pina y Nicolás Constante. Para conocer más Boletines sobre la economía mundial visitar: <https://unsam.edu.ar/escuelas/economia/oem>*



## Asia consolida su liderazgo económico mundial

Por **Alieto Aldo Guadagni**. (Academia Nacional de Educación).

“Perspectivas de la economía mundial” es el informe publicado dos veces por año por el FMI, el último informe acaba de ser difundido en octubre de este año, donde señala que los 156 países emergentes y en desarrollo siguen creciendo, desde fines del siglo pasado, más que las tradicionales 40 economías avanzadas. En las últimas décadas del siglo pasado las economías avanzadas representaban casi las dos terceras partes del PBI mundial, mientras que las emergentes y en desarrollo apenas representaban algo más de la tercera parte. Hoy el mapa económico es muy diferente, ya que las economías emergentes y en desarrollo representan casi el 60 por ciento del PBI mundial, es decir casi 50 por ciento más que la parte correspondiente a las economías avanzadas.

Es importante destacar que el nivel de vida asociado con el PBI por habitante de las naciones sigue siendo muy dispar, ya que en las economías avanzadas habitan apenas 14 de 100 habitantes totales (su PBI es algo más del 40 por ciento del total mundial), en las 156 naciones emergentes y en desarrollo habitan 86 de cada 100 habitantes y su PBI representa casi el 60 del total mundial.

Los países emergentes y en desarrollo crecen más rápido que las economías avanzadas porque vienen invirtiendo más que estos países. Por ejemplo, las naciones asiáticas emergentes invierten casi el doble que los países miembros del G7 (38,9 versus 21,2 por ciento del PBI). La

mayor parte de estas crecientes inversiones han sido generadas por altos niveles de ahorro interno, estimulados por reducidos niveles inflacionarios. Ningún país con alta inflación ha podido crecer de una manera prolongada.

El avance de las nuevas economías en desarrollo, particularmente China e India, se afianza año a año, se espera que China crezca en los próximos años casi el triple que los Estados Unidos (5 por ciento anual por ciento versus 1,7). Por su parte, el FMI espera que la India crezca 4 veces más que la UE. Los altos niveles de ahorro en estos dos grandes países asiáticos, donde viven 36 de cada 100 habitantes del mundo, financian altos niveles de inversión, es así como la participación de las inversiones en el PBI es en India un 43 por ciento mayor que en Estados Unidos, mientras que en China es el doble.

Las disparidades en el crecimiento económico de las naciones no son novedad, ya que una característica de la historia mundial es que las naciones no crecen al mismo ritmo. La historia registra cambios en los liderazgos económicos, por ejemplo, hacia fines del siglo XVIII el Reino Unido, gracias a su Revolución Industrial se convierte en la primera economía mundial, Lo mismo ocurrió después con Estados Unidos que desplaza al Reino Unido , después de la Guerra de Secesión.

Por eso no nos debe sorprender que el desigual avance de la producción de bienes y servicios venga cambiando año a año el mapa mundial de las actividades económicas, que está girando desde Europa y América del Norte hacia el Asia-Pacífico, por el acelerado crecimiento no solo de China sino también de India y otras naciones como Corea, Vietnam, Taiwán, Singapur, Malasia, Tailandia, Indonesia y Bangladesh. Según las últimas proyecciones del FMI el Asia-Pacífico seguirá creciendo más que el resto del mundo.

Hoy el PBI chino es 16 por ciento mayor al de los Estados Unidos, pero el

## CAPÍTULO I. DISCUSIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

nivel de vida de la gente sigue siendo mayor en los Estados Unidos; en 1980 el PBI per cápita era en Estados Unidos 40 veces mayor al chino, mientras que ahora sigue siendo mayor, pero con una diferencia muy reducida (un poco más del triple).

Es cierto que la producción total de bienes y servicios es ya en China mayor a la de los Estados Unidos, pero esta nación continúa manteniendo su liderazgo militar, además del científico y tecnológico que es la base de las mejoras en productividad. No olvidar que de las 10 mejores universidades del mundo, 8 están en Estados Unidos. Este es el gran activo de esta nación, que el FMI no mide con estas cifras.

En este reciente documento del FMI se pone en evidencia que hace años que Argentina dejó de avanzar por el sendero del crecimiento económico basamento esencial, aunque no suficiente, de la integración social de toda la población. Los recientes periodos de crecimiento han sido cortos, como el último registrado entre el 2003 y el 2008; ya hace más de una década que abruman hechos negativos, entre los cuales destacamos un gran déficit fiscal, el estancamiento de las exportaciones, la ausencia de inversiones productivas, la prevalencia de empleos de baja calidad con pobre remuneración, el retroceso educativo, el aumento de la pobreza y la exclusión social y una de las mayores inflaciones del mundo moderno

El retroceso argentino en el escenario mundial es constante, su PBI equivalía al 1,3 por ciento del PBI mundial en 1980, para disminuir a 0,85 en el año 2000, 0,82 en el 2010 y 0,72 este año 2021. Si no recupera el sendero del crecimiento sostenido Argentina seguirá reduciendo su participación global, proceso de retroceso asociado a un nivel inflacionario que ya es de los más elevados del mundo.

Los asiáticos están enseñando que el motor del crecimiento económico es la inversión financiada por el propio ahorro, no como superfi-

cialmente sostienen algunos que afirman que el consumo interno es el impulsor del crecimiento. Es cierto, y este ha sido el importante aporte de Keynes, que el aumento del consumo en una fase cíclica recesiva puede ayudar a salir de una recesión, pero nunca a mantener un crecimiento sostenido. No hay crecimiento sostenido sin ahorro, inversión y aumento de las exportaciones.

Pensar en “lluvia de inversiones externas” en Argentina es una ingenuidad, no hay crecimiento sin inversión propia, y no hay inversión sin ahorro pero atención, aquí entra a jugar negativamente el déficit fiscal, ya que el déficit fiscal es ahorro negativo, es decir mientras mayor sea el déficit fiscal, menos será el ahorro y por ende menos serán las inversiones. Es decir que con gran déficit fiscal, motivado por un creciente gasto público, no puede haber crecimiento económico.

El desafío que enfrenta Argentina, en este cambiante escenario económico mundial, con un nuevo liderazgo asiático, es como aumentar sus inversiones: sin un amplio acuerdo político esto será difícil, como lo ha puesto en evidencia la historia. Es hora de estos acuerdos políticos que permitan a Argentina retomar el camino del crecimiento económico, no será nada fácil pero es el camino.





## CAPÍTULO II.

---

# POLÍTICA FISCAL





## ¿Cómo responden los precios ante reducciones y aumentos del IVA?

Por **Youssef Benzarti** (UC Santa Barbara & NBER).

**Santiago Garriga** (IIE-UNLP) y.

**Dario Tortarolo** (Nottingham & IFS).

En esta entrada traemos evidencia fresca de un proyecto en el que nos encontramos trabajando actualmente (Youssef Benzarti, Santiago Garriga y Dario Tortarolo, 2021) donde estimamos el traslado a precios de una baja sustancial y temporaria en el impuesto al valor agregado (IVA, de acá en adelante). Para ello, analizamos la experiencia reciente del programa “IVA 0%” de Argentina en el cual el gobierno recortó temporariamente la alícuota de 21% a 0% en 13 categorías de la Canasta Básica Alimentaria por 4,5 meses. Utilizando *retail scanner data* y el método de diferencias-en-diferencias, encontramos que el traspaso a precios minoristas fue prácticamente *total* en grandes cadenas de supermercados (beneficiando naturalmente a los consumidores) y *parcial* en autoservicios independientes (quienes parecerían capturar gran parte de la baja en la alícuota del IVA).

**Motivación:** Los gobiernos utilizan a menudo distintas políticas para estimular la economía. Entre ellas, el IVA parecería tener un atractivo especial por diversas razones: (i) existe en prácticamente todos los países del mundo, (ii) los gobiernos pueden utilizar este instrumento para afectar los precios de bienes y servicios, (iii) sus tasas suelen ser elevadas y, por lo tanto, dan más margen de maniobra que otros

instrumentos convencionales, (iv) puede dirigirse a sectores o bienes específicos, y (v) puede transmitirse relativamente más rápido que otras políticas en situaciones de emergencia, a través el sistema impositivo. Recientemente, las bajas temporarias en impuestos al consumo como el IVA han ganado popularidad mundial para aliviar el bolsillo de los consumidores, especialmente durante la pandemia Covid-19 (ej., Reino Unido, Alemania y Noruega, y también debatida en Chile, entre otros).

No obstante, y pese a su elevado costo fiscal, investigaciones recientes en países desarrollados (ej., Benzarti et al., 2020) sugieren que en la práctica no es obvio el traslado del IVA a los precios por diversas razones, por ejemplo, empresas capturan las rentas, respuestas asimétricas a subas y bajas, e histéresis. La evidencia para países en vías de desarrollo es, a su vez, prácticamente inexistente. En el resto de la nota les contamos la experiencia reciente de Argentina y los resultados de nuestra investigación.

**Contexto e IVA 0% en productos esenciales:** Todo comienza el Domingo 11 de Agosto de 2019, día en el cual el Presidente de turno, Mauricio Macri, pierde las elecciones presidenciales primarias por más de 15 puntos porcentuales, un margen sustancialmente mayor al esperado. Al día siguiente, el peso argentino colapsa y la tasa de cambio sube de 45 a 62 pesos por dólar. Tres días más tarde, el gobierno fija por decreto la tasa del IVA en 0% sobre 13 categorías de la Canasta Básica Alimentaria con el objetivo explícito de contener el traspaso de la depreciación del peso a precios y de proteger a los sectores más vulnerables ([Decreto 567/2019](#)). La medida tuvo aplicación inmediata y fecha de expiración preestablecida al 31 de Diciembre de 2019, momento en el cual el nuevo Presidente, Alberto Fernández, decide no extender el programa y la alícuota vuelve a su valor original de 21%.

**Datos y estrategia empírica:** Nuestro proyecto busca medir el efecto de

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

la baja y posterior suba del IVA en precios minoristas y cantidades consumidas de alimentos básicos. Para ello, utilizamos datos de consumo masivo de supermercados y autoservicios relevados por la consultora Scentia SRL. La información con la que contamos es generada al momento en el cual los consumidores realizan sus respectivas compras; más precisamente, en el instante en el cual el producto es escaneado previo al pago (*retail scanner data*). Observamos información a nivel de código de barras (EAN, por sus siglas en inglés) con un elevado nivel de frecuencia lo cual nos permite analizar de manera granular la dinámica de las respuestas en los precios y cantidades. Este tipo de datos, conocidos como *big data*, han revolucionado el campo de la economía en los últimos años.

En concreto, los datos contienen información con frecuencia semanal para compras hechas en grandes cadenas de supermercados (ej., Walmart o Carrefour) y, mensual, para aquellas realizadas en autoservicios independientes. Nuestra base de datos abarca el período comprendido entre Enero 2018 y Junio 2021 (182 semanas, 42 meses). Observamos aproximadamente 15 mil códigos de barras (agrupados en 1.000 marcas y 600 fabricantes). Además del código EAN, contamos con una breve descripción de cada producto (ej., *Yerba Mate Suave ZZZZ x 1 KG*), su precio, cantidad vendida, facturación total y una desagregación geográfica que nos permite abrir el análisis en diez regiones distintas. En esta entrada nos enfocaremos solo en el impacto sobre precios (dejamos para entradas futuras otros efectos que estamos analizando).

Nuestra estrategia empírica utiliza el método de diferencias-en-diferencias. Para ello, aprovechamos el hecho de que cuando el gobierno argentino implementó la reducción del IVA, eligió ciertos bienes, pero excluyó otros que eran muy similares. Por ejemplo, se redujo a 0% el IVA para los aceites de girasol, maíz y mezclas, pero no para los aceites de oliva, soja y canola. Del mismo modo, se redujo a 0% el IVA sobre el té,

pero el café continuó gravado al 21%. Con esta lógica en mente, y utilizando el listado publicado por el gobierno (ver anexo de la resolución), clasificamos a los productos en tratados (IVA 0%) y control (IVA 21%). En concreto, los bienes tratados son aceite de girasol, maíz y mezcla, arroz, azúcar, conservas de frutas, vegetales enlatados, polenta, harinas de trigo, huevos, leches fluidas, pan, rebozador y pan rallado, pastas secas, yerbas y té, y yogures. Mientras que dentro del grupo de no tratados encontramos bienes tales como café, aceite de oliva, cereales, condimentos, dulce de leche, mayonesa, mermeladas, sal, tostadas, vinagres, etc. La especificación que estimamos es la siguiente:

$$Y_{it} = \alpha_i + \gamma_t + \sum_{\substack{2020s10 \\ t \neq 2019s32}} \beta_t D_{it} + \varepsilon_{it}$$

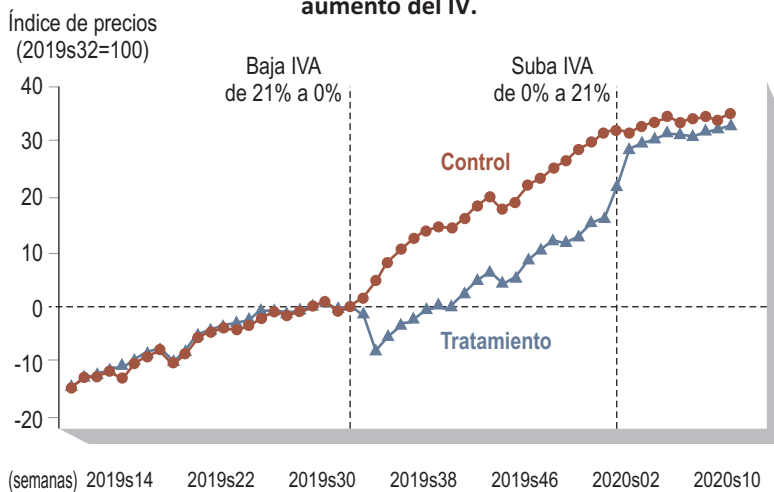
donde:  $Y_{it}$  es el precio del código EAN  $i$  en la semana  $t$  (normalizamos en 100 a cada EAN  $i$  en la semana 32 de 2019, la semana previa al cambio en la alícuota del IVA);  $D_{it}$  es un indicador que vale uno si el EAN  $i$  es tratado en la semana  $t$ . Por último,  $\beta_t$  estima la diferencia entre tratamiento y control en la semana  $t$  respecto a la semana anterior a la reforma. Incluimos, además, efectos fijos a nivel EAN y tiempo (semana-año). Importante, nuestra estrategia nos permite “netear” el efecto simultáneo de la depreciación del peso posterior a las elecciones primarias.

**¿Cómo responden los precios al IVA 0% en grandes cadenas de supermercados?** Comenzamos graficando los coeficientes  $\beta_t$  que surgen de estimar la especificación anterior, por separado, para los bienes tratados y no tratados en grandes cadenas de supermercados (excluimos los efectos fijos de tiempo cuando estimamos la regresión por separado para cada grupo). De la **Figura 1** se desprenden varios puntos interesantes. Primero, los precios crecen durante todo el

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

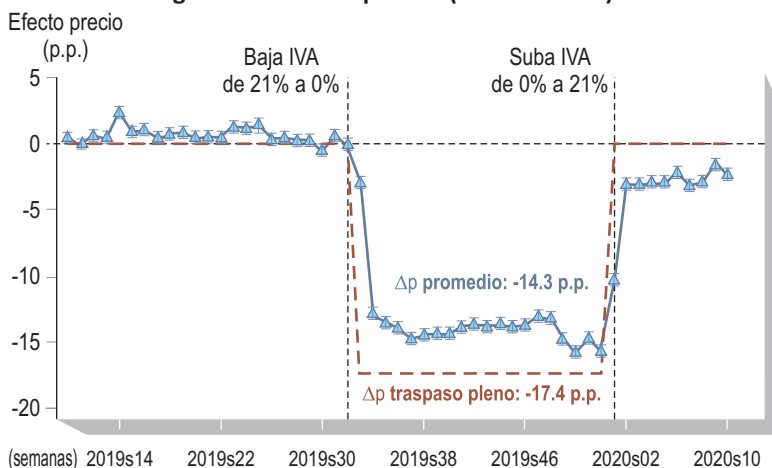
período de análisis. Esto se debe al contexto de inflación alta y persistente que atraviesa Argentina (40% anual en 2019). El hecho de que los precios se ajusten con frecuencia vuelve aún más interesante el escenario, ya que podría resultar más fácil para el comercio apropiarse de la baja del IVA sin ser detectado. Segundo, el precio de los productos tratados y no tratados evolucionan de manera similar antes del IVA cero (es decir previo a la semana 33 de 2019). Tercero, el nivel de precios de los bienes tratados (a los que se les aplica una alícuota de 0% de manera temporaria) cae de forma inmediata (las dos semanas siguientes) al reducirse el IVA y mantiene la brecha durante el periodo de IVA 0%. Finalmente, el nivel de precios de los bienes tratados aumenta al reintroducirse el IVA de 21% (primera semana del 2020). La razón por la cual los precios no vuelven a su nivel inicial comparado al grupo de control es, entre otras cosas, porque al restablecerse el IVA en 21%, el nuevo presidente limitó el aumento de precios de ciertas categorías (ej., 7% para el arroz, 0% para la leche, sin límite para el aceite de maíz, etc.).

**Figura 1. Niveles de precios antes y después de la reducción y aumento del IV.**



Si estimamos ahora la especificación inicialmente propuesta (que incluye bienes tratados y no tratados), donde básicamente neteamos cualquier efecto que puede afectar a ambos grupos a lo largo del tiempo (como por ejemplo la depreciación del peso ocurrida en Agosto 2019), obtenemos entonces lo que se conoce como diferencias-en-diferencias dinámico. La **Figura 2** presenta la evolución de los coeficientes  $\beta_t$ . Como puede observarse, previo a la eliminación del IVA, la diferencia de precios entre los dos grupos oscila en torno al cero, reforzando el hecho de que ambos grupos presentaban tendencias similares antes de implementarse la reforma. La brecha de precios se vuelve significativa después de la reforma; los precios de bienes con IVA 0% caen 14.3%, en promedio, con relación a los precios de los bienes con IVA 21% respecto a la semana previa a la reforma. Un traspaso total del IVA implicaría una baja de precios de 17.4% ( $0.21/1.21 \times 100$ ). Esto significa que en promedio las grandes cadenas de supermercados trasladaron efectivamente el 82% de la baja del IVA a los precios de góndola, beneficiando así a los consumidores.

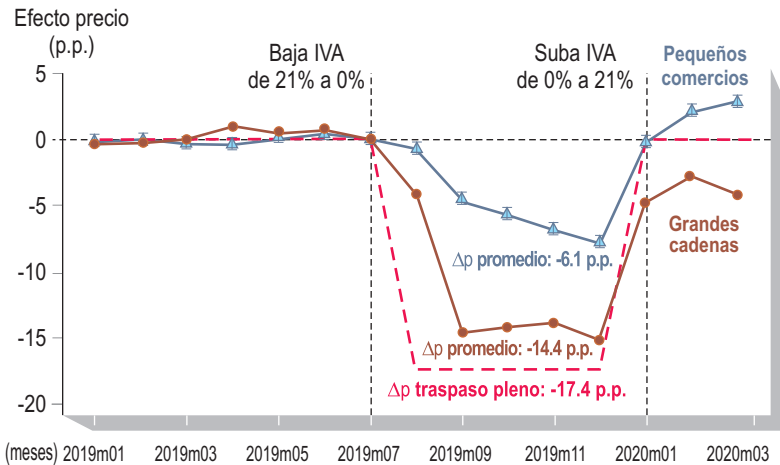
**Figura 2. Efecto en precios (DiD dinámico).**





**¿Cómo responden los precios al IVA 0% en autoservicios independientes?** Veamos ahora cómo respondieron los pequeños comercios; repetimos el análisis anterior utilizando información mensual y estimamos la especificación propuesta para ambos tipos de comercios por separado. La **Figura 3** presenta los coeficientes  $\beta_i$  de cada una de las regresiones. En autoservicios el traspaso a precios es solo de 6.1%, en promedio, resultando más modesto que en grandes cadenas donde los precios bajan 14.4%. Es decir, mientras que en grandes cadenas de supermercados aproximadamente un 80% de la remoción del impuesto se traslada a los consumidores, en autoservicios sólo se traspa un 35% y el resto se lo apropian los comerciantes.

**Figura 3. Efecto en precios en pequeños comercios y grandes cadenas.**



Algunos atisbos de explicaciones a los resultados anteriormente presentados. Varias son las posibilidades: mayor visibilidad de precios y capacidad de monitoreo—por parte de los consumidores y del gobierno— en grandes cadenas (ej., a partir del sistema de monitoreo

SEPA), diferentes grados de competencia con márgenes de beneficios distintos entre grandes y pequeños supermercados, subas de precios con topes impuestos por el gobierno (aplica a la re-introducción de la alícuota del 21% en Diciembre de 2019), entre otras. Sobre estos canales nos encontramos trabajando actualmente.

En resumen, encontramos que la reducción del IVA es un instrumento con potencial para generar precios más bajos en grandes cadenas de supermercados, y tiene un efecto más limitado en pequeñas tiendas. Los resultados de nuestra investigación sientan un antecedente en la región y creemos que pueden ser de utilidad para informar los debates de políticas de consumo en América Latina y otros países de ingresos medios-altos en donde el IVA tiene un rol predominante en el sistema impositivo y donde la evidencia del traspaso a precios es limitada. Esperamos que hayan disfrutado nuestra nota.

## Referencias

- Benzarti, Youssef, Carloni, Dorian, Harju, Jarkko, & Kosonen, Tuomas. 2020. What Goes Up May Not Come Down: Asymmetric Incidence of Value-Added Taxes. *Journal of Political Economy*. Publisher: The University of Chicago Press.
- Benzarti, Youssef, Garriga, Santiago & Tortarolo, Darío (2021). Mandating Tax Incidence: Using Price Controls to Better Target Tax Cuts.



## Cambios en el “piso” del impuesto a las Ganancias: ¿Otro parche o un nuevo agujero?

Por **Oscar Cetrángolo** (FCE-UBA - IIEP UBA-CONICET) y  
**Javier Curcio** (FCE-UBA - IIEP UBA-CONICET).

En los últimos días hemos asistido a un amplio debate (tal vez excesivo) sobre la propuesta presentada por el Frente de Todos a través del Diputado Sergio Massa para establecer un nuevo “piso” para el impuesto a las ganancias de las personas físicas. La iniciativa retoma antiguas promesas vinculadas a la disminución del impuesto sobre los ingresos salariales que el mismo Massa había esgrimido en debates electorales anteriores (desde otros espacios políticos), de Cambiemos con el propio Macri prometiendo incluso que “los trabajadores no van a pagar el impuesto a las ganancias”, y de diversos sectores de la izquierda y el movimiento sindical que afirmaron de manera sostenida que “el salario no es ganancia”, para citar solo algunos casos rimbombantes. En todo caso, un aspecto “positivo” es que se enmarcaría en un extraño caso de promesa cumplida por los políticos en campaña (“unbroken promise”).

Las discusiones de los días anteriores han estado centradas en las motivaciones del nuevo proyecto y se percibe un amplio consenso de los políticos de diferente espectro y los opinadores profesionales en los medios masivos a favor de su aprobación. Asimismo, se ha podido observar bastante disenso entre los economistas que suelen transitar las redes sociales, con una amplia preocupación en resaltar diversos

problemas asociados a su potencial implementación.

Más allá de las consideraciones sobre las motivaciones de cada uno de los participantes en esos debates, esta nota rápida intenta reunir una serie de argumentos que creemos indispensables para opinar sobre el proyecto y aportar a un debate de reforma que excede los alcances de esta limitada (tal vez mezquina) iniciativa.

### **De qué se trata el proyecto y cómo afecta al mínimo no imponible**

El proyecto establece, básicamente, que aquellos trabajadores en relación de dependencia cuyos ingresos mensuales sean inferiores a \$ 150.000 brutos mensuales dejarán de estar alcanzados por el impuesto. Adicionalmente, la propuesta eleva la proporción de jubilados que dejarían de tributar, aumentando de 6 a 8 haberes mínimos el piso de su tributación que lo posiciona en \$152.280 mensuales, teniendo en consideración el nivel vigente.

Recordando que el tributo en cuestión, que internacionalmente se denomina “Impuesto sobre las rentas de las personas físicas” y aquí llamamos caprichosamente “Impuesto a las ganancias” es de los que mejor cumple con las características deseables de los tributos, y es utilizado en la gran mayoría de los países desarrollados como el principal gravamen para aportar al cumplimiento de los objetivos de eficiencia y equidad en el desarrollo económico y social, nos interesa resaltar varios temas en el análisis de la reforma propuesta.

De manera especial surge el interrogante de cuál debe ser el nivel a partir del que se debe tributar el impuesto a las rentas de las personas. El nuevo “piso” propuesto alcanza un nivel que, aproximadamente, equivale a dos veces y media el ingreso por habitante promedio de nuestro país. No obstante, no existe una referencia clara que pueda ser utilizada como guía universal. Ese nivel suele ser sensiblemente más

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

bajo en los países desarrollados, donde la importancia de este tributo es mucho más significativa. En cambio, los países de la región muestran relaciones más elevadas y variables (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007). En consecuencia, la evaluación no creemos que deba hacerse en relación con alguna referencia universal sino en función de la estructura tributaria, la situación fiscal y la distribución del ingreso en cada sociedad.

A su vez, si se considera la evolución de los últimos años, debe recordarse que en 2016 el Congreso Nacional aprobó un sistema de actualización automática que modifica anualmente el mínimo no imponible y las escalas, en función de la evolución de los salarios de los trabajadores estables (mediante el índice denominado RIPE). Este aumento automático significa un incremento de 35,4% de los niveles de “Mínimo no imponible” para el año 2021 respecto del definido para el año anterior. En consecuencia, los pisos salariales de tributación para el año en curso serían establecidos en \$74.810 netos mensuales para los trabajadores solteros y en \$98.970 para los casados con dos hijos a cargo (en 2020 estaban fijados en \$55.260 y \$73.100 respectivamente). El proyecto en cuestión considera insuficiente ese incremento y lo fija en un monto muy por encima de las cifras mencionadas.

Es llamativo que mientras otras actualizaciones automáticas, tales como las correspondientes a las jubilaciones y pensiones y a las asignaciones familiares, entre otras, fueron modificadas en el sentido de reducir las prestaciones en atención a las dificultades fiscales, en este caso el cambio en la actualización se fije en el sentido de reducir la tributación (volveremos sobre las consideraciones fiscales más adelante). Más allá de esa importante diferencia y sus implicancias en materia distributiva, en relación con la modalidad de los cambios, no es buena señal que se priorice la discrecionalidad frente a la regla previsible.

Por otra parte, debe considerarse que el nuevo “piso” propuesto no

debe ser entendido como un Mínimo no Imponible, a menos que el Congreso modifique el proyecto en ese sentido. Tal como está diseñado en el proyecto presentado, en los hechos el cambio implica una deducción especial para los que ganan menos de \$ 150.000 mensuales, de manera que se elimine el monto del impuesto a pagar dentro de ese rango. Por encima de ese monto la deducción especial no operaría, el resto de las deducciones (cónyuge, hijos a cargo, etc.) se mantendrían inalteradas y los trabajadores que perciban salarios brutos superiores a \$150.000 mensuales continuarían tributando por encima del Mínimo no Imponible previo a la reforma. Si bien el proyecto prevé que el Poder Ejecutivo reglamente deducciones parciales adicionales para los trabajadores que perciban entre \$ 150.000 y \$ 173.000 con el objetivo de evitar neutralizar los beneficios derivados de la reforma, no se establece el mecanismo para dicha suavización en el proyecto, y esquemas inadecuados de ese ajuste implicarían saltos tributarios abruptos asociados a situaciones injustas de presión tributaria e incentivos adicionales a la evasión del impuesto como consecuencia de los problemas de su diseño. A su vez, por encima de los \$173.000 no habría ninguna suavización dispuesta y el impuesto se aplicaría en las mismas condiciones previas. En suma, puede señalarse que la forma de diseño de modificación del piso que se está proponiendo rompe el esquema del impuesto vigente y genera potenciales problemas de implementación a futuro.

Adicionalmente, debe considerarse la diferencia en el tratamiento del monto definido como “piso” para los asalariados en comparación con el correspondiente a los jubilados o pensionados. Tal como se menciona previamente, en el momento del diseño de la reforma presentada los montos establecidos como mínimos a partir de los cuales se haría efectiva la tributación coinciden en alrededor de \$150.000 brutos mensuales. No obstante, dado que la nueva actualización de la mo-

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

vilidad jubilatoria no solo contempla la evolución del RIPTe sino también de la recaudación de la ANSES, a futuro dichos montos podrían divergir y generar situaciones de injusticia entre ambos grupos. De modo general es importante recordar el criterio que sostiene que las rentas personales sean gravadas con independencia de las fuentes de generación de las mismas.

### **Impacto distributivo**

Seguramente más importante, es necesario considerar las implicancias distributivas del cambio propuesto en el marco de las particulares circunstancias sociales, económicas y fiscales que atraviesa la Argentina. De acuerdo con los últimos datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) disponibles, correspondientes al 2do trimestre 2020, el ingreso promedio neto mensual de los hogares asciende a \$50.455, considerando el ingreso familiar total que excede a las rentas provenientes del trabajo. Si se contemplan solo los ingresos salariales, el promedio alcanza a \$33.900 y tomando solo a los trabajadores formales registrados el salario neto mensual promedio se sitúa en \$39.400. Si se analiza la distribución de los ingresos totales puede observarse que el último decil percibe en promedio \$ 145.095 netos mensuales, y las familias que se sitúan en este rango correspondiente al 10% más rico de la población reciben entre \$96.000 y \$2.058.000 netos por mes.

Dado que la EPH (y todas las encuestas de hogares) tienden a subcaptar la percepción de ingresos, pueden analizarse de manera alternativa los datos de registro correspondientes a los trabajadores registrados aportantes al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) publicados en el Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS). A septiembre de 2020 (última actualización disponible) el salario promedio informado alcanzaba a \$62.500 bruto mensual y solo el 5,9% de los aportantes (377.438 de los 6,3 millones de trabajadores formales registrados) percibía sala-

rios brutos superiores a \$150.000 mensuales. En suma, está claro que la reforma propuesta tiene un corte claramente regresivo que liberaría del pago del impuesto a hogares posicionados, fundamentalmente, en el decil 10 (el más rico) de la distribución del ingreso poblacional y una proporción de los trabajadores solteros del 9.

No debe soslayarse que la reforma se presenta en medio de una crisis socioeconómica aguda en la que, solo para mencionar algunos datos conocidos, la pobreza monetaria correspondiente al primer semestre de 2020 alcanzó al 40,9% de la población y más de la mitad de los niños y niñas de hasta 14 años (56,3%) viven en esa situación. A su vez, la pobreza extrema, que implica la imposibilidad de adquirir la canasta básica alimentaria, llegó al 10,5% de la población total y el 15,6% de los niños y niñas del rango mencionado. En medio de la pandemia aún sin resolver y con importantes implicancias por delante, con crecientes tensiones sociales y estimaciones de deterioros adicionales para la segunda parte de 2020 que aún no fueron confirmados con datos oficiales, los problemas de focalización de la propuesta bajo análisis se constituyen como más acuciantes aún. Esta situación debe contextualizar el marco en el que se presenta la reforma propuesta y, al mismo tiempo, da cuenta de las mayores demandas de respuestas que afronta el Estado y su vínculo con la fragilidad fiscal, como se verá más adelante.

Finalmente debe ponerse en cuestión el supuesto asumido por algunos analistas, de que el alivio financiero al ingreso familiar que significaría la reforma implicaría un impacto directo en el fomento del consumo y un aporte a la reactivación. Toda vez que, como fue mencionado, buena parte de los beneficiados se sitúan en los más altos escalones de la distribución del ingreso, es posible que dichos recursos no se vuelquen necesariamente en el consumo y generen dificultades macroeconómicas adicionales.



## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

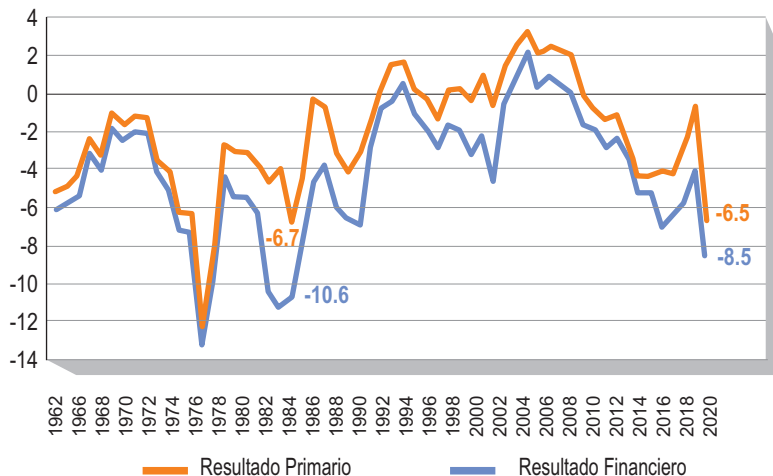
### La coyuntura fiscal para esta propuesta

No puede dejar de mencionarse que este proyecto se presenta en momentos en que el nivel de desequilibrio fiscal es tan grande que cualquier pérdida de recursos debe ser evaluada con sumo cuidado. Las estimaciones oficiales muestran que el costo fiscal de esta ley rondaría los \$40.000 millones para el año 2021, lo que es equivalente al 0,11% del PIB estimado y alrededor de 0,5% del presupuesto aprobado para el ejercicio. Si bien estos datos no representan un problema fiscal inmanejable, la situación es tan frágil que no hay margen para decisiones equivocadas. Los datos fiscales recientes (como se muestran en el Reporte de Política Fiscal que elabora AFISPOP en el IIEP) correspondientes al cierre del año 2020 muestran que el nivel de desequilibrio sería el más alto desde la vuelta a la democracia en 1983 (extenso período que, como es sabido, no estuvo exento de serias dificultades). Los ingresos reales del gobierno nacional volvieron a reducirse hacia el final del año anterior<sup>1</sup> completando un déficit primario acumulado en 2020 que alcanzó a 6,5% del PIB (Gráfico 1). Por otra parte, a las presiones para mantener las erogaciones vinculadas con la emergencia resultante de la pandemia en materia de protección de ingresos, pueden sumarse los requerimientos financieros adicionales para sostener al sistema educativo en su imprescindible adecuación a la pandemia y los mayores aportes requeridos para fortalecer al sistema de salud, para mencionar solo algunos, los más evidentes.

---

(1) Los recursos del gobierno nacional en moneda constante cayeron un 14% durante el año 2020

**Gráfico 1. Resultado Fiscal Sector Público Nacional 1962-2020**  
(en % PIB).



Fuente: AFISPOP en base a Ministerio de Hacienda.

Es cierto que el gobierno ha dejado trascender que los recursos serían compensados con la eliminación de la caída en la alícuota del impuesto sobre las sociedades. En ese sentido, cabe señalar que esa eliminación ya estaba anunciada previo a esta reforma y, en consecuencia, la nueva iniciativa se constituye como una presión adicional para incrementar el desequilibrio. Y aunque la compensación fuera válida, es importante reconocer que el impuesto a las ganancias sobre las sociedades es menos aconsejable que el que recae sobre las personas físicas, principalmente por su menor potencia redistributiva asociada a la potencial traslación a los precios por parte de las empresas afectadas. Tarde o temprano, Argentina deberá retomar la reforma tendiente a reducir la alícuota de este tributo si no quiere quedar desfazado de la tendencia internacional, liderada por los países de la OECD, lo que podría afectar el flujo futuro de inversiones.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Por último, sería necio negar la necesidad de actualizar los valores de las deducciones del impuesto en una economía con las tasas de inflación que tiene Argentina. En todo caso, no se entienden las razones para apartarse de las modalidades previamente establecidas por la norma vigente. Se cree necesario señalar la necesidad de preferir y consolidar mecanismos de ajuste no discrecionales, que den previsibilidad a las condiciones que van a afectar la renta disponible de los contribuyentes, modificando, si fuera necesario, el ajuste automático vigente con las adaptaciones previsibles y armónicas que se requieran.

Para que eso sea posible no es aconsejable incorporar una reforma exclusiva a un elemento de la norma del tributo (además de hacerlo de manera parcial e imperfecta). La definición de los montos de las diferentes deducciones es parte de una decisión más general que Argentina ha estado postergando y que incluye los diferentes elementos de la norma. Precisamente, en el año 2019 publicamos con Pedro Velasco una nota en este mismo espacio donde cuestionamos el carácter parcial de los cambios introducidos por el gobierno de aquel entonces, a los que caracterizábamos como “pretenciosos remiendos” frente a la postergada (entonces y ahora nuevamente) reforma que redefine integralmente el tributo en sus diferentes aspectos (estructura, alícuotas, tramos, ajustes por inflación, incorporación de nuevas bases, pertinencia de los tratamientos diferenciales, vinculación con monotributo, tributación internacional, entre otros allí señalados). Por supuesto, debe considerarse que se trata de un impuesto que se complementa con el que grava a las sociedades y, siguiendo las mejores prácticas internacionales, debe ganar espacio frente a este último, aunque la transición debe ser llevada a cabo con cuidado y de manera gradual.

## Batiendo el parche con nuevos parches

Se trata, como venimos sosteniendo en notas recientes, de una nueva muestra de la decadencia de nuestra sociedad como consecuencia de una manera fragmentada, imperfecta y perjudicial de debatir e introducir reformas en las políticas públicas. Como muestra de ello, basta mencionar nuestras notas referidas a los buñuelos fríos y a las reformas a modo sinécdoque. En este caso particular, y más allá de los argumentos que puedan existir en favor del cambio bajo análisis, la iniciativa no deja de ser algo más que un parche que aleja y posterga la verdadera discusión sobre este sistema tan importante que mantenemos bajo la modalidad “de emergencia”.

A través de los giros de la moda encontramos quienes prefieren tener un jean que muestre los agujeros frente a otros que eligen poner parches en los lugares más sensibles (especialmente en períodos electorales). Llenarlo de remiendos no suele generar un “patchwork” elegante. Ello requiere de un diseño general. Nuestro impuesto a las ganancias presenta todos los parches posibles y hasta dudas sobre los tipos de rentas que deben ser alcanzados (como en muy pocos casos en el mundo, continuamos discutiendo por ejemplo si el tributo debe alcanzar a los salarios y pensiones elevadas). No se trata éste de un elegante “patchwork” sino simplemente un jean gastado, lleno de agujeros y con remiendos mal logrados, que solo tratan de disimular y postergar la confección de uno nuevo y sostenible.

---

*Los autores desean agradecer a Alejandra Beccaria y Julián Folgar por la información que brindaron para la redacción de esta nota.*

---

*Nota publicada originalmente en ALQUIMIAS ECONÓMICAS el día 11 de febrero de 2021.*



## Impuesto a las Ganancias a las Personas Físicas: Los efectos de un mal diseño

Por **Marcelo Garriga** (IIE-CEFIP-FCE-UNLP) y

**Thomás García** (FCE-UNLP).

El Poder Ejecutivo acaba de promulgar la Ley de reforma del impuesto a las Ganancias a las personas físicas sancionada por el Congreso Nacional. Uno de los aspectos más relevantes que establece la norma es la de eximir del pago del tributo a aquellas personas que perciban ingresos por debajo de los \$150.000 brutos mensuales (\$124.500 neto de aportes), valor que se actualizará anualmente por el índice de precios al consumidor.

El instrumento para llevar a cabo esta política es el de aumentar el valor de las deducciones especiales sin modificar el mínimo no imponible ni la estructura de alícuotas vigente. Asimismo, para atenuar la carga fiscal se autoriza al Poder Ejecutivo a establecer nuevas deducciones especiales para los individuos que perciban ingresos brutos mensuales entre \$150.000 y \$173.000 (\$143.590 netos). Este diseño impositivo se conoce en la literatura como *Notch*, la tasa impositiva media y marginal, en algún tramo de la distribución, da un salto discreto. Esto ocurre a partir de la reforma del Impuesto a las Ganancias cuando los ingresos superan \$124.500 netos, lo que genera, como se verá más adelante, altos costos de eficiencia, incentiva la evasión fiscal y conduce a comportamientos elusivos<sup>1</sup>.

---

(1) Los efectos distributivos de esta reforma no son analizados en esta nota.

## **El problema del diseño de los impuestos: el caso de los impuestos a las ventanas en Inglaterra**

La imposición de un tributo trae aparejada costos de eficiencia como consecuencia del cambio en las decisiones de los agentes alcanzados por el impuesto. La clave de un buen diseño impositivo es que el comportamiento de las personas varíe en la menor medida posible (efecto sustitución), disminuyendo de esta manera la pérdida de eficiencia asociada.

Para ilustrar las consecuencias de un diseño tributario inapropiado se describe el caso del impuesto a las ventanas en Inglaterra. Este tributo fue introducido en 1696 por el Rey Guillermo III con el objeto de financiar los gastos que implicaba la guerra con Francia. El impuesto se aplicaba a las viviendas en base al número de ventanas (una especie de predecesor del impuesto a la propiedad).

A pesar de que la estructura del impuesto se revisó varias veces durante el período en el cual el tributo estuvo vigente, hay una característica que es de especial importancia para esta nota. El impuesto consistió en una serie de "niveles" en los que una ventana adicional traía consigo un gran aumento en la obligación tributaria. Por ejemplo, durante el período 1747-1760, la estructura del tributo quedaba conformado de la siguiente manera: no pagaban el impuesto aquellos residentes de las viviendas con 9 ventanas o menos, impuesto de 6 pounds por ventana para los residentes de viviendas de entre 10 y 14 ventanas, de 9 pounds por ventana para las viviendas de entre 15 y 19 ventanas y de 12 pounds por ventana para las viviendas de más de 20 ventanas.

Así, cuando las casas se excedían de la cantidad de ventanas establecidas por el impuesto, las personas debían tributar por la totalidad de las ventanas teniendo en cuenta los nuevos valores. Si el propietario de una casa con nueve ventanas agregaba una décima, el impuesto au-

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

mentaba significativamente al gravar no solo la última ventana sino también las nueve que anteriormente no estaban gravadas (a 6 pounds cada una).

El impuesto llevó a todo tipo de esfuerzos por parte de las familias para reducir la carga impositiva, a expensas de sus preferencias, a través de medidas como rellenar las ventanas existentes o la construcción de viviendas con muy pocas ventanas (a veces, pisos enteros de edificios no tenían este tipo de aberturas). De esta forma, la mayoría de los residentes terminaban optando por viviendas que tuvieran el número de ventanas anterior a la cantidad en donde el impuesto daba un salto: 9, 14 y 19 ventanas<sup>2</sup>.

Un aspecto a destacar son los efectos perniciosos para la salud que trajo aparejado el impuesto. La reducción de ventanas en los hogares impedía una adecuada ventilación y luminosidad en tiempos de grandes pestes (gangrena, tifus, etc.), acentuando la propagación de las enfermedades. A pesar de estos problemas y de las protestas generalizadas, el impuesto se mantuvo durante más de un siglo y medio hasta que finalmente fue derogado en 1851.

Parte de la literatura considera este impuesto entre los peores en la historia de la civilización occidental. Estudios recientes muestran los efectos adversos sobre la eficiencia económica. Schwab y Oates (2014) llegan a la conclusión de que las distorsiones del impuesto generaron una carga adicional del 13.6% del monto recaudado del tributo. Sin embargo, las distorsiones se magnifican si se considera solo a aquellas viviendas que se ubicaban en el primer o segundo Notch (9 y 14 ventanas). El costo adicional para las personas de ese tramo equivalía al 62.2% de los impuestos que pagaban. Es decir, por cada pound recau-

---

(2) Schwab y Oates (2014).

dado el impuesto impuso una carga adicional de 62.2 centavos<sup>3</sup>. Claro está que los impuestos modifican las decisiones de las personas, al tratar estas de reducir la carga del tributo, generando pérdidas en términos de eficiencia económica y bienestar social. Sin embargo, los efectos se agravan en presencia de estructuras tributarias con alícuotas escalonadas que llevan a conductas defensivas de los contribuyentes<sup>4</sup>. Como señala Kleven (2015), cuanto mayor es el salto de la tasa impositiva, mayor es el bunching realizado, y por lo tanto la pérdida de bienestar.

### **La reforma del Impuesto a las Ganancias a las Personas Físicas en Argentina**

A partir de la sanción de la Ley de reforma N° 27.617 aquellas personas con ingresos de hasta \$150.000 brutos mensuales (\$124.500 neto de aportes) quedan eximidas del pago del Impuesto a las Ganancias. Para cumplir con este fin, se ha establecido un aumento de la deducción especial del artículo 30, inciso c, apartado 2 de la Ley N° 20.628, de forma tal que para estos individuos la ganancia neta sujeta a impuestos sea igual a cero.

- 
- (3) El impuesto a las ventanas tuvo como antecedente el impuesto a las viviendas, establecido en 1662 por Carlos II después de la Restauración de la Monarquía. El impuesto consistía en una tasa de 2 chelines por cada chimenea (hogares a leña para cocinar o calentar alimentos) instalada en las casas de Inglaterra y Gales. El impuesto fue muy impopular, en parte debido al carácter intrusivo del proceso de fiscalización. Los “chiimney man” (como se llamaba a los tasadores y recaudadores de impuestos) debían entrar a las viviendas para contar el número de chimeneas, exponiendo la intimidad de las personas a la entrada de desconocidos. Muchas personas, en contra de sus preferencias, optaron por tapar las chimeneas de sus hogares. Por otro lado, a menudo accidentes eran causados como consecuencia de estos actos. El 31 de julio de 1684 un incendio en Churchill, Oxfordshire destruyó 20 casas y otros edificios y mató a cuatro personas. Aparentemente a causa de que un panadero intentó tapar su chimenea. Finalmente, en el año 1689 el tributo fue suspendido.
- (4) Kleven H. (2011), Kleven H. (2012) y Adam et. al. (2020).



## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

La tabla que se presenta a continuación contiene los nuevos parámetros del Impuesto<sup>5</sup>. Para simplificar el análisis se explicita el caso de una persona soltera sin hijos. En la primera columna se muestran los tramos de ingresos para la aplicación del impuesto a las ganancias que establece la Ley (en valores netos mensuales). En la segunda se agrega al tramo superior el nuevo umbral (exento) que fija la reforma de Ley, \$124.500 y el valor al cuál la persona ganaría lo mismo que antes de establecer el impuesto (\$136.824). En la tercera columna se detalla el monto del impuesto determinado para los ingresos de la segunda columna. Por último, en la cuarta columna se presenta el ingreso neto mensual luego de la aplicación del impuesto.

Caso de estudio: <b>Persona soltera sin hijos</b>				
Tramo de ingreso neto mensual		Límite superior del tramo de ingreso	Impuesto determinado	Ingreso neto mensual después del impuesto
0	74.810	74.810	0	74.810
74.810	79.774	79.774	0	79.774
79.774	84.738	84.738	0	84.738
84.738	89.703	89.703	0	89.703
89.703	94.667	94.667	0	94.667
94.667	104.595	104.595	0	104.595
104.595	114.523	114.523	0	114.523
114.523	124.500	124.500	0	124.500
		124.501	8.899	115.602
124.500	134.379	134.379	11.566	122.813
		136.824	12.324	124.500
134.379	154.235	154.235	17.722	136.513
154.235	En adelante	178.520	26.221	152.299

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de AFIP.

(5) Cálculo en base a 13 meses por inclusión del Sueldo Anual Complementario.

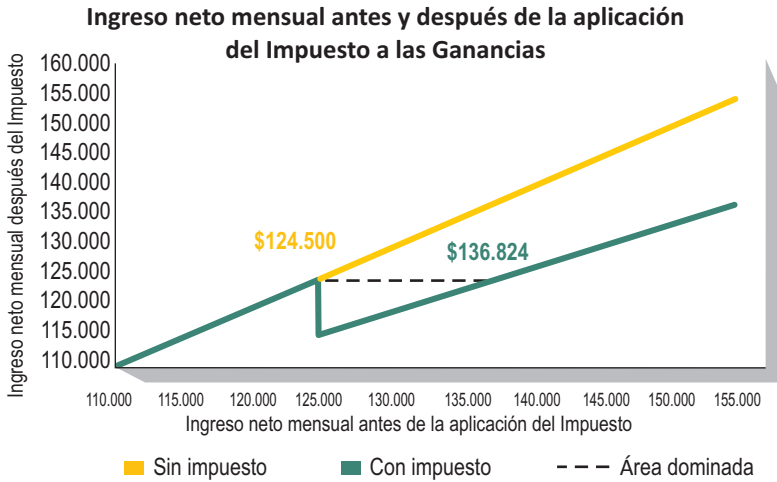
Puede observarse en la tabla que con ingresos de \$124.501 se comienza a tributar el impuesto llevando los ingresos, netos del pago del impuesto a las ganancias, a \$115.602. Aquí es donde se produce el Notch, incrementándose la alícuota marginal de manera exponencial. Como se observa, un incremento de \$1 en los ingresos aumenta la carga impositiva en \$8.899.

En el siguiente gráfico puede verse que el “área dominada” por el Notch se encuentra entre los ingresos mensuales de \$124.500 y \$136.824, es decir, aquellas personas cuyos ingresos se encuentran en ese tramo tendrán un ingreso después del impuesto menor a los \$124.500. Por lo tanto, la reforma incentiva a estos contribuyentes a no sobrepasar el límite inferior del área dominada y propicia al agrupamiento de personas por debajo de este monto. En este sentido, Saez (2010), Chetty et al. (2011), Kleven and Waseem (2013), y Bastani and Selin (2014) encuentran que los efectos de hacer bunching son mayores en trabajadores independientes que en aquellos en relación de dependencia.

Si bien la nueva Ley faculta al Poder Ejecutivo a atenuar este efecto para el tramo de ingresos de \$124.500 a \$143.590 a través de un nuevo incremento de la deducción especial, a la fecha aún no ha sido implementado. De realizarse esto en un futuro, dependiendo de la forma en que se ejecute, el Notch se trasladaría hacia valores de ingresos más altos.

En este contexto, es posible que aumenten la evasión y la elusión fiscal. El hecho de tratar de no sobrepasar el umbral de \$124.500 incentiva a que parte de los ingresos percibidos por los individuos se negocien por fuera del sistema formal. También se genera un desincentivo a la oferta de trabajo. Si a una persona que posee ingresos por \$124.500 le ofrecen realizar un trabajo extra por \$10.000 mensuales, claramente no tendrá incentivos a aceptarlo pues en tal caso comenzará a tributar el Impuesto a las Ganancias y su ingreso caerá hasta los \$122.900.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de AFIP.

Por último, esto tendrá a su vez efectos sobre los ingresos tributarios. Más allá de la disminución de recaudación, generada por eximir del pago del impuesto a aquellas personas con ingresos netos mensuales de hasta \$124.500, la caída de ingresos fiscales se potencia ante este tipo de diseño tributario (Lockwood, 2017).

### Consideraciones finales

Como señala Mirrlees, “la creación de impuestos, al igual que la muerte, son inevitables. Sin embargo, la diferencia radica en que los impuestos pueden ser diseñados y la forma en que esto se realiza importa enormemente para el bienestar social. La mayoría de los tributos influyen en el comportamiento y reducen el bienestar de aquellos que soportan la carga económica. El desafío para el diseño tributario es lograr los objetivos económicos al mismo tiempo que se limitan los efectos secundarios que reducen el bienestar social”.

La existencia de tributos cuyas estructuras presentan saltos en las

alícuotas van en sentido contrario a lo señalado por Mirrlees, pues potencian la pérdida de eficiencia económica. En Argentina la presencia de este tipo de impuestos no es una novedad. El impuesto a los Ingresos Brutos y las escalas del Monotributo son algunos ejemplos. Tras la nueva reforma se suma a la lista el Impuesto a las Ganancias a las Personas Físicas, aumentando de este modo la carga excedente del tributo, con efectos negativos sobre la oferta laboral, el grado de formalidad, la evasión fiscal y la recaudación.

### Referencias bibliográficas

- Adam S. Browne J., Phillips D. and Roantree B. (2020): “Frictions and taxpayer responses: evidence from bunching at personal tax thresholds”.
- AFIP: Impuesto a las Ganancias.
- Bastani, S. and Selin H. (2014): “Bunching and Non-Bunching at Kink Points of the Swedish Tax Schedule”. *Journal of Public Economics*.
- Chetty R., Friedman J., Olsen T. and Pistaferri L. (2011): “Adjustment Costs, Firm Responses, and Micro vs. Macro Labor Supply Elasticities: Evidence from Danish Tax Records”. *Quarterly Journal of Economics*, 126, 749–804.
- Kleven H. and Waseem M. (2011): “Tax notches in Pakistan. Tax evasion, real responses and income shifting”. London School of Economics
- Kleven H. (2012): “Behavioural responses to notches. Evidence from pakistani tax records”. International Growth Centre. Working paper.
- Kleven H. and Waseem M. (2013). “Using Notches to Uncover Optimization Frictions and Structural Elasticities: Theory and Evidence from Pakistan”. *Quarterly Journal of Economics*.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

- Kleven H. (2015): “Bunching”. London School of Economics.
- Lockwood B. (2017): “Malas Notches”. CEPR and Department of Economics, University of Warwick. England.
- Mirrlees (2010): “Tax by design”. ESRC economic and social research council.
- Saez E. (2010): “Do Taxpayers Bunch at Kink Points?”. American Economic Journal: Economic Policy, 2, 180–212.
- Schwab R., and Oates W. (2015): “The Window Tax: A Case Study in Excess Burden”. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper.





## **Algunas consideraciones sobre la evolución del Impuesto a la Renta Personal en Argentina y el impacto de las reformas**

Por **Darío Rossignolo** (FCE-UBA).

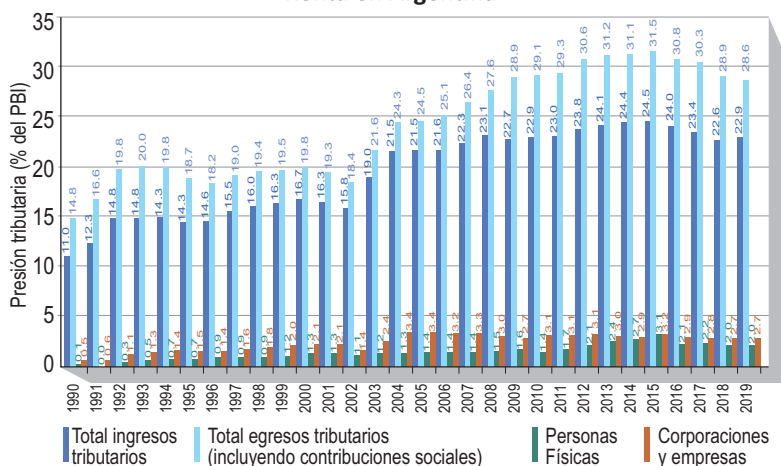
*In memoriam Juan Carlos Gómez Sabaini.*

El énfasis puesto en la tributación directa radica en las ventajas relativas que la misma posee en cuanto al efecto distributivo de los impuestos y, en relación con ello, en la posibilidad de gravar a los contribuyentes directamente en función de su capacidad contributiva. Impuestos aplicados sobre los ingresos, sobre el patrimonio, o bien sobre las transferencias de bienes patrimoniales (lo que incluye tanto herencias y legados como operaciones periódicas con bienes inmuebles) constituyen todos elementos válidos y útiles a la hora de intentar “gravar más a los que más tienen”, lo que redundaría en un sistema tributario más equitativo (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2013).

### **La evolución de la recaudación tributaria**

En una mirada de mediano plazo, puede afirmarse que la recaudación tributaria en Argentina ha evidenciado notables incrementos en su nivel y en su composición en las últimas décadas. La presión tributaria total, incluyendo contribuciones sociales, se ha estabilizado en niveles cercanos a superiores al 30% del PBI alcanzados a partir de 2012, partiendo de niveles cercanos a los 19 puntos de la década 1990-2002.

**Gráfico 1. Evolución de la presión tributaria y del impuesto a la Renta en Argentina**



Fuente: Elaboración propia en base a CEPALSTAT.

Adicionalmente, la recaudación del impuesto a la Renta también ha experimentado un incremento de relevancia; la presión tributaria del impuesto a la Renta de Personas Jurídicas supera el 3% del PBI a partir de 2004, cuando en la década anterior la misma alcanzaba los 2 puntos del PBI. El impuesto a la Renta de Personas Físicas se ha estabilizado en un nivel superior al 2% del PBI, a partir de 2012, a diferencia del período anterior, en el cual los valores eran ligeramente superiores al 1% del PBI (gráfico 1).

Si bien el nivel de presión tributaria se está aproximando a los países desarrollados (y en la región, a Brasil), y aunque el nivel de imposición general a los consumos resulta ser muy similar, la diferencia radica en la reducida participación de la imposición a la renta, dado que en promedio para los países de la OECD este porcentaje en relación al PBI es superior al 12%. En Argentina, además, la participación de las sociedades explica alrededor del 65% del total, mientras que en los países



## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

desarrollados las proporciones son exactamente las opuestas; la recaudación del impuesto a la renta de personas físicas ronda en la OECD los 9 puntos del PBI, mientras que en Argentina este porcentaje no llega al 2% del producto.

Dos aspectos fundamentales que determinan la limitada recaudación de la imposición sobre los ingresos personales están constituidos por i) el tratamiento en materia de deducciones personales y ganancias no imponibles, y ii) en los también numerosos regímenes de exención o beneficios tributarios genéricamente denominados “gastos tributarios”.

Respecto al primero de los aspectos indicados, Gómez Sabaíni et al (2012) han señalado que mientras que en el promedio de los países de América Latina el tributo se comienza a aplicar cuando se alcanza el nivel de 1,5 veces el nivel de PBI per cápita a la tasa más baja, en los países de Europa Occidental el gravamen se tributa a partir de 0,30% del PBI per cápita, y en los EEUU a partir del 0,2% de ese indicador.

Además, las concesiones tributarias dadas por exenciones, deducciones, alícuotas diferenciales y otras reglamentaciones que permiten la elusión del gravamen juegan un rol muy importante en reducir la base imponible del impuesto. Por ejemplo, en varios países, hogares con ingresos superiores al promedio están exentos del Impuesto a la Renta debido a los niveles de mínimo no imponible y deducciones personales (Stotsky y WoldeMariam, 2002).

Dado que en los países de la región una gran proporción de personas asalariadas recibe ingresos por debajo del nivel mínimo imponible establecido por la legislación, el Impuesto a la Renta sólo alcanza a un grupo minoritario de individuos que no supera, en el mejor de los casos, el 20% de la población de ingresos más elevados (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2013). A ello se le suma un alto nivel de incumplimiento tributario y de elusión del pago de impuestos por parte de los trabajadores independientes o autónomos. La existencia de Regímenes

Simplificados para Pequeños Contribuyentes también reducen la base imponible de este tributo (“monotributo”).

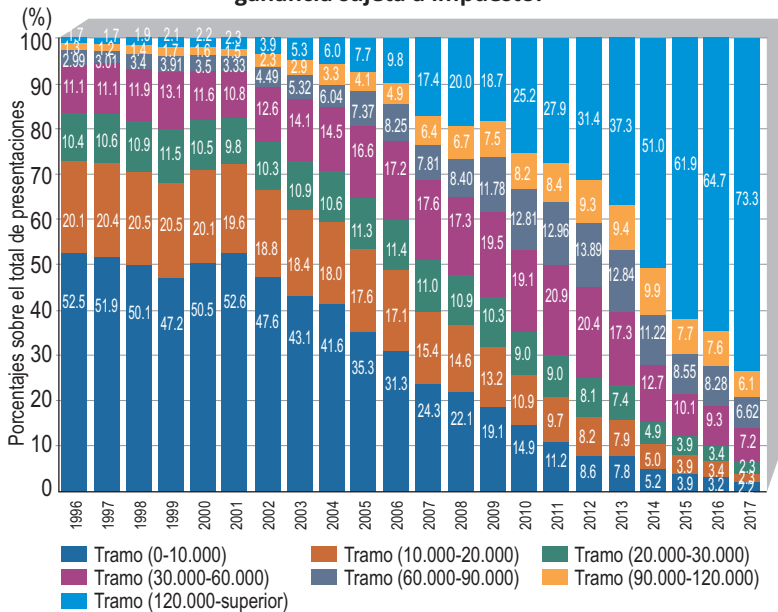
Una de las justificaciones para la determinación de los niveles de ingreso gravable para aplicar la alícuota mínima del impuesto (mínimo no imponible más deducciones) se encuentra en la necesidad de dejar fuera del gravamen a un nivel de ingreso que considere valores de subsistencia familiar (elevados niveles de pobreza por ingresos). Por el contrario, resulta más controversial justificar el monto a partir del cual se comienza a aplicar la tasa marginal máxima (ver Gómez Sabaini y Rossignolo, 2014). ya que, mientras que en los países desarrollados la misma se aplica a partir de 3 ó 4 veces el PBI per cápita, en los países latinoamericanos dicha alícuota recién comienza a tener efecto a partir de 8,5 veces el ingreso per cápita. (USAID, 2011).

Por otra parte, la constancia en los valores de ingresos gravables nominales máximos (aquellos a partir de los cuales se tributa la alícuota marginal más alta) dan cuenta de un fenómeno similar, de adaptación “pasiva” de la política fiscal; los “deslizamientos” o “fiscal drags” determinan incrementos en los recursos fiscales, pero éste no es tan elevado como debería si se hubieran incrementado las alícuotas marginales máximas. En este caso el impuesto no sólo perdería recaudación, sino también progresividad.

Los “deslizamientos” mencionados pueden ejemplificarse para el caso de la Argentina en las figuras subsiguientes. En el gráfico 2 puede apreciarse que, partiendo del período fiscal 1996, más de la mitad de las presentaciones (el 52,5%) estaban concentradas en el tramo de ingresos más bajos (entre 0 y 10.000 pesos anuales), mientras que el tramo de ingresos más elevados (a partir de \$120.000) concentraba el 1,7% del total de presentaciones. Para 2017, el porcentaje de presentaciones que englobaba el segmento inferior de ganancia sujeta a impuesto era del 2,2%, mientras que el tramo más elevado abarcaba el 73% del total.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

**Gráfico 2. Declaraciones juradas del impuesto a la Renta de Personas Físicas. Participación de las presentaciones por tramos de ganancia sujeta a impuesto.**



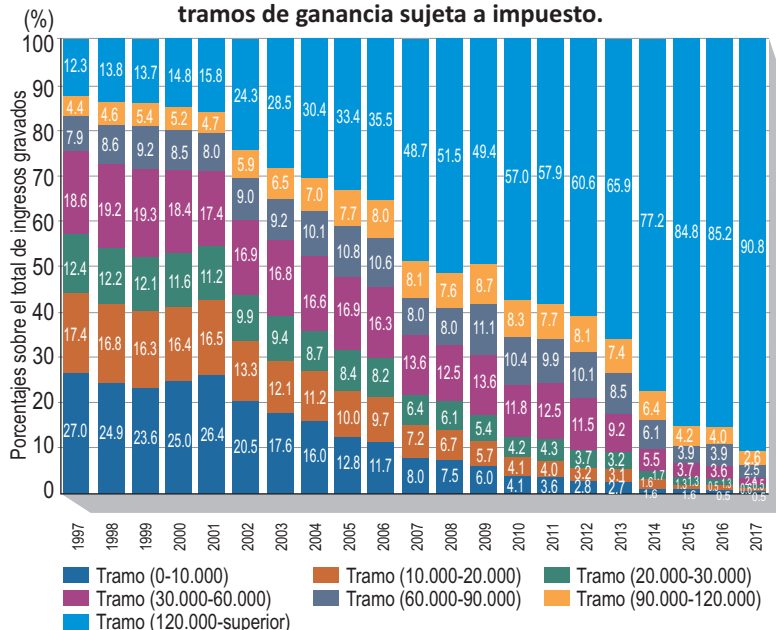
Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP. Estadísticas Tributarias 1997-2018.

En cuanto a los ingresos gravados que surgen de las presentaciones anteriores, en 1997 el primer tramo concentraba el 27% del total de ingresos gravados; el tramo más alto, entretanto, abarcaba al 12,3%. En 2017, casi el 91% de los ingresos gravados surgía de las declaraciones juradas de los contribuyentes comprendidos en el segmento de ganancia sujeta a impuesto a partir de 120.000 pesos anuales; el tramo inferior comprendía sólo al 0,5% del total de ingresos gravados (gráfico 3).

Cabe consignar que a partir de 2018 el impuesto se determina aplicando a la ganancia neta sujeta a impuesto -ganancia neta menos deducciones personales-, una tasa progresiva según una escala de 9 tramos de ganancia, siendo sus tasas mínima y máxima del 5% y el 35%,

respectivamente. Los límites de los tramos también fueron modificados, siendo el límite superior del primero \$ 20.000 anuales y el límite inferior del tramo de ingresos más altos \$ 412.000 anuales y son actualizados anualmente según la variación de la remuneración imponible promedio de los trabajadores en relación de dependencia. Para el año 2018 el tramo de ingresos superiores concentraba el 46% de las presentaciones y el 76% de los ingresos gravados.

**Gráfico 3. Argentina. Declaraciones juradas del impuesto a la Renta de Personas Físicas. Participación de los ingresos gravados por tramos de ganancia sujeta a impuesto.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP. Estadísticas Tributarias 1997-2018.

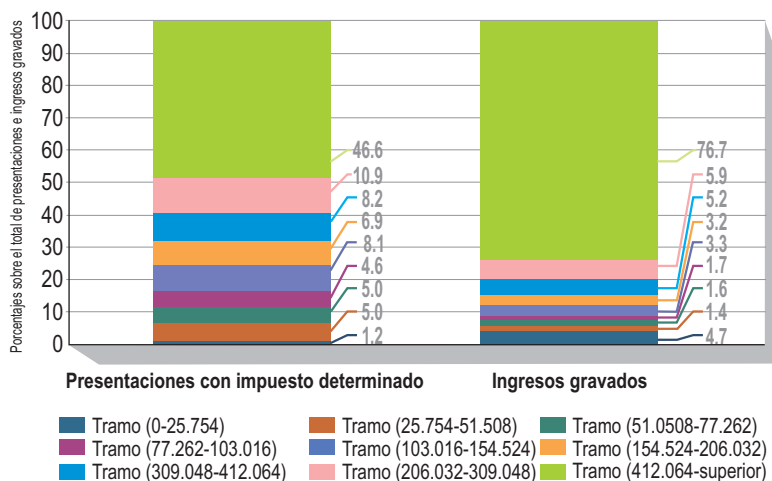
La falta de actualización de los valores de los mínimos, deducciones y escalas en relación con la inflación tiene como objetivo acentuar el efecto contracíclico de la política fiscal al intentar contrarrestar el

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

aumento de precios. Esto es contrario a las políticas implementada inclusive por países de América Latina (Chile, Ecuador, Uruguay, por ejemplo) en donde estas variables se ajustan. Sin embargo, debe tenerse presente que la indexación de las variables fiscales es condicional al nivel de inflación existente; cuando la inflación es elevada, la misma acelera el crecimiento de los precios.

En cuanto a la importancia de los gastos tributarios respecto de la presión tributaria total, se observan países con una participación relativamente baja, alrededor del 10% (Argentina, Brasil y Perú), otros con una importancia intermedia (Chile, Colombia y Ecuador) y por último, aquellos donde esta relación supera el 50% (Guatemala y México), siempre teniendo en cuenta las importantes diferencias metodológicas existentes en las estimaciones que restringen todo análisis comparativo (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2009).

**Gráfico 4. Argentina. Declaraciones juradas del impuesto a la Renta de Personas Físicas. Participación de las presentaciones e ingresos gravados por tramos de ganancia sujeta a impuesto. (%). Año 2018**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP. Estadísticas Tributarias 2019.

## **El impacto de la reforma en el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas**

Con el fin de reducir la carga del impuesto especialmente sobre los asalariados, se ha propuesto por parte de las autoridades un incremento de las deducciones especiales. Dado que aún se desconoce el alcance de las medidas, se analizará el impacto de una medida de características similares aplicada en la historia reciente.

Durante el año 2013, las autoridades económicas decidieron aumentar los niveles de mínimos no imponibles y deducciones, en un intento de incrementar el ingreso disponible para que el mismo pueda volcarse al consumo. Se analizan en este apartado los cambios en el impacto distributivo del sistema tributario de las reformas recientes llevadas a cabo en el Impuesto a las Ganancias. Con base 2010, se presentarán los resultados globales, en términos de índices de desigualdad (Gini) y de brechas (decil 10/decil 1); de acuerdo a la metodología de trabajo convencional en la materia, El cálculo de los efectos mencionados, en un enfoque de “estática comparativa”, siguiendo la metodología de “incidencia de presupuesto equilibrado” se lleva a cabo con un modelo de equilibrio parcial.

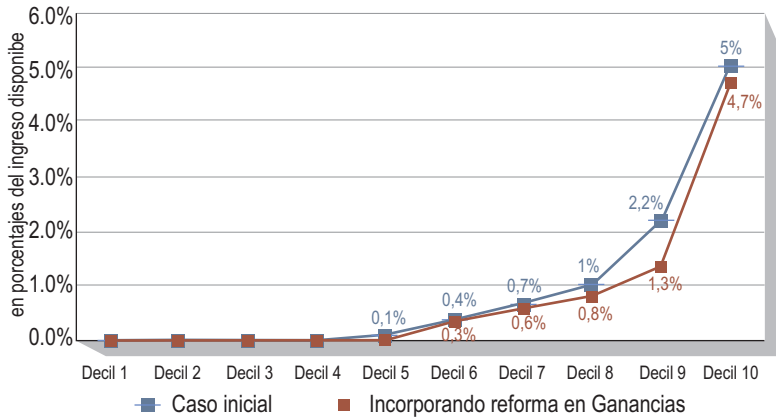
Las modificaciones normativas en el Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas difieren según el ingreso devengado mensual. Para los trabajadores en relación de dependencia y pasivos, con rentas brutas devengadas entre enero y agosto de 2013 de hasta \$ 15.000 se incrementa la deducción especial hasta el monto equivalente que surja de restar a la ganancia neta, las deducciones por ganancia no imponible y cargas de familia, a efectos que la ganancia neta sujeta a impuesto sea igual a 0.

A partir del 01/09/2013, para los trabajadores en relación de dependencia y pasivos, con rentas brutas devengadas entre enero y agosto de

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

2013, desde \$ 15.001 hasta \$ 24.999, se incrementan en un 20% los montos de las deducciones por ganancia no imponible, cargas de familia y deducción especial. Para los salarios y jubilaciones de más de \$25.000, no hubo cambios en el impuesto a las Ganancias.

**Gráfico 5. Evolución de la presión tributaria del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas por tramo de ingreso en porcentajes del ingreso disponible.**



Fuente: Elaboración propia.

Las medidas mencionadas generan dos efectos. Por un lado, el aumento de los mínimos y deducciones implican una disminución en la recaudación del impuesto, el que reduce en una magnitud equivalente al 0,23% del PBI<sup>1</sup>; esto disminuye la carga impositiva que pagan los tramos

(1) Para este cálculo, dado que el año base utilizado es 2010, se realizó el ejercicio contrafáctico: se expandieron los valores de ingresos medios por la tasa de incremento del PBI nominal entre 2010 y 2012, y se calculó la recaudación teórica con los valores vigentes de mínimos y deducciones antes de los cambios normativos. Luego se calculó la recaudación teórica incluyendo los cambios normativos; la diferencia entre ambas estimaciones arroja una pérdida recaudatoria de alrededor del 0,2% del PBI.

de ingresos más elevados. Como puede apreciarse en el gráfico 5, el decil de mayores ingresos disminuye de 5% (Gaggero y Rossignolo, 2011) a 4,7% la proporción de ingreso disponible que se destina al pago del tributo.

Por otro lado, el incremento de los mínimos y deducciones implica que la recaudación del impuesto se concentra en mayor medida en los tramos de ingresos superiores. Dado que los deciles de ingresos menores dejan de tributar, la recaudación se acumula en mayor medida en el tramo de ingresos más elevados; el gráfico 5 muestra estos resultados. Ahora el decil 10 concentra el 100% del impuesto para asalariados y jubilados, y más del 81% del impuesto total.

El supuesto de análisis es, siempre, el de incidencia “de presupuesto equilibrado”. Vale decir que se asume que la disminución en los recursos fiscales provenientes del aumento de los mínimos no imposables y deducciones del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas es compensado con un incremento recaudatorio equivalente en el resto de los tributos que componen la carga tributaria total, los cuales acrecientan sus ingresos en forma proporcional a su participación en la recaudación impositiva total, excluyendo el propio impuesto a las Ganancias de Personas Físicas.

En consecuencia, el IVA crecería un 0,058%, los Derechos de Exportación, un 0,023%, y los impuestos selectivos, un 0,013%, entre otros. Dada la estructura tributaria imperante, estos cambios tendrán efectos, si bien ligeros, en el impacto distributivo del sistema tributario.

Como consecuencia de los cambios en la recaudación, el índice de Gini, que en la situación inicial caía de 0,479 (Gaggero y Rossignolo, 2011) a 0,472, ahora experimenta una disminución menor, arrojando un valor de 0,473. En términos de desigualdad entre extremos, el cociente decil 10/decil 1, que inicialmente crecía de 30 veces a 31,5, ahora se incrementa a 32 veces.



## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

La problemática planteada sobre los valores del mínimo no imponible se ha adherido a la puja distributiva sobre precios y salarios cuando, en realidad, los argumentos que deben plantearse deben referirse a otras cuestiones tanto o más relevantes, como las bases imponibles alcanzadas, la progresividad del impuesto (la falta de actualización de las escalas hace que el tributo la pierda) y los niveles de incumplimiento e informalidad, los que afectan, a la equidad en el cumplimiento tributario y a la desigualdad en la distribución del ingreso, respectivamente, dado que en los tramos inferiores se concentran los asalariados informales. Los aumentos en los mínimos hacen que, si bien el impuesto gana progresividad, al perder recaudación disminuye su efecto distributivo; pese a estar más "concentrado", la disminución en la recaudación le hace morigerar su impacto distributivo.

En conclusión, la discusión sobre el impuesto debería referirse a cuál debe ser la recaudación que la sociedad desea que el mismo represente y quiénes deben pagarlo, no sólo sobre el valor del mínimo. Como en todos los países, los valores de mínimos y deducciones deberían estar relacionados con las escalas y las tasas marginales; es imprescindible relacionar los mismos con el ingreso per cápita y la línea de pobreza.

La problemática planteada sobre los valores del mínimo no imponible se ha adherido a la puja distributiva sobre precios y salarios; sin embargo, los argumentos deben referirse a las bases imponibles alcanzadas, la progresividad del impuesto y los niveles de incumplimiento e informalidad, que aseguren el impacto redistributivo del mismo.

*El autor es Doctor en Economía UNLP. Profesor titular Macroeconomía y Política Económica, profesor adjunto regular Finanzas Públicas y Macroeconomía I FCE UBA; profesor titular Los impuestos y la política tributaria Maestría en Economía Pública y Políticas Económicas, Sociales y Regionales FCE UNC.*

## Referencias bibliográficas

AFIP: "Estadísticas tributarias 1997-2019".

Gaggero, Jorge y Rossignolo, Darío (2011). "Impacto del presupuesto sobre la equidad. Cuadro de situación, Argentina 2010", Documento de Trabajo N° 40, CEFID-AR.

Gómez Sabaini, Juan Carlos; Harriague, María Marcela y Rossignolo, Darío (2013). "Argentina. La situación fiscal y los efectos en la distribución del ingreso", Desarrollo Económico, Vol. 52, N° 207-208 (Octubre 2012-Marzo 2013).

Gómez Sabaini, Juan Carlos y Rossignolo, Darío (2009). "Argentina. Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso", en S. Keifman (comp.): Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina, Oficina de la Organización Internacional del Trabajo en Buenos Aire.

Gómez Sabaini, Juan Carlos y Rossignolo, Darío (2013). "La tributación sobre las altas rentas en América Latina" Serie Estudios y Perspectivas N° 13, CEPAL.

Gómez Sabaini, Juan Carlos, Santiere, Juan José y Rossignolo, Darío (2002). "La equidad distributiva y el sistema tributario. Un análisis para el caso argentino", Serie Gestión Pública N° 20, ILPES-CEPAL.

Jiménez, Juan Pablo, Gómez Sabaíni, Juan Carlos, y Podestá, Andrea. (2010). "Tax Gap and Equity in Latin America and the Caribbean" Fiscal Studies N° 16 Public Finance and Administrative Reform Studies ECLAC-GTZ.

Rossignolo, Darío: "Impactos sobre la equidad de los cambios en la política tributaria. Sugerencias de reformas para mejorar los efectos redistributivos del sistema impositivo en Argentina". Revista Papeles de Trabajo IDAES N° 15 (Junio 2015).

Rossignolo, Darío y Gómez Sabaini, Juan Carlos (2011). "Impacto de las

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

políticas tributarias sobre la equidad en países de América Latina”, en Nun, José (comp.): La desigualdad y los impuestos Tomo II. Materiales para la discusión, Colección Claves para Todos, Editorial Capital Intelectual.

Rossignolo, Darío y M.P. Ramos: "Efectos distributivos de cambios discrecionales en la política fiscal en Argentina. Simulaciones de equilibrio parcial y general". Revista de Economía Política de Buenos Aires 9 Vol. 14 2015 9-58.

Stotsky, Janet y WoldeMariam, Asegedech (2002). “Central American Tax Reform: Trends and Possibilities” IMF Working Paper WP/02/227.





## Impuesto a las Ganancias de las Empresas: ¿Quién lo paga? ¿Cómo afecta la inversión?

Por **Marcelo Garriga** (IIE-CEFIP-FCE-UNLP),

**Thomás García** (FCE-UNLP) y

**Josefina Paz Gaskín** (FCE-UNLP).

Vuelve a escena una propuesta de reforma tributaria que tiene como objetivo reemplazar los ingresos tributarios perdidos a partir de la reducción del número de contribuyentes que tributan actualmente el Impuesto a las Ganancias de las Personas Físicas (no pagarían aquellos que tiene un salario bruto menor a \$150.000) con un aumento del Impuesto a las Ganancias de las Personas Jurídicas (Sociedades de Capital)<sup>1</sup>.

### ¿Qué propone el proyecto de ley?

El Gobierno envió al Congreso un proyecto de ley que establece un sistema progresivo de alícuotas que se aplicarán a las Sociedades de Capital que oscilarán entre el 25 y el 35%. A su vez, la distribución de dividendos pagaría una alícuota fija del 7%. Esto implica subir la carga del Impuesto a las Ganancias para las grandes empresas y reducirla a las pequeñas. De esta forma se prevé incrementar la recaudación de

---

(1) Según estimaciones de la Oficina de Presupuesto del Congreso, el impacto del proyecto de modificación del impuesto a las ganancias de personas físicas se ubicaría en \$34.144 millones, cifra que podría incrementarse a \$47.569 millones en caso de que el Poder Ejecutivo establezca un mecanismo para suavizar el impacto del impuesto sobre los ingresos entre \$150.001 y \$173.000.

manera de compensar la rebaja del Impuesto a las Ganancias a trabajadores y jubilados. El proyecto establece la siguiente estructura de alícuotas para las empresas: i) 25% las Sociedades de Capital con una ganancia neta de hasta 1,3 millones de pesos, ii) 30% las que tengan ganancias entre ese monto y hasta 2,6 millones y iii) 35% las que ganen más de 2,6 millones. Los montos previstos en la escala establecida se ajustarán anualmente, a partir del 1° de enero del 2022, considerando la variación anual del Índice de Precios al Consumidor.

Esta reforma modifica sustancialmente el sentido de la imposición sobre las empresas, que según la Ley de Reforma Tributaria (Ley 27.430) sancionada por el Congreso en el año 2017<sup>2</sup>, preveía una disminución paulatina del impuesto (cualquiera sea su tamaño) del 35% hasta el 25% con una etapa intermedia del 30%, alícuota vigente en la actualidad debido a la suspensión por un año de las bajas establecidas. Con el proyecto enviado al Congreso, el Gobierno decidió dejar atrás la suspensión de la rebaja y avanzar en una reforma que, supuestamente, le daría un carácter de mayor progresividad al tributo. Según el Poder Ejecutivo, *"Con este nuevo esquema, el 75% de las empresas pagarán una alícuota del Impuesto a las Ganancias más baja que la vigente en el período fiscal 2020"*. Además, señala que *"como diversos estudios han demostrado la inversión en nuestro país no es particularmente sensible a la tasa del impuesto a las ganancias y está determinada fuertemente por la demanda agregada y el crecimiento económico. De hecho, dicha reducción provocó pérdidas de recursos tributarios afectando el resultado fiscal primario y tuvo nulos efectos sobre la inversión"*

- 
- (2) Esta reforma establecía que las utilidades reinvertidas dejaban de gravarse hasta que, eventualmente, fueran distribuidas a los accionistas. De esta manera, se consideraba que el efecto de aplazar el pago del gravamen reduciría el costo marginal de la inversión y, consecuentemente, aumentaría los incentivos a mayor reinversión de utilidades.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

manifestando que, al mismo tiempo, este esquema permitiría incrementar la recaudación tributaria del impuesto. Se destaca que *"de este modo, se le da una orientación de política pública muy diferente a la concebida en la reforma de 2017, que preveía una reducción de alícuota al 25% para todas las empresas, y se reserva esta tasa menor a aquellas sociedades que obtienen un nivel de renta de hasta 1,3 millón de pesos y que difícilmente distribuyan dividendos"* (este monto implica una ganancia mensual de \$108.000, menor al mínimo no imponible propuesto para las ganancias de las personas humanas).

Como se deduce del texto del Poder Ejecutivo, el objetivo de la reforma es incrementar la recaudación tributaria (compensando la pérdida de recaudación por la eliminación de la obligación de pago del tributo a los asalariados con ingresos brutos menores a \$150.000) y darle un mayor grado de progresividad con alícuotas más bajas para las Pymes.

### Presentación del problema

Un aspecto básico de los libros de grado de finanzas públicas es señalar que la carga de los impuestos sólo recae sobre las personas físicas (asalariados vs capitalistas, ricos vs pobres, individuos que habitan una región vs otra, etc.). Si se analiza el impuesto sobre las ganancias de las empresas una de las preguntas es quién paga finalmente el tributo: los dueños de la empresa (capitalistas), los consumidores del bien o los trabajadores<sup>3</sup>. En esta línea existen numerosos estudios empíricos en

---

(3) Mirlees report 2011: "We are thus interested in whether company taxes reduce the incomes of shareholders, through lower post-tax profits and dividends; or the incomes of workers, through lower real wages; or the real incomes of consumers, as a result of higher prices. Economists ask whether the 'effective incidence' of a tax on company profits is 'shifted' onto employees or customers. This will depend on the form of the corporate tax, the nature of the economy in which it is levied, and the choices open to the firms on which it is imposed. Different views about the appropriate form and level of company taxation tend to be shaped by *(continúa)*

los que se suele asignar distintos criterios de incidencia y diferentes estimaciones de elasticidades. Cabe destacar, entre otros, el trabajo de Becker, Sun, Yannelis (2020) en el que aproximadamente el 31% de la incidencia del Impuesto a las Ganancias de las Personas Jurídicas recae sobre los consumidores y el de Fuest, Peichl y Sieglloch (2017) en el que un 51% de la carga del impuesto es soportado por la mano de obra.

El otro punto, desde lado de la eficiencia, es como un aumento del impuesto modificará las decisiones de inversión y producción de las empresas. En el supuesto extremo de movilidad perfecta del capital, las tasas de rendimiento después de impuestos no pueden diferir entre países, por lo que los impuestos corporativos más altos desalientan la inversión. Por lo tanto, elevan las tasas de rendimiento antes de impuestos hasta el punto en que los rendimientos después de impuestos permanezcan iguales. De esta manera, dado que las tasas de rendimiento del capital después de impuestos no cambian, ante cambios en los impuestos corporativos, la mano de obra y los otros factores productivos soportan la carga de los impuestos (Hines, 2020). El impuesto a las ganancias de las empresas ha generado mucha controversia en la literatura respecto a los efectos sobre los incentivos (eficiencia) y la incidencia económica.

Un reciente estudio de Ruud de Mooij y Alexander Klemm publicado por Fondo el Monetario Internacional en el 2020, comienza con un planteo extremo al respecto: *“La pregunta de si los países deberían gravar los ingresos de las empresas es muy antiguo, sin embargo, nunca ha sido tan actual como ahora. La competencia fiscal está impulsando a reducir*

---

(3) *(continuación)* different views about the extent to which it is borne by shareholders, workers, or consumers, particularly in open economies where much activity is conducted by multinational firms. This will also influence how corporate taxes impact on the behaviour of these stakeholders”.



## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

*las tasas de impuestos corporativos en una carrera a la baja, y ya hoy 12 países no imponen tributos sobre la renta de sociedades. La presión de la competencia fiscal y las principales complicaciones que surgen en la administración y el cumplimiento de los impuestos sobre la renta son tan amplios que uno puede preguntarse si vale la pena continuar con ellos o si no sería mucho más fácil simplemente renunciar a los impuestos a los ingresos corporativos, reemplazando los ingresos perdidos con otros impuestos” (FMI, 2020)<sup>4</sup>.*

Pueden encontrarse tres razones detrás de la justificación de este tributo: i) es más fácil recaudar y retener impuesto a las ganancias a las grandes empresas, un tema de administración tributaria<sup>5</sup>; ii) los accionistas de las empresas pueden pagar menos Impuesto a las Ganancias de las personas no distribuyendo dividendos, de manera que el impuesto a las corporaciones es una forma de gravar sus ingresos; iii) gravar las ganancias de las empresas multinacionales es una forma de gravar la renta del capital extranjero. La permanencia del impuesto estaría sustentada en algunos de estos fundamentos, aunque su importancia relativa se ha reducido en el tiempo en los países desarrollados.

### **¿Hacia dónde va el mundo? ¿Y Argentina?**

Para analizar este punto, a continuación se presenta la evolución de las alícuotas y la recaudación del Impuesto a las Ganancias corporativas en los países a la OECD, América Latina y Argentina y su comparación con el impuesto a las ganancias de las personas físicas.

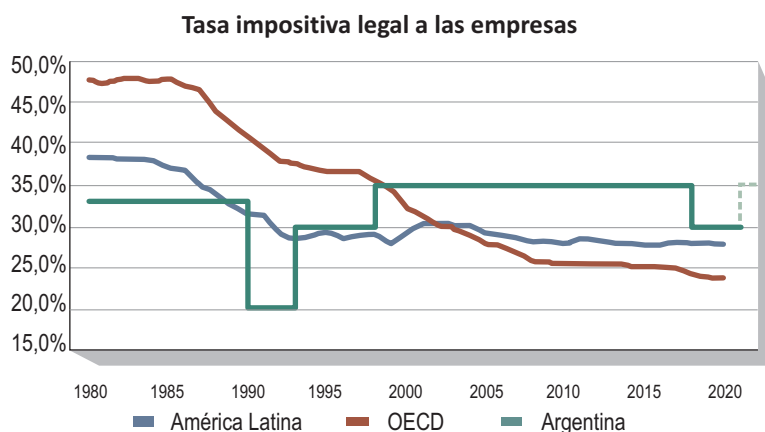
---

(4) Ruud, M, Klemm, A and Perry, V (eds. 2021).

(5) Sin embargo, estudios empíricos (Gomez Sabaini y Moran, 2016) mostrarían altas tasas de evasión y elusión del impuesto.

## Evolución de alícuotas

En línea con lo expresado por Ruud de Mooij and Alexander Klemm (2020), en las últimas cuatro décadas tanto los países de la OECD como los de América Latina, en promedio, han disminuido la tasa impositiva legal a las empresas (tasa máxima). Mientras que los primeros lo hicieron desde una tasa de 48% en el año 1980 a 23.7% en 2020, las naciones latinoamericanas exhibieron valores de 38.5% y 27.8% en los extremos de la serie. La lógica detrás de este patrón de baja de alícuotas reside en que las firmas poseen cada vez mayor flexibilidad para relocalizar su capital y ganancias que las personas físicas representadas en sus accionistas. Asimismo, existen estudios que encuentran que reducciones en la alícuota efectiva del impuesto a la ganancia corporativa, y la depreciación acelerada, estimulan la inversión en un monto equivalente a la reducción de la recaudación del impuesto<sup>6</sup>.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OECD, Tax Foundation, CIAT.<sup>7</sup>

(6) Ohn (2018).

(7) Para Argentina, a partir del año 2021, se muestra en línea punteada valor de alícuota igual al 35%, según propuesta de ley vigente.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

En el caso de Argentina la tasa impositiva del Impuesto a las Ganancias de las empresas evoluciona desde un valor de 33% en el año 1980 a 30% para el año 2021. Si bien hubo una disminución de la alícuota entre los años 1990-1992 hasta un valor del 20%, a partir de allí y hasta el año 1998 aumentó hasta el 35%. De 1998 a 2017 se mantuvo constante y luego, en 2018, cayó hasta el 30%. Con el nuevo proyecto de ley enviado al Congreso, la tasa aumentaría nuevamente hasta el 35% (alícuota máxima de los últimos cuarenta años).

Como se puede notar, Argentina, por un lado, y los países de la OECD y América Latina, por el otro, tomaron rumbos distintos en relación a la imposición de las rentas de las empresas. Mientras que el resto del mundo bajó considerablemente las alícuotas, Argentina actualmente presenta valores similares a los de 1980<sup>8</sup>.

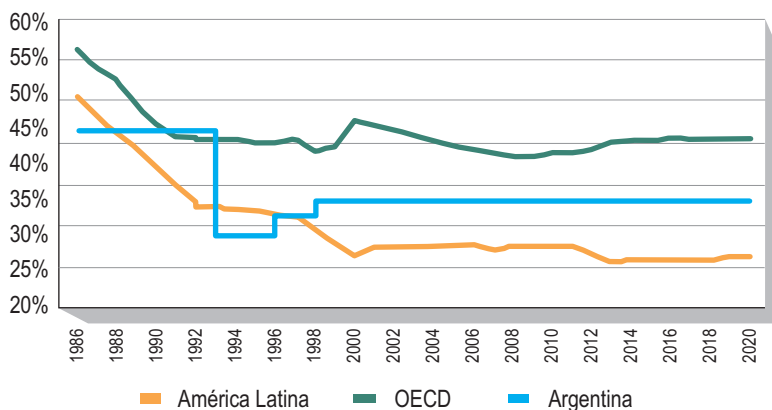
Distinto es el caso de las tasas marginales máximas del Impuesto a las Ganancias de las Personas Físicas. Como se observa en el gráfico siguiente, las mismas han disminuido desde el año 1986 a la fecha de manera significativa, tanto en Argentina como en el resto del mundo (OECD y América Latina). Sin embargo, la tasa marginal promedio de los países de la OECD es sensiblemente superior a la de Argentina y el resto de los países de la región. Existe actualmente un debate académico entre quienes sostienen que es conveniente elevar las tasas marginales para capturar las rentas de la población de mayores ingresos<sup>9</sup> (taxing the top 1% income) y aquellos que señalan que el aumento de la alícuota marginal del impuesto puede producir cambios significativos en la oferta laboral con costos en términos de eficiencia<sup>10</sup>.

---

(8) Debe tenerse en cuenta para el caso argentino que deberán sumarse al análisis el impacto de impuestos distorsivos tales como el Impuesto al Cheque e Ingresos Brutos cuya incidencia si bien es incierta, introducen costos crecientes adicionales a las empresas.

(9) Piketty T, Saez E y Stantcheva E (2011).

### Tasa marginal del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OECD, Tax Fundation, CIAT, Barreix et. al. (2017)<sup>11</sup>.

### Evolución de la Recaudación

En los últimos veinte años, tanto para Argentina como para América Latina, la recaudación del impuesto a la renta de las empresas es mayor que el de a las personas físicas (a excepción del año 2015 en Argentina). La recaudación por este impuesto se encuentra en valores promedios del 3% del PIB, similares a los recaudados por países de la OCDE.

En relación a la recaudación generada a partir del tributo a la renta de las personas físicas, es notable la diferencia entre los países de la OCDE, por un lado, y Argentina y los países latinoamericanos por el otro.

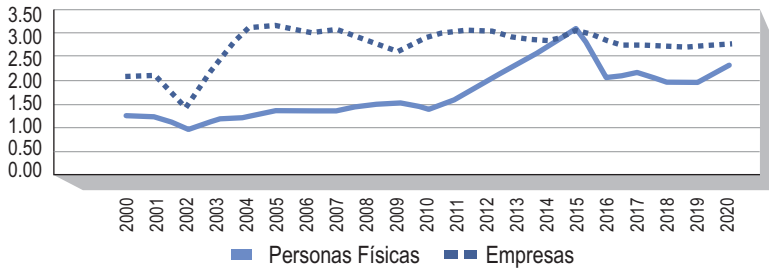
(10) Existe un trade-off entre el efecto sustitución (por cada hora de trabajo el salario que recibe el individuo es menor) y el efecto ingreso (para mantener el salario inalterado deberá aumentarse la oferta laboral).

(11) Los datos de América Latina para el período 1986-2000 fueron estimados en base a promedios de datos ciertos de los años 1986, 1991/2, 1997 y 2000 según Barreix et.al. (2017).

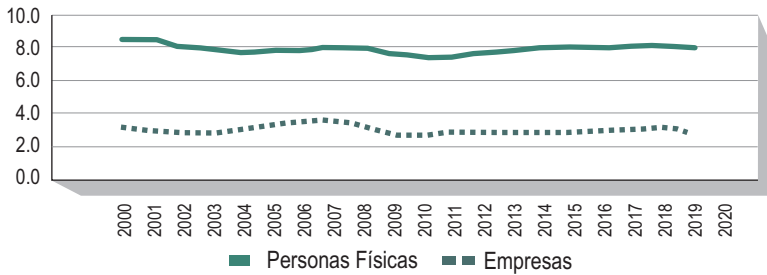
## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Mientras que el promedio de lo recaudado en el período, en términos del PIB, de las naciones de la OECD fue de 7.9%, para Argentina fue del 1.7% y para los países de Latino América del 2%.

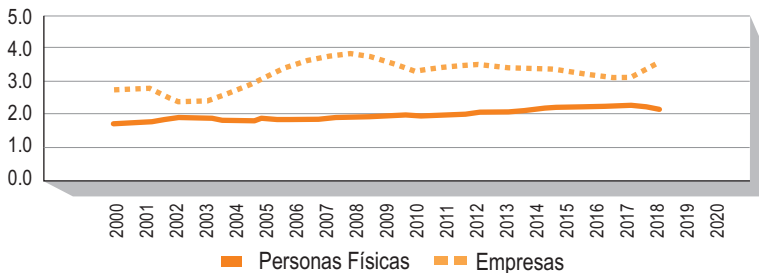
### Argentina. Recaudación del Impuesto a las Ganancias en % del PIB.



### OECD - Recaudación del Impuesto a las Ganancias en % del PIB.



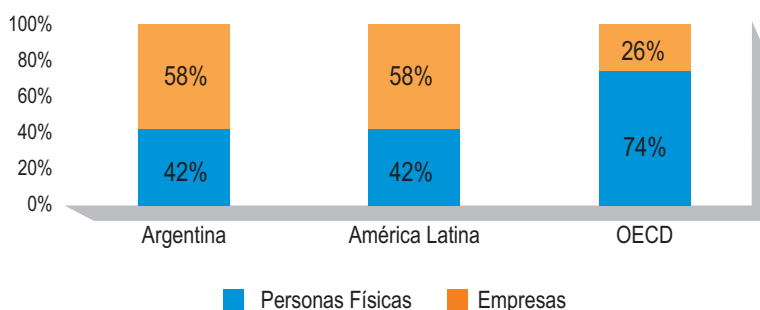
### AL - Recaudación del Impuesto a las Ganancias en % del PIB.



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, OECD, y Ministerio de Hacienda de Argentina.

Para el 2019 la participación del impuesto a la renta de las personas físicas y de las empresas en el total del Impuesto a las Ganancias es igual para América Latina y Argentina, pero muy diferente para los países de la OECD. Mientras que estos últimos imponen el tributo a las ganancias mayormente a las personas físicas (74%), los países de América Latina y Argentina lo hacen a las empresas (58%).

### Participación Impuesto a las Personas Físicas y Empresas en el total recaudado. 2019.



\*2017 último dato provisto por CEPAL (América Latina).

**Fuente:** Elaboración propia en base de CEPAL, OECD y Ministerio de Hacienda de Argentina.

De aprobarse el nuevo proyecto de ley, la relación de impuesto a las ganancias de las empresas y a las personas físicas en Argentina se alejaría aún más de lo que sucede en los países desarrollados, con todos los riesgos que esto supone en términos de incentivos a la inversión.

### Consideraciones finales

La mayoría de los países gravan la renta de las sociedades, básicamente por cuestiones de eficiencia recaudatoria y administración tributaria. Es decir, este tipo de impuestos permite gravar de manera más simple las

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

utilidades que son difíciles de capturar a nivel individual (los accionistas pueden residir en el exterior o tener sus propiedades registradas en fideicomisos o paraísos fiscales). Sin embargo, a nivel mundial, el Impuesto a las Ganancias corporativas se ha transformado en un impuesto cuestionado debido a que la movilidad creciente del capital y la competencia entre países para atraer inversión (y retener la de sus propias empresas) hace que el impuesto genere un alto costo en términos de eficiencia por cada peso recaudado. En consecuencia, desde el año 1980 los países de la OECD y América Latina han reducido sus alícuotas, manteniendo o incluso aumentando en los últimos años la presión impositiva sobre las personas físicas. Esta reducción de alícuotas propicia una baja en el costo marginal del capital que generaría incentivos a la reinversión de utilidades en dichos países. Por su parte, la incidencia tributaria es incierta, pudiendo recaer la carga del impuesto sobre el capital (dependiendo de la elasticidad de oferta), sobre el trabajo o los consumidores del bien.

En resumen, la reforma planteada por el Poder Ejecutivo implicaría un aumento del Impuesto a las Ganancias corporativas en un contexto donde el resto de los países desarrollados las han reducido significativamente, lo cual podría afectar la inversión en el país con un impacto controversial o indefinido desde el punto de vista de la incidencia distributiva.

### Referencias

- Barreix, Benítez y Pecho (2017): “Revisando el impuesto a la renta personal en América Latina: Evolución e impacto”. “Revisiting personal income tax in Latin America”, publicado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.
- Becker, Sun y Yannelis (2020): “Corporate Taxes and Retail Prices” Working Paper 27058 <http://www.nber.org/papers/w27058>.

- Fuest, Peichl y Sieglloch (2017): “Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany” ifo Working Papers. University of Munich.
- Gomez Sabaini y Moran (2016): “Evasión tributaria en América Latina: Nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región”. Serie Macroeconomía del Desarrollo. CEPAL
- Hines (2020): “Corporate Taxation and the Distribution of Income”. Working Paper 27939 <http://www.nber.org/papers/w27939>.
- Mirrlees, Adam, Besley, Blundell, Bond, Chote, Gammie, Johnson, Myles, y Poterba (2011): “Tax by Design: The Mirrlees Review.” Oxford: Oxford University Press.
- Oficina de Presupuesto del Congreso (2021): “Impacto Fiscal del Proyecto de modificación del impuesto a las ganancias personas humanas – Expte 6960-D-2020 y proyecto de Dictamen”.
- Ohrn (2018): “The Effect of Corporate Taxation on Investment and Financial Policy: Evidence from the DPAD”. American Economic Journal: Economic Policy, 10(2), 272-301.
- Piketty T, Saez E y Stantcheva E (2011): Taxing the 1%: Why the top tax rate could be over 80%. VOX, CEPR Policy Porta.l
- Ruud, Klemm y Perry (2021): “Corporate Income Taxes under Pressure: Why Reform Is Needed and How It Could Be Designed.” Washington, DC: International Monetary Fund.
- Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda. (2018): “La Reforma Tributaria Argentina de 2017”.
- Senado de la Nación (2021): Proyecto de Ley “Modificación Ley Impuesto a las Ganancias – Alícuotas de Impuestos – Sociedades”.



## **Emparejando la cancha en tiempos de crisis: Tributación indirecta sobre la economía digital en América Latina y su potencial recaudatorio**

Por **Juan Pablo Jiménez** (AIFIL) y

**Andrea Podestá** (Universidad de Mendoza).

*In memoriam Bebe Gómez Sabaini, maestro y amigo.*

La digitalización de la economía ha dado lugar a importantes cambios en los modelos de negocio y en los procesos de creación de valor de las empresas. Es por ello que, desde el punto de vista fiscal, surgen una serie de desafíos para la política tributaria y la fiscalidad, puesto que los sistemas tributarios, diseñados para otra época y otras circunstancias, presentan una serie de puntos débiles que favorecen la erosión de los ingresos fiscales provenientes de estos nuevos modelos.

Es en este marco y teniendo en cuenta la necesidad de los gobiernos de la región de fortalecer sus ingresos tributarios de manera de poder cumplir con los desafíos estructurales de la región resumidos en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible sumados a los derivados de la crisis del COVID, así como asegurar una correcta tributación de la economía digital, tanto en lo relativo a la imposición directa como indirecta, que recientemente hemos elaborado un estudio ([Tributación indirecta sobre la economía digital y su potencial recaudatorio en América Latina. Emparejando la cancha en tiempos de crisis / 2021](#)) a

efectos de analizar las opciones de imposición indirecta de la economía digital y su potencial impacto en la recaudación en los países de América Latina.

La digitalización ha permitido que algunas empresas participen activamente en determinados sectores económicos de los países, sin tener necesariamente una presencia física significativa en ellos. Por el lado de la imposición indirecta y del impuesto al valor agregado (IVA) en particular, surge la dificultad para gravar las operaciones en el lugar de consumo, sobre todo en el caso de servicios digitales y bienes intangibles, toda vez que el vendedor reside en otra jurisdicción.

La crisis desatada por la pandemia del 2020 ha resultado en un importante crecimiento en la economía digital, a través de un importante cambio en el patrón de consumo. Una de las consecuencias más salientes de la pandemia y sus medidas de confinamiento asociadas ha sido el crecimiento del consumo vía plataformas digitales, que en varios países de la región aún no está gravado o, al menos, no en la medida deseable.

Más allá de las limitaciones y dificultades para medirla, a continuación se muestra una estimación de la economía digital y su crecimiento en el último año, por subregiones y considerando los siguientes sectores<sup>1</sup>: mercado de comercio electrónico de bienes físicos (*eCommerce*); mercado de servicios electrónicos (*eServices*); publicidad digital; medios digitales (contenido de video digital, música digital, juegos digitales, e-books, prensa, etc.); Smart Home y FinTech (Tecnología Financiera, aunque únicamente se incluye el segmento de pagos digitales).<sup>2</sup>

---

(1) Para mayor detalle sobre los segmentos incluidos en cada sector, véase: <https://www.statista.com/outlook/digital-markets>

(2) Un trabajo reciente publicado por el BID (véase Del Carmen y otros, 2020) (*continúa*).

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

**Cuadro 1. América Latina y el Caribe. Tamaño de la economía digital por subregiones 2021. En millones de USD y porcentajes.**

	América del Sur	América Central	México	Caribe	ALC			Crecimiento interanual 2020-2021
					M de USD	% PIB	% en el mundo	
Medios digitales	9.319	665	4.376	447	14.807	0,3	5,1	17,9
Publicidad digital	8.367	613	2.812	427	12.219	0,3	3,1	17,6
E-Commerce	49.347	3.027	21.209	1.732	75.315	1,7	2,8	15,4
E-Services	7.816	199	3.140	95	11.250	0,3	4,7	24,2
Smart-Home	1.953	118	977	64	3.112	0,1	3,1	46,4
Fin-Tech*	162.827	17.209	54.186	8.473	242.695	5,5	3,6	32,5
<b>Total</b>	<b>239.629</b>	<b>21.831</b>	<b>86.700</b>	<b>11.238</b>	<b>359.398</b>	<b>8,1</b>	<b>3,4</b>	<b>27,7</b>
<b>Crecimiento interanual</b>	<b>27,4</b>	<b>34,5</b>	<b>26,6</b>	<b>30,5</b>	<b>27,7</b>			

Notas: \*/ Considera solo pagos digitales. Se incluyen los siguientes países. América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay. América Central: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Caribe: Cuba, República Dominicana, Haití y Jamaica.

**Fuente:** Jiménez y Podestá (2021) sobre la base de Statista - <https://statista.com/outlook/digital-markets>.

Según esta metodología, se estima que los ingresos de la economía digital en la región crecerían 28% anual en 2021, llegando a USD 359,4 mil millones, equivalentes a 8,1% del PIB, en comparación con 11,2% del

- (2) (*continuación*) cuantifica la economía digital en la región de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPARD), a partir de estos mismos datos y sectores, pero sin incluir Smart Home y con dos segmentos adicionales: servicios de movilidad en línea (vuelos, transporte terrestre, etc.) y reservas de viaje en línea (reserva de boletos, paquetes de vacaciones, estancias en hoteles, alquileres vacacionales, cruceros). Lamentablemente, no se encontraron cifras disponibles para estos dos últimos.

PIB para los países de la OCDE<sup>3</sup>. Como se ve, la economía digital ha adquirido una creciente importancia en América Latina y el Caribe. El comercio electrónico de bienes alcanzaría el 1,7% del PIB en la región en 2021, lo que sumado al comercio electrónico de servicios daría un total de 2 puntos del PIB, en tanto que el mercado de pagos digitales representaría el 5,5% del PIB. América Latina y el Caribe representa aproximadamente el 3,4% de los ingresos mundiales de la economía digital en 2021, en tanto que el comercio electrónico latinoamericano de bienes participa con el 2,8% de las ventas globales.

Por otro lado, el impacto de la pandemia sobre las cuentas fiscales, requiriendo mayor gasto público pero afectando la generación de ingresos tributarios a partir de la caída en el nivel de actividad, ha fortalecido la necesidad de obtener ingresos y hace urgente gravar estos sectores, a través de la implementación del IVA (y también del impuesto sobre la renta) sobre los bienes y servicios comercializados por vía digital.

Esto no solo tiene un importante costo en términos de recaudación, sino que además está creando una fuerte competencia desleal con los sectores tradicionales, en especial en contra de las pequeñas empresas, precisamente las más castigadas por la crisis.

En vista del crecimiento acelerado de la economía digital y las operaciones transfronterizas resulta crucial que los países adapten sus legislaciones de IVA para gravar los servicios y bienes intangibles adquiridos en el exterior por empresas y consumidores residentes, al tiempo que contemplen mecanismos adecuados de recaudación y registro de contribuyentes.

---

(3) Este valor de la OCDE corresponde a una estimación para 2020 publicada por el BID (Del Carmen y otros, 2020).

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Como una manera de apoyar este objetivo, la OCDE, junto con el BID, el Banco Mundial y el CIAT, se encuentran desarrollando un conjunto de guías de aplicación (“toolkit”) para países de América Latina y el Caribe que facilite la implementación de las recomendaciones propuestas sobre esta materia. Por su parte, el CIAT, con apoyo financiero de NORAD -cooperación de Noruega- está desarrollando una herramienta informática que permitirá a las administraciones de países que así deseen utilizarla, la efectiva implementación de este enfoque (La economía digital, la Cooperación Noruega y el CIAT. Una herramienta clave).

La adecuación de la imposición indirecta de manera de alcanzar al sector digital resulta clave tanto para la obtención de ingresos fiscales como para “emparejar la cancha” con los proveedores locales para que operen en igualdad de condiciones de competencia. De no hacerlo, las pérdidas de ingresos tributarios serán cada vez más importantes, no solo por la expansión de este sector sino porque las empresas de sectores tradicionales buscarán la forma de migrar hacia el sector digital y operar desde el exterior, con el consecuente daño al empleo, al crecimiento económico y el desarrollo de la economía local.

Ante este panorama, algunos países de América Latina han incorporado a los servicios digitales dentro de la base imponible del IVA y han comenzado a recaudar el tributo, aunque las alícuotas, el mecanismo de recaudación, la obligatoriedad de registro del proveedor y otras características del impuesto varía entre los países.

## Cuadro 2. Recaudación de IVA a los servicios digitales en países de América Latina.

Pais	Periodo	Millones de USD	% PIB
Argentina	2018	53,0	0,010
	2019	79,0	0,020
Chile	Jun-Dic 2020	119,0	0,040
Colombia	Jul-Dic 2018	12,2	0,004
	2019	77,0	0,020
Costa Rica	Oct 2020	1,7	0,003
Ecuador	Sept-Oct 2020	2,4	0,003
	2000**	5,0	0,010
	2021**	19,0	0,020
Uruguay*	2018	2,7	0,004
	2019	18,4	0,030

\*/ No incluye recaudación de aplicaciones de transporte.

\*\*/ Estimación del SRI.

**Fuente:** Jiménez y Podestá (2021) sobre la base de cifras oficiales.

Si bien la recomendación de los expertos y los organismos con respecto a las transacciones desde la empresa al consumidor es que la empresa proveedora extranjera se registre como contribuyente del IVA, mediante un proceso simplificado, en la jurisdicción del comprador y sea la responsable de cobrar, declarar y pagar el impuesto, los países con mercados más pequeños pueden enfrentar dificultades para obligar a las empresas extranjeras a inscribirse y sancionarlas en caso de incumplimientos.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Frente a esta dificultad, algunos países latinoamericanos han optado por cobrar el IVA sobre los servicios digitales adquiridos en el exterior, a través de sistemas de retención en los medios de pagos, enfoque que también tiene problemas y limitaciones, como se detalla en el documento.

Desde el punto de vista recaudatorio, los países de la región han obtenido ingresos tributarios por este concepto que se ubican entre USD 20 y USD 120 millones anuales, según el tamaño de la economía digital de cada país, lo que equivale a un valor entre 0,02% y 0,04% del PIB. Sin embargo, en algunos casos, como en Chile, los valores incluidos en la tabla corresponden a los primeros meses de aplicación del IVA, por lo que cuando se tenga la recaudación de un año completo este indicador se acercaría a 0,08% del PIB.

De la revisión de la incipiente literatura especializada, las recomendaciones de los organismos internacionales y las experiencias comparadas puede concluirse que la mejor sugerencia para los países de la región que aún no han implementado medidas para gravar con IVA los servicios digitales transfronterizos, es optar por el sistema de inscripción obligatoria en IVA para proveedores no residentes, combinado con la retención del impuesto en los medios de pago solamente en las transacciones con proveedores que incumplen la obligación de inscribirse.

Para ello resulta indispensable que las administraciones tributarias realicen una identificación detallada y exhaustiva de las empresas que potencialmente deberían inscribirse, lista que debe ser actualizada periódicamente. Dicho listado será necesario para solicitar la inscripción voluntaria a los proveedores y, en caso de que ello no ocurra, informar a los emisores de medios de pago a qué empresas se debiera efectuar la retención.

Con respecto a la definición de servicios digitales en la normativa, es recomendable que se use un concepto amplio de servicios digitales, sin perjuicio de que algunos de ellos puedan quedar exentos en virtud de las exenciones generales que contemple la legislación del IVA a nivel nacional.

Adicionalmente, en caso de establecer exenciones específicas a ciertos servicios digitales, con el fin de otorgar determinados incentivos, es importante procurar que tales exenciones se hagan extensivas también a los proveedores nacionales, de manera de no incentivar una competencia desleal.

Respecto del IVA, la recomendación generalizada es gravar completamente en el lugar de consumo, lo que supone que las comisiones que cobra el administrador de una plataforma digital deben gravarse con IVA en un cien por ciento. Pero, además, todo servicio digital que se consume en un país debe ser gravado con IVA.

Adicionalmente se sugiere facilitar la inscripción de los proveedores no residentes, mediante una plataforma web y un procedimiento simplificado, que no requiera la presencia física de los representantes de la empresa.

Con respecto a las estimaciones incluidas en Jiménez y Podestá (2021), puede observarse que la recaudación potencial en términos del PIB sería comparable con la que han conseguido otros países de América Latina que ya gravan estas actividades: entre 0,02 y 0,06% del PIB anualmente y una vez que el impuesto esté plenamente en aplicación. Según, el grado de penetración de estas tecnologías, el tamaño de los países y la tasa del IVA, los recursos anuales que se podrían obtener en los países donde aún no se aplica el impuesto oscilan entre los 6 millones de dólares en Nicaragua hasta los USD 113 millones en Perú.



## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

**Cuadro 3. América Latina (8 países) Estimación de la recaudación potencial del IVA por servicios digitales. 2018-2020.**

País	En millones de USD			En porcentaje del PIB		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Bolivia	13,3	16,3	19,4	0,03	0,04	0,05
El Salvador	7,6	9,5	11,0	0,03	0,04	0,04
Guatemala	19,8	25,0	31,3	0,03	0,03	0,04
Honduras	7,8	9,9	12,0	0,03	0,04	0,05
Nicaragua	4,3	5,0	6,1	0,03	0,04	0,05
Panamá	10,8	13,4	15,3	0,02	0,02	0,03
Perú	86,3	105,1	113,0	0,04	0,05	0,06
R. Dominicana	34,1	42,9	47,4	0,04	0,05	0,06
<b>AL (8)</b>	<b>184,0</b>	<b>227,0</b>	<b>255,4</b>	<b>0,03</b>	<b>0,04</b>	<b>0,05</b>

Notas: \*/ El total en millones de USD para AL (8) corresponde a la suma de la recaudación potencial de los ocho países, en tanto que el valor en porcentajes de PIB corresponde al promedio simple de los ocho países.

**Fuente:** Jiménez y Podestá (2021) sobre la base de reportes de estas empresas ante US- SEC y FMI y CEPAL para los datos de población, PIB e ingresos per cápita.

Finalmente, resulta importante resaltar dos elementos que no se han tenido en cuenta en las estimaciones y que ampliarían el efecto sobre la recaudación potencial.

En primer lugar, aquí no se ha medido cuánto caería la recaudación del IVA en aquellos países que no modifiquen la legislación y continúen sin gravar los servicios digitales transfronterizos. El hecho de que estos servicios se sigan expandiendo y no tributen el impuesto impide la competencia en igualdad de condiciones e implica un daño cada vez mayor a los ingresos tributarios, la actividad económica de las empresas

residentes que son contribuyentes del impuesto, además de afectar el empleo y la economía informal. El impacto negativo en los ingresos de las empresas locales claramente afectará los niveles futuros de recaudación, efecto que será aún mayor si las empresas locales o de sectores tradicionales buscan la forma de desplazarse hacia el sector digital y operar desde el exterior, lo que aumentaría aún más la pérdida de recaudación, la cual será creciente en el tiempo.

El segundo elemento que permite suponer un mayor efecto sobre las ganancias de recaudación tiene relación con las plataformas intermediarias de servicios de alojamiento y transporte (como Airbnb y Uber), ya que en las estimaciones solo se ha incluido el IVA que se generaría por el servicio que prestan estos intermediarios, es decir, por las comisiones que cobran estas empresas digitales a sus clientes o usuarios. Sin embargo, dado que en muchos países las plataformas comparten con las agencias tributarias la información del propietario o arrendador del inmueble y del conductor, como así también de las rentas que perciben, ello permitirá fortalecer también la recaudación del IVA por servicios de hospedaje y de transporte y del impuesto sobre la renta de los anfitriones y socios conductores.

---

*Nota publicada originalmente en CIATBlog el día 29 de abril de 2021.*



## ¿Cómo pensar una reforma previsional en Argentina?

Por **Hugo D. Bertín**

(Docente de la Maestría en Finanzas Públicas FCE-UNLP).

Los regímenes previsionales están diseñados para cubrir a la población frente a las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte.

Bismarck en Alemania durante la década de 1880 y Beveridge en el Reino Unido en la década de 1940 diseñaron dos modelos alternativos que, con sus adaptaciones y alcances diversos, siguen funcionando en la mayoría de los países del mundo. El modelo alemán adopta la forma de un seguro social a través del cual los aportes periódicos realizados por los trabajadores, sus empleadores (y en ocasiones el Estado) permiten acceder a la cobertura frente a las contingencias mencionadas.

Beveridge, en cambio, ideó un esquema de protección universal mínima para los ciudadanos, por su condición de tales, que es complementado con regímenes de ahorro previsional obligatorios o voluntarios, individuales o colectivos.

En Argentina se aplicó el modelo Bismarkiano hasta el primer lustro de la década del 2000, a partir de entonces se asistió a la transición de la seguridad social (contributiva) a la protección social, que combina el régimen contributivo previo con el régimen no contributivo (para la primera y la última etapa del ciclo de vida de las personas) (Bertín, 2019a).

La reforma previsional es una de las políticas públicas que provoca más conflicto social en el mundo. Por ello, al trabajar en su elaboración es necesario armonizar, al menos, dos cuestiones: el diseño técnico y la economía política.

La evaluación de una eventual reforma puede realizarse a través de los siguientes pasos.

### **1. Los objetivos**

La tarea comienza identificando los objetivos de un régimen previsional (Barr y Diamond, 2010):

1- La **cobertura** se mide en dos momentos del ciclo de vida de las personas.

a- La cobertura activa o densidad de cotizaciones es la proporción de aportes efectivamente realizados respecto a los aportes teóricos que se deberían haber acumulado según las reglas definidas en la legislación.

b- La cobertura pasiva es la proporción de adultos mayores con beneficio previsional en relación con la cantidad total de personas mayores a los 65 años.

2- La **suficiencia** tiene dos dimensiones:

a- El ingreso mínimo para aliviar la pobreza de los mayores adultos.

b- La tasa de sustitución para suavizar el consumo en la vejez, que se mide como la proporción entre la jubilación y el salario en actividad.

3- La **sustentabilidad financiera** surge de la relación entre la masa de ingresos (aportes y contribuciones por la cantidad de cotizantes) y la masa de beneficios (haber promedio por la cantidad de beneficiarios). En los regímenes mixtos se suman los ingresos tributarios destinados al financiamiento de las jubilaciones y pensiones.

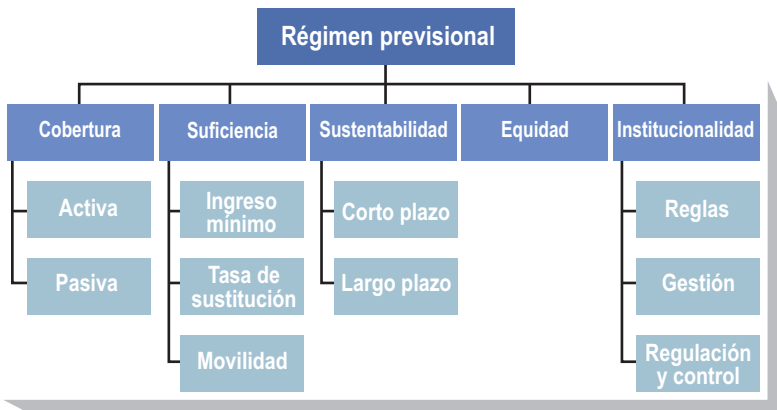
## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

4- La **movilidad de las prestaciones previsionales** está asociada al objetivo de suficiencia. La tasa de sustitución es una foto al momento de acceder al beneficio por vejez; por ello, se añade un objetivo adicional relacionado con la regla de ajuste periódico (movilidad) de las prestaciones previsionales para que puedan mantener el poder adquisitivo durante la vida pasiva.

5- La **equidad** se configura con el diseño de parámetros previsionales similares (tasas contributivas, años de aportes exigibles, edades mínimas para acceder al beneficio por vejez, tasa de sustitución y reglas de movilidad) para empleos similares en términos de salubridad y riesgos laborales.

6- La **institucionalidad** combina el diseño de las políticas públicas en el área previsional, la gestión a cargo de entidades públicas y privadas (recaudación de las cotizaciones, administración de los fondos y el cálculo y otorgamiento de las prestaciones) y la regulación y supervisión del funcionamiento de la previsión social en sus distintos ámbitos (Arenas de Mesa, 2020).

**Figura 1. Objetivos de la previsión social**



Fuente: Elaboración propia.

## 2. El contexto

El segundo paso consiste en vincular estos objetivos con el contexto en que funciona el régimen previsional.

1- **Mercado laboral:** en los regímenes contributivos hay una relación directa entre la cobertura previsional y el tipo de mercado laboral: a mayor (menor) grado de formalización corresponde, en general, densidades de contribuciones mayores (menores) y la cobertura previsional es más amplia (reducida). De la misma manera, la menor participación de las mujeres por falta de reglas adecuadas que posibiliten su ingreso al mercado laboral afecta a la cobertura (y también a la eficacia, equidad y sustentabilidad). Los procesos de cambio tecnológico introducen un desafío adicional; las relaciones laborales que emergen de los nuevos empleos son más flexibles e inestables y no tienen las características que se encontraban en los precedentes, sobre los que se habían construido las reglas de cotizaciones que hoy siguen vigentes.

2- **Macroeconomía:** los regímenes previsionales mixtos (contributivos y no contributivos) demandan más recursos tributarios para su financiamiento que impactan sobre la presión fiscal, los costos de la producción de bienes y servicios, la productividad y el crecimiento económico. El mayor gasto compite, además, con otros gastos e inversiones del Estado en educación, salud, seguridad, infraestructura, desarrollo regional y, en general, con el financiamiento de las funciones estatales.

3- **Demografía:** el envejecimiento poblacional, que resulta de la disminución de la tasa de natalidad y el aumento de la esperanza de vida, añade presión sobre el financiamiento del régimen previsional y la atención de la salud de los adultos mayores en el mediano y largo plazo.

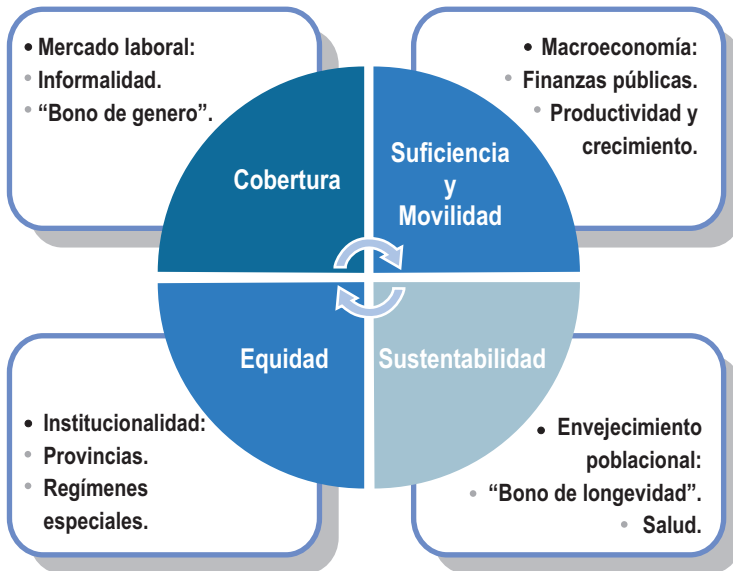
4- **Institucionalidad:** la fragmentación institucional es, quizás, uno de los aspectos que generan mayor ineficiencia en la previsión social de

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Argentina. Los regímenes especiales, nacionales y provinciales, mayormente públicos pero también privados, se basan en el poder y la capacidad de influir para lograr reglas propias más ventajosas que el régimen general del SIPA, paradójicamente en actividades que tienen los menores riesgos laborales y los niveles de insalubridad más acotados.

Por estas razones, es conveniente examinar los objetivos de un régimen previsional en forma conjunta con sus respectivos contextos para poder armonizar su diseño desde la perspectiva de la eficiencia, la equidad y la sustentabilidad financiera.

**Figura 2. Régimen previsional: objetivos y contextos.**



Fuente: Elaboración propia.

### 3. El diagnóstico en Argentina

La tercera etapa consiste en realizar el diagnóstico sobre el funcionamiento del régimen previsional respecto a los objetivos mencionados. En particular, resulta de interés examina cómo impacta el mercado laboral en la cobertura previsional, cuál es el condicionamiento que impone el proceso de envejecimiento poblacional sobre la sustentabilidad, cómo influye el federalismo sobre el diseño institucional de la previsión social y cuáles son las interrelaciones entre los resultados previsionales (cobertura, suficiencia y movilidad) sobre la macroeconomía (finanzas públicas, presión fiscal, productividad y crecimiento económico). Se destaca que las categorías cualitativas de referencia son alta, media y baja:

a- **Cobertura laboral (densidad de las contribuciones): baja.** Solo el 47% de los afiliados completaría los 30 años mínimos a los 65 años (y el 52% a los 70 años). Si se exigiese 20 años de aportes, el 65% lo alcanzaría a los 65 años (y el 67% a los 70) (Apella, 2010. Arenas de Mesa, 2019. CAF, 2020).

b- **Cobertura previsional: alta.** En las últimas décadas Argentina pasó de la seguridad social -con niveles de cobertura menores al 60% de los adultos mayores- a un modelo de protección social con cobertura mayor al 90%. Empero, el aumento de la cobertura previsional no fue el resultado de mejoras en el mercado laboral (mayor formalización y nuevos empleos) sino de reglas sancionadas por el Congreso de la Nación (moratorias y PUAM) (Arenas de Mesa, 2020. Bertín, 2019a. CAF, 2020).

c- **Suficiencia: media en el SIPA, alta en los restantes regímenes previsionales.** En el SIPA la tasa de reemplazo es 47,1% en general (53,2% para varones y 44,3% para mujeres) y 36% (43,9% para hombres y 32,6% para mujeres) incluyendo a los beneficios por moratorias. En cambio, en los regímenes especiales nacionales y en



## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

los provinciales para la administración pública la tasa de sustitución es mayor al 80% (OPC, 2020a).

**d- Sustentabilidad financiera: media en el régimen contributivo del SIPA, baja si se incluyen los beneficios semi contributivos y no contributivos, y es también baja en la mayoría de los restantes regímenes previsionales.**

Al respecto, se pueden distinguir tres cuestiones referidas a la sustentabilidad en el corto plazo, al “peso” del gasto previsional en la economía y a los resultados financieros esperados en el mediano y en el largo plazo.

En el corto plazo, el resultado contributivo puro del SIPA (aportes y contribuciones menos beneficios contributivos) está en torno al equilibrio, aún en el contexto de estancamiento de la última década. El resultado total (incluidas las prestaciones semi contributivas, como las derivadas de las moratorias y las no contributivas como la PUAM) es deficitario: 3,4% del PBI en el año 2019 (Bertín, 2019a).

Los regímenes especiales nacionales son deficitarios, excepto el correspondiente a docentes universitarios. Los regímenes provinciales también son deficitarios menos el correspondiente a la provincia de Misiones; en alguno de los casos los desequilibrios son exponenciales. (Bertín y Rosales, 2019, Capello, Caullo y Alvarado, 2019. Cetrángolo y Folgar, 2018. Garriga, Mangiacone y Rosales, 2018. OPC, 2020b. Rosales, 2019).

El “peso” relativo del régimen previsional argentino es alto: 12,8% del PIB. Los regímenes previsionales provinciales no transferidos a la Nación representan 2,8% del PIB y todos los regímenes nacionales el 10% del PIB. Dentro de estos, el gasto en las pensiones no contributivas (PNC) equivale al 1% del PIB, los regímenes diferenciales por actividades riesgosas e insalubre al 1%, los regímenes de retiro de las fuerzas armadas y de las fuerzas de seguridad de la Nación

representan el 0,6% y los gastos del SIPA el 7,4%. Dentro del SIPA la distribución es 1% del PIB para los regímenes especiales, 3,4% para las jubilaciones y pensiones contributivas y 3% del PIB para las moratorias y las PUAM (Rofman, 2021b).

Además, la protección social está desbalanceada en favor de la población que pertenece al tercer ciclo de vida respecto a los niños, niñas y adolescentes. Los primeros absorben el 75% de los gastos prestacionales a cargo de ANSES y representan el 36% de las personas cubiertas; en el otro extremo, el gasto para financiar la cobertura en la primera etapa alcanza al 11% del gasto total y al 43% del total de las personas cubiertas (OPC, 2020a).

En el mediano largo plazo Argentina continuará en la etapa del “bono demográfico” hasta finales de la década de 2030. Las personas en edad de trabajar superan a las personas dependientes que pertenecen a la primera y tercera etapa del ciclo de vida (1° dividendo); sin embargo, no se está aprovechando esta “ventana de oportunidades” en términos de generar trabajo formal, productivo, mayor ahorro y su canalización a la inversión (2° dividendo) (Fanelli, 2014). A este ritmo, parece poco probable que *“nos podamos volver ricos antes de volvernos viejos”*, a menos que se cambien las regulaciones vinculadas con las tareas de cuidado en el hogar para fomentar la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral (“bono de género”) y, en general, que se pueda mejorar el capital humano y tecnológico y la infraestructura que permitan aumentar en forma sostenida la productividad y el crecimiento de la economía.

En el largo plazo se agudizará el proceso de envejecimiento de la población. La relación entre las personas mayores a 65 años respecto a la población total aumentará del 11% actual al 18% en el año 2050, mientras que el déficit total del SIPA crecerá del -3,4% del PIB

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

actual al -5,3% del PIB en el año 2050 ( CAF, 2020. Cetrángolo y Grushka, 2020).

Vivir más años es una buena noticia que encierra desafíos y oportunidades. La mejor calidad de vida permitirá extender la vida laboral de las personas en la medida que el mercado laboral lo consienta (“bono de longevidad”), pero implicará asumir más gastos vinculados a la salud y al cuidado de los adultos mayores.

e- **Movilidad: media.** El nuevo criterio de ajuste periódico de las prestaciones de la protección social (sancionado en el año 2020 a través de la Ley 27.609) es adecuado en la perspectiva fiscal a un escenario de estanflación como el actual. No obstante, si Argentina se inserta en un proceso de crecimiento económico e inflación decreciente generará mayor compromiso para las finanzas públicas nacionales. La contrapartida es que la actualización periódica de las prestaciones de la protección social es menor en el primer escenario y será mayor en el segundo. La movilidad vigente es procíclica para las partes (beneficiarios y Estado), por ello es probable que, antes o después, haya que revisarla una vez más (Bertín, 2020. Rofman, 2020a).

f- **Fragmentación institucional: alta.** En Argentina conviven más de 200 reglas distintas para la cobertura de vejez de la población. A nivel nacional funcionan el SIPA (que es el régimen previsional más importante por la cantidad de afiliados y beneficiarios); los regímenes de “monotributo”; de “empleados de casa particular”; seis regímenes de retiro para las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad de la Nación más el régimen para guardabosques; ocho regímenes especiales administrados por ANSES; cincuenta y uno para actividades riesgosas e insalubres (hay veinticuatro cajas complementarias que administran alguno de los regímenes especiales). Las provincias tienen trece regímenes previsionales propios (y varios de ellos con reglas distintas por tipo de empleo para

la administración provincial, municipal, empresas públicas, servicio penitenciario, policía provincial y para determinadas actividades u oficios) más dos que pertenecen a bancos provinciales y veinticuatro a regímenes municipales. Existen, además, setenta y seis cajas previsionales profesionales en el ámbito de todas las provincias (Bertín, 2019a. Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina, 2021. OPC, 2020a. Rofman, 2021a).

Los regímenes de “monotributo” y “empleados de casa particular” ofrecen T.I.R. mayores al SIPA, pero en general sus afiliados acceden a la jubilación mínima (si reúnen los 30 años de cotizaciones exigibles) o, en su defecto, a la PUAM. En consecuencia, la adecuación de las T.I.R. de estos al SIPA se debería realizar aumentando las cotizaciones de sus afiliados a la previsión social (Garriga y Rosales, 2020).

Los regímenes especiales nacionales y los regímenes previsionales provinciales (amparados por las constituciones provinciales) también ofrecen T.I.R. mayores que el SIPA, a pesar de que cubren a trabajos similares (o mejores) en términos estabilidad en el empleo, salubridad y riesgo laboral. Generan niveles de inequidad e ineficiencia que no tienen justificación (Bertín, 2017 y 2019b).

En este sentido, Rofman realiza una estimación del “peso de las reglas especiales” aplicando la jubilación promedio del SIPA a todas las personas mayores de 65 años (5,14 millones) y encuentra que el gasto resultante sería equivalente al 5,3% del PIB en contraposición con el 12,8% del PIB que se gasta en la actualidad. Si bien los beneficios de estos regímenes representan derechos adquiridos para sus perceptores, los resultados de este sencillo ejercicio son una muestra del amplio margen que existe para mejorar la eficiencia de los regímenes previsionales (Rofman, 2021b).

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

En el año 2020 se modificaron los regímenes de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial y Ministerio Público de la Nación y del Servicio Exterior de la Nación (mediante la sanción de la Ley 27.546) para disminuir las asimetrías mencionadas; los parámetros previsionales se adecuaron parcialmente a los del SIPA, aumentaron los aportes personales del 12% al 19%, las edades mínimas para la jubilación en el régimen de Magistrados convergerá a 65 años en el año 2025, se eliminó el régimen del servicio exterior para los funcionarios que se incorporen a partir de la reforma, entre otros cambios. La tasa interna de retorno en el régimen del Poder Judicial y el Ministerio Público de la Nación disminuirá de 3,0% a 1,6% para mujeres y de 2,3% a 0,6% para hombres. En el Servicio Exterior de la Nación de 2,8% a 1,6% para mujeres y de 2,0% a 1,6% para hombre, y se ubicarán por debajo de las correspondientes al SIPA. La reforma de ambos regímenes es un paso en el camino de homogeneizar las reglas para las jubilaciones y pensiones de los ciudadanos en Argentina; empero, resta un camino largo y arduo para eliminar las asimetrías restantes.

### **4. Instrumentos de la reforma previsional**

La cuarta etapa es combinar el diagnóstico con los objetivos de la reforma y los instrumentos disponibles.

Los principales desafíos para la política laboral y previsional se refieren a mejorar la densidad de cotizaciones durante la vida activa; mantener los niveles actuales de cobertura en la vejez a través de la PUAM (no de nuevas moratorias); reevaluar la pertinencia de cada uno de los regímenes para actividades riesgosas e insalubres vigentes; mejorar la eficiencia y la equidad entre los regímenes especiales nacionales y los regímenes previsionales provinciales respecto al SIPA; fortalecer el financiamiento de los regímenes de “monotributo” y de “empleados de casa particular” ajustando el nivel de los aportes previsionales; atender

las cuestiones de género vinculadas con las tareas de cuidado en el hogar para aumentar la participación de la mujer en el mercado laboral; reconocer a la mujer un período de aportes por hijo/a (“bono por maternidad”) y preservar la sustentabilidad fiscal, tanto en relación al “peso” que hoy tiene el gasto previsional en el funcionamiento de la economía como en vistas al proceso de envejecimiento poblacional (Bertín, 2019a. Rofman, 2020b).

No obstante, en el corto plazo la verdadera reforma (y la más desafiante) está en el mercado laboral: cómo aumentar su formalización, que es la forma más genuina y eficiente para cubrir a los trabajadores activos y brindar protección a los adultos mayores.

La “caja de instrumentos” para la reforma de los regímenes previsionales ofrece múltiples opciones y el uso de estos es amplio en la experiencia internacional. En la perspectiva de una posible reforma previsional en Argentina se podrían contemplar regímenes previsionales con parámetros iguales para trabajos similares a nivel nacional y provincial; edades mínimas comunes y dinámicas, en función de la esperanza de vida; asociar la determinación del ingreso base para el cálculo de las jubilaciones con la historia de aportes de las personas, en función de los datos disponibles; prestaciones proporcionales para reconocer los años de aportes inferiores a los 30 años exigidos para acceder a la jubilación por vejez; mejorar los incentivos para postergar el retiro del SIPA; pensión por fallecimiento temporal; establecer un haber previsional por persona; ahorro previsional voluntario para mejorar las tasas de reemplazo de todos los regímenes previsionales (Bertín, 2019d).

A futuro es dable pensar la creación de un régimen previsional único para los ciudadanos de Argentina y fortalecer los instrumentos para atender algunas de las diferencias entre los colectivos descritos. Un régimen previsional común sería un paso decisivo para eliminar las

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

asimetrías en términos de equidad, eficiencia y sustentabilidad financiera.

El régimen previsional único tendría una estructura multipilar y ofrecería los siguientes beneficios:

- Pilar 0, objetivo: alivio de la pobreza. Beneficio: PUAM: la actual Prestación Básica para el Adulto Mayor la percibirían solo las personas que no tienen años de aportes registrados en el sistema a partir de los 65 años y
- Pilar 1, objetivo, preservar el ingreso en la vejez. Beneficio proporcional (BP) a los aportes registrados durante la vida activa de las personas, también a partir de los 65 años. Una opción es establecer un mecanismo similar al que usan los esquemas de cuentas nacionales (v.gr. Suecia), que contemplan una fórmula que considera todos los aportes registrados por las personas, ajustados con un índice de movilidad salarial más una tasa de rentabilidad implícita y un factor actuarial para determinar el valor mensual de la prestación previsional en la vejez. El monto mínimo del BP debería calibrarse para partir de la actual jubilación mínima, equivalente al 82% del SMVM y luego crecer conforme a la aplicación de los parámetros señalados. Adicionalmente, se podría incluir un factor de corrección para incentivar el retiro tardío; que se aplicaría a las personas que deciden en forma voluntaria jubilarse después de la edad mínima legal.
- Pilar 2, objetivo mejorar la tasa de sustitución. Las mejoras deseables en la tasa de sustitución del SIPA para cada colectivo de personas podrían encuadrarse en los programas de ahorro voluntario colectivo sin garantías estatales.
- Pilar 3, objetivo mejorar la tasa de sustitución. Promover el ahorro voluntario individual sin garantías estatales.

La creación de un régimen previsional único para todos los ciudadanos

(eliminando el resto de las reglas previsionales distintas a las reglas del SIPA), que combine la PUAM con el Beneficio Proporcional y los programas de ahorro voluntario permitiría mejorar la eficiencia, la equidad y la solvencia previsional de Argentina. Por un lado, podría mejorar el beneficio previsional promedio del sistema (en favor de las personas que registran menos de los treinta años mínimos y en detrimento de las personas que hoy se jubilan en los regímenes distintos al SIPA); por otro lado, disminuiría el gasto previsional por persona en Argentina y, con ello, se podría balancear mejor el gasto en protección social entre la primera y la tercera etapa del ciclo de vida de las personas y fortalecer la solvencia del régimen previsional a largo plazo para enfrentar el proceso de envejecimiento poblacional.

Adicionalmente, aun sin reforma previsional, todas las cajas o institutos previsionales que existen en Argentina deberían realizar y publicar periódicamente los balances actuariales de sus regímenes previsionales (por ejemplo, cada dos o tres años) de modo de exponer sus resultados y el impacto de las diversas medidas de política económica en general (impositiva, laboral) y de previsión social en particular sobre sus funcionamientos.

En el diseño de una reforma previsional es común utilizar varios instrumentos de manera simultánea para perseguir distintos objetivos, algunos con vigencia inmediata y otros diferida; se trata de alcanzar un balance y coordinación frente a los distintos desafíos que se enfrentan en los procesos de cambio.

Varios de estos instrumentos apuntan a mejorar la equidad, la eficiencia y la sostenibilidad financiera, pero, al mismo tiempo, recortan beneficios diferenciados que hoy obtienen colectivos acotados por tipo de trabajo o localización geográfica. Por ello, es necesario combinar el diseño técnico con la economía política de la reforma previsional.



## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

### 5. La economía política de la reforma previsional

Las reformas previsionales son procesos frecuentes en el mundo (OIT, 2018) que conllevan conflictos sociales y políticos.

En el año 1993 se realizó en Argentina una reforma integral (paramétrica y estructural con la implantación de dos regímenes en competencia: capitalización individual y reparto), en el año 2008 la reforma fue estructural (se eliminó el régimen de capitalización individual). De ambas se puede extraer enseñanzas para alcanzar mejores consensos a la hora de abocarse a un nuevo proceso de cambio (Bertin, 2019a. Bertranou, Casalí y Cetrángolo, 2018. Isuani y San Martino, 1993).

A futuro parece razonable pensar en una reforma previsional paramétrica que mantenga el régimen de reparto único, incorpore el ahorro previsional voluntario, disminuya las asimetrías expuestas y se prepare para afrontar el proceso de envejecimiento poblacional.

La economía política de la reforma tiene en este contexto una importancia similar a las cuatro etapas precedentes. En su diseño es frecuente contemplar las siguientes cuestiones:

- a- La reforma de las jubilaciones y pensiones debe surgir de un debate amplio y fundado que permita acordar una reforma a la protección social sostenible en el tiempo.
- b- Debe combinar la consistencia técnica con la minimización del costo fiscal y lograr su viabilidad política.
- c- Es necesario incluir el debate de la reforma en un acuerdo político y social por los costos asociados y para darle previsibilidad en el mediano plazo a nivel local e internacional.
- d- Es conveniente disponer de un informe ejecutivo con las propuestas y las proyecciones actuariales y financieras asociadas, realizado por un grupo de expertos, aun con más de un dictamen; tal como ocurrió en los procesos de la reforma previsional en España en

el año 1995 (Ministerio de Trabajo e Inmigración, 1995), en el Reino Unido en el año 2006 con el Informe Turner (Pensions Commission, 2006), en Chile de los años 2008 y 2015 (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015) y como está ocurriendo en la reforma previsional en Uruguay (CESS, 2021).

e- El informe es una herramienta útil para que pueda ser evaluado en el seno del pacto social y, posteriormente, para que sea debatido en el Congreso de la Nación.

El contexto macroeconómico -débil crecimiento económico e inflación alta- que se configuró en Argentina en las últimas décadas impone desafíos adicionales para pensar entre todos los actores de la sociedad civil y la política el diseño de una futura reforma previsional.

*El autor es Docente de Economía de la Seguridad Social, Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, de Tópicos Aplicados del Gasto Público (módulo: protección social), Maestría en Políticas Públicas, FCE-UNLP, de Financiamiento de la Seguridad Social, Especialización en Derecho de la Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario. Miembro del Centro de Estudios de la Seguridad Social, FCE-UBA. Nota de clase para el curso de Economía de la Seguridad Social de la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, FCE-UNLP. Agradezco los comentarios de Jorge San Martino y la colaboración de Octavio Bertín. Las opiniones vertidas en esta nota son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a ninguna institución.*

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

### Referencias

- Apella, I. 2010. “Historias laborales y frecuencia de contribuciones a la seguridad social en Argentina”. Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, *XLV Reunión Anual*, noviembre. Buenos Aires.
- Arenas de Mesa, A. 2019. *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Arenas de Mesa, A. 2020. “Los sistemas de pensiones en América Latina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19”. CEPAL, *Macroeconomía del desarrollo*, 212. Santiago de Chile.
- Barr, N. y P. Diamond. 2008. *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.
- Bertín, H. 2017. “Tasas internas de retorno de los regímenes previsionales nacionales especiales”. En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2017*: 187-96. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Bertín, 2019a. “ANSES: de la seguridad social a la protección social, 1998-2017”. Centro de Estudios en Finanzas Públicas (CEFIP), FCE-UNLP, *Documento de trabajo*, 28.
- Bertín, H. 2019b: *Hacia una historia de la previsión social nacional en Argentina: 1904-2018*. Ediciones Haber – Centro de Estudios en Finanzas Públicas, FCE, UNLP.
- Bertín, H. 2019c. “Tasas internas de retorno de los regímenes previsionales provinciales y el SIPA”. En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2019*: 181-92. Departamento de Economía, FCE, UNLP.
- Bertín, H. 2019d. “Ahorro previsional voluntario: cuanto antes, mejor”.

- Blog de Economía del Sector Público*, 22 de abril de 2019. Departamento de Economía, FCE, UNLP.
- Bertín, H. 2020. “La movilidad en el Sistema Integrado Previsional de Argentina: 2000-2020”. En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2020*: 117-34. Departamento de Economía, FCE, UNLP.
- Bertín, H. y W. Rosales. 2019. Monitor de la seguridad social de la provincia de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata – Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.
- Bertranou, F., P. Casalí y O. Cetrángolo. 2018. “¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino”. Oficina Internacional del Trabajo. Cono Sur, *Informes Técnicos*, 9.
- CAF. 2020. “Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad”. Corporación Andina de Fomento. Caracas.
- Capello, M., M. L. Caullo y J. Alvarado. 2019.: “Asimetrías y costos que generan los sistemas provinciales de seguridad social no transferidos a la Nación”. IERAL, Fundación Mediterránea, *Monitor Fiscal*, 13 (31), mayo.
- Cetrángolo, O. y J. Folgar. 2018. “Las cajas previsionales de las provincias y el Pacto Fiscal”. CECE, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Febrero.
- Cetrángolo, O. y C. Grushka. 2020. “El sistema de pensiones en la Argentina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera”. CEPAL, *Macroeconomía del desarrollo*, 208. Santiago de Chile.
- CESS. 2021. “Diagnóstico del Sistema Previsional Uruguayo Informe de la Comisión de Expertos en Seguridad Social”. Comisión de Expertos de la Seguridad Social, marzo. Montevideo.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. 2015. “Informe Final”. Santiago de Chile.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. 2006. “El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato con la previsión social en Chile, I: diagnóstico y propuestas”. *Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional*, Santiago de Chile.
- Coordinadora de Cajas de Previsión y Seguridad Social para Profesionales de la República Argentina, 2021. “Cajas miembro”, Buenos Aires.
- Fanelli, J. M. 2014. “Demografía y macroeconomía: oportunidades y riesgos en la Argentina del bono”. En: Gragnolati, M. R.; Rofman, Apella; I.; Troiano, S. (editores): *Los años no viene solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*: 373-410. Buenos Aires.
- Garriga, M., N. Mangiacone y W. Rosales. 2018. “¿Cuán sustentable es la situación del Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires?”. En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2019*: 171-4. Departamento de Economía, FCE, UNLP.
- Garriga, M. y W. Rosales. 2020. “Ganadores y perdedores del régimen previsional”. En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2020*: 113-6. Departamento de Economía, FCE, UNLP.
- Isuani, E. y J. San Martino. 1993. *La reforma previsional Argentina. Opciones y riesgos*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores / CIEPP.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración. 1995. “Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo”. Gobierno de España, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid.
- OIT. 2018. “Social protection for older persons: Policy trends and statistics, 2017–19. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.

- OPC, 2020a. “Caracterización del universo poblacional del sistema de previsión social nacional”. *Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación*, Buenos Aires, 27 de julio.
- OPC, 2020b. “Informe sobre Regímenes Previsionales Nacionales Especiales para Docentes, Investigadores y trabajadores de Luz y Fuerza y de Yacimientos Carboníferos de Río Turbio”. *Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación*, Buenos Aires, 16 de septiembre.
- Pensions Commission. 2006. “A New Pension Settlement for the Twenty-First Century. The Second Report of the Pensions Commission”. The Stationery Office, Londres.
- Rofman, R. 2020a. “La movilidad en el sistema previsional argentino”. CIPPEC, *Documento de políticas públicas*, 227. Buenos Aires.
- Rofman, R. 2020b. “Claves para diseñar la política previsional en la pospandemia”. En: Levi Yeyati, E.; Guilera, S. (editores): *Pospandemia. 53 políticas públicas para el mundo que viene*: 68-71. Universidad Torcuato Di Tella, CEPE. Buenos Aires.
- Rofman, R. 2021a. “Los regímenes previsionales de excepción en Argentina”. CIPPEC, *Documento de políticas públicas*, 230. Buenos Aires.
- Rofman, R. 2021b. “¿Cobertura, adecuación o sustentabilidad? Sí, ¡por favor! En busca de equilibrios estables en el sistema previsional argentino”. CIPPEC, enero. Buenos Aires.
- Rosales, W. 2019. “Un problema desatendido: las cajas previsionales provinciales”. En: Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (compiladores): *Lo que se pensó y se escribió sobre políticas públicas en el año 2020*: 105-2. Departamento de Economía, FCE, UNLP.



## Evaluación del proyecto de reforma previsional de la Caja del BPBA

Por **Hugo D. Bertín** (Docente de la Maestría en Finanzas Públicas FCE-UNLP) y

**Walter Rosales** (IIE-CEFIP-FCE-UNLP).

El Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires envió a la Legislatura provincial el proyecto de ley para reformar el régimen previsional de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios de los Empleados del Banco de la provincia de Buenos Aires (en adelante Caja del BPBA).

En el mensaje de elevación se señala que los objetivos de la reforma son, por un lado, mitigar los riesgos judiciales derivados de la reforma del año 2017 y, por otro lado, restituir los derechos y la sostenibilidad financiera a partir del esfuerzo conjunta entre las partes: los afiliados y beneficiarios, el Banco Provincia y los recursos tributarios de la provincia de Buenos Aires.

En la práctica se propone la derogación de la Ley 15.008 y establecer varios de los parámetros previsionales previos a la reforma del año 2017.

La edad mínima para el acceso a la jubilación vuelve a fijarse en 60 años para las mujeres y se mantienen el cronograma de aumento de las edades mínimas para los hombres (de 60 a 65 años, a razón de un año cada dos entre los años 2020 y 2028), en ambos casos con 35 años de aportes; no obstante, las personas podrán permanecer en actividad hasta los 70 años, mediando conformidad del Banco Provincia. Las personas que reúnan los requisitos de edad mínimo y que tengan al menos

30 años de aportes efectivos a la Caja del BPBA podrán acceder a la jubilación por vejez; en este caso, el haber disminuirá 2% por cada año faltante de servicios hasta un máximo de cinco años de aportes faltantes.

Los beneficiarios que accedieron a las prestaciones previsionales con los parámetros establecidos en la Ley 15.008 podrán optar por acogerse a los beneficios previstos en este proyecto de ley. La opción deberá ser ejercida dentro del año inmediato a su entrada en vigor y conllevará la obligación de realizar un aporte adicional de cinco puntos porcentuales al 12% previsto en la misma, por el tiempo equivalente entre el acceso al beneficio mencionado y la entrada en vigencia de la ley,

La tasa de sustitución para el haber inicial de la jubilación por vejez y por invalidez aumenta de 70% a 82% del promedio salarial de los diez años previos al cese de actividad. La pensión por viudez aumenta del 70% al 75% del haber del causante.

Los ingresos por aportes y contribuciones de la Caja del BPBA aumentan a través del incremento de los aportes personales de los activos del 14% al 16% de la remuneración total percibida, de los pasivos del 10% al 12% de los haberes y de las contribuciones patronales a cargo del Banco Provincia del 23% (16% más 7% adicional) al 28% (21% más 7% adicional mientras el resultado financiero de la Caja del BPBA sea negativo). Las personas que ingresen al Banco Provincia a partir de la vigencia de esta ley aportarán el 19% de las remuneraciones percibidas.

La movilidad de las prestaciones vuelve a seguir a las remuneraciones de los empleados del Banco Provincia (ahora está vinculada a la movilidad del régimen nacional público del SIPA) y los haberes previsionales se ajustarán cada dos meses.

El déficit resultante de la Caja del BPBA se financiará con los aportes del Banco sobre la base de sus utilidades, en conformidad con los requisitos de capital mínimo y demás relaciones técnicas establecidas por el Banco Central de la República Argentina, más una partida del presu-



## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

puesto de la provincia de Buenos Aires.

La composición del directorio de la Caja del BPBA aumentará de tres miembros (el presidente designado por el Gobernador de la Provincia, una persona representante directorio del Banco Provincia y una persona en representación de los jubilados y pensionados de la Caja del BPBA) a cinco integrantes (el presidente designado por el Gobernador de la Provincia, una persona representante del Poder Ejecutivo, una representante del directorio del Banco Provincia, una persona representante de los trabajadores del Banco y la restante en representación de los jubilados y pensionados). El presidente tendrá voto doble en caso de empate.

En la figura siguiente se presentan los cambios paramétricos y la comparación con el régimen previsional para los afiliados del Banco de la provincia de Córdoba y del SIPA.

**Cuadro 1. Cambios paramétricos en la Caja del BPBA**

Parámetros previsionales		Caja del BPBA		Banco de Córdoba	SIPA
		Ley 15.008	Reforma		
Edad mínima	Mujeres	de 60 en 2019 a 65 en 2028	60	60	60
	Hombres		de 60 a 65 a partir de 2028	65	65
Años de servicio		35	35	30	30
Aporte	en actividad	14%	16%	18%	11%
	en retiro	10%	12%	0%	0%
Contribución		23%	28%	25%	16%
Total	en actividad	37%	44%	43%	27%
	en retiro	10%	12%	0%	0%
Tasa de sustitución (haber/salario)		59,2% (70% -aporte de 10,8%)	70% (82% - aporte de 12%)	80 a 88%	PBU+PAP (aprox. 53%)

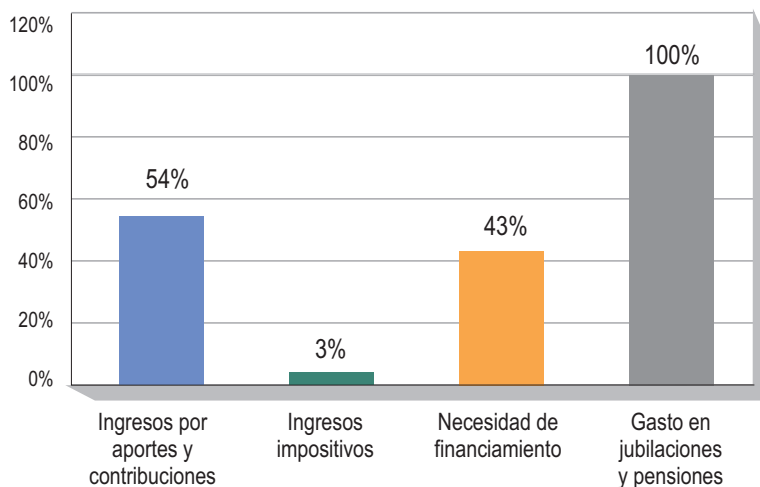
Fuente: Elaboración propia

## Diagnóstico de la Caja del BPBA

La Caja del BPBA tiene en déficit financiero estructural, que aún con la reforma paramétrica del año 2017 se corregirá parcialmente.

Los ingresos por aportes y contribuciones previsionales solo financian alrededor de la mitad del gasto realizado para el pago de las jubilaciones y pensiones, la mitad restante la tienen que aportar el Banco Provincia y/o la provincia de Buenos Aires.

**Figura 2. Ingresos, egresos y necesidades de financiamiento de la Caja BPBA, 2018.**



Fuente: Elaboración propia.

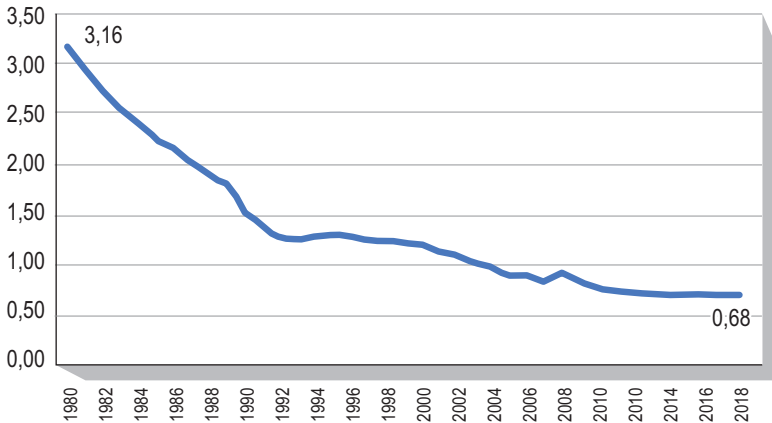
La causa de este desequilibrio es una combinación entre la baja relación de activos y pasivos (hay aproximadamente 10,3 mil activos y 15,4 mil pasivos); la alta tasa de sustitución neta de las jubilaciones respecto a los salarios (la reforma propone aumentarla de 59,2% a 70%, ver Figura 4) y la temprana edad de la mujer para el acceso a la jubilación por vejez

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

(la reforma plantea volver a establecerla en 60 años, eliminando el cronograma de convergencia a 65 años para el año 2028, que se mantiene para los hombres).

La tasa de dependencia demográfica (TDD) disminuyó de 3,1 afiliados/beneficiarios en el año 1970 a 0,68 afiliados/beneficiarios en el año 2018 y, por el proceso de cambio tecnológico en la industria de servicios financieros, no es esperable que se puedan incorporar más activos; en los próximos años, la relación entre activos y pasivos debería seguir disminuyendo por las nuevas jubilaciones hasta que en el mediano plazo se tendría que recuperar gradualmente, cuando las altas por jubilaciones sean menores a las bajas por muerte de los beneficiarios.

**Figura 3. Evolución de la relación de activos y pasivos en la Caja BPBA.**



Fuente: Elaboración propia.

El régimen previsional de la Caja del BPBA es de reparto, los aportes y contribuciones actuales financian las jubilaciones y pensiones, de

acuerdo con la siguiente identidad:

$$(1) \alpha_A \times A \times W = \alpha_p \times P$$

donde:  $\alpha_A$ : tasa contributiva. A: activos. W: salario promedio. P: Pasivos.  $\alpha_p$ : tasa de sustitución de equilibrio (haber en % del salario).

La tasa de sustitución de equilibrio entre el haber previsional y el salario en actividad ( $\alpha_p$ ) puede ser expresada como:

$$(2) \alpha_p = \alpha_A \times W \times (A / P)$$

donde A / P es la tasa de dependencia demográfica, que vincula la cantidad de activos por pasivos.

En la figura siguiente se exponen las tasas de sustitución de equilibrio (que igualaría a los ingresos previsionales con los gastos previsionales) y se las comparan con las tasas de sustitución legales netas de los aportes que realizan las personas en la pasividad.

Antes de la reforma previsional del año 2017 la relación entre activos y pasivos era de 0,68 y considerando las tasas de aportes personales (14% en actividad y 9% en pasividad)<sup>1</sup> y la contribuciones patronales (23%), la tasa de sustitución de equilibrio era de 31,2% vs. la tasa legal vigente entonces de 71% (82% menos la tasa de aportes de los pasivos de 10,8%). Es decir, que con los ingresos contributivos se financiaba solo el 44% de la tasa legal de sustitución neta, el resto debía ser aportado por el Banco Provincia y la provincia de Buenos Aires.

La reforma previsional del año 2017 no modificó las tasas de aportes y contribuciones pero disminuyó la tasa de sustitución legal al 70% (y la tasa neta de aportes al 59%), de modo que la tasa de sustitución de equilibrio es hasta ahora del 30%, que representa el 51% del gasto previsional.

---

(1) 9,8% (tasa de aporte de pasivos en % del salario) = 10,8% (tasa aporte de pasivos sobre la jubilación) x 0,82% (tasa de sustitución jubilación / salario).

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

El proyecto de reforma aumenta los aportes y contribuciones, así como la tasa de sustitución legal, y la tasa de sustitución de equilibrio es 37%, que equivale al 52% del gasto previsional, similar a la vigente.

**Figura 4. Tasas de sustitución de equilibrio y legales netas de aportes de pasivos**

Parámetros previsionales		Caja del BPBA			
		Antes 2017	Ley 15.008	Reforma	
Aporte	en actividad	14%	14%	16%	30%
	en retiro en % W*	9%	8%	10%	18%
	Contribución	23%	23%	28%	52%
	Total	46%	45%	54%	100%
A/P		<b>0,68</b>			
Tasa sustitución legal neta (1)		71%	59%	70%	
Tasa sustitución de equilibrio (2)		31%	30%	37%	
Tasa equilibr. en % de Tasa legal (2)/(1)		44%	51%	52%	

\* Aporte legal del pasivo en % del salario considerando la tasa de sustitución legal.

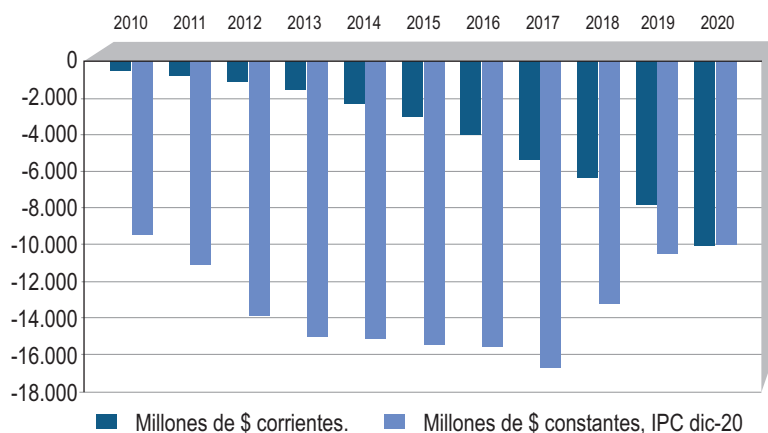
Fuente: Elaboración propia.

No obstante, como la edad mínima de la jubilación para la mujer se retrotrae de 65 a 60 años; aumenta la tasa de sustitución de la jubilación (neta del aportes de los jubilados) de 59% a 70% y de la pensión de 70% a 75%; considerando que la movilidad del gremio bancario es superior a la movilidad del SIPA y teniendo presente que la relación entre activos y pasivos seguirá disminuyendo en los próximos años, la reforma implicará en el mediano plazo mayor gasto previsional a cargo del Banco Provincia y de la provincia de Buenos Aires.

## Efecto de la reforma previsional del año 2017

En la figura siguiente se muestra el impacto de la reforma sancionada a fines del año 2017 en los tres años siguientes: a partir del año 2018 la tasa de aumento del déficit contributivo en términos nominales se redujo y el déficit en términos reales disminuyó, de -\$ 16,7 mil millones en el año 2017 (a precios del año 2020 por IPC) a -\$10,0 MM en el año 2020.

**Gráfico 5. Resultado contributivo de la Caja del BPBA, 2010-2020**



Fuente: Elaboración propia en base a Contaduría General de la provincia de Buenos Aires.

## Impacto del proyecto de reforma previsional del año 2021

A continuación se presenta la evolución del resultado financiero de la Caja del BPBA en cuatro escenarios: 1) antes de la reforma previsional del 2017; 2) con la reforma de la Ley 15.008; 3) con el proyecto de ley del Poder Ejecutivo y 4) con esta reforma pero sin considerar el aumento de las contribuciones patronales a cargo del Banco Provincia para aislarlo del aumento de este gasto público.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

En efecto, el peso del aumento de las contribuciones total recae más en el gasto del sector público, ya que las contribuciones patronales pasan de 22% a 28% (+27%), mientras que los aportes personales de los activos pasan de 14% a 16% (+14%) y los aportes personales de los pasivos (jubilados y pensionados) se incrementan de 10% a 12% (+20%).

En el año 2020 los ingresos por aportes personales y contribuciones fueron de \$11,9 MM (mil millones) y los egresos para el pago de las jubilaciones y pensiones fueron de \$21,9 MM, en consecuencia el déficit previsional ascendió a \$10,0 MM, equivalente al 45% del gasto previsional y a \$652,9 mil por beneficiario por año.

En la figura 6 se expone la estimación del resultado financiero de la Caja del BPBA en los cuatro escenarios planteados, a partir de la información del cierre de las cuentas del ejercicio 2020.

En el primer escenario se simula cómo evolucionaría el resultado financiero previo a la reforma del año 2017 (denominado “ninguna reforma”, línea punteada). El resultado financiero se estabiliza en el largo plazo, cuando se equilibre vegetativamente la relación entre activos y pasivos; sin embargo, este trayecto supone un déficit crónico para las arcas públicas, por lo menos en los próximos cuarenta años.

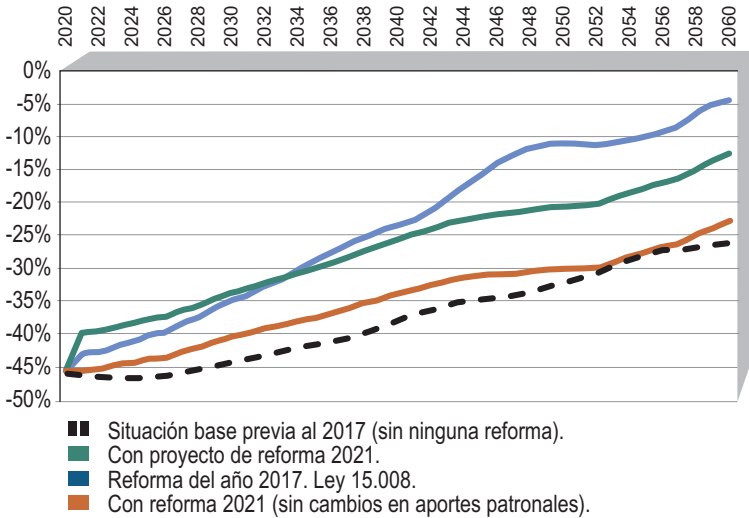
En el segundo escenario, se observa que la reforma previsional del año 2017 (línea azul), implementada con la sanción de la Ley 15.008, apuntó a disminuir el desequilibrio financiero en el mediano plazo y, al mismo tiempo, acelerar el proceso de estabilización del balance fiscal del régimen.

En el tercer escenario, se expone el efecto del proyecto de reforma del Poder Ejecutivo (línea verde); esta supone la profundización del déficit en el mediano plazo; la mejora inicial (hasta el año 2033) es producto del aumento de las tasas de aportes y de contribuciones patronales, pero disminuye gradualmente por el aumento del gasto contributivo que

significa la menor edad de jubilación de las mujeres y el aumento de la tasa de sustitución de la jubilación y de las pensiones respecto a la vigente en la Ley 15.008.

Finalmente, se proyecta el resultado previsional de la Caja del BPBA con la reforma propuesta en el año 2021, excepto el aumento de la contribución patronal a cargo del Banco, con el objetivo de mostrar los cambios paramétricos sin el mayor gasto público que representa el aumento de las contribuciones patronales (línea roja); sin este componente el desequilibrio es mayor que el esperado con la reforma del año 2017.

**Gráfico 6. Proyecciones del resultado financiero de la Caja del BPBA**  
Resultado contributivo en % del gasto previsional.



**Nota:** las proyecciones se realizan asumiendo un criterio conservador manteniendo el stock de activos constante, mientras que los pasivos evolucionan conforme a los parámetros de cada escenario.

**Fuente:** Elaboración propia.



## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

### Conclusiones

El régimen previsional de la Caja del BPBA tiene una situación de déficit estructural que impacta sobre la situación financiera del Banco Provincia y de la provincia de Buenos Aires, que cumple el rol de garante final sobre el pago de las prestaciones previsionales.

La asignación de recursos financieros para financiar el desequilibrio financiero de la Caja del BPBA genera problemas de eficiencia y de equidad en el uso de los recursos disponibles.

La Provincia tiene que financiar las inversiones en el capital humano de las personas que están en el primer ciclo de vida (educación), el gasto en salud de toda la población, el gasto en seguridad, las inversiones en infraestructura que permiten la generación de empleo estable de calidad y, en general, el gasto para el funcionamiento del estado provincial; mientras que el Banco debe sostener el financiamiento de personas y empresas que ayuden a promover el bienestar general.

Además plantea un tema de equidad toda vez que los empleados de esta institución tienen reglas previsionales mejores que el resto de los empleados bancarios que también residen en la provincia y que están afiliados al SIPA, pero es necesario usar recursos financieros del banco o tributarios de la provincia para financiar los mayores beneficios que ofrece de la Caja del BPBA.

A futuro es dable pensar una reforma previsional integral que apunte a la creación de un régimen previsional único para los ciudadanos de la provincia de Buenos Aires (y de la Argentina). Las mejoras deseables en la tasa de sustitución del SIPA para cada colectivo de personas podrían encuadrarse en los programas de ahorro voluntario individual o colectivo sin garantías estatales.

Un régimen previsional común sería un paso decisivo para disminuir las

asimetrías en términos de equidad, eficiencia y sustentabilidad financiera.

---

*Las opiniones de los autores no comprometen a ninguna institución.*



### ¿Se pueden aumentar o crear impuestos sin límites?

Por **Marcelo Garriga** (IIE-CEFIP-FCE-UNLP).

En el transcurso de los años 2020 y lo que va del 2021, se incrementaron y crearon en Argentina 14 impuestos para financiar el gasto público. En el mismo sentido, a través del decreto 442/21, el Poder Ejecutivo acaba de promulgar la ley 27.634 que establece un nuevo Consenso Fiscal que permite a provincias y municipios subir los tributos locales. Una pregunta clave es qué efecto tiene el aumento en los tributos sobre las decisiones económicas. ¿Hay límites para aumentar los impuestos? ¿Existe un nivel de presión tributaria óptima? ¿Argentina tiene una presión impositiva por encima de lo sostenible? ¿Qué se puede aprender de la experiencia de otros países?

#### **Una comparación entre países**

Las estadísticas internacionales muestran una situación variada en los principales países y regiones del mundo. En promedio los países de la OCDE tienen una presión tributaria de 34,3 del PIB, llegando Noruega al 43,3% y Francia 45,5% del PIB. Por su parte los EEUU muestra un nivel de Ingresos tributarios sobre el PIB de 26,4%<sup>1</sup>. En los países de Latinoamérica la presión tributaria promedio asciende al 22,8% del PIB,

---

(1) Cabe aclarar que las estadísticas tributarias pueden ser engañosas sino se realiza una lectura cuidadosa. La comparación de la presión tributaria debería considerar las diferencias institucionales de los países (por ejemplo unitarios vs federales), los impuestos ocultos, la organización del sistema de previsión social (público o privado), entre otras. Para esta nota se utilizan las estadísticas publicadas en el anuario de la OECD.

encabezando la lista Brasil y Argentina con más del 30%.

Muchas de las diferencias entre regiones se explican por las preferencias de los individuos de cada sociedad (la función de bienestar de los países). Claramente en varias de las naciones con mayor presión tributaria los ciudadanos demandan una fuerte presencia del estado y están dispuestos a financiarlo con impuestos. El contraste más claro es entre los países Nórdicos (alto estado de bienestar) y los EEUU (menos intervención del estado).

### **¿Qué se puede aprender de la experiencia de otros países?**

En un artículo publicado en el Journal of Economic Perspectives en el 2014, H. Kleven se pregunta ¿cómo pueden los países escandinavos tener una presión impositiva tan alta? (How Can Scandinavians Tax So Much?).

Desde la teoría económica se argumenta que fuertes redistribuciones de ingresos (mediante impuestos y transferencias) pueden afectar el crecimiento y bienestar de los países, y tienen costos significativos en términos de eficiencia económica (los costos de eficiencia aumentan con el cuadrado de la tasa impositiva). Sin embargo, los escandinavos (Dinamarca, Noruega y Suecia) a pesar de tener una fuerte política de redistribución de ingresos, el producto bruto es muy elevado (de los más altos en términos per cápita, también reflejado en el resto de los indicadores sociales). La presión impositiva es de las más altas del mundo (48% en Dinamarca, 43,3% en Noruega y 45,8% en Suiza) y la tasa marginal de imposición a los ingresos varía entre el 60/70%, en tanto en EEUU es del 43%. Considerando todos los impuestos y transferencias al trabajo, según Kleven “la tasa media de imposición efectiva” en los países escandinavos es del 80%<sup>2</sup>. Es decir, los incentivos

---

(2) “Participation tax rate”, que es la tasa impositiva promedio efectiva sobre la fuerza laboral.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

de un trabajador que ingresa al mercado son solo del 20%. En principio esto desincentivaría la oferta de trabajo, la formalidad laboral y, en última instancia, afectaría la tasa de crecimiento del producto. En EEUU esta cifra es del 36,6% considerando impuestos y transferencias (ver tabla).

### Tax Revenue and Tax Rates in Scandinavia versus Selected Comparison Countries

	<i>Denmark</i>	<i>Norway</i>	<i>Sweden</i>	<i>Germany</i>	<i>United Kingdom</i>	<i>United States</i>
Tax revenue /GDP	48.2%	42.8%	45.8%	36.3%	35.0%	24.8%
Shares of tax revenue						
Income taxes	64.2%	70.7%	68.4%	68.7%	54.8%	70.0%
Property taxes	3.8%	2.9%	2.4%	2.4%	11.8%	12.2%
Consumption taxes	31.6%	26.4%	26.8%	28.4%	32.8%	17.9%
Income tax distortions						
Top marginal tax rate	69.8%	60.8%	73.6%	59.3%	62.7%	43.3%
Participation tax rate	87.0%	77.6%	76.7%	63.0%	55.6%	36.6%

**Notes and Sources:** The data on tax revenue/GDP (source: Index of Economic Freedom, Heritage Foundation) and on revenue shares (source: OECD Tax Revenue Statistics) are from 2012. Referring to OECD tax classification numbers, we define income taxes- 1000 + 2000 + 3000, property taxes – 4000, and consumption taxes – 5000. Income taxes include all taxes on income, profits, and capital gains (1000), social security contributions (2000), and taxes on payroll and workforce (3000). The data on the top marginal income tax rates (source: Piketty, Saez, and Stantcheva 2014) are from 2011 for Germany and from 2010 for the other five countries. The calculation of participation tax rates is described in detail in the notes to Figure A1 in the online Appendix. These tax rates are from 2010 for Germany and United States and from 2009 for the other four countries (sources; OECD National Accounts, OECD Government Revenue Statistics, OECD Social Expenditure Statistics, Penn World Table 7.0).

Fuente: Kleven (2014).

¿Qué aspectos pueden explicar estos resultados? ¿Cómo un país puede sostener tan alta presión tributaria marginal y no afectar gravemente el mercado de trabajo y el crecimiento económico? Existen tres puntos que podrían estar detrás de los resultados exitosos en un país con altísima presión impositiva:

- 1) El sistema impositivo tiene una amplia cobertura, con **reportes de información de terceros** (third-party information reporting) y sistemas de información bien desarrollados que aseguran **bajos niveles de evasión**.
- 2) Las bases imponibles están definidas de manera amplia y con alícuotas uniformes, sin tratamientos especiales o particulares lo que reduce la elusión impositiva (tax avoidance). La baja evasión y elusión contribuyen a tener una **menor elasticidad del ingreso imponible** respecto a la tasa impositiva **marginal**. **La respuesta de los agentes económicos ante un cambio impositivo es baja, lo que reduce los costos en términos de eficiencia**. Los individuos no modifican sensiblemente sus conductas ante cambios impositivos.
- 3) La provisión de bienes públicos (o subsidios) en bienes complementarios al trabajo que alientan un alto nivel de oferta de trabajo (cuidados de menores y adultos mayores, transporte y educación). La provisión de bienes que complementan el trabajo hace que las distorsiones efectivas sobre la oferta de trabajo de una alta carga impositiva marginal sean menos severas.

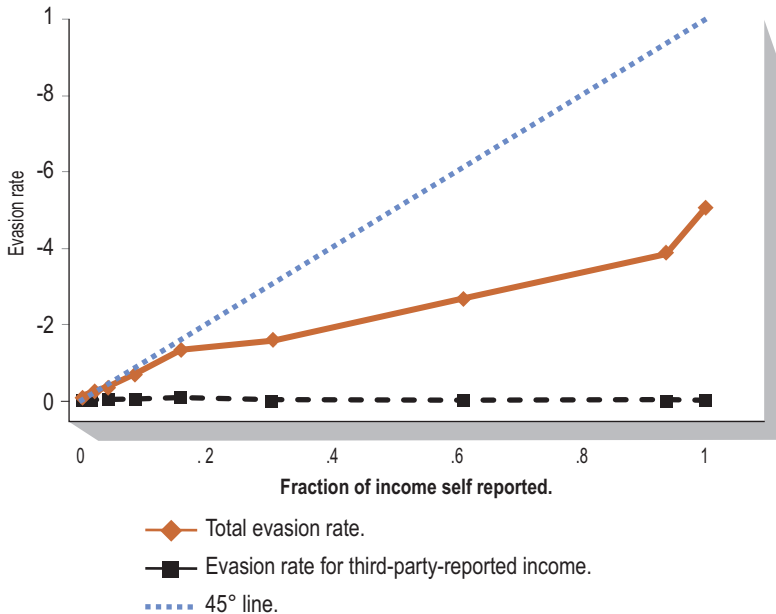
### **1- Información de terceros y evasión**

La administración moderna de los sistemas impositivos se basa en información de terceros proveniente principalmente del sector financiero y de los empleadores, quienes deberían reportar al gobierno información del ingreso imponible de sus clientes y empleados.

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

También está la información de tarjetas de crédito, contratos comerciales, préstamos, entre otros. En la figura 1 se presenta la tasa de evasión en relación al ingreso autoreportado para Dinamarca (donde está la mayor evasión, aunque muy baja). Puede verse que la evasión se incrementa con el ingreso autoreportado (línea roja) y es casi cero con el ingreso informado por terceras partes (línea punteada negra).

**Figura 1.**  
**Evasion by Fraction of Income Self-Reported**  
*(from a Danish tax audit field experiment)*



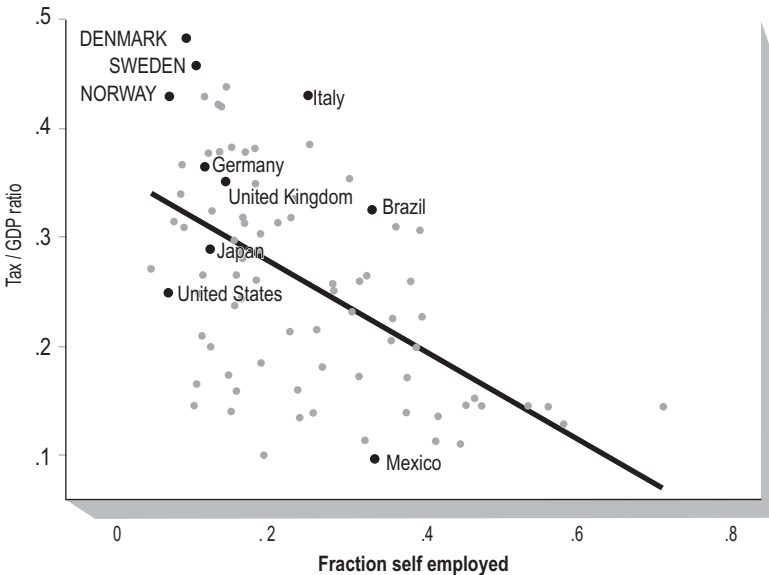
Source: Kleven, Knudsen, Kreiner, Pedersen, and Saez (2011).

**Notes:** The figure displays estimates of the total evasion rate (fraction of total income undeclared) and the evasion rate for third-party-reported income (fraction of third-party-reported income undeclared), conditional on having positive evasion, by deciles of the fraction of income self-reported. Further details can be found in the original source.

La figura 2 muestra la relación entre el monto total recaudado/ PIB y el autoempleo. Se observa que a mayor autoempleo menor capacidad recaudatoria. Los países escandinavos son un outlier, con poco autoempleo y mucha capacidad recaudatoria.

**Figura 2**  
**Tax Take and Third-Party Reporting across countries**

A: Tax Take versus Fraction Self-Employed.



## 2- Base imponible, elusión y elasticidad del ingreso imponible

Un parámetro clave es la elasticidad de la base imponible con respecto a la tasa impositiva marginal (permite estimar los efectos sobre la recaudación y la carga excedente de un cambio de tasa). Pero la elasticidad no es un parámetro estructural que solo depende de las preferencias, también depende de la tasa de evasión y elusión que están vinculadas a las políticas públicas elegidas.



## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

En particular la elasticidad del ingreso imponible depende de la amplitud de la base imponible y de las posibilidades de elusión ante la existencia de exenciones, desgravaciones, deducciones, entre otras. En Dinamarca se observa una elasticidad muy reducida. Las razones son i) baja tasa de evasión debido a un buen sistema de información de terceros, ii) baja participación de autoempleados, y iii) baja elusión debido a la existencia de una amplia base imponible sin tratamientos especiales.

### **3- Política de gasto: subsidios y transferencias al trabajo**

Para entender la política impositiva hay que saber en qué se gastan los impuestos. La estructura del gasto puede aliviar las distorsiones impositivas. Los países escandinavos gastan una parte importante en la provisión de bienes públicos complementarios al trabajo: cuidado de niños y adultos mayores, educación y transporte. Estas políticas reducen el costo en el mercado de trabajo y alientan la oferta haciendo menos distorsivos los impuestos. En la figura 3 se muestra la tasa de empleo en relación a la “participación de los subsidios” (provisión de bienes públicos destinados a los niños, educación preescolar y cuidado de adultos mayores) en el ingreso. Esta relación es positiva y tiene una mayor pendiente si se considera solo a las mujeres que son las más afectadas por estas políticas.

### **¿Que sabemos de Argentina?**

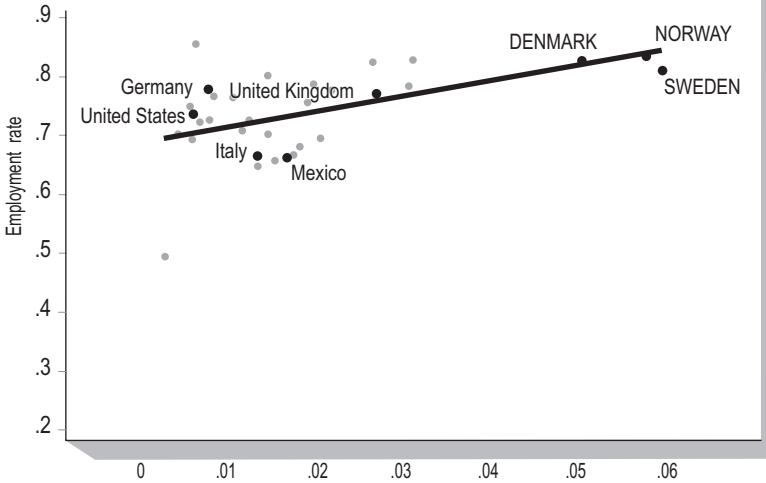
Argentina tiene un sistema impositivo muy complejo, con una amplia variedad de tributos nacionales, provinciales y municipales en el marco de una economía con grandes distorsiones<sup>3</sup>. Se destaca la existencia de tasas impositivas diferenciales, sectores exentos y desgravados, regí-

---

(3) Ver López Murphy (2021).

Figura 3

A: Employment Rate versus Participation Subsidies.



menes de promoción industrial, entre otras características, en el contexto de una alta presión impositiva (además de tributos muy ineficientes como ingresos brutos, el impuesto a los débitos bancarios, las retenciones a las exportaciones, etc). Un buen ejemplo de los problemas de diseño es el impuesto a los ingresos brutos, un tributo en cascada, con sesgo antiexportador, sectores exentos, amplia variedad de alícuotas, saltos de tasas según el nivel de facturación (notches), entre otros problemas.

Existen innumerables regímenes de información de la AFIP y las agencias provinciales (tarjetas de créditos, exportaciones e importaciones, depósitos bancarios, empleados formales, etc) pero estos regímenes están acotados a una parte del universo productivo dado que la economía tiene una elevada tasa de informalidad (alrededor del 35%). Como resultado de ello las tasas de evasión de los impuestos son muy altas (según AFIP la evasión del IVA sería del 30/35%).

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

La calidad y nivel de provisión de bienes públicos en general, y en particular aquellos vinculados a la oferta de trabajo, como la previsión social, el cuidado de los niños, el transporte, los seguros de salud, la formación para el trabajo, entre otros, son de baja calidad y no tienen relación con la alta presión tributaria.

### **Consideraciones finales**

Existen cuestiones idiosincráticas que diferencian a los países y hacen difícil una comparación con los países escandinavos (tax morale). Pero hay enseñanzas que pueden ser útiles dado los problemas de diseño del sistema impositivo argentino: bases tributarias restringidas y alícuotas diferenciales en los impuestos al consumo, altos impuestos sobre la nómina salarial en un sistema previsional en crisis, desaliento a la formalidad laboral producto de los altos costos de operar en blanco, elevadas tasas de evasión y elusión. A esto se suma una baja calidad en la provisión de bienes públicos, desarticulando la “conexión Wickse-lliana” entre impuestos (tax price) y gastos (principio del beneficio). Todos estos elementos hacen que tan elevada presión tributaria sea muy difícil de mantener sin generar altos costos económicos. Esto se conjuga con una sociedad que tiene una alta demanda de gasto público y una baja disposición a pagar impuestos. En este contexto la suba de impuestos se hace insostenible y tiene serios efectos sobre la eficiencia y el crecimiento económico.

### **Referencias**

- Kleven, H (2014): “How Can Scandinavians Tax So Much?”. *Journal of Economic Perspectives*.
- López Murphy, R (2021): “La Política Económica en un entorno de Grandes Distorsiones”. *Maestría en Finanzas Públicas*. <https://www.mfp.econo.unlp.edu.ar/wp/index.php/2021/05/19/clase->

abierta-la-politica-economica-en-un-entorno-de-grandes-distorsiones/

Luttmer, E and Singhal, M (2014): “Tax Morale”. *Journal of Economic Perspectives*.

Pomeranz, D (2015): “No Taxation without Information: Deterrence and Self-Enforcement in the Value Added Tax”. *American Economic Review*.

Saez, E, Slemrod, J and Giertz, H (2012): “The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review”. *Journal of Economic Literature*.



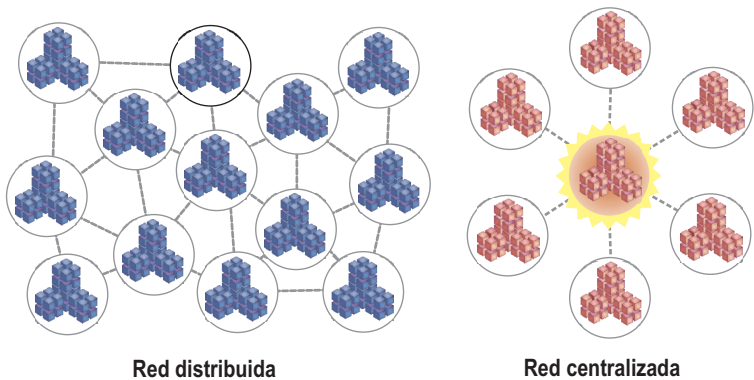
## El rol de la blockchain en las políticas de transparencia pública

Por **Marcos Zocaro** (FCE-UNLP)

Una de las principales preocupaciones de toda gestión pública es cómo brindar la mayor eficiencia y transparencia posibles en la provisión de servicios públicos y en la administración en general. Y en este sentido, el uso de la tecnología blockchain puede ser una buena aliada.

El término “blockchain” se popularizó con la irrupción de las criptomonedas hace poco más de una década; sin embargo, esta tecnología de registro distribuido (Distributed Ledger Technology -DLT) es previa a Bitcoin y sus usos van más allá de las criptomonedas.

**Figura 1. Red distribuida versus centralizada**



Fuente: Blockchain Federal Argentina (BFA). [www.bfa.ar/blockchain/blockchain](http://www.bfa.ar/blockchain/blockchain)

En términos simples, blockchain es una base de datos gestionada por varios participantes (*nodos*) en forma descentralizada: cada uno tiene una copia actualizada y sincronizada de esa misma base de datos.

“Blockchain” es “cadena de bloques”: se puede hacer la analogía con un libro, cuyas “hojas” serían el equivalente a los bloques. En cada hoja se vuelca información y una vez completada la hoja (bloque), ésta pasa a formar parte del libro (blockchain o base de datos). Y para incorporar la información a la base de datos, determinados nodos de la red se ponen de acuerdo según un “mecanismo de consenso” preestablecido. En Bitcoin, por ejemplo, este mecanismo es el de “Prueba de trabajo”.

Cada nuevo bloque tiene una identificación numérica que lo hace correlativo al bloque anterior (como las “páginas” de un libro), otorgándole trazabilidad al sistema.

Es decir, en lugar de existir un escribano que certifique cada acta o registro, esta validación la efectúa el conjunto de usuarios, sin necesidad de agentes externos o intermediarios<sup>1</sup>. Y una vez plasmada en la blockchain, la información no puede ser borrada ni modificada, es inmutable.

Y cada nodo de la red tiene la misma copia de ese “libro”: si un nodo dejase de funcionar, la “base de datos” permanecería inmutable en el resto de nodos.

Bitcoin, por ejemplo, es una blockchain pública donde se graban todas las transacciones realizadas con la criptomoneda del mismo nombre. Y es pública ya que sus registros pueden ser vistos por cualquier persona.

### **¿Qué tipos de blockchain existen?**

Como se mencionó, la de Bitcoin, por ejemplo, es pública. Sin embargo existen otros tipos de blockchains.

---

(1) Manual de criptomonedas. Ed. Buyatti. (Zocaro, 2020)

## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

A grandes rasgos, se podrían clasificar en:

- **Públicas:** cualquier persona puede participar y unirse a la red como un nodo más. Además, toda la información es pública y visible por cualquier persona, sea o no participante de la red. Asimismo, ningún participante tiene más derechos que los demás.
- **Privadas:** en este tipo de blockchain existe un único administrador y la participación no es libre, sino que requiere autorización. A su vez, la información por lo general no es pública, y sólo es visible para determinados participantes. Suelen ser utilizadas por empresas.
- **Federadas:** similar a las redes privadas, pero en este caso la red es administrada por un conjunto de sujetos y organizaciones, que autorizan quién puede participar. Suelen ser las utilizadas en el sector público. La información puede o no ser pública, y los administradores serán los que decidan qué información será visible por el público en general. Un ejemplo de este tipo de redes es Blockchain Federal Argentina (BFA), donde, por ejemplo, se publica el Boletín Oficial de la República Argentina.

### **¿Cómo puede esta tecnología colaborar con la transparencia en la Administración pública?**

La implementación de esta base de datos distribuida, inmutable y con acceso público, en reemplazo de los actuales expedientes en papel (o electrónicos, en ciertos organismos), podría significar un incremento de la transparencia en la gestión.

A su vez, a mayor transparencia en el gasto público, podría existir mayor cumplimiento tributario<sup>2</sup>.

---

(2) La transparencia en el gasto público y el cumplimiento tributario – El caso chileno. CEAT (FCE-UBA). [www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2020/06/Transparencia\\_MarcosZocaro.pdf](http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2020/06/Transparencia_MarcosZocaro.pdf)

En resumen, con una blockchain con acceso abierto a la información, se pueden obtener los siguientes beneficios:

- Inmutabilidad: la información incorporada en la base de datos no puede ser alterada por ningún actor. Esto marca una clara diferencia, por ejemplo, con un expediente en papel, donde las fojas son fácilmente “reemplazables” o donde el expediente se puede arruinar debido a algún hecho fortuito o no (agua, fuego, etc) o incluso extraviarse. A su vez, si, por ejemplo, uno de los nodos dejase de funcionar, la base de datos continuaría intacta en el resto de los nodos.
- Trazabilidad y visibilidad: se facilita la trazabilidad de cada paso dado (por ejemplo, en una licitación de compras) y, a su vez, al ser visible por cualquier persona, se permite la “auditabilidad pública”.
- Reducción de tiempos y eficiencia de procesos: la blockchain permitiría aumentar la interoperabilidad de los diferentes actores involucrados en un proceso, al mismo tiempo que se mantendría la confiabilidad de la información almacenada. Se posibilita la participación en forma simultánea de diferentes sectores/oficinas de la Administración y de cualquier tercero interesado.

### **Ejemplos de uso actuales en la Administración Pública**

Como se mencionó en forma previa, en Argentina existe la Blockchain Federal Argentina, integrada por varios organismos públicos, universidades y fundaciones, y donde, entre otras funcionalidades, se registra el Boletín Oficial.

A nivel local, también se ha implementado esta tecnología en otros sectores, como por ejemplo en la central nuclear Atucha, donde se registran los procesos productivos, las compras y su documentación y el historial de cada pieza empleada, facilitando la trazabilidad.



## CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

Las Aduanas del Mercosur también implementaron soluciones blockchains: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay están conectadas entre sí por la red blockchain BConnect, desarrollada por el fisco de Brasil. Y otras aduanas de la región utilizan una solución blockchain diseñada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>3</sup>.

Existen gobiernos como el de Aragón (España), Chile y Perú<sup>4</sup>, sólo por nombrar algunos, que ya implementan blockchain en procesos de compras públicas. O incluso en China se aplica esta tecnología a las facturas electrónicas, con el objetivo de combatir el fraude de las facturas apócrifas<sup>5</sup>.

### Palabras finales

La trazabilidad brindada por la blockchain podría implicar mayor transparencia en todos los procesos de contratación pública y ser una gran herramienta para combatir la evasión fiscal y la corrupción.

En base a esto, se deberían crear los espacios de investigación y experimentación adecuados a los fines de evaluar sobre qué procesos y sectores sería ideal implementar la tecnología blockchain, considerando tanto sus costos como su eficiencia.

Asimismo, se debería procurar la correcta capacitación de los usuarios, tanto internos a la organización, como externos (ciudadanos que requieran conocer y/o controlar la información reflejada en la blockchain).

---

(3) <https://www.lacchain.net/projects/CADENA>

(4) Aragón: [www.blockchaineconomia.es/aragon-es-pionera-mundial-en-contratacion-publica-blockchain](http://www.blockchaineconomia.es/aragon-es-pionera-mundial-en-contratacion-publica-blockchain) /Perú Compras: [www.perucompras.gob.pe/informacion/noticia.php?npid=NP0222019](http://www.perucompras.gob.pe/informacion/noticia.php?npid=NP0222019)/Chile Compras: [www.chilecompra.cl/2018/07/chilecompra-inicia-proyecto-piloto-para-el-uso-de-la-herramienta-blockchain-en-compras-publicas/](http://www.chilecompra.cl/2018/07/chilecompra-inicia-proyecto-piloto-para-el-uso-de-la-herramienta-blockchain-en-compras-publicas/)

(5) <https://es.cointelegraph.com/news/the-fapiao-case-how-china-is-fighting-corruption-with-blockchain>



## CAPÍTULO III.

---

# POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTE





## Es necesario una nueva visión global de la energía

Por **Alieto Aldo Guadagni**

(Academia Argentina de Ciencias del Ambiente)

Abatir las actuales emisiones de CO<sub>2</sub> es esencial para cumplir el objetivo del Acuerdo de París de limitar el aumento de la temperatura mundial y evitar las consecuencias devastadoras para el planeta. Cumplir esta meta necesita compromisos que apunten a la descarbonización, esto significa reducir drásticamente las emisiones de carbono de combustibles fósiles, deforestación, procesos industriales y además compensar las emisiones restantes mediante la reforestación.

La aspiración de los contaminantes de eludir la carga de la externalidad negativa del cambio climático complica la negociación en el ámbito de las Naciones Unidas. Esta externalidad global pone en riesgo el clima, que es un bien público global, por esta razón el reconocimiento o la negación de esta externalidad es crucial en la política energética. Al actual ritmo de aumento de las emisiones cruzaríamos el límite crítico de 450 ppm en la próxima década. El mundo está lejos de los objetivos que se propuso hace seis años en París y aún no hemos logrado acordar eficaces políticas internacionales.

Hay que distinguir el flujo anual de emisiones contaminantes con el stock acumulado en la atmósfera rodeando a la Tierra. Después de más de un siglo de industrialización y deforestación a gran escala, los gases de efecto invernadero en la atmósfera se han incrementado y acumulado como nunca antes en millones de años. A menos que se

actúe con decisión para frenar las emisiones de estos gases, la temperatura mundial podría aumentar entre 2 °C y 5 °C de aquí a final de este siglo, como informo el FMI en la reunión anual de octubre 2020. Los gases CO<sub>2</sub> acumulados en la atmósfera ya llegan a 417 partes por millón (ppm), esto significa un aumento de 2,4 ppm en los últimos 12 meses. A este ritmo en apenas 14 años cruzaríamos la barrera crítica de los 450 ppm, requerida para que la temperatura global no se incremente 2 grados centígrados sobre el nivel preindustrial. La pandemia mundial ha cambiado transitoriamente esta situación, ya que la caída en la utilización de fósiles ha reducido las emisiones de CO<sub>2</sub>, que en el año 2020 han sido inferiores debido a la recesión global, pero esta no es una solución sustentable ni alcanza ya que ahora día a día sigue aumentando el CO<sub>2</sub> acumulado en la atmósfera a medida que se expande el PBI.

Las negociaciones internacionales para cuidar el planeta no registran progresos, como lo puso en evidencia la última COP celebrada en Madrid en el 2019. El escenario de estas negociaciones muestra disparidades en las emisiones contaminantes energéticas entre las naciones, que las hacen muy complejas, por ejemplo: Un norteamericano emite anualmente más del doble que un chino. Un alemán emite 5 veces más que un habitante de la India. Un inglés 10 veces más que un congolés. Un español el triple que un marroquí y un argentino más del doble que un uruguayo. Estamos emitiendo 4,4 toneladas de CO<sub>2</sub> de origen energético por habitante del planeta, pero los habitantes de países industrializados emiten casi el triple por habitante que los de países en desarrollo (9 vs 3,2 toneladas).

En noviembre de 2021 Naciones Unidas convocara a los líderes mundiales en Glasgow, Escocia, para considerar la actualización del Acuerdo de París de 2015. El problema fue que los compromisos

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

asumidos por los países para reducir las emisiones de carbono no alcanzaron hasta ahora los objetivos establecidos de limitar el aumento a 1,5 °C. Pero no estamos avanzando en ese sentido, ya que según las políticas energéticas vigentes se espera que el mundo supere el límite de 1,5 °C en menos de 20 años, y que alcance 3 °C de calentamiento para fines de siglo.

En 1980 el principal contaminador global era Estados Unidos, con emisiones que entonces representaba más del triple que las chinas. Ahora el mapa de la contaminación global es distinto al del siglo pasado por el cambio en el liderazgo económico, ya que China está emitiendo actualmente el doble que los Estados Unidos. Cuando asumió Trump (2016) decidió el retiro del Acuerdo de París (2015). Joe Biden, actual presidente, declaró que el cambio climático es el "problema número uno que enfrenta la humanidad" y se comprometió a liderar una transición nacional de los combustibles fósiles a la energía renovable.

La crisis sanitaria de la COVID19 generó la crisis productiva más grande desde la Segunda Guerra Mundial, abatiendo las emisiones mundiales de CO<sub>2</sub> alrededor del 6 por ciento, pero esta caída tocó piso a mediados del 2020 y ya hacia fines del 2020 se registra un repunte global de la producción de bienes que impulsa el aumento en las emisiones contaminantes, ya que según la Agencia Internacional de Energía en diciembre del 2020 las emisiones fueron mayores a las del año 2019. El nivel de emisiones mundiales del año pasado fue inferior al del año 2019, pero las proyecciones indican que repuntarán este año, esto ocurrirá salvo que comiencen a implementarse nuevas políticas energéticas de carácter global. Se estima que este año repuntará globalmente el PBI, el consumo de energía y por ende también las emisiones contaminantes, como ya está ocurriendo en China, el principal contaminador mundial. Un ejemplo es el consumo mundial de

petróleo, que el año pasado se redujo un 9 por ciento, pero ya comenzó a repuntar y hacia el 2026 será un 14 por ciento mayor al del año pasado, aportando más emisiones. Estas proyecciones, basadas en las decisiones energéticas que se están implementando son totalmente incompatibles con el hecho que a lo largo de la próxima década, será necesario recortar las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero de una manera drástica para alcanzar la meta del Acuerdo de París de 2015 que apunta a contener el calentamiento atmosférico en 1,5-2°C.

La tarificación del carbono está cobrando impulso en el mundo entero. En los últimos tiempos, China, Corea y Alemania han puesto en marcha mecanismos de comercio de derechos de emisión, en tanto que Canadá incrementará el precio del carbono a USD 135 para 2030. La oposición a la tarificación en Estados Unidos sigue siendo firme —nueve proyectos de ley sobre el carbono han quedado estancados en el Congreso desde 2018— pero hay estrategias para promover el apoyo.

Estados Unidos, que es el segundo contaminador mundial, está cambiando drásticamente su política ambiental, su nuevo plan climático lo compromete a alcanzar la neutralidad del carbono para 2050, con una meta de emisiones en 2030 que se anunciará en el futuro próximo. El plan contempla normas sobre emisiones energéticas más estrictas, subsidios a las tecnologías limpias y un ampliado financiamiento público a lo largo de 10 años para infraestructura energética limpia y nuevas tecnologías como el hidrógeno verde. Como señala Ian Parry (FMI) “El plan de Estados Unidos busca promover una mitigación más ambiciosa entre los grandes países emisores. La cooperación internacional puede ayudar disipando las inquietudes en torno a los efectos en la competitividad y la posibilidad de que los países renieguen de sus compromisos sobre mitigación. Un mecanismo prometedor para com-



### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

plementar los compromisos de los países en el marco del Acuerdo de París sería un mínimo internacional acordado entre los grandes países emisores y aplicado al precio de las emisiones de carbono.”

El Presidente Biden ha anunciado la convocatoria el 22 de abril de una cumbre internacional de líderes en la que Estados Unidos expondrá el cambio de rumbo de su gobierno en materia de políticas medioambientales cuando dispuso la vuelta de Estados Unidos a los Acuerdos de París y tiene previsto nuevas medidas para “atajar la crisis climática”, tanto dentro como fuera de sus fronteras. Biden se ha fijado la cuestión medioambiental como un “elemento esencial de la política exterior y de la seguridad nacional” e incluso plantea “un significativo incremento de la ambición global” en la reducción de emisiones de gases contaminantes, con el objetivo de alejar un horizonte “peligroso” y “potencialmente catastrófico” para el planeta.

Estados Unidos marca ahora el año 2050 como horizonte para lograr la neutralidad de carbono por eso su gobierno prevé replantearse la política energética, para avanzar hacia energías más limpias –mencionando incluso las instalaciones eólicas en el mar–, y avanzar hacia una economía que, en términos generales, sea más sostenible. Entre las medidas concretas, se plantea eliminar los subsidios a combustibles fósiles y una pausa en la firma de nuevos contratos de explotación de yacimientos de petróleo y gas en terrenos federales, con el objetivo de ganar tiempo mientras se hace una “revisión rigurosa” de los actuales programas.

Un problema global requiere para su solución un acuerdo global entre todas las naciones, en el mundo hay casi 200 naciones que participan anualmente de las reuniones convocadas por Naciones Unidas para encarar el cambio climático. Los progresos desde que comenzaron estas reuniones en 1995 han sido mínimos, ya que no ha sido posible

coordinar una actitud eficaz por parte de quienes lideran mundialmente las contaminaciones, recordando que apenas seis participantes en estas reuniones representan nada menos que 2/3 de las emisiones (China, USA, UE, India, Rusia y Japón), sin ellos no hay solución.

Pero atención, esto no significa que nosotros no debamos también asumir la responsabilidad de definir y ejecutar nuevas políticas que ayuden eficazmente a cuidar la “Casa Común”.



## Datos para una vida mejor

Por **Nora C. Luzi** (UNLP-PNUD)

Las tecnologías digitales (TD) afectan gran parte de la vida humana. Si bien emergieron luego de la Segunda Guerra Mundial, el proceso se aceleró sensiblemente con la aparición de internet en los años 90, junto a los teléfonos celulares y otras tecnologías. La velocidad en los avances incluye la capacidad y rapidez del procesamiento de datos y la convergencia de distintas tecnologías mientras los costos continúan decreciendo (World Development Report 2021).

Hoy en día, no caben dudas que los datos digitales son una fuente de alto valor económico y las plataformas digitales son actores económicos influyentes. La automatización robótica con mejores sensores y softwares están transformando los procesos de producción y la tecnología digital se ha extendido a casi todos mercados, incluidas líneas de servicios financieros digitales para personas en situación de vulnerabilidad económica.

Datos médicos y genéticos, datos financieros, datos del tiempo, de georeferenciación son utilizados en nuevos descubrimientos científicos, en intervenciones de política pública como así también por las empresas para diferenciar los servicios y productos que venden. El uso de inteligencia artificial está cada vez más extendido. Más aun, la disminución de costos en las tecnologías tendrá efectos en la competitividad y la producción, especialmente en aquellas empresas que, en la cadena de valor global, no puedan mantenerse tecnológicamente competitivas.

La importancia de los datos y su uso está cambiando la naturaleza de la competencia, situación que obliga a los estados nacionales a adecuar los marcos legales de defensa de la competencia y protección de los consumidores. Asimismo, el uso de datos y la diseminación de información en las redes impactan en el ejercicio de los derechos humanos, políticos y civiles.

Las TD constituyen una herramienta útil para el logro de la Agenda de Desarrollo Sostenible: contribuyen, por ejemplo, a enfrentar los desafíos en materia de sostenibilidad ambiental, a prevenir y combatir las enfermedades, la inseguridad y el ciber-crimen y son claves para ampliar el acceso a la educación, fortalecer la democracia, promover el acceso a la información pública y la rendición de cuentas. Sin embargo, su inescrupulosa utilización puede generar impactos negativos. La necesidad de acuerdos internacionales y legislación nacional que regule la utilización de datos y el flujo de información es cada día más evidente.

Ejemplos de ello son los acuerdos internacionales sobre comercio digital que tendrán un impacto en la actividad en internet y en las aplicaciones de celulares, a saber: el Acuerdo Japón - EEUU y el Acuerdo entre la Comisión Europea con Google, Twitter y Facebook para introducir cambios en los términos y condiciones de funcionamiento compatibles con la normativa europea en 2018. Este último fue un hecho sin precedentes y significó un primer paso para la regulación de las plataformas de intermediarios y la protección de sus usuarios.

Asimismo, la necesidad de analizar el comportamiento de las grandes plataformas de internet y su impacto sobre la libertad de expresión y la deliberación pública ha quedado en evidencia en los últimos años. La moderación de contenidos en intermediarios de internet debe ser un objetivo de regulación y/o auto regulación que incluyan la

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

desinformación, las restricciones de las grandes plataformas a la libertad de expresión y la deliberación pública en internet; los impactos económicos sobre la diversidad del periodismo y medios de comunicación y, finalmente a las tensiones sobre la gobernanza democrática de los nuevos espacios públicos de las sociedades modernas.

Es por ello que las Naciones Unidas impulsan la acción colectiva considerando que los avances tecnológicos deben respetar los estándares universales de justicia, equidad, ética y derechos humanos, específicamente: "...los mismos derechos que las personas detentan fuera de la web, deben ser protegidos en la web, incluido el derecho a la privacidad." (Reporte de NNUU por el 75 Aniversario de la Organización).

Es deseable lograr consenso sobre riesgos, oportunidades e impactos de las TD en aspectos centrales del desarrollo humano como lo son la educación, el empleo, los salarios y la distribución del ingreso. Considerando la diversidad legislativa, la fragmentación regulatoria y los distintos principios y guías a nivel global, es imperativa la cooperación internacional para definir estándares en el manejo de los datos. Estos estándares deben abarcar los procesos de recolección de datos, de verificación, de fuente, de mantenimiento, de propiedad, de control y de seguridad, entre otros. Aprovechar las oportunidades que brindan las tecnologías digitales y protegernos de sus peligros es una de las 10 prioridades de NNUU para el año 2021.

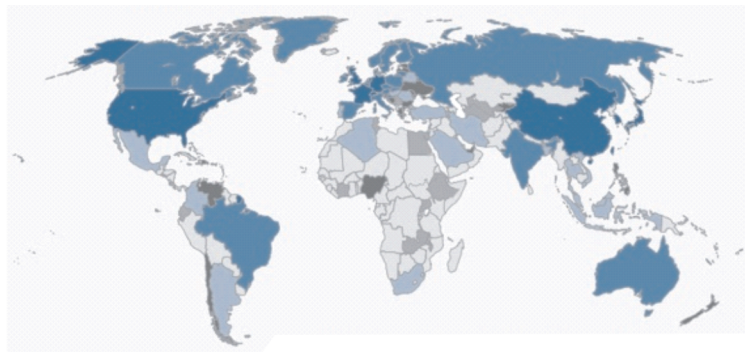
#### **Inclusión digital y desarrollo humano**

La creación y uso de las TD a nivel global y los ritmos de avances son desiguales. Basta observar el siguiente mapa que clasifica los países en: líderes, seguidores en producción de TD, seguidores en uso de TD, últimos países que ingresan como productores, últimos países que

ingresan como usuarios y el resto del mundo, para advertir las desigualdades globales:

**Figure 5.2 Large parts of the world are missing out on technology creation and use.**

Economies actively engaging with advanced digital production technologies.



- Front runners.
- Followers in production.
- Followers in use
- Latecomers in production.
- Latecomers in use.
- laggards.

The boundaries and names shown and the designations use don this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. Final boundary between the Republic of Sudan and the republic of South Sudan has not yet been determined. Docked line represents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jamma and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties.

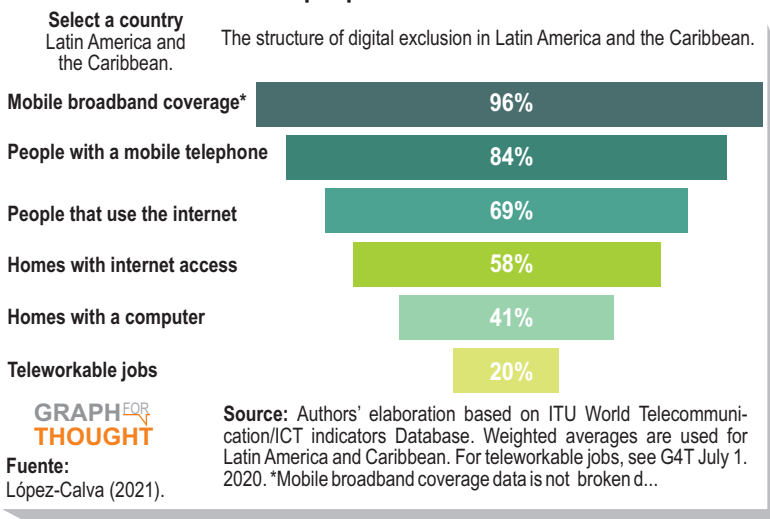
**Fuente:** Naciones Unidas (2020). "Report of the UN Economist Network for the UN 75th Anniversary: Shaping the Trends of Our Time".

Respecto al uso de TD y la inclusión en la región de Latinoamérica y El Caribe (LAC) cade destacar que, a pesar de los importantes avances para expandir la cobertura de banda ancha en la región y la creciente omnipresencia de los teléfonos celulares, el uso de la TD como un elemento de inclusión y bienestar aún permanece fuera del alcance de vastas mayorías de la población, debido al acceso limitado a las herramientas, al conocimiento y a las oportunidades.

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

El siguiente gráfico visualiza los procesos de digitalización en forma de una pirámide invertida, donde millones de personas quedan atrás en cada escalón <sup>1</sup>:

#### Digitalization in Latin America and the Caribbean takes the shape of an inverted pyramid, in which each step leaves millions of more people behind.



Cabe señalar que la desigualdad en materia de inclusión digital persiste no solo en la región de LAC sino al interior de los países. Si bien el acceso a tecnologías básicas y a la propiedad de teléfonos celulares (más del 84% de los hab. de LAC) es importante, ambos elementos son insuficientes para garantizar que una persona pueda trabajar o educarse de manera remota.

- (1) Luis Felipe López Calva. UN Assistant Secretary-General and UNDP Regional Director for Latin America and the Caribbean. Documento accesible en: "You are on Mute": Why internet access is not enough for ensuring inclusive digitalization in Latin America and the Caribbean (undp.org).

Según la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el impacto económico de la pandemia del COVID19 forzó a muchas personas a suspender suscripciones de servicios digitales y, por primera vez en la historia, las suscripciones de celulares cayeron de 103 c/100 habitantes en 2019 a 99 c/100 habitantes en 2020.

De modo que si bien el 84% de personas en LAC son dueños de teléfonos celulares solo el 69% reporta el uso de internet. Desde esta perspectiva el acceso a las TD es muy desigual.

Más aún, en términos de inclusión y desarrollo humano, un factor clave es identificar para que usan internet las personas: lo hacen para comunicarse, para educarse, para trabajar?

Si se toma en cuenta el índice de “resiliencia digital en el hogar” elaborado por la Corporación Andina de Fomento, se advierte que el uso de internet en la región, como herramienta virtual para llevar adelante actividades esenciales, es aún limitado en LAC.

Dicho índice combina 4 indicadores en el cálculo de la “resiliencia digital”: descarga de aplicativos de salud, descarga de aplicativos educativos, densidad de plataformas tecnológicas financieras e intensidad del comercio electrónico. Estos indicadores son un proxy para estimar hasta qué punto la población de un país esta digitalmente preparada para quedarse en sus hogares en tiempos de restricciones ambulatorias.

Si bien la digitalización debe ser universal en el acceso y uso de internet, estas condiciones son insuficientes en términos de desarrollo inclusivo pues es necesaria la transformación de la fuerza laboral, incluyendo entre otros, entrenamientos y educación en materia digital. En LAC la proporción promedio de trabajos que pueden llevarse adelante de manera digital desde los hogares es solo del 20% (López Calva, 2021).

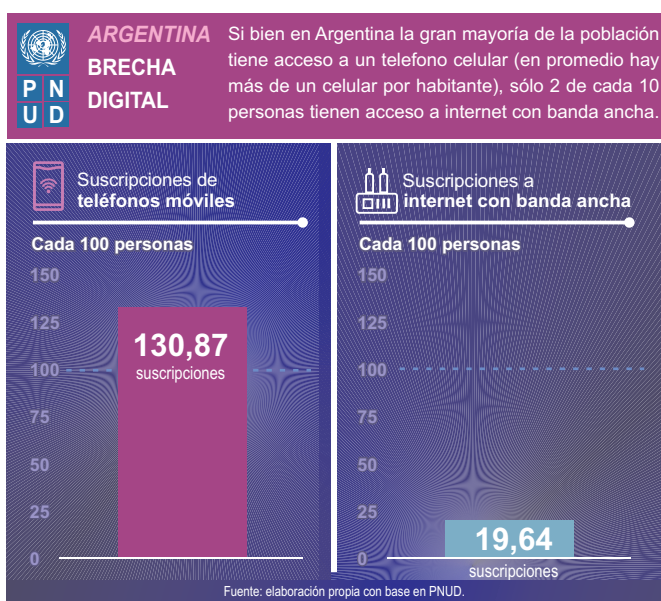


### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

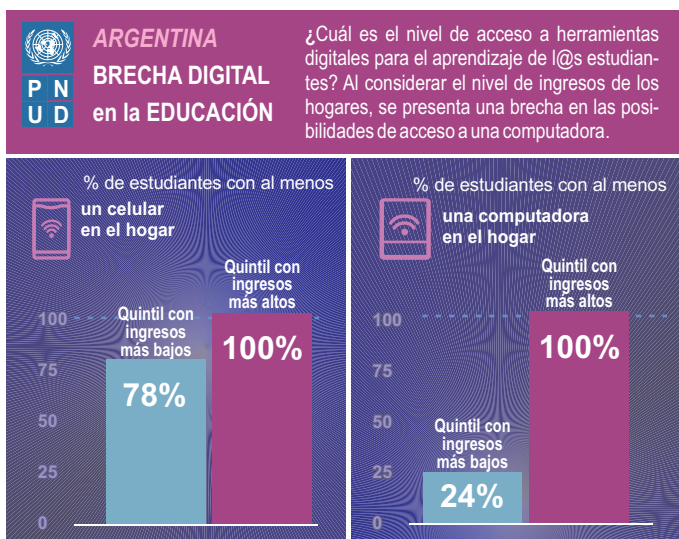
#### Datos de Argentina

Los datos de Argentina presentan desafíos comunes a la región de LAC. Los gráficos siguientes muestran la tarea pendiente en términos de inclusión digital cuyo objetivo último es que las TD sean verdaderas herramientas de bienestar de todas las personas (Inclusión Digital y Desarrollo Humano PNUD 2020).

Así, por ejemplo, la población con acceso a banda ancha no llega al 20%:



El siguiente gráfico vincula ingresos y acceso a celulares y computadoras en el hogar. Advértase que el quintil con ingresos más bajos no llega al 80% de acceso a celulares ni al 25% de acceso a computadores en los hogares mientras que en el quintil de ingresos más altos en ambos supuestos se llega al 100%.



Finalmente, el gráfico siguiente es elocuente en materia de brecha digital y teletrabajo considerando además las variables de ingreso, educación y género:



### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

#### Conclusiones

Las tecnologías digitales son herramientas que contribuyen a la generación de riqueza y pueden aportar a la mejora de la calidad de vida de las personas.

El estado tiene un rol importante para garantizar el ejercicio de derechos -incluido el derecho a la privacidad-, para promover la igualdad de oportunidades en el acceso y disminuir la brecha digital al interior de sus jurisdicciones.

Sin embargo el mayor desafío es lograr una efectiva cooperación internacional en materia digital que garantice un espacio digital global abierto, libre y seguro.

---

*Las opiniones vertidas en este artículo son personales y no representan las del PNUD ni las de los miembros de su Junta Ejecutiva.*





## Las urgentes decisiones energéticas sobre el cambio climático

Por **Alieto Aldo Guadagni**

(Academia Argentina de Ciencias del Ambiente).

La Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático se realiza cada año y se trata de la máxima reunión de los órganos de negociación del régimen internacional de cambio climático.

En 1995 tuvo lugar en Berlín, convocada por Naciones Unidas, la primera reunión denominada COP-1 con el propósito de acordar internacionalmente medidas tendientes a disminuir las emisiones contaminantes de CO<sub>2</sub> y otros gases. En ese año las emisiones de CO<sub>2</sub> llegaban a un nivel que es muy inferior al registrado posteriormente en 2019, año en el cual tuvo lugar en Madrid la COP-25, cuando estas emisiones fueron 55 por ciento mayores a las del año 1995.

Año a año nos venimos acercando, de una manera cada vez más acelerada a los valores críticos que no deben ser sobrepasados por las emisiones contaminantes de carácter global, es decir que afectan a toda la Tierra. Cuando tuvo lugar la COP-1 en 1995 los gases contaminantes CO<sub>2</sub> que rodean la Tierra llegaban, según el Observatorio de Mauna Loa (EEUU) a 360 ppm. Estos gases ya llegan en el mes de mayo de este año a 420 ppm. Según los Paneles Científicos de Naciones Unidas la barrera crítica que no debe ser cruzada es de apenas a 450 ppm.

No hay que confundir flujo anual de emisiones contaminantes, que en el año 2020 disminuyeron debido a la gran recesión productiva mundial, que incidió negativamente en el consumo de energía fósil, con el stock acumulado en la atmósfera de nuestra Tierra que sigue creciendo de una manera sostenida. El CO2 emitido permanecerá en la atmósfera por centenares de años, esto explica por qué es urgente comenzar ya a reducir las emisiones mediante el desarrollo de las energías renovables “limpias”, en el marco de una política energética que sea más eficiente mediante la reducción del consumo energético por unidad de PBI.

Por muchos años Estados Unidos lideró las emisiones mundiales, por esta razón en el año 2007 Kevin Watkins, director de Desarrollo Humano de Naciones Unidas expreso “si los habitantes del mundo en desarrollo hubieran generado emisiones de CO2 por habitante al mismo ritmo que los norteamericanos, necesitaríamos la atmósfera de nueve planetas”. Pero ahora el mundo es distinto ya que año a año se viene afianzando el liderazgo chino en la evolución de las emisiones contaminantes. Es así como en el 2019 estas emisiones en China representaban nada menos que el 27 por ciento de las emisiones totales (es decir CO2 más los otros gases contaminantes y más los efectos negativos de la deforestación).

Los 4 países en desarrollo (China, India, Indonesia y Brasil) que lideran el flujo anual de emisiones totales ya representaban en el año 2019 el 40 por ciento de las emisiones totales. Por su parte los tres industrializados que más contaminan son Estados Unidos, Unión Europea y Japón, pero las emisiones anuales de estos tres son la mitad del caso anterior, es decir apenas 20 por ciento del flujo mundial. Este predominio de las emisiones de las grandes naciones en desarrollo continuara en los próximos años ya que el PBI de estos países viene creciendo más rápido que el de los grandes países industrializados.

El crecimiento de las emisiones chinas desde 1990 ha modificado el mapa mundial de la contaminación, ya que en el año 1990 dichas

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

emisiones representaban apenas la quinta parte de las emisiones de todos los países miembros de la OECD. El crecimiento del PBI chino ha sido tan veloz y significativo que ya China emitía en el 2019 más gases que todos los países de la OECD.

Es importante prestar atención a la evolución de las emisiones contaminantes por habitante, en 1990 las emisiones por habitante en China eran apenas equivalentes a la cuarta parte de las emisiones del conjunto de países de la OECD; pero en el 2020 estas emisiones por habitante en China ya eran ligeramente mayores al conjunto de los países de la OECD con la excepción de los Estados Unidos, ya que en este país las emisiones por habitante eran nada menos que 74 por ciento mayores a las emisiones por habitante en China.

Recordar que por cada habitante en Estados Unidos había en el 2020 nada menos que 4,3 en China, India tiene una población un poco menor a la China por esta razón es importante destacar que en ambos países vive el 36 por ciento de la población mundial, mientras que sus emisiones anuales son 33,6 por ciento del total mundial.

La gran expansión de las energías renovables está siendo un desarrollo positivo desde el punto de vista ambiental. La expansión de la capacidad instalada de estas energías limpias ha sido el año pasado la mayor de las últimas dos décadas, como informa la Agencia Internacional de Energía. El incremento en la capacidad instalada en renovables creció 45 por ciento el año pasado, siendo esto un récord. El sector que más creció fue la energía eólica, ya que el aumento en su capacidad instalada en el 2020 ha sido 90 por ciento mayor al del año 2019. Es un hecho que podemos destacar ya que el consumo mundial de carbón, petróleo y gas retrocedió por la pandemia en el 2020. China lidera la expansión en la capacidad instalada “limpia”, ya que fue responsable por el 80 por ciento en el incremento en capacidad instalada en energía eólica y solar. Debe ser mencionado el hecho que, a pesar de la recesión global del año

2020, se registraron 3 millones de nuevos autos eléctricos, cantidad que es un 41 por ciento mayor a la del año 2020. Por su parte la industria automotriz convencional redujo su producción un 16 por ciento. También es positivo el hecho que los automóviles eléctricos podrían ser más baratos de producir que los vehículos convencionales que funcionan con combustibles fósiles en los próximos años. Si se adoptan regulaciones de emisiones más estrictas para la industria automotriz es probable que los vehículos eléctricos lleguen a liderar esta industria a fines de esta década.

Ya se está también considerando la importante oportunidad que podría significar la utilización del gran potencial energético del hidrogeno, por ejemplo, en actividades como la industria automotriz. En 2019 funcionaban en las rutas 12 mil vehículos que utilizaban hidrógeno, las metas fijadas por algunos gobiernos indican una producción de nada menos que 2,5 millones en el año 2030.

Un paso importante para crear condiciones económicas más favorables a todas las formas de energías limpias, sería la implementación global de una nueva política tributaria que sea eficaz para el control de las emisiones contaminantes fijando tributos a cargo de quienes generan estas emisiones. Hace tiempo que el FMI viene planteando esta propuesta, que además de desalentar la producción de fósiles generaría importantes recursos tributarios que podrían ser aplicados a la promoción de las nuevas formas energéticas sin contaminación.

Cuando se celebre la próxima COP-26 en noviembre de este año en Glasgow (Escocia) habrán pasado nada menos que 26 años desde la COP-1 celebrada en Berlín en 1995, han sido muchos años sin importantes avances globalmente decididos. Ya no nos queda más tiempo sin implementar acuerdos globales que cuiden nuestra “Casa Común”.





## La Política Tarifaria y el Deterioro Ambiental

Por **Marcelo Garriga** (IIE-CEFIP-FCE-UNLP) y

**Thomás García** (FCE-UNLP).

El último boletín de precios y tarifas públicas (julio 2021) publicado por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Universidad Nacional de La Plata (CEFIP) da cuenta de una caída significativa del precio promedio de las tarifas de bienes y servicios públicos en las últimas dos décadas en Argentina. En relación al año 2001, los precios en términos reales disminuyeron a casi la mitad. Muchos son los trabajos que analizan los efectos adversos que esta política de retraso tarifario tiene sobre las inversiones, la asignación de los recursos, la demanda energética y la distribución del ingreso<sup>1</sup>. No obstante, a las puertas de la reunión organizada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre cambio climático a realizarse en Glasgow, Escocia, esta nota tiene por objeto enfatizar los efectos adversos que el deterioro de las tarifas de servicios públicos<sup>2</sup> tiene sobre el cuidado del medio ambiente, siendo que la principal causa del efecto invernadero es el consumo de combustibles fósiles.

---

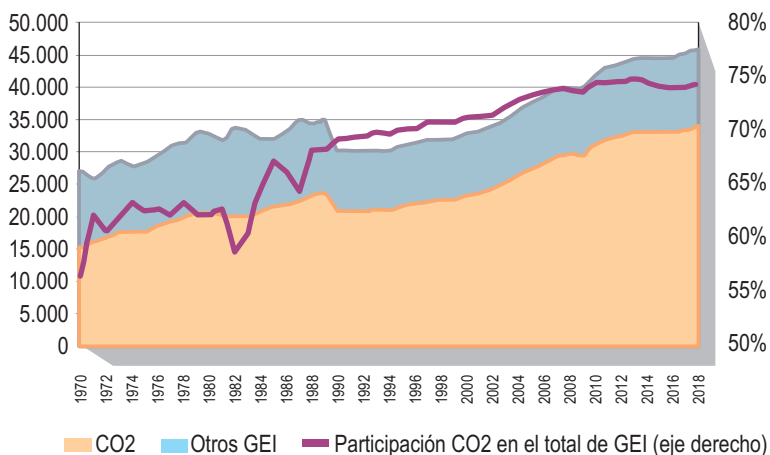
(1) Cont W, Navajas F, Pizzi F, Porto A (2021), Puig J, Salinardi L (2015), Castro L, Gadano N, Szenkman P, Lotitto E, Barafani M, Orozco V (2016), Navajas F, Panadeiros M, Natale O, (2012), BID (2022), Grupo Banco Mundial (2020).

(2) Cabe aclarar que el índice incluye la evolución de precios y tarifas de bienes y servicios del sector de energía, transporte, comunicaciones y agua potable.

## Combustibles fósiles y cambio climático

El Dióxido de Carbono (CO<sub>2</sub>) que se genera de la quema de combustibles fósiles (carbón, petróleo, gas natural) y la destrucción de bosques, junto a las emisiones del resto de Gases de Efecto Invernadero (GEI) por la actividad humana, han hecho aumentar la concentración de gases en la atmósfera, incrementando la temperatura terrestre. Aunque estos tres factores contribuyan al cambio climático, no lo hacen en igual proporción. Son las emisiones de CO<sub>2</sub> las principales responsables. Según Greenpeace, dos terceras partes de las emisiones totales de GEI son debidas al CO<sub>2</sub> emitido por la quema de combustibles fósiles y en procesos industriales. Esto es consistente con datos aportados por el Banco Mundial: para el año 2018 las emisiones CO<sub>2</sub> producto de la quema de combustibles y procesos industriales tuvieron una participación del 74,2% en el total de emisiones de GEI.

**Emisiones de CO<sub>2</sub> y otros GEI (en millones de toneladas).**



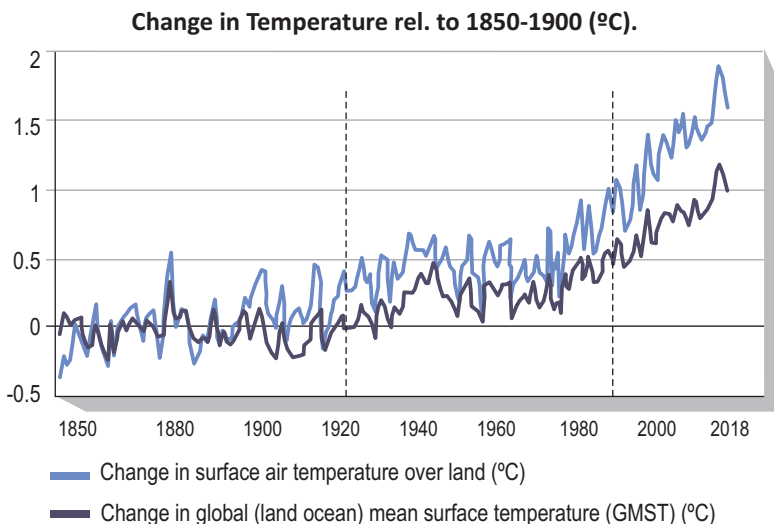
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

La evolución de emisiones de dióxido de carbono producto de la quema de combustibles fósiles y de los procesos industriales desde 1970 al 2018 muestra una tendencia alcista, acentuándose a partir del año 1990. En este período de tiempo las emisiones aumentaron un 123%. En este sentido Alieto Guadagni pone de relieve la fuerte vinculación entre el calentamiento global y el cambio climático con el consumo de combustibles fósiles: "Se ha calentado la tierra al quemar carbón, petróleo y gas para obtener energía".

En esta línea, el Grupo Intergubernamental de Expertos Climáticos (IPCC-Naciones Unidas) sostiene que el calentamiento global ha aumentado 1,0°C con respecto a niveles preindustriales, y que es probable que llegue a 1,5°C entre los años 2030 y 2052. A este ritmo de crecimiento, se avecinan nuevos cambios como aumentos del nivel del mar, precipitaciones intensas, episodios de calor extremo, entre otros. Asimismo, el mismo Grupo advierte que el calentamiento global se detendría si se alcanzaran y mantuvieran emisiones globales netas de CO<sub>2</sub> iguales a cero, y que, por consiguiente, la temperatura máxima que se alcanzaría estaría determinada por las emisiones globales netas de CO<sub>2</sub> acumuladas hasta el momento.

En el siguiente gráfico se presenta la evolución para los años 1850-2018 de los cambios de temperatura del aire en la superficie terrestre (línea clara) y de la temperatura global de la tierra y océanos (línea oscura), según datos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.



**Fuente:** IPCC, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.

En Argentina, según el “Tercer Informe Bienal de Actualización de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”<sup>3</sup>, las emisiones de GEI para el año 2016 (último informe publicado) alcanzaron los 364,4 millones de toneladas, su participación sectorial se presenta representada en el gráfico de la página siguiente.

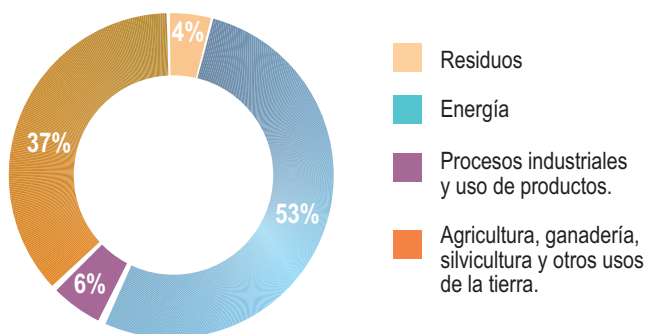
Del total de emisiones generadas, el 53% es provocado por la quema de combustibles fósiles para la generación de energía. Esto revela el papel preponderante que tiene en el país la utilización de este insumo no renovable, a pesar de los efectos adversos que tiene sobre el medio ambiente. En este sentido, eventuales políticas que conduzcan al dete-

(3) Último informe publicado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

rioro de los precios y tarifas públicas producto del proceso inflacionario, dan como resultado un uso más intensivo de los combustibles y, por lo tanto, contribuyen al deterioro ambiental.

#### Argentina. Emisiones de Gases de Efecto Invernadero por sector. Año 2016



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de "Tercer Informe Bienal de Actualización de la República Argentina a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático".

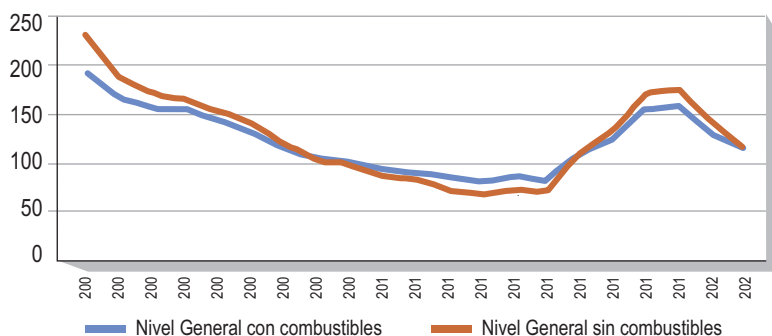
#### El gran deterioro tarifario

Las emisiones de Gases de Efecto Invernadero son sin dudas una externalidad negativa mundial. Los efectos perjudiciales que traen aparejados, y que tienen que ver con las consecuencias del cambio climático, se extienden a todo el planeta, sin que se trasmitan por el sistema de precios. Los instrumentos tradicionales de política propuestos por la teoría económica de las finanzas públicas para eliminar las externalidades, o al menos suavizar sus efectos, son soluciones privadas (asignando derechos de propiedad, sanciones sociales) y públicas (multas, regulaciones, impuestos). En lo que respecta a la reducción de GEI los instrumentos más utilizados son la

aplicación de impuestos ambientales<sup>4</sup> y la creación de un mercado de bonos de contaminación<sup>5</sup>. La idea detrás de estos instrumentos es desincentivar el consumo de combustibles fósiles a partir del aumento de precios.

En contraposición a lo señalado, en Argentina, existe un significativo retraso tarifario frente a la evolución de la inflación. Esto se evidencia en la disminución del índice general de precios y tarifas con y sin combustibles<sup>6</sup> desde el año 2001 al primer semestre del 2021, con variaciones del -42,1% y -52,3%, respectivamente. La tendencia a la baja se exhibe para todo el período, a excepción del tramo 2016-2019.

### Índice General anual de precios y tarifas con y sin combustibles. 2008 = 100.



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de "Precios de Empresas Públicas y Privatizadas Reguladas". Cont, Navajas y Porto (2020). Información hasta Junio 2021.

- (4) En el año 1920, Arthur Pigou propuso corregir esta distorsión a través de impuestos que permitan igualar el costo marginal privado (más el impuesto) con el costo marginal social (que incluye los costos ambientales), lo que llevaría a producir la cantidad socialmente óptima.
- (5) Medida tenida en cuenta en el Protocolo de Kyoto, artículo 17°.
- (6) Cont W. Navajas F. Pizzi F y Porto A. (2020). El índice ilustra la evolución de precios y tarifas de bienes y servicios del sector de Energía, Transporte, Comunicaciones y Agua Potable. Dicho índice se encuentra deflactado por el Índice de Precios al Consumidor.

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

El atraso tarifario no solo estimula la demanda, propiciando la quema de combustibles fósiles, sino que también es un impedimento a la hora de adoptar energías renovables o hábitos que conduzcan a la reducción de GEI. El BID alerta sobre este aspecto: “El sistema de precios puede ser un obstáculo para adoptar soluciones que permitan la transición a cero emisiones netas por el sector privado. En particular, los precios bajos de la energía fósil pueden ser un obstáculo significativo para que los hogares y las empresas adopten los vehículos eléctricos, la energía renovable y las medidas de eficiencia energética”.

Los subsidios juegan un papel preponderante en la disminución de los precios finales de los servicios públicos, pues permite a las empresas operar con beneficios operativos negativos sin la necesidad de tener que aumentar las tarifas. En nuestro país las transferencias de carácter económico a empresas públicas, fondos fiduciarios y sector privado, según proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio 2021, se estiman en un 3,1% del PBI, un 26% superior al estimado para el año 2020. El FMI también advierte sobre las ventajas medioambientales de terminar con este tipo de subsidios: “La eliminación o reforma de los subsidios energéticos proveería un incentivo a los agentes económicos para avanzar en la descarbonización”. Por su parte, el Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, ha señalado al respecto que “(es necesario) poner fin a la asignación del dinero de los contribuyentes para subsidios inverosímiles a los combustibles fósiles” (Grupo Banco Mundial, 2021). En el trabajo de Navajas, Panadeiros y Natale (2012) se evalúan los efectos de una reforma impositiva en el sector energético de Argentina, Bolivia y Uruguay. Estiman el cambio en la recaudación producto de la reforma en el sector energético, al mismo tiempo que evalúan las ganancias de bienestar por la reducción en la contaminación y las pérdidas de los consumidores por el aumento de precios (reconociendo la relevancia de los precios energéticos sobre el conjunto

de la economía). En el caso Argentino, los autores señalan la existencia de subsidios al gas, electricidad, gas oil y gas natural comprimido que actúan como un impuesto negativo que dista mucho de lo que sugeriría una mirada normativa de la cuestión ambiental. Evalúan las ganancias y pérdidas de un rebalanceo que incluiría la eliminación de los subsidios (siempre teniendo en cuenta las consideraciones distributivas implícitas en una reforma de este tipo). Los autores llegan a la conclusión de que las reformas propuestas tendrían un gran beneficio ambiental, de más de tres mil millones de dólares.

### **Consideraciones finales**

La reducción de emisiones de GEI, en especial los vinculados a la quema de combustibles fósiles, es una cuestión relevante de la agenda internacional, pues los GEI generan efectos no deseados en el conjunto de la sociedad relacionados al calentamiento global.

El atraso tarifario observado en Argentina en las últimas décadas no es una política que contribuya a la reducción del deterioro del medio ambiente, pues incentiva el consumo excesivo de combustibles fósiles y no genera estímulos para realizar inversiones en energía renovable o adoptar hábitos que no requieran de la quema de combustibles fósiles. Esto va en contra de la tendencia mundial y de las sugerencias de los acuerdos internacionales sobre el calentamiento global. Revisar el esquema de precios y tarifas de los insumos energéticos es también una “política ambiental” que requiere urgente tratamiento, considerando, por supuesto, los posibles efectos no deseados sobre los sectores de menores ingresos.



### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

#### Referencias

- Boletín N°6 de Precios y Tarifas. (2021) CEFIP-FCE-UNLP.
- Castro L., Gadano N., Szenkman P., Lotitto E., Barafani M. y Orozco V. (2016): “Corriendo los desequilibrios en el sector energético: impacto de una convergencia tarifaria gradual con tarifa social”. CIPPEC.
- “Calentamiento Global de 1,5°C”. (2019). Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático.
- Cont W., Navajas F., Pizzi F. y Porto A. (2021): “Precios y tarifas y política económica Argentina: 1945-2019”. CEFIP-FCE-UNLP.
- Delgado R., Eguino H. y López A. (2021): “Política fiscal y cambio climático. Experiencias recientes de los ministerios de finanzas de América Latina y el Caribe”. BID
- Navajas F., Panadeiros M. y Natale O. (2012): “Workable environmentally related energy taxes”. Inter-American Development Bank.
- “¿Por qué hay que cambiar la energía para salvar el clima?” (2019). Greenpeace.
- Puig J. y Salinardi L. (2015): “Argentina y los subsidios a los servicios públicos: un estudio de incidencia distributiva”. Documento de Trabajo CEDLAS N°183.
- “Situación y tendencias de la fijación del precio al carbono 2020 (2020)”. Grupo Banco Mundial.
- “Tercer Informe Bienal de Actualización de Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático” (2019). Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. República Argentina.
- Transferencias de carácter económico. Aspectos relevantes contenidos en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2021” (2021). Asociación

Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.  
Guadagni A.: “Una nueva visión global de la energía frente al cambio climático” (2021). Blog de Economía del Sector Público. Universidad Nacional de La Plata.

---



## Nuestro futuro se decide en Glasgow

Por **Alieto Aldo Guadagni**

(Academia Argentina de Ciencias del Ambiente).

Desde 1995 (COP-1) , o sea desde hace ya 26 años las Naciones Unidas han venido convocando a casi todas las naciones a las reuniones dedicadas exclusivamente a la amenaza del cambio climático, pero los resultados efectivos han sido mínimos. La reunión de este año, denominada COP 26, se realizará en Glasgow (Escocia) en el mes de octubre. El tema a ser encarado este año es definir los compromisos y acciones requeridas para respetar la meta de no cruzar la barrera de un aumento de la temperatura global mayor a 1,5º C. John Kerry, representante de los Estados Unidos en esta COP 26 ha expresado que “esta es ya la última oportunidad de acordar un firme abatimiento de las emisiones globalmente contaminantes”.

Es evidente que los costos y riesgos asociados con el calentamiento global han sido subestimados por las naciones desde hace mucho tiempo. La Organización Meteorológica Mundial (OMM) ahora nos alerta que la enfermedad por el coronavirus no retrasó el avance implacable del cambio climático, destacando que aún no hay indicios de un crecimiento más ecológico ya que las emisiones de dióxido de carbono están aumentando de nuevo rápidamente luego de una disminución pasajera debida a la desaceleración de la economía y no se acercan en absoluto a las metas requeridas de reducción.

Las concentraciones de gases de efecto invernadero acumulados en la atmósfera crecen día a día y así condenan al planeta a un peligro

calentamiento futuro, según se desprende del nuevo informe *Unidos en la Ciencia 2021*, elaborado por diversos organismos de las Naciones Unidas.

La temperatura media mundial durante los últimos cinco años fue una de las más altas jamás registrada. De acuerdo con la OMM, es cada vez más probable que las temperaturas superen temporalmente el crítico umbral de 1,5°C por encima de los niveles preindustriales en los próximos cinco años. El aumento de las temperaturas a nivel mundial provoca fenómenos meteorológicos extremos devastadores en todo el planeta, cuyos efectos en las economías y las sociedades son cada vez más graves. Se han perdido miles de millones de horas de trabajo solo a causa del calor. Según se previene en este informe, aun con la adopción de medidas más ambiciosas encaminadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, el nivel del mar seguirá aumentando y constituirá una amenaza para las islas de baja altitud y las poblaciones costeras de todo el mundo.

La temperatura media global en superficie correspondiente al período 2017-2021 (basada en los datos recopilados por la OMM hasta julio) se encuentra entre las más cálidas jamás registradas y, según se estima, equivale a entre 1,06°C y 1,26°C por encima de los niveles preindustriales (1850-1900). En 2021 se observaron fenómenos meteorológicos y climáticos extremos de efectos devastadores; el calor extremo excepcional en América del Norte y las crecidas en Europa Occidental fueron señales inequívocas del cambio climático causado por las actividades humanas.

Según la OMM en los últimos 50 años se ha producido, en promedio, un desastre diario provocado por peligros meteorológicos, climáticos o hidrológicos que se ha cobrado la vida de 115 millones de personas y ha ocasionado pérdidas diarias por valor de 202 millones de dólares. En ese período de 50 años, el número de desastres se ha quintuplicado, impulsado por el cambio climático y el aumento de los fenómenos

### CAPÍTULO III. POLÍTICAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES

meteorológicos extremos. Las pérdidas económicas se multiplicaron por siete desde la década de 1970 hasta la de 2010. Las pérdidas declaradas entre 2010 y 2019 (383 millones de dólares diarios de promedio) fueron siete veces superiores a las registradas entre 1970 y 1979 (49 millones de dólares). La causa más frecuente de los daños fueron las tormentas, que provocaron las pérdidas económicas más cuantiosas en todo el mundo.

"La cantidad de fenómenos meteorológicos, climáticos e hidrológicos extremos está aumentando, y esos episodios serán más frecuentes y graves en muchas partes del mundo como consecuencia del cambio climático", afirma el Secretario General de la OMM, Petteri Taalas. Esto significa más olas de calor, sequías e incendios forestales como los observados recientemente en Europa y América del Norte. El número de días de calor extremo por año, cuando las temperaturas alcanzan los 50º C, se han duplicado desde 1980, cuatro décadas pasadas. Entre 1980 y 2009, las temperaturas superaron los 50º C unos 14 días al año en promedio, cifra que aumentó a 26 días entre 2010 y 2019.

Abatir el consumo de carbón, petróleo y gas, es indispensable para comenzar ya sin demoras a reducir los gases contaminantes en nuestra atmósfera. Los tributos a estos fósiles contaminantes son incentivos indispensables, capaces de reorientar las inversiones energéticas hacia las tecnologías "limpias", proceso indispensable para una rápida reducción en las emisiones. Existen numerosas iniciativas que procuran orientar estos nuevos y potencialmente importantes recursos fiscales no solo hacia estas nuevas tecnologías, sino también con un sentido socialmente inclusivo apuntando a la reducción de la pobreza y la indigencia en muchas naciones.

En la actualidad, según el FMI, existen ya más de 60 programas fiscales de alcance regional, nacional y subnacional, que apuntan a la reducción de las emisiones. En los últimos meses esto está ocurriendo en China y Alemania, mientras la Unión Europea acaba de aumentar a 50 euros el

precio de la emisión de 1 tonelada de CO<sub>2</sub>. Por su parte Canadá anuncio que este precio subirá a 170 \$CAN la tonelada hacia el 2030. Pero todo esto es aun globalmente insuficiente, ya que estos tributos apenas cubren la quinta parte del total de las emisiones mundiales y en promedio llegan a apenas 3 dólares la tn. Están muy lejos del objetivo de 75 dólares la ton, requeridos para abatir las emisiones y no cruzar la crítica barrera de 2º C.

Un impuesto de alcance global como este debe ser coordinado internacionalmente, a fin de evitar la competencia “desleal” de quienes no lo implementen, con este propósito el FMI sugiere un precio mínimo de 75 dólares la tonelada en las economías avanzadas, 50 dólares para naciones emergentes (como China) y 25 dólares para países de bajos ingresos por habitante (como India). Para que este acuerdo internacional sea relevante debe contar por lo menos con la aprobación de Canadá, China, UE, India, Reino Unido, y Estados Unidos.

Si no se concreta un acuerdo globalmente efectivo en esta reunión en Glasgow (Escocia) en octubre, que apunte a una implementación internacional de esta iniciativa fiscal, es probable que, como destaca Ian Parry, la Unión Europea implemente -como ya anunció- ajustes impositivos a sus importaciones desde países sin este tipo de tributo. Este escenario no es alentador para el comercio internacional.

El tiempo se está agotando, por esta razón para que esta Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático sea un punto de inflexión, “todos los países deben comprometerse a alcanzar las cero emisiones netas, a más tardar, en 2050, con el respaldo de estrategias concretas a largo plazo y mejores contribuciones determinadas a nivel nacional en virtud de las cuales se reduzcan, de manera colectiva y a más tardar en 2030, las emisiones mundiales en un 45% respecto de los niveles de 2010”, como afirmó Guterres Secretario General de las Naciones Unidas.



## CAPÍTULO IV.

---

# FEDERALISMO FISCAL







## Tratamiento de la CABA en la coparticipación federal. Perspectiva histórica y situación actual

Por **Alberto Porto** (FCE-UNLP).

La participación de la CABA (Capital Federal hasta la Constitución Nacional de 1994) en la coparticipación federal de impuestos (CFI) ha experimentado importantes modificaciones tanto en la legislación aplicable como en los resultados cuantitativos. Esta nota presenta la perspectiva histórica y la situación actual con el objetivo de elevar el nivel en el debate.

*Legislación aplicable:* la CFI nace en 1935 con tres leyes sobre Impuestos Internos Unificados, Ventas y Réditos. La CABA no participaba en la recaudación de Internos y lo hacía en pie de igualdad con las provincias en los otros dos impuestos. El 17,5% del total recaudado por estos dos impuestos correspondía a estas jurisdicciones y se distribuía en la forma siguiente: 30% por población, 30% según sus gastos, 30% según sus recursos propios y 10% según la recaudación en cada provincia de esos impuestos. La CABA no participaba en este 10%.

A partir de 1947 se modifica la distribución de Ventas y Réditos. A las jurisdicciones les corresponde ahora el 21% del total recaudado y entre ellas se distribuye el 19% según los indicadores anteriores y el 2% según la inversa de la población de modo de favorecer a las provincias menos pobladas. La CABA sigue sin participar en Internos ni en el impuesto sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes creado en 1951.

En 1959 se produce un cambio legislativo de importancia. En primer

lugar aumenta el porcentaje de las jurisdicciones subnacionales en forma escalonada hasta llegar al 42% en 1963. En segundo lugar se fija por un lado el porcentaje correspondiente a las provincias (36%) y por separado el de la CABA (6%). Para la distribución entre las provincias se utilizan población, gastos, recursos propios y partes iguales, eliminándose lo recaudado en cada provincia y el inverso a la población. Un punto a notar sobre el aumento del porcentaje correspondiente a los gobiernos subnacionales es que se había completado la transformación de los territorios nacionales en provincias cuyos gastos estaban a cargo del presupuesto nacional hasta ese momento. En 1963 las provincias aumentan su participación del 36% al 41%. En 1967 y 1968 se disminuye el porcentaje de las provincias (al 35,46%) y el de la CABA al 5,32% y 2,66%, respectivamente.

La Ley 20.221/73 introduce otro cambio legislativo ya que unifica la recaudación de todos los impuestos y asigna el 48,5% para las provincias, 3% para el Fondo de Desarrollo Regional y 48,5% para la Nación; la Nación debe asignar 1,8 a la CABA y 0,2 a Tierra del Fuego de modo que su participación neta es 46,5%.

En 1988 se produce otra modificación ya que la ley 23.548 establece que la Nación deberá entregarle de su parte (42,34% del total recaudado) una participación compatible con los niveles históricos definida, en forma confusa, al expresar que no podrá ser inferior a la suma transferida en 1987.

En 2003 se vuelve al sistema de la ley 20.221 de establecer la participación de la CABA en un porcentaje (ahora disminuido al 1,4%) que debe asignarle la Nación de su parte. En 2016 ese porcentaje se aumenta al 3,75%, en 2018 se reduce al 3,5%, en 2020 al 2,32 y en el tratamiento actual en el Congreso se vuelve a reducir al 1,4%.

*Cuantificación de la participación de la CABA. Evolución histórica:* Los distintos métodos de determinar la participación de la CABA no per-

## CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

miten comparar en forma directa los porcentajes de coparticipación ya que en algunos casos no coparticipó en todos los impuestos, en algunos otros participaba como una provincia más, en otro tuvo una asignación directa sobre la masa coparticipable y desde 1973 su parte se deduce de la Nacional.

Para una comparación homogénea se considera el monto total recibido por las provincias por todos los impuestos y se suma el monto correspondiente a la CABA. Sobre ese total se calcula en porcentaje de participación. El resultado se muestra en la primera columna de la tabla; en la segunda columna se detalla en porcentaje de población de la CABA. En la tercera se calcula la coparticipación por habitante relativa al promedio de provincias que debe interpretarse en la forma siguiente: por ejemplo, en 1935, si el habitante promedio de las jurisdicciones recibía 100 pesos, el de la CABA recibía 24, o sea, un 76% menos; una interpretación similar para el resto de los años.

### Participación de CABA en la coparticipación de fondos coparticipables.

Año	% de participación de CABA en el total de prov. y CABA	% de población	Coparticipación por habitante Promedio=100
1935	5	20,8	24
1947	8,8	20,5	43
1958	11,1	15,4	72
1960	12,4	14,8	84
1972	4,7	12,7	37
2004	5,8	7,4	78
2016	6,1	7,0	87
2018	5,8	7,0	83
2020	3,9	6,9	57
Proyecto 2020 (Congreso)	2,4	6,8	35

La participación de la CABA ha sido muy fluctuante dependiendo del método de asignación de su participación, de la compensación por transferencia de servicios desde el gobierno nacional y de pujas políticas a las que ha estado sometida la CFI en la etapa de federalismo coercitivo que se vive desde hace medio siglo y que, en el caso de la CABA, alcanza un punto culminante en los últimos años.

La máxima participación se alcanza en 1960 con el 12,4% del total correspondiente a todos los gobiernos subnacionales; con el 14,8% de la población total la coparticipación por habitante era un 16% inferior al promedio. En esos tiempos la CABA recibía un importante subsidio debido a que gran parte de los servicios locales se financiaban con el presupuesto nacional. Este subsidio comienza a disminuir por la transferencia de servicios a mediados de los años sesenta, a comienzos de los ochenta y los noventa y la más reciente de transferencia de la policía local y servicios de justicia. Pese a que el subsidio va desapareciendo la participación en la CFI disminuye y en 1972 alcanza el mínimo con 4,7% con una coparticipación por habitante inferior al promedio en 63%. En 2004 alcanza el 5,8% con un per cápita inferior al promedio en 22%. En 2018, completada la última etapa de transferencia de servicios la CABA participa con el 5,8% del total siendo por habitante 17% inferior al promedio. La participación disminuida en 2020 al 3,9% es inferior al mínimo de 1972 pero con un gasto que sufrió los efectos de la transferencia de servicios de 1980, 1992 y el de 2016; por habitante es 43% menor que el promedio. La situación se agrava con el proyecto en el Congreso que disminuye la participación al 2,4%, el menor de toda la serie, con un per cápita 65% inferior al promedio.

La breve descripción es un claro ejemplo de baja calidad de los gobiernos y de las políticas públicas que se adoptan en contextos caracterizados por la coerción, alejados de la discusión fundada.



## Representación dispar de los municipios en la legislatura de la provincia de Buenos Aires

Por **Walter Rosales** (IIE-CEFIP-FCE-UNLP).

La discrepancia entre la porción de bancas legislativas y la participación de la población en unidades geográficas es un fenómeno conocido en la literatura como “malapportionment”. En esta nota se analiza este fenómeno para el caso de la provincia de Buenos Aires.

### Breve revisión de la literatura acerca del Malapportionment

El fenómeno del malapportionment es estudiado por las ciencias políticas y también por la Economía en el campo del federalismo fiscal. Puede ser preocupante al romper con el principio político básico donde “un individuo vale un voto”. A partir de esto, se distinguen algunas consecuencias político-institucionales:

- condicionamiento del funcionamiento democrático,
- alteración en la relación entre el poder ejecutivo y legislativo, y a su vez, dentro del poder legislativo.

Samuels y Snyder (2001) muestran que Argentina está entre los países donde el malapportionment está presente con mayor intensidad. En este trabajo, Argentina ocupaba el puesto 12 de los 20 países con mayor disparidad en la cámara baja, y el puesto 1 en la disparidad de la cámara alta.

Este fenómeno se profundiza en la medida que la población evoluciona

y no se ajusta en consecuencia la distribución de bancas. Streb (2017) analiza el problema de la no actualización del número de bancas en el Congreso Nacional en función de la población censal. La ley que estableció la distribución de bancas (Ley Bignone N°22.847) data de 1983, y desde entonces no se actualizó el número de bancas correspondientes a cada jurisdicción. Tal es así, que a la provincia de Buenos Aires le correspondería 30 bancas más en la Cámara de diputados, que deberían extraerse del resto de las provincias. Estas disparidades se contraponen a los mandatos de la Constitución Nacional.

Beramendi, Rogers y Días Cayeros (2017) muestran que las jurisdicciones sobrerrepresentadas están en mejores condiciones para defender sus intereses y sesgar la asignación de recursos a su favor. Por su parte, Ardanaz y Scartascini (2013) muestran que el malapportionment se asocia con países con alta desigualdad del ingreso.

### **El caso de la legislatura de la provincia de Buenos Aires**

La Constitución de la provincia señala en su art. 58: *“La representación política tiene por base la población y con arreglo a ella se ejercerá el derecho electoral.”*

Y en su art. 61: *“La Legislatura dictará la ley electoral; ésta será uniforme para toda la provincia y se sujetará a las disposiciones precedentes y a las que se expresan a continuación: Cada uno de los partidos en que se divida la provincia, constituirá un distrito electoral; los distritos electorales serán agrupados en secciones electorales. No se formará ninguna sección electoral a la que le corresponda elegir menos de tres senadores y seis diputados. La capital de la provincia formará una sección electoral (...).”*

La ley a la que hace referencia la Constitución provincial es la Ley electoral 5.109 de 1946, que es actualizada por la Ley 6.698 de 1961. La

## CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

siguiente tabla compara la distribución de bancas por cada una de las secciones electorales. Puede observarse variaciones en el total de escaños y en la distribución por sección electoral.

### Distribución de bancas por sección electoral.

Sección	Ley 5.109 (1946)		Ley 6.698 (1961)	
	senadores	diputados	senadores	diputados
Capital	3	6	3	6
Primera	6	11	8	15
Segunda	5	11	5	11
Tercera	7	14	9	18
Cuarta	7	14	7	14
Quinta	5	11	5	11
Sexta	6	11	6	11
Séptima	3	6	3	6
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>84</b>	<b>46</b>	<b>92</b>

Fuente: Elaboración propia en base a las normas citadas.

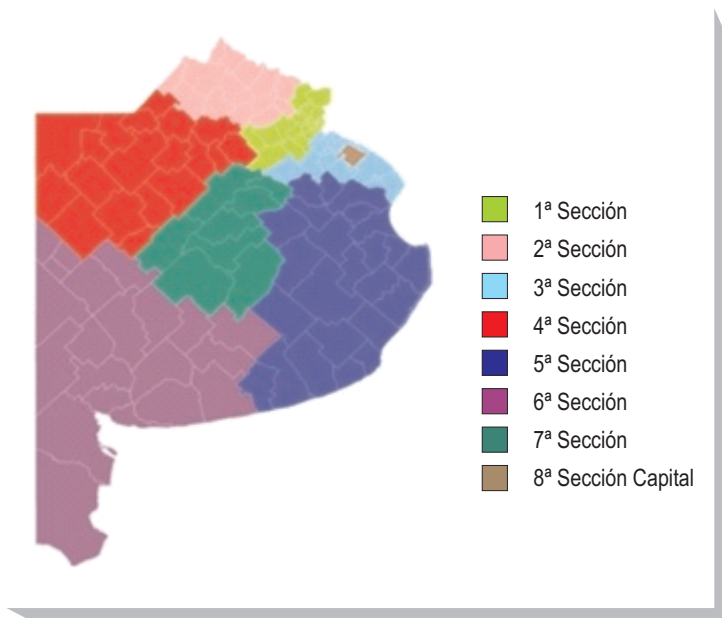
Las secciones electorales contempladas en la ley y los municipios que la integran pueden verse representados en el mapa de la página siguiente. En el anexo se presenta el detalle.

### Ejercicio de actualización de la distribución de bancas

Se plantea un ejercicio de actualización de la distribución de bancas, conforme a la evolución de la población. Se proponen dos escenarios:

**1- Mantener la relación bancas/población implícita en la ley 6.698:** las bancas asignadas a cada sección tienen implícita una relación con la población muy dispar entre secciones (ver más detalles en la tabla

### Secciones electorales de la provincia de Buenos Aires



anexa). A su vez, como la población ha crecido de manera heterogénea entre secciones, el ajuste consiste en calcular las bancas a partir de la relación bancas/población implícita en la norma. Cabe señalar que, si bien la población a tener en cuenta como punto de partida debería ser la del censo de 1960, se toma la población del censo '91 por la disponibilidad de los datos y se realiza el ajuste de bancas para la población 2021. Los resultados, que se presentan a continuación, muestran cambios relevantes a favor de la sección tercera principalmente, en detrimento de la sexta.



## CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

### Recálculo de la cantidad de bancas en función de la relación banca/población. (recálculo entre 1991 y 2021).

Sección	Diputados vigentes	Diputados vigentes	Senadores vigentes	Senadores vigentes
Capital	6	6	3	3
Primera	15	17	8	9
Segunda	11	11	5	5
Tercera	18	21	9	10
Cuarta	14	12	7	6
Quinta	11	11	5	5
Sexta	11	9	6	5
Séptima	6	5 (*)	3	3
<b>Total</b>	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>46</b>	<b>46</b>

(\*) El cálculo no alcanza a cubrir el cupo mínimo establecido en la Constitución, por lo que un rediseño final debería contemplar ajustes en función de esta restricción.

**2- Distribución en proporción a la población:** este supuesto se aparta del criterio implícito en la ley electoral, pero garantiza el principio teórico de igual ponderación de los ciudadanos como votantes. Este recálculo supone grandes redistribuciones en la cantidad de bancas entre secciones electorales (básicamente a favor de la primera y tercera sección), tal como se aprecia en la siguiente tabla.

## Recálculo de la cantidad de bancas en proporción a la población.

Sección	Bancas de Diputados vigentes	Bancas de Diputados ajustados	Senadores vigentes	Senadores ajustados
Capital	6	4 (*)	3	2 (*)
Primera	15	31	8	15
Segunda	11	4 (*)	5	2 (*)
Tercera	18	37	9	18
Cuarta	14	3 (*)	7	2 (*)
Quinta	11	7	5	4
Sexta	11	4 (*)	6	2 (*)
Séptima	6	2 (*)	3	1 (*)
<b>Total</b>	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>46</b>	<b>46</b>

(\*) El cálculo no alcanza a cubrir el cupo mínimo establecido en la Constitución, por lo que un rediseño final debería contemplar ajustes en función de esta restricción.

### Consideraciones finales

Con base en la evolución de la población, es necesario plantear como tema de agenda la representación de la población en la legislatura provincial. La ley que establece la distribución de bancas data de 1961, Las disparidades en la representación de la población supone una alteración en la toma de decisiones en la legislatura, lo que desfavorecería a los municipios de las secciones electorales subrepresentadas. Las implicancias fiscales podrían ser importantes.

## CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

### Referencias

- Ardanaz, M. y C. Scartascini (2013). Inequality and Personal Income Taxation: The Origins and Effects of Legislative Malapportionment. *Comparative Political Studies*. En <https://doi.org/10.1177/0010414013484118>
- Beramendi, P., M. Rogers y A. Díaz Cayeros (2017). Barriers to Egalitarianism: Distributive Tensions in Latin American Federations. *Latin American Research Review*. En <https://larrlasa.org/articles/10.25222/larr.31/>
- Samuels, D. y R. Snyder (2001). The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective. En <https://www.jstor.org/stable/3593296>
- Streb, J. (2017). No Taxation Without Representation? Subrepresentación De La Provincia De Buenos Aires En La Cámara De Diputados. En Blog de Economía del Sector Público, FCE-UNLP. <https://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2017/07/14/no-taxation-without-representation-subrepresentacion-de-la-provincia-de-buenos-aires-en-la-camara-de-diputados/>

### Anexo:

#### Municipios por sección electoral

**Sección Capital:** La forma el partido de La Plata. Primera Sección Electoral: Los partidos de Campana, Escobar, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, General Sarmiento, Luján, Marcos Paz, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Navarro, Pilar, San Fernando, San Isidro, Suipacha, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

**Segunda Sección Electoral:** Los partidos de Baradero, Bartolomé Mitre, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco, Colón, Exaltación de la Cruz, Pergamino, Ramallo, Rojas, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Nicolás, San Pedro y Zárate.

**Tercera Sección Electoral:** Los partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Cañuelas, Ensenada, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora, Lobos, Magdalena, Matanza, Quilmes y San Vicente.

**Cuarta Sección Electoral:** Los partidos de Alberti, Bragado, Carlos Casares, Carlos Tejedor, Chacabuco, Chivilcoy, General Arenales, General Pinto, General Viamonte, General Villegas, Hipólito Yrigoyen, Junín, Leandro N. Alem, Lincoln, Nueve de Julio, Pehuajó, Rivadavia y Trenque Lauquen.

**Quinta Sección Electoral:** Los partidos de Ayacucho, Balcarce, Castelli, Chascomús, Dolores, General Alvarado, General Belgrano, General Guido, General Lavalle, General Madariaga, General Paz, General Pueyrredón, Las Flores, Lobería, Maipú, Mar Chiquita, Monte, Necochea, Pila, Rauch, San Cayetano, Tandil y Tordillo.

**Sexta Sección Electoral:** Los partidos de Adolfo Alsina, Bahía Blanca, Caseros, Coronel de Marina Leonardo Rosales, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel Suárez, General Lamadrid, Gonzáles Chaves, Guaminí, Juárez, Laprida, Patagones, Pellegrini, Puán, Saavedra, Salliqueló, Tornquist, Tres Arroyos y Villarino.

**Séptima Sección Electoral:** Los partidos de Azul, Bolívar, General Alvear, Olavarría, Roque Pérez, Saladillo, Veinticinco de Mayo y Tapalqué.

## CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

### Población y cantidad de bancas.

Sección	Población Censo 1991	Diputados	Diputados por millón de hab.	Senadores	Senadores por millón de hab.	Pobl. proy. 2021	Recálculo manteniendo la relación de la ley		Recálculo manteniendo la relación de la ley y el total constante		Distribución en proporcion a la población	
							Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores
	(1)	(2)	(3)=(2)/(1) por millón	(4)	(5)=(4)/(1) por millón	(6)	(7)=(3)*(6) dividido 1 millón	(8)=(5)*(6) dividido 1 millón			Participación de cada sección en la población total por número de bancas	
Capital	541.905	6	11.1	3	5.5	719.013	8	4	4	3	4	2
Primera	4.123.223	15	3.6	8	1.9	5.998.330	22	12	17	9	31	16
Segunda	567.343	11	19.4	5	8.8	759.274	15	7	11	5	4	2
Tercera	4.640.579	18	3.9	9	1.09	7.082.166	27	14	21	10	37	18
Cuarta	546.954	14	25.6	7	12.8	617.136	16	8	12	6	3	2
Quinta	1.094.449	11	10.1	5	4.6	1.437.209	14	7	11	5	7	4
Sexta	687.989	11	16.0	6	8.7	763.296	12	7	9	5	4	2
Séptima	279.515	6	21.5	3	10.7	333.174	7	4	5	3	2	1
<b>Total</b>	<b>12.481.957</b>	<b>92</b>	<b>7.4</b>	<b>46</b>	<b>3.7</b>	<b>17.709.598</b>	<b>122</b>	<b>61</b>	<b>92</b>	<b>46</b>	<b>92</b>	<b>46</b>



### Es hora de abatir la pobreza en el conurbano

Por **Alieto Aldo Guadagni** (Academia Nacional de Educación).

Esta pandemia global está causando en el mundo importantes retrocesos no solo económicos sino también sociales. El Banco Mundial, aunque proyecta que el crecimiento del ingreso per cápita de los países emergentes y las economías en desarrollo será de un 4,9% este año, presenta nuevas estimaciones que indican que básicamente no habrán cambios positivos en los países de ingreso bajo. Para 2022 las pérdidas de ingresos per cápita registradas en 2020 no se habrán revertido por completo en aproximadamente dos tercios de las economías emergentes y en desarrollo. Para fines de 2021, se espera que alrededor de 100 millones de personas habrán vuelto a caer en la pobreza extrema. Estos impactos adversos se sienten con más fuerza en los grupos más vulnerables: las mujeres, los niños y los trabajadores no calificados e informales con escaso nivel educativo.

La rápida administración de las vacunas ha contribuido a mejorar las previsiones del crecimiento mundial en muchos países; sin embargo, esto se concentra principalmente en las economías avanzadas. En el caso de muchos países emergentes y en desarrollo los nuevos aumentos repentinos de la COVID-19 y la vacunación limitada han contribuido a revisiones a la baja del crecimiento. Estos hechos ocurren cuando nuestro país enfrenta problemas sociales derivados del sostenido aumento de la pobreza en los últimos años.

### **El estancamiento económico aumenta la pobreza y la indigencia**

Nuestro retroceso social viene siendo impulsado por el hecho que nuestro PBI por habitante es hoy inferior al del 2010, esto ha tenido un impacto en el aumento en la pobreza y la indigencia en el país. El deterioro es más grave en el Conurbano que sufre las consecuencias de la inequitativa discriminación consagrada por la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI), vigente desde la pasada década del ochenta.

En este siglo el retroceso económico sumado a una educación que no sea inclusiva y de calidad son garantías para la expansión de la pobreza y la indigencia. Nuestra realidad económica y social es preocupante ya que la década pasada fue otra “década perdida”, porque el PBI por habitante cayó 16%. No será fácil, pero no imposible, una recuperación no solo económica sino también social, pero según OCDE demoraremos por lo menos cinco años en lograr que nuestro PBI recupere los niveles previos a esta pandemia.

### **El conurbano es cada vez más pobre**

Lo que viene ocurriendo desde hace años en el Conurbano es un llamado de atención, ya que de cada 100 habitantes de todo el país nada menos que 39 viven en Buenos Aires y 2/3 de ellos en el Conurbano. El deterioro del nivel de vida y el desempleo se agravaron en la última década en el Conurbano y continúan las carencias en el acceso a la vivienda, a la red cloacal y al agua potable, que afectan más a la población del Conurbano que a la del resto del país. La desocupación en el Conurbano es la más alta de todo el país, ya que en el 2020 afectaba al 14,1% de la población económicamente activa, mientras que en el resto del país esta magnitud era del 7,8% y ninguna región tenía una desocupación tan alta como la del Conurbano.

Según el Observatorio Social (UCA) la cantidad de personas en situación de pobreza aumentó en la década pasada ya que fue de 25,9% en el año



## CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

2011 y 44,7% en el 2020. Actualmente la pobreza afecta a 20 millones de personas, especialmente niños, ya que son pobres 6 de cada 10 menores de 14 años de edad.

La pobreza en el Conurbano viene creciendo año a año y en la última década más de 2 millones de personas la engrosaron. La mayor indigencia también se encuentra en esta región, ya que afecta al 15,2% de su población, en el resto del país la indigencia afecta al 6,9% de la población. En el Conurbano habitan 6 de cada 10 indigentes de todo el país. En la actualidad el Conurbano lidera la pobreza, según INDEC la pobreza castiga a más de la mitad de los habitantes, mientras que en el resto del país afecta a 35 cada 100. En el Conurbano habita 6 de cada 10 indigentes de todo el país, es decir hay más indigentes que en el resto del país.

### **Menos educación en el conurbano equivale a más pobreza**

Está incidiendo en este deterioro social del Conurbano el hecho que está aumentando la vulnerabilidad social y la desigualdad salarial y en el acceso a empleos según el nivel educativo. De manera cada vez más marcada educación y empleo tienen una fuerte vinculación, condicionándose una a otro y dando lugar a la aparición de brechas importantes de empleo e ingresos entre los trabajadores que logran acceder a niveles altos de instrucción y los que poseen escasas calificaciones.

El crecimiento económico es indispensable pero no elimina por si solo automáticamente la pobreza, pero con más y mejor educación aumentan las probabilidades de superar la pobreza. El Observatorio de la Deuda Social (UCA) informa que está siendo cada vez mayor la diferencia en la pobreza según el nivel educativo alcanzado por el jefe del hogar; cuando los jefes de hogar no concluyeron el ciclo secundario la pobreza asciende a nada menos que el 61,2%, mientras que cuando por lo menos son graduados secundarios se reduce a 26,6.

Es grave el peligro de una segmentación social, entre quienes se incorporan capacitados a la nueva sociedad tecnológicamente avanzada y quienes quedan excluidos de los beneficios del incremento global de la productividad por los avances científicos y tecnológicos. Se están eliminando empleos no calificados y aumentando la demanda por trabajadores con mayor educación, por eso la escuela ayuda a abatir la pobreza y favorece el crecimiento económico. La mayoría de los pobres tiene trabajos precarios y poco calificados o están desocupados porque carecen de un buen nivel educativo que se transformó en la llave de acceso al empleo productivo. La posibilidad de que una persona de bajo nivel de instrucción esté desempleada es mucho mayor a la de alguien con estudios universitarios completos. Los que tienen más educación son los que ganan mejores salarios, los que trabajan en empresas más sólidas y los que tienen más estabilidad laboral.

La mayor parte de los empleos creados en los últimos años requieren de estudios secundarios y universitarios, lo cual explica la creciente diferencia en la desocupación según el nivel educativo. El nivel educativo secundario se está transformando en el piso establecido por las empresas para el reclutamiento de su personal. La graduación secundaria en el Conurbano no solo es baja sino también desigual, ya que de cada 100 niños que en el año 2007 ingresaron al primer grado privado se graduaron en el 2018 en la escuela secundaria privada 57, mientras de los que fueron a escuelas estatales se graduaron apenas 41. Esto significa que los niños pobres del Conurbano tendrán menos oportunidades laborales en el futuro de salir de su situación de pobreza o indigencia por la carencia de un buen nivel educativo.

La jornada escolar extendida es esencial para asegurar mejores niveles educativos en la escuela primaria, por eso la ley 26.206 determinó en el año 2006 su aplicación obligatoria. El cumplimiento de esta ley es muy dispar entre las provincias registrándose, por ejemplo, los siguientes

## CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

porcentajes en el año 2019: Tierra del Fuego 80%, Córdoba 52%, CABA 50%, y Catamarca 24%, mientras Buenos Aires tiene apenas 7 alumnos cada 100 en jornada extendida en las escuelas primarias estatales. Esta enorme carencia educativa bonaerense no contribuye al futuro laboral de los niños de hoy, especialmente de los más pobres.

### **La actual coparticipación federal de impuestos garantiza que el conurbano sea la capital de la pobreza y la indigencia del país**

Gran parte de las carencias sociales que alcanzan su máxima expresión en el Conurbano se deben al hecho que la CFI por habitante es muy desigual, debido a la aplicación de coeficientes distributivos fijados arbitrariamente sin ningún fundamento por ley en 1988. Es así como en 2018 un bonaerense recibió 83% menos que un fueguino, menos de la cuarta parte que un pampeano, menos de la mitad que un santafesino, la mitad que un cordobés y el 60% que un mendocino. Los más pobres son los que menos reciben. La actual CFI no apunta, como expresa la Constitución Nacional, a “un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”. Estos principios hoy están lejos de la realidad, ya que la Ley 23.548 (1988), transitoria por dos años, pero prorrogada a la actualidad, establece coeficientes arbitrarios para la distribución de la CFI entre las provincias.

La Constitución dispuso que se instituya un nuevo régimen de CFI, disponiendo que antes de fines de 1996 se defina un nuevo sistema de asignación de recursos tributarios entre las provincias y la CABA. Será difícil abatir la pobreza, la indigencia y la exclusión social, si seguimos incumpliendo este mandato que, hace nada menos que 27 años, dispuso que debería implementarse una nueva CFI “equitativa y solidaria”. Es lamentable que este mandato no figura, a pesar de su gran importancia, en la agenda de acción de ningún partido político ni del gobierno.

Es hora que las autoridades asuman su responsabilidad y encararen este mandato constitucional para poder así ayudar a eliminar la pobreza y la indigencia, es hora de no seguir discriminando a una región empobrecida y tan densamente poblada de nuestro país.



### Cómo entender el conflicto de La Rioja

Por **Walter Rosales** (FCE-UNLP) y

**Rodrigo Fernández** (FCE-UNLP).

En los primeros días de noviembre de 2021, un grupo de empleados municipales reclamaba con desmanes ante las puertas de la casa del gobernador de la provincia de La Rioja. Se trataba de empleados precarizados que habían sido incorporados en la planta permanente municipal por la intendente de la ciudad capital, que es de color político opuesto al del gobernador. En el reclamo se solicitaba la remisión de los fondos al municipio para que éste pague los haberes. El mes de noviembre estuvo plagado de hechos insólitos que van desde la quema del portón de la residencia del gobernador hasta el vuelco de basura en la Municipalidad de La Rioja. En un contexto de acusaciones cruzadas entre el mandatario provincial y la intendente de la capital, esta última arguye que la provincia vulnera la autonomía municipal al asfixiar financieramente a la municipalidad.

Este hecho es un caso de estudio interesante, que contrasta con la teoría del federalismo fiscal.

#### Breves consideraciones teóricas

La preocupación de la teoría del federalismo fiscal es tratar de resolver el conflicto entre los principales objetivos: quién hace qué, quién recauda qué, cómo cerrar el desbalance vertical, cómo equalizar ante las disparidades horizontales o regionales y acerca de la posibilidad o no de

acceder al mercado de capitales (Bird y Vaillancourt, 2006). No existe una única respuesta al conflicto entre objetivos y es probable que cada país defina los arreglos institucionales sujeto a las restricciones políticas, institucionales, culturales, históricas, geográficas, etc.

Pero en todo caso, esas definiciones deben procurar que el modelo de autonomía que se implemente se ejerza con responsabilidad fiscal. Bhal (2008) menciona como elementos clave, entre otros, a la elección de autoridades por voto popular, definir el presupuesto (decisiones de gasto) localmente, con significativas potestades tributarias asociadas, y con una restricción presupuestaria dura. El control por parte del ciudadano-votante es clave.

Por su parte, Porto (2009) sintetiza los principios de para el buen funcionamiento de un modelo de autonomía (the matching principle de Richard Bird) en los siguientes puntos:

1. a) que el área que recibe el beneficio cargue con los costos;
2. b) que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar;
3. c) que la responsabilidad del financiamiento coincida con la responsabilidad política.

Estos puntos suponen la existencia de una restricción presupuestaria dura, tal que las decisiones locales se sujeten a ésta. Pero también suponen la ausencia de externalidades fiscales entre niveles de gobierno y de decisiones fiscales de un nivel de gobierno que influyan sobre las finanzas de otro nivel. A su vez, las transferencias intergubernamentales deberían basarse en reglas claramente definidas, utilizando criterios objetivos y no manipulables.

En definitiva, tal como lo señala Faguet (2021), se trata de alinear correctamente los incentivos: *“The most important effect of decentralization is to re-orient these incentives. ‘Local’ officials become local officials, whose tenure and career prospects are in the hands of the local*

## CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

*citizens they serve, who elect them. The incentives that govern their performance are no longer received from on high, but rather determined by those most directly affected by what they do. And accountability to local citizens is direct, no longer running through a national administration or various layers of bureaucracy.”*

### **La autonomía municipal en La Rioja**

La Constitución provincial en el art. 168, reconoce que los Municipios tienen autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera. También establece el mandato para la Legislatura de sancionar un régimen de coparticipación municipal en el que la distribución entre la provincia y los municipios se efectúe en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada uno de ellos, contemplando criterios objetivos de reparto y sea equitativa, proporcional y solidaria, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad, de vida e igualdad de oportunidades. Estas nociones son similares a lo establecido en la Constitución Nacional. Los principios normativos descritos no parecen plasmarse en la práctica.

En materia fiscal, se aprecia un marcado desequilibrio vertical. Con los datos disponibles, se puede apreciar que los municipios de La Rioja realizan el 20% de los gastos totales consolidados, pero que apenas participan en un 2% en la recaudación total de los dos niveles de gobierno. Este desequilibrio es más marcado que para el consolidado de provincias y municipios del país.

### Estructura vertical 2016.

	LA RIOJA			
	Recursos		Gastos	
	En millones de \$	Part %	En millones de \$	Part %
Provincia	15.620	98	12.336	80
Municipios	263	2	3.032	20
<b>Total</b>	<b>15.883</b>	<b>100</b>	<b>15.368</b>	<b>100</b>

	CONSOLIDADO PAÍS			
	Recursos		Gastos	
	En millones de \$	Part %	En millones de \$	Part %
Provincia	1.383.239	93	1.248.642	77
Municipios	96.205	7	362.836	23
<b>Total</b>	<b>1.479.445</b>	<b>100</b>	<b>1.611.478</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación.

Las razones de este desequilibrio podrían estar, entre otros aspectos, en limitadas potestades tributarias. La recaudación del impuesto inmobiliario urbano está concentrada a nivel provincial, al igual que el automotor y otros tributos. Le queda al municipio el cobro de tasas, derechos y multas que equivalen al 8% de los recursos totales del municipio.

Las limitadas potestades tributarias hacen que los municipios de La Rioja sean transferencia-dependientes. De ahí que importa mirar el diseño de las transferencias en concreto.



## CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

### **Sobre el régimen de coparticipación a municipios**

La Ley 9.782, que crea el régimen de coparticipación de impuestos entre la provincia y sus municipios, entró en vigencia recién en 2016. Su sanción fue impulsada por el fallo de la CSJN del 11 de noviembre de 2014, en virtud del incumplimiento del mandato constitucional.

Previamente, la provincia había suspendido las leyes 8.034 y 8.067, que habían establecido la distribución de fondos a municipios para los gastos de funcionamiento, hasta tanto se haya sancionado la ley de coparticipación municipal. Por eso, antes de la vigencia del nuevo régimen, los municipios recibían transferencias discrecionales.

En el régimen vigente, la masa coparticipable se integra del 15% de lo percibido por coparticipación federal de impuestos, 50% de ingresos brutos, y 50% del producido del impuesto a los automotores. De esta masa, se detrae un 20% para el Fondo de Emergencias, Desarrollo y Desequilibrio Financiero, de manejo discrecional por parte de la provincia. Habría también otras afectaciones de la masa coparticipable que la provincia realiza previo a la distribución primaria para cubrir sus obligaciones.

La distribución primaria de los fondos de coparticipación federal de impuestos que recibe la provincia se reparte en un 85% para la provincia y un 15% para los municipios. Los recursos tributarios provinciales se reparten en partes iguales entre la provincia y los municipios.

La distribución secundaria entre los municipios se realiza en base a un índice que se conforma por: 50% en proporción directa con la cantidad de habitantes de cada Municipio, 12% en proporción directa a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en términos relativos de cada Municipio, 13% en proporción directa al desempleo relevado en cada Municipio, 10% en proporción directa a las distancias que median entre cada Cabecera departamental y la Ciudad de La Rioja, 10% en pro-

porción directa a la dispersión poblacional relativa de cada Municipio y 5% en partes iguales entre Municipios.

Algunos de estos indicadores son llamativos en cuanto a su justificación. Por ejemplo, no queda demasiado claro el objetivo perseguido de considerar el desempleo municipal, además de la dificultad de mantener actualizado este índice.

Una complicación adicional aparece en el artículo 10 de la ley que establece: “La Función Ejecutiva fijará la política en materia salarial para todo el territorio provincial y garantizará a los Municipios los recursos financieros para la atención del pago de haberes (...). Los Municipios se obligan a aplicar la política salarial que se adopte a nivel provincial y a observar las pautas, prohibiciones y excepciones que se establezcan al respecto”.

Esta disposición representa un apartamiento de los principios teóricos. Por un lado, el gobierno provincial toma decisiones de gasto sobre los municipios, y concomitantemente, los municipios se encuentran supeeditados a los montos que le transfiera el gobierno provincial. Es un caso ilustrativo de la separación de decisiones de gasto y recaudación.

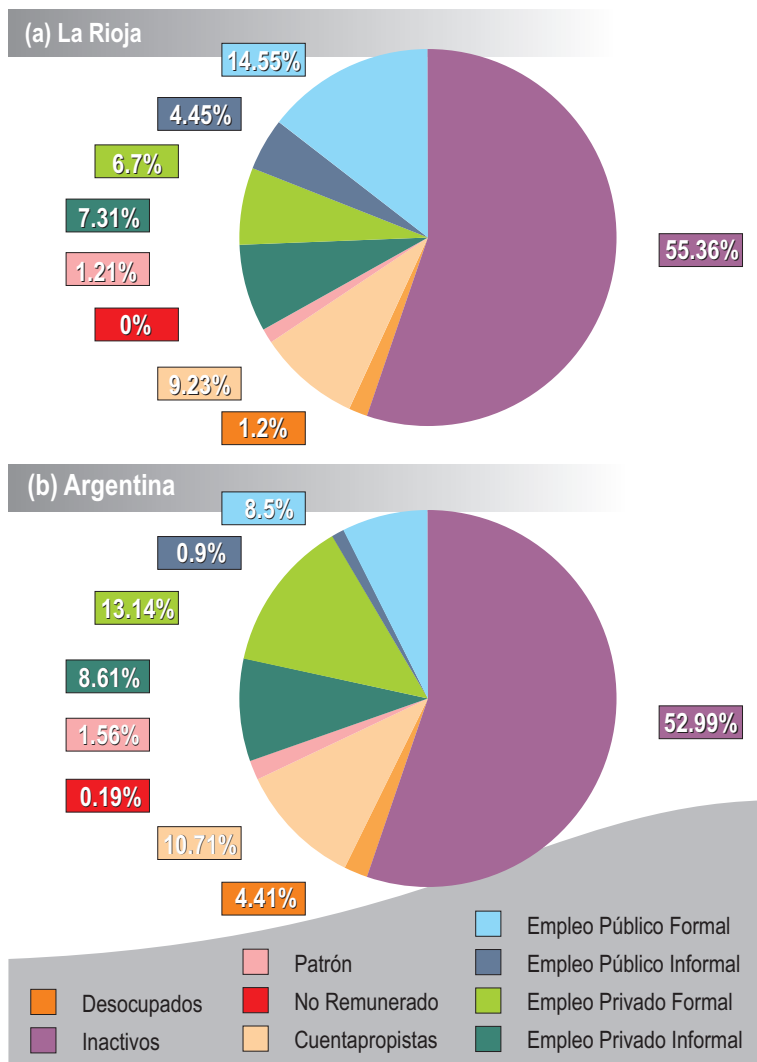
### **Acerca de las finanzas de los municipios**

Las deficiencias en el sistema de transferencias exacerban los problemas de la falta de autonomía. Los incentivos a un comportamiento fiscal responsable se debilitan.

El empleo público, en términos de la población total representa para la Argentina un 8,4%, en tanto que para La Rioja esta cifra asciende a un 19%, siendo esta la provincia que más empleados públicos tiene en relación a su población. Este dato tiene como correlato una elevada participación de los gastos en personal dentro de los gastos totales (tanto a nivel provincial como municipal), siendo este un ratio que ha presentado una evolución creciente en los últimos años.

## CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

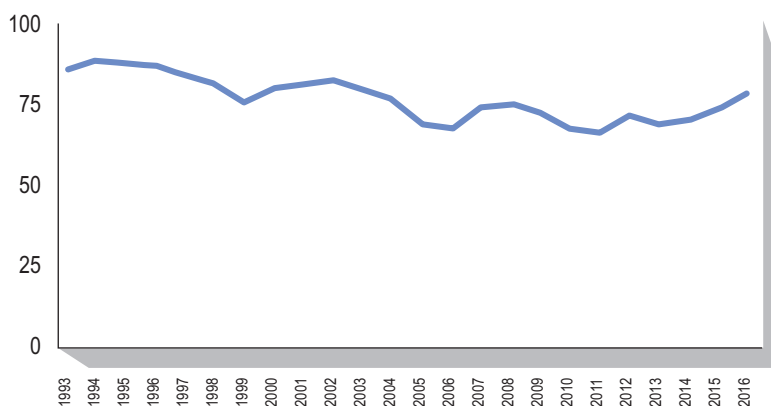
### Caracterización de la población por tipo de empleo. Segundo trimestre 2021.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de microdatos de la EPH de INDEC.

Este es un dato preocupante, ya que como se mencionó anteriormente, existe un pronunciado desequilibrio vertical y el hecho de que en este último tiempo la intendente de la capital haya incorporado en planta permanente a más empleados sin contar con los fondos necesarios da cuenta de esto.

**Participación del Gasto en Personal en los Gastos Totales.  
Sector Público Municipal Consolidado. Provincia de La Rioja.**



**Fuente:** Elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

Si bien en los números se ve una evolución levemente creciente en los últimos años, el ascenso en la participación del gasto en personal en el gasto total se vio amortiguado por el hecho de que los gastos de capital aumentaron marcadamente a partir del año 2009. En la tabla siguiente se exponen algunos ratios relevantes y su evolución entre 2006 y 2016.

## CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

### Ratios relevantes. Sector Público Municipal de La Rioja. (%).

Concepto / Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gasto en Personal / Gasto Total	68.8	75.2	76.0	73.2	68.2	67.4	72.4	69.4	71.1	74.5	79.3
Ingresos no tributarios / Ingresos Totales	6.6	6.7	7.5	6.6	6.6	6.3	9.1	9.2	9.0	8.6	8.3
Coparticipación / Total de Transferencias	6.3	7.0	7.4	6.2	5.5	6.1	6.8	6.8	7.4	8.8	46.7

Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales.

De la observación de los datos surge que:

- La participación del gasto en personal en el gasto total ha permanecido relativamente estable, aunque en el último año se encuentra en su valor más alto
- En cuanto a la participación de los ingresos no tributarios (ingresos propios de los municipios) en los ingresos totales podemos decir que han presentado una suave tendencia creciente, aunque se trata de niveles muy bajos.
- Al analizar las transferencias, se observa que con la entrada en vigencia de la ley de coparticipación en 2016, los fondos coparticipados equivalen a alrededor del 50% del total recibido por los municipios. Sigue presente una importante fracción de fondos discrecionales.

## **Consideraciones finales**

Lo acontecido en estos últimos días en La Rioja no es algo que sorprenda, dado los alejamientos evidentes de la teoría del federalismo fiscal. A su vez, estos efectos son observados en mayor o menor medida en los municipios argentinos.

El marcado desequilibrio vertical que supone una separación de las decisiones de gastar de las de recaudar tiene un trasfondo más complejo. En los últimos años se observa que los municipios adquieren nuevas responsabilidades de gasto tales como la protección del medio ambiente, el combate contra la pobreza, el desarrollo local, entre tantas otras más. Sin embargo, podría ser cuestionable la eficacia de políticas municipales para combatir la pobreza o el desempleo. Y más aún, si se resuelve a través del empleo público.

Para poder financiar esos gastos crecientes, es requerida una mayor necesidad de recursos. Pero el hecho de que no se hayan observado cambios en las potestades tributarias de los gobiernos locales, se llega a una profundización de la dependencia de transferencias por parte de estos últimos y una agudización de los desequilibrios verticales.

La alta dependencia de transferencias y el reparto de fondos discrecionales (como lo es el Fondo de Emergencias, Desarrollo y Desequilibrio Financiero) o con reglas mal diseñadas pueden exacerbar los comportamientos políticos, como lo es el hecho de favorecer financieramente a intendencias de igual color político o el debilitamiento de la calidad democrática. El caso de La Rioja ilustraría esta idea.

En definitiva, el bienestar de los ciudadanos termina siendo afectado en múltiples dimensiones, ya sea producto del alto grado de violencia que se ha hecho presente en los reclamos, o bien, porque las decisiones de los políticos no se condicen con las necesidades concretas de la población. Se rompen los incentivos a un modelo de autonomía con responsabilidad fiscal.

## CAPÍTULO IV. FEDERALISMO FISCAL

### Referencias

- Bhal, R. (2008). The Pillars Of Fiscal Decentralization. Documento de trabajo N°. 2008/07. CAF. En <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/257>
- Faguet, J.P. (2021). Understanding decentralization: theory, evidence and method, with a focus on least-developed countries. LSE. En <http://eprints.lse.ac.uk/108214/>
- Garriga, M., & Rosales, W. (2013). Finanzas públicas en la práctica. Selección de casos y aplicaciones. Editorial Dunken. En <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/232>
- Porto, A (2009). Federalismo fiscal en la práctica. Edulp. En <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/view/194/169/563-1>
- Provincia de La Rioja. Ley 9.782 sobre el Régimen Provincial Coparticipación de impuestos.



# LO QUE SE PENSÓ Y ESCRIBIÓ POLÍTICAS PÚBLICAS EN 2021

SOBRE

ISBN 978-950-34-2111-6



DEPARTAMENTO DE  
ECONOMÍA

**ECE**  
Facultad de  
Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA