

Marcelo Garriga  
Walter Rosales

APUNTES *Sobre*

# POLÍTICAS PÚBLICAS

Para entender lo que sucede



DEPARTAMENTO DE  
ECONOMÍA

**ECE**  
Facultad de  
Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

APUNTES *Sobre*

# POLÍTICAS PÚBLICAS

Para entender lo que sucede



Con este libro nos proponemos colaborar con el debate de las políticas públicas a través de la difusión de un conjunto de notas, que no podrían haberse escrito sin comprometernos con la realidad que nos interpela. Apuntamos a que las notas informen de los temas analizados, con el sustento de la teoría económica y la evidencia de los datos. Esperamos que esta publicación contribuya a realizar un intercambio de ideas informado de las políticas públicas y que su forma simple de presentación permita la lectura de alumnos, profesionales, políticos, periodistas y público en general.

Este libro “es una invitación amena a realizar un análisis fundamentado que, con un lenguaje simple, puede llegar a un conjunto amplio de decisores y actores del espacio público...”

*Paz Colombo.*

---

“en estos tiempos de mala calidad informativa a la que contribuye notablemente la expansión de las redes sociales, donde los filtros de rigor brillan por su ausencia y se imponen el eslogan, la inmediatez y la sal gorda por encima de la reflexión y la valoración ponderada, deberíamos celebrar la aparición de textos como estos de Marcelo Garriga y Walter Rosales que tratan de poner la sensatez económica y el análisis crítico profesional por encima de la política de trincheras y la confianza ciega en la eficacia de los buenos deseos”.

*Javier Suárez Pandiello.*

---

“Invito a todos los interesados en diseñar, implementar o incluso evaluar iniciativas de política económica en Argentina a leer el libro de Garriga y Rosales, ¡y ojalá también a sumarse al debate!

*Diego Valenzuela.*

Marcelo Garriga\*

Walter Rosales\*

APUNTES ■

sobre

# POLÍTICAS PÚBLICAS

Para entender lo que sucede

---

Departamento de Economía FCE-UNLP

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA - FCE - UNLP

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

---

(\*) Docentes e investigadores del CEFIP-IIIE-UNLP

Apuntes sobre políticas públicas : para entender lo que sucede /  
Marcelo Jorge Garriga... [et al.] ;  
editado por Marcelo Garriga ; Walter Rosales.

1a ed. - La Plata :

Universidad Nacional de La Plata.

Facultad de Ciencias Económicas, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-34-2232-8

1. Políticas Públicas. I. Garriga, Marcelo. II. Garriga, Marcelo, ed.  
III. Rosales, Walter, ed.

CDD 320.6

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

“Se ha roto el pacto intergeneracional”.

Se está deteriorando el medio ambiente comprometiendo a las próximas generaciones, los bienes públicos básicos (salud, educación, justicia y seguridad) están empeorando, las inversiones en infraestructura se están depreciando, los sistemas previsionales están en crisis de financiamiento, aumenta la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso afectando la equidad intergeneracional y el crecimiento de la deuda pública compromete los ingresos fiscales futuros”.

*Dieter Helm (2010) Oxford University.*



# INTRODUCCIÓN

La idea de este libro surge de la experiencia acumulada en nuestra actividad como docentes, investigadores y ciudadanos comunes. Lo que estudiamos, lo que aprendemos, los resultados a los que llegamos, y también nuestras intuiciones las volcamos en notas de divulgación referidas al accionar del sector público. Así, los artículos fueron escritos a partir de la participación en seminarios y congresos, del material elaborado para el dictado de la materia “Economía del Sector Público” en la carrera de grado y en diversos posgrados, de los trabajos y notas publicadas en el CEFIP y en el Blog de Economía del Sector Público, y de la valiosa interacción con los miembros del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP.

La realidad es cada vez más compleja. Los ciudadanos exigen a sus gobiernos soluciones a problemas diversos. El estado aparece en el centro de la escena para abordar temas que son materia de discusión constante. Son ejemplo de ello, el impacto de los impuestos sobre la eficiencia y la equidad, el sostenimiento de la seguridad social, los problemas medioambientales, la pobreza y la desigualdad del ingreso, los desequilibrios regionales y el federalismo fiscal, las dificultades asociadas a las grandes urbes, la educación, la salud, entre tantos otros. Todo esto requiere de soluciones que deben ser elaboradas de la forma más rigurosa posible y desde la mirada de múltiples disciplinas.

Con este libro nos proponemos colaborar con el debate de las políticas públicas a través de la difusión de un conjunto de notas, que no podrían haberse escrito sin comprometernos con la realidad que nos interpela. Apuntamos a que las notas informen de los temas analizados, con el sustento de la teoría económica y la evidencia de los datos. Esperamos que esta publicación contribuya a realizar un intercambio de ideas informado de las políticas públicas y que su forma simple de presentación permita la lectura de alumnos, profesionales, políticos, periodistas y público en general.

Los temas abordados abarcan el campo tributario, previsional, de federalismo fiscal, salud, educación, entre otros. Si bien esta publicación se realiza a partir de notas elaboradas en los últimos 6 años, la forma de abordaje y la importancia de los temas hace que los mismo tengan plena actualidad.

El libro consta de 42 notas agrupadas en 5 secciones. A su vez, esta edición está prologada por la Secretaria de Asuntos Académicos de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata María de la Paz Colombo, y por dos reconocidos economistas: con una mirada desde el exterior Javier Suárez Pandiello, Profesor de Economía de la Universidad de Oviedo y Presidente de la Asociación Iberoamericana de Financiación Local (AIFIL), y por Diego Valenzuela, Intendente del Municipio de Tres de Febrero de la provincia de Buenos Aires, presenta la visión de alguien responsable de la ejecución de las políticas públicas.

Es para nosotros un honor contar con dichas colaboraciones y poder brindar a los lectores todo lo mejor de nosotros para contribuir al intercambio de ideas.



# PRÓLOGO



Una mirada reflexiva sobre las políticas públicas.

Por:

María de la Paz Colombo

Secretaria de Asuntos Académicos de la Facultad de Ciencias  
Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

Poniendo sensatez a las políticas públicas.

Por:

Javier Suárez Pandiello

Universidad de Oviedo y AIFIL.

Reflexiones de políticas públicas.

Por:

Diego Valenzuela

Intendente del Municipio de Tres de Febrero de la provincia de  
Buenos Aires.



# Una mirada reflexiva sobre las políticas públicas

Por María de la Paz Colombo

Secretaría de Asuntos Académicos de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.

En un contexto cambiante y turbulento como el actual, más que nunca, las políticas públicas se vuelven instrumentos clave para el desarrollo de un país y para la construcción de una sociedad más justa, equitativa y sostenible. Bajo esta perspectiva, el libro de Garriga y Rosales constituye un valioso aporte para contribuir a un debate informado y basado en la evidencia sobre tales políticas públicas, donde la educación es parte del amplio conjunto de sectores abarcados por los autores.

Este escenario incierto ha dado lugar a un nuevo paradigma de sociedad que se ha cimentado sobre el saber y el conocimiento. Es por esto que la educación en general y la educación superior en particular, ha adquirido un rol determinante basado en su potencial transformador y dinamizador de la realidad individual y colectiva. El valor estratégico que implica la generación y la transmisión de conocimiento sitúa a las Instituciones de Educación Superior como protagonistas del desarrollo económico, social, laboral y cultural de las naciones. Frente a ello, el Estado, sus gobiernos y las universidades son interpelados para que estas últimas amplíen sus horizontes y asuman el desafío de conjugar en un conjunto de políticas, programas y líneas de acción concretas, los principios de excelencia, calidad, equidad, relevancia y pertinencia, con las finalidades sustantivas para las cuales fueron originalmente concebidas (docencia, investigación, extensión y transferencia).

Así, atendiendo la importancia de esta temática y en el marco de un libro que nos invita a pensar y debatir sobre las políticas públicas a partir de una serie de apuntes y documentos elaborados por reconocidos docentes e investigadores de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, es adecuado efectuar un breve recorrido sobre las líneas estratégicas más destacadas que han sido diseñadas e implementadas en los últimos años para encauzar las políticas del sector en nuestra Unidad Académica.

En primer lugar, el desafío central al que se dirigen grandes esfuerzos se encuentra asociado a las políticas de equidad. Es importante tener en cuenta que, institucionalmente, este conjunto de políticas no se limita al acceso al sistema tal como es habitual,

sino que se trabaja con un concepto más abarcativo por considerar que las heterogeneidades evidenciadas al inicio se reproducen más allá del ingreso, lo cual se manifiesta a través de preocupantes indicadores vinculados al abandono, las trayectorias y la finalización de las carreras. Los informes regionales emitidos por la IESLALC – UNESCO<sup>(1)</sup> revelan que mientras que solo el 17,5% de los jóvenes entre 19 y 25 años pertenecientes al decil más bajo, continúa estudios superiores, este porcentaje asciende al 52,3% para el caso de los jóvenes del decil de mayores ingresos y, por otra parte, al analizar la permanencia en la universidad, a medida que transcurren los años, los estudiantes del primer decil tienden a representar una proporción cada vez menor de la población estudiantil (el 7,9% en 1° año versus el 1,1% en 5° año). Estos datos dan cuenta de que las inequidades derivan en desigualdad de oportunidades y, por tanto, en resultados dispares<sup>(2)</sup> de los estudiantes quienes, en definitiva, no logran avanzar con sus recorridos académicos ni concluir sus estudios. Para enfrentar este reto, desde hace más de un lustro, la Facultad ha diseñado e implementado programas vinculados a: (i) la articulación entre el colegio secundario y la universidad; (ii) las tutorías de pares, (iii) el dictado de cursos especiales orientados, intensivos o contrasemestres, que ofrecen la posibilidad de compensar la menor preparación académica de ciertos estudiantes; (iv) el desarrollo de planes de egreso que procuran incentivar la retención o prevenir el abandono; y (v) la capacitación para reevaluar y readaptar los modos de enseñar y aprender, entre otros.

El segundo de los ejes de trabajo está encuadrado en el bloque de políticas públicas asociadas a la organización y las funciones académicas tradicionales. En este sentido, tomando en consideración lo informado por la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), se observa una lentificación de los trayectos académicos, aún desde el 1° año de las carreras que se extiende por dos o tres años adicionales, una tasa de cambio de carrera del orden del 20%, un porcentaje inferior al 30% de graduados en el tiempo teórico previsto, una tasa neta de escolarización universitaria del 22% y que, en términos cualitativos, los estudiantes revelan motivaciones e intereses individuales disímiles así como dinámicas sociales, laborales y familiares diversas<sup>(3)</sup>. La ampliación y la

1. UNESCO IESALC. (2021). Towards universal access to higher education: international trends. Caracas: UNESCO International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean.
2. Dubet, F. (2015). Los postulados normativos de la investigación en educación. Espacios en Blanco. Revista de Educación (25), 229-249. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=384541744014>
3. SPU-Secretaría de Políticas Universitarias. (2018). República Argentina - Síntesis de información estadísticas universitarias 2020-2021. Buenos Aires: Ministerio de Educación Argentina [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/04/sintesis\\_2020-2021\\_sistema\\_universitario\\_argentino.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/04/sintesis_2020-2021_sistema_universitario_argentino.pdf)

diversificación de la educación superior resulta necesaria para ofrecer posibilidades más ajustadas a las necesidades actuales tanto desde el punto de vista individual como desde la perspectiva del mercado laboral. Promover el desarrollo del sector no universitario centrado en dar respuesta a las demandas de habilidades técnicas y operativas, viabilizar ofertas de una menor duración e incrementar la gama de propuestas curriculares, permite sistemas orgánicos y flexibles que resultan más adecuados para el contexto en el que nos hallamos inmersos. En términos más concretos, la UNLP y la propia Facultad han desarrollado normativas que permiten avanzar sobre este tipo de alternativas. Se ha comenzado a trabajar en diplomaturas o certificaciones de menos de 1200 hs. de duración, en ofertas para la escuela de oficios, en carreras de grado y posgrado interdisciplinarias, en la redefinición de planes de estudio de las carreras tradicionales para favorecer la articulación entre un ciclo de grado (de menor duración) y un ciclo de posgrado para los egresados del nivel anterior, etc.

El tercer y último foco estratégico para el desarrollo de políticas se ha colocado en la calidad, pero adhiriendo a las nociones que la entienden como un concepto polisémico y multidimensional que requiere del desarrollo de diferentes aristas. Desde el punto de vista institucional, se orientan las acciones a la acreditación por organismos externos, y desde el punto de vista individual, los programas se encuentran asociados a la formación y al desarrollo de nuevas competencias y calificaciones de los docentes e investigadores. Específicamente, la Facultad ha avanzado con relación a las certificaciones por parte de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) de las diferentes carreras, tanto en el grado, donde ha acreditado la carrera de Contador Público, como también en el área de posgrado, en la cual ha acreditado todas sus carreras y donde todos sus doctorados y maestrías han logrado obtener la máxima categoría. Asimismo, para continuar avanzando en este sentido, la actual gestión se ha propuesto someter a evaluación de pares externos al resto de las titulaciones de grado que ofrece la Unidad Académica. Adicionalmente, en cuanto a la calidad individual, semestralmente se realiza la apertura de concursos públicos a fin de conformar y consolidar el cuerpo docente que resguarde la excelencia académica y aporte su experiencia a partir de sus trayectorias profesionales. Así como también, se ejecutan programas para formar e incentivar a los investigadores a través de subsidios para la publicación en revistas científicas, para la dirección de proyectos orientados o de proyectos promocionales de investigación y para la finalización de posgrados.

Todo lo expuesto constituye una muestra muy acotada de los enormes esfuerzos que deben realizarse para contribuir a una sociedad mejor, más formada e igualitaria. La educación es una parte esencial de ese conjunto de políticas públicas que deben

desarrollarse para alcanzarla y, a fin de coadyuvar a su construcción, este libro aborda una variedad de temáticas, tales como los impuestos, el federalismo fiscal, los problemas ambientales, los gastos en salud y previsión social entre otros que, sin lugar a duda, requieren de una reflexión crítica. Este libro propuesto por los autores es una invitación amena a realizar un análisis fundamentado que, con un lenguaje simple, puede llegar a un conjunto amplio de decisores y actores del espacio público para dar lugar a la generación de debates y espacios de intercambio constructivos que faciliten, promuevan y fortalezcan el desarrollo y la gestión de planes y alternativas viables, pertinentes y efectivas.



# Poniendo sensatez a las políticas públicas.

Por Javier Suárez Pandiello

Universidad de Oviedo y AIFIL.

¡Qué buenos son los gobiernos paternalistas que se preocupan por nuestro bienestar!

¡Qué malos son los gobiernos voraces que nos esquilman a impuestos!

¡Qué buenas son las políticas sociales que benefician a los más desfavorecidos!

¡Qué malos son los gobiernos que practican o toleran la corrupción!

Más allá de estas frases grandilocuentes y de las valoraciones hiperbólicas de ciudadanos mayormente poco instruidos, en estos tiempos de mala calidad informativa a la que contribuye notablemente la expansión de las redes sociales, donde los filtros de rigor brillan por su ausencia y se imponen el eslogan, la inmediatez y la sal gorda por encima de la reflexión y la valoración ponderada, deberíamos celebrar la aparición de textos como estos de Marcelo Garriga y Walter Rosales que tratan de poner la sensatez económica y el análisis crítico profesional por encima de la política de trincheras y la confianza ciega en la eficacia de los buenos deseos.

Ciertamente, las políticas públicas se constituyen en instrumentos imprescindibles para atender necesidades ciudadanas. Desde las instancias académicas se ha venido sedimentando todo un argumentario de buenas razones por las que los gobiernos (brazos ejecutores del sector público en sus diferentes instancias territoriales) “deben” intervenir en las economías de los países, sea para corregir ineficiencias inherentes al (mal) funcionamiento de los mercados (externalidades, provisión de bienes públicos y/o bienes de uso común, asimetrías informativas, cobertura de riesgos sociales, abusos de posición de dominio por parte de monopolios...), para mejorar la distribución de rentas y riquezas y/o para contribuir a moderar desequilibrios macroeconómicos relevantes (procesos inflacionarios, desempleo de larga duración, desajustes en las balanzas comerciales y de capitales...). No obstante, como dice un conocido refrán castellano, “una cosa es predicar y otra dar trigo”, de modo que el salto desde los púlpitos académicos hasta las reuniones de los consejos de ministros requiere, en la práctica, habilidades equilibristas más propias de espectáculos circenses. En otras palabras, no es tan sencillo pasar “de las musas al teatro”.

Son muchas y variadas las restricciones con las que se enfrentan los gobiernos a la hora de implementar políticas públicas efectivas. Algunas de ellas tienen un origen institucional, que tiene que ver con la calidad democrática de los países (el nivel de transparencia con el que se trasladan a la opinión pública los debates relevantes, el grado de “burocratización” de los procedimientos, la seguridad jurídica de actos y contratos, ... en suma la confianza de los ciudadanos en las instituciones). Otras, más pragmáticas quizás, se ven mediatizadas por la estructura económica, la demografía, el peso de la historia o la idiosincrasia local de los territorios afectados. En última instancia, aunque parezca un trabalenguas, a menudo, lo relevante es que las cosas no son como en realidad son, sino como son “percibidas” por los ciudadanos, razón por la cual todos los gobiernos tienen una cierta tendencia a explotar mecanismos de lo que Amilcare Puviani llamaba a principio del siglo XX “ilusión fiscal”.

Así, los gobiernos tratan de ocultar las medidas impopulares, por ejemplo abusando de tributos poco perceptibles que esconden las cargas fiscales detrás de la maleza de los precios (imposición indirecta), prefiriendo las transferencias intergubernamentales como forma de financiación a la explotación directa de sus propios espacios fiscales (asunto éste muy común en los modelos de financiación local) o recurriendo desmesuradamente a la financiación crediticia que supone trasladar las cargas fiscales a las generaciones futuras, sea vía fiscal o inflacionaria. Al mismo tiempo, y por contraparte, los gobiernos se esfuerzan por hacer visibles ciertas políticas que presuntamente benefician a amplios colectivos de la población (típicamente infraestructuras y ciertos gastos sociales) que tienden a mejorar su popularidad como gobierno, explotando hasta la saciedad sus terminales propagandísticos.

No nos engañemos. La adopción de este tipo de medidas no es patrimonio de gobiernos de un signo político determinado, ni siquiera de un país determinado. La tentación para comportarse de esta manera es universal y se puede encontrar en todo tipo de geografías (tanto en sentido territorial – países desarrollados o en desarrollo –, como político – izquierda o derecha). De hecho, existe un amplio campo de análisis en la literatura económica que se preocupa tanto de teorizar, como de evaluar empíricamente estos fenómenos, bajo los epígrafes de Economía Política, Economía Constitucional o Teorías de la Elección Pública.

Pues bien, el valor añadido principal del conjunto de notas agrupadas en este libro, consiste a mi juicio, en la loable intención de trasladar a la opinión pública, especialmente a lectores no profesionales de la economía, los principales debates sobre políticas públicas que se vienen desarrollando en Argentina a lo largo de la última década, desde el rigor y la seriedad de dos reconocidos profesores de la Universidad Nacional de La Plata, sin renunciar a hacerse comprender por los no especialistas.

El libro recopila una amplia serie de notas previamente publicadas en blogs especializados y en diarios argentinos de información económica o de información general entre octubre de 2016 y septiembre de 2022, agrupados temáticamente en cinco bloques que abarcan la práctica totalidad del campo analítico de la Economía Pública.

Así, desde el lado de los ingresos analizan en detalle las más relevantes novedades que iban apareciendo en materias tales como la progresividad del impuesto sobre los ingresos, hasta las regulaciones de elementos particulares del IVA, pasando por la crítica a tributos académicamente más controvertidos como el Impuesto sobre los ingresos brutos. En todos los casos se argumenta con rigor analítico, manteniendo posiciones discutibles, como no puede ser menos entre especialistas en campos tan abonados a los juicios de valor, pero poniendo siempre el toque erudito y la información sustentada en datos, esperables en profesores académicos solventes.

Lo mismo cabe decir del resto de los ámbitos temáticos abordados, típicamente los que afecta a la previsión social, los temas de grandes partidas de gasto como son las educativas y las de salud, asuntos todos ellos que se sitúan entre las clásicas y tradicionales preocupaciones de los hacendistas, a los problemas de organización territorial en el ámbito del federalismo fiscal o la miscelánea final en la que se abordan con valentía asuntos más “novedosos” y que sin duda ocuparan amplios espacios en el futuro próximo, como son los relacionados con el porvenir de las políticas de defensa, la revolución tecnológica y sus efectos sobre el empleo y los retos medioambientales.

En suma, se trata de un volumen imprescindible para quien se quiera aproximar críticamente con rigor y sin fundamentalismos a los principales desafíos de las políticas públicas argentinas. He de decir que, como estudioso de la Economía Pública residente al otro lado del Atlántico, pero ciertamente preocupado y preocupado por el devenir de los asuntos iberoamericanos, he encontrado en estas notas de Garriga y Rosales un material sumamente sugerente que me permite formarme una opinión mucho más documentada de las tendencias fiscales y de las políticas de gasto de la República Argentina y sus Provincias.

Alguien tan acostumbrado a desbrozar asuntos complejos como Albert Einstein decía que “lo más difícil de entender en este mundo es el impuesto sobre la renta”. Por su parte, el escritor francés Perre Lemaitre utiliza para describir a uno de los personajes de su novela Los colores del incendio esta frase: “más por intuición que por reflexión, había escogido un caballo de batalla extraordinariamente popular, capaz de aunar voluntades más allá de su bando, de movilizar tanto a ricos como a pobres, a conservadores como a liberales: la lucha contra los impuestos.” Más aún, en su serie de

novelas policíacas ambientadas en la crisis financiera que siguió a la caída de Lehman Brothers y que, como es sabido, sufrió Grecia con especial virulencia, Petros Márkaris se refería a uno de sus personajes en estos términos: "...Además, cree firmemente que, en el sector público del país, los buenos hacen siempre el primo." (Liquidación final). Finalmente, el escritor Antonio Muñoz Molina, buscando explicaciones al declive de la economía española argumentaba que "La ruina en la que nos ahogamos hoy empezó entonces: cuando la potestad de disponer del dinero público pudo ejercerse sin los mecanismos previos de control de las leyes; y cuando las leyes se hicieron tan elásticas como para no entorpecer el abuso, la fantasía insensata, la codicia, el delirio –o simplemente para no ser cumplidas." (Todo lo que era sólido).

Basten estas citas como ejemplos paradigmáticos de hasta qué punto la ciencia y la literatura se vienen haciendo eco de la relevancia de las políticas públicas, de cómo estas son trasladadas a la opinión pública y de la relevancia final que tiene una correcta interpretación de sus efectos, más allá de la propaganda oficial y de las críticas de la oposición. El libro de Garriga y Rosales es, en este sentido un báculo imprescindible sobre el que apoyarse para mejor sustentar opiniones formadas sobre documentos informados.





# Reflexiones de políticas públicas

Por Diego Valenzuela

Intendente del Municipio de Tres de Febrero de la provincia de Buenos Aires.

Luego de 7 años como intendente del municipio de Tres de Febrero, tengo cada vez más convicción sobre el valor de tomar decisiones de política pública basadas en un debate informado, tanto respecto de la evidencia empírica, como en lo referido a la interacción con los especialistas técnicos de cada materia.

Quienes somos elegidos por los ciudadanos para ocupar cargos públicos diariamente afrontamos la responsabilidad de tomar decisiones de política y en muchos casos también nos enfrentamos con la oportunidad de diseñar e implementar reformas que puedan cambiarles la vida a nuestros vecinos. Cuanto más informadas sean las decisiones que tomemos, y cuanto más innovadoras, seguramente mejores sean los resultados que podamos obtener en términos de calidad de vida de la comunidad.

Frente a cada uno de esos desafíos a los que nos enfrentamos, resulta de muchísima utilidad la interacción con la comunidad académica, especialmente cuando los profesionales que están en la frontera del conocimiento en cada una de las agendas de investigación en políticas públicas realizan esfuerzos de divulgación, para cerrar la brecha que a veces se genera entre quienes piensan en los problemas que enfrenta la sociedad y quienes efectivamente tienen la responsabilidad de tomar decisiones.

Al editar estos "Apuntes de políticas públicas", Marcelo Garriga y Walter Rosales continúan con una larga tradición de aportes técnicos al debate público sobre temas económicos a los que el Departamento de Economía de la Universidad Nacional de La Plata nos tiene acostumbrados.

La divulgación de estos debates, ahora en formato de libro, pero antes también a través de documentos de trabajo, seminarios y entradas en el blog de Economía del Sector Público, resultan un bien público de vital importancia para todos aquellos que diariamente tenemos que diseñar e implementar políticas públicas.

Para ilustrar un ejemplo reciente de reforma en Tres de Febrero que fue influido por la interacción con la comunidad académica, especialmente con los profesores del

Departamento de Economía de la UNLP, vale la pena comentar algunas de las medidas de política tributaria tomadas en los últimos años, que en todos los casos tuvieron la finalidad de reducir la carga administrativa y el costo económico de emprender y trabajar en nuestro distrito.

De la experiencia que fui acumulando como intendente, y del ida y vuelta con economistas especializados en la materia, me fui dando cuenta que menos impuestos y menos trabas es más trabajo. Me quedó clara la necesidad de reformar la ordenanza impositiva para eliminar tasas que puedan ser obsoletas, que generen malos incentivos hacia la inversión y el trabajo, de simplificar alícuotas y hacer más progresiva la estructura tributaria, además de generar incentivos para las empresas que tienen comportamientos virtuosos.

Con el objetivo de reducir el costo de cumplir con el municipio, que no tiene que ver sólo con el costo económico de una tasa, eliminamos más de 438 tasas y conceptos fiscales. Entre esas tasas, decidí eliminar la tasa de habilitación para todos los nuevos comercios e industrias que se instalen en el partido. Ahora, a las empresas que vienen a invertir en Tres de Febrero no les cobramos nada, les decimos “gracias”. Además de eliminar la habilitación, les eximimos un año del pago de la tasa de seguridad e higiene (que luego de ese primer año es casi un 50% más baja que en municipios vecinos).

Aunque estas reformas de política tributaria tuvieron mucha repercusión en el debate político (más de una decena de municipios del país implementaron reformas similares siguiendo nuestro impulso), otras iniciativas mucho menos visibles de administración tributaria municipal también estuvieron influidas por la interacción con especialistas de la UNLP, como las decisiones respecto a la liquidación de la tasa de servicios generales (similar al ABL) que pagan los frentistas del municipio. Durante los últimos tres años venimos trabajando con especialistas en la materia, para lograr un diseño que maximice el cumplimiento tributario, entre otras cosas, definiendo la modalidad óptima de notificación de las deudas.

Volviendo al contenido del libro, estos “Apuntes de políticas públicas” abarcan artículos de temas muy diversos, que van desde la política tributaria, el federalismo fiscal, temas sectoriales como salud y educación, las reformas pendientes del sistema previsional, además de otros tantos. En la mayoría de los casos, hacen un excelente diagnóstico de los desafíos que se enfrentan en cada una de las materias, y de los dilemas económicos y políticos que representan las posibles iniciativas de reforma.

Felicito a los autores por este esfuerzo que, como ellos señalan, es el resultado de comprometerse desde su rol con la realidad que los interpela. La lectura del material es

APUNTES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS. Para entender lo que sucede.

muy amena para no especialistas, pero su contenido es muy riguroso en cuanto al contenido teórico y a la evidencia empírica que presentan.

Invito a todos los interesados en diseñar, implementar o incluso evaluar iniciativas de política económica en Argentina a leer el libro de Garriga y Rosales, ¡y ojalá también a sumarse al debate!



## ÍNDICE DE ARTÍCULOS

Progresos en "Public Economics".	23
¿Se está rompiendo el pacto intergeneracional? ¿Discrimina el gasto público contra los más jóvenes?	32

### NOTAS SOBRE TEMAS IMPOSITIVOS

¿Es sostenible la presión tributaria?	38
¿Se pueden aumentar o crear impuestos sin límites?	42
Buenas Notches Impuestos.	49
¿Bajar el IVA beneficia a los más vulnerables?	54
Impuesto al Valor Agregado: Gasto tributario y evasión.	58
¿Es Ganancias el problema del sistema tributario?	64
Impacto de la exención de Ganancias a los jubilados: El Fallo de la Corte.	66
Impuesto a las ganancias de las empresas: ¿Quién lo paga? ¿Cómo afecta la inversión?	70
Impuesto a las Ganancias a las Personas Físicas: Los Efectos de un mal diseño.	80
La utopía de una economía sin dinero.	85
Monotributo: Es hora de repensarlo?	87
Seguros sociales, Régimen Simplificado y mercado laboral.	91
Qué hacer con Ingresos Brutos.	95
Dado que se habla de cambiar Ingresos Brutos...	98
¿Es posible aumentar el Impuesto Inmobiliario?	103

### NOTAS SOBRE TEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL

Quién paga el costo de las jubilaciones por insalubridad.	109
---	-----

Jubilaciones, Informalidad y Gasto Público.	112
Ganadores y perdedores del Régimen Previsional.	115
¿Hacia un mayor deterioro del Sistema Previsional?	118
Un problema desatendido: Las Cajas Previsionales Provinciales.	122
Evaluación del Proyecto de Reforma Previsional de la Caja del BPBA.	128
Las Finanzas del IPS y su impacto en la provincia de Buenos Aires.	137

#### NOTAS SOBRE TEMAS DE SALUD Y EDUCACIÓN

En busca de la educación perdida.	147
Repensando el sistema de salud en argentina.	150
Infarto agudo de miocardio: no todo se resuelve con mayor gasto.	153
Hábitos poco saludables: más vale prevenir que curar.	158
El desafío de financiar enfermedades catastróficas: Fibrosis Quística.	162

#### NOTAS SOBRE TEMAS DE FEDERALISMO FISCAL

Representación dispar de los municipios en la legislatura de la provincia de Buenos Aires.	169
Cómo entender el conflicto de La Rioja.	176
Breve análisis de la situación financiera de la provincia de Buenos Aires.	184
¿Qué hacen y qué deberían hacer los tres niveles de gobierno para reducir el déficit fiscal?	192
¿Un gobierno de coalición conlleva a un mayor déficit fiscal?	197

#### NOTAS SOBRE TEMAS VARIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La asignación universal por hijo ¿está contribuyendo a reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza?	201
El incidente del submarino ARA San Juan y el gasto en defensa.	205
Las tarifas de servicios públicos: elementos para la discusión.	209

Desafíos de políticas públicas en la era de los robots.	212
“Dialogan” sobre el delito Becker, Foucault y Frederic.	220
Las urgencias alimentarias en medio de la pandemia.	223
Los residuos contaminan y su tratamiento no es gratis.	227
La política tarifaria y el deterioro ambiental.	235



# PROGRESOS EN “PUBLIC ECONOMICS”

*7 de marzo de 2019.*

En coautoría con:

Darío Tortarolo (UC Berkeley).

El objeto de esta nota es indagar sobre los avances del estudio de la Economía del Sector Público. El análisis de los impuestos, su impacto sobre la eficiencia, la equidad, los costos para el contribuyente y la administración tributaria; el gasto público, su composición, eficiencia, alcance; el déficit fiscal, son todos temas que han estado en el centro del debate académico y político.

En una reciente reedición del libro “Lectures on Public Economics” (2015), un clásico en la literatura sobre la materia, A. Atkinson y J. Stiglitz (A y S), destacan 6 temas que han tenido un progreso significativo en las últimas tres décadas. Por su parte, H. Kleven en su trabajo “Language Trends in Public Economics”, de julio de 2018, analiza hacia dónde va dirigida la investigación en base a las palabras más utilizadas en más de 4500 documentos de trabajo de la NBER. En las siguientes secciones se tratan brevemente estas tendencias.

## La Globalización de las Finanzas Públicas.

La política fiscal no puede ser analizada en el contexto de una nación en economía cerrada. Es evidente que hay problemas globales que requieren soluciones globales. Por ejemplo, el medio ambiente, el conocimiento, los desequilibrios comerciales, la estabilidad macroeconómica, la seguridad internacional, entre otras. El diseño de la política fiscal no puede pensarse aislada de la competencia y cooperación internacional.

Los bienes públicos nacionales a la Samuelson, el caso típico de la Defensa, derivaron rápidamente en el análisis de los bienes públicos locales (gobiernos subnacionales y federalismo fiscal). Pero luego apareció el gran desafío de los bienes públicos globales como es el caso del calentamiento global que afecta el bienestar de toda la población mundial. ¿Quién es la autoridad de aplicación de estas políticas? ¿Hay que crear nuevas instituciones? ¿Los intentos de cooperación para reducir los gases conta-

minantes que afectan el calentamiento global han fracasado? El desafío está pendiente<sup>(1)</sup>.

Algo similar ocurre con el debate acerca del federalismo fiscal y la descentralización, que son aspectos clave en el debate político actual. ¿Son los niveles inferiores de gobierno quienes mejor responden a las preferencias de los ciudadanos? ¿Cuánto afectan las decisiones de un nivel de gobierno sobre los otros? ¿Cuánto impacta el grado de apertura de la economía sobre las finanzas locales?<sup>(2)</sup>

La Economía del Comportamiento y las Políticas Públicas.

Otras ciencias como la psicología, sociología, neurociencia y los modelos de economía del comportamiento pueden ayudar a entender las respuestas de las familias y las empresas ante determinadas políticas. Esto se vuelve más relevante en modelos con incertidumbre.

Aún en los casos en que la conducta individual parezca irracional (desde la perspectiva estándar del modelo de maximización de la utilidad), esta irracionalidad podría predecirse o modelarse. Debido a que hay respuestas o comportamiento sistemáticos, los gobiernos deberían considerarlos en el diseño de sus políticas. Así por ejemplo, la teoría clásica supone que no hay efectos sobre el consumo de los individuos si el gobierno baja los impuestos y al mismo tiempo reduce los gastos en la misma magnitud. Pero la economía del comportamiento sugiere que si los individuos ven más dinero en su banco producto de la rebaja de impuestos, gastarán más.

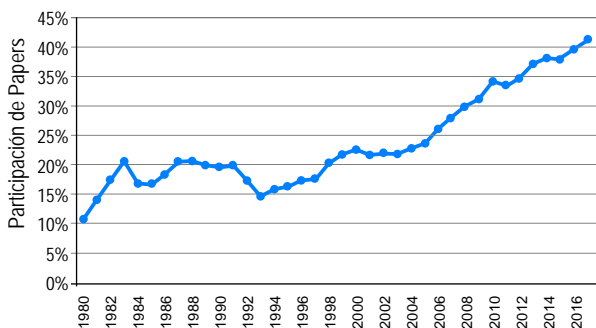
Como señala el premio Nobel de Economía, Richard Thaler, “no es que la gente sea idiota sino que el mundo es complicado” y predecir el comportamiento de los individuos no es fácil.

En la Figura 1 puede observarse el incremento de los estudios en los cuales la economía del comportamiento constituye un aspecto central.

1. En una reciente petición, firmada por más de 3000 economistas incluyendo 27 premios Nobel, se logró un consenso que incluye 5 recomendaciones de política para combatir el cambio climático, todas basadas en la instauración de un impuesto a las emisiones de Co2: <https://www.clcouncil.org/economists-statement/>
2. Ver Courchene (1993) y Porto et al (2014).



Figura 1. Economía del comportamiento (Kleven, 2018).

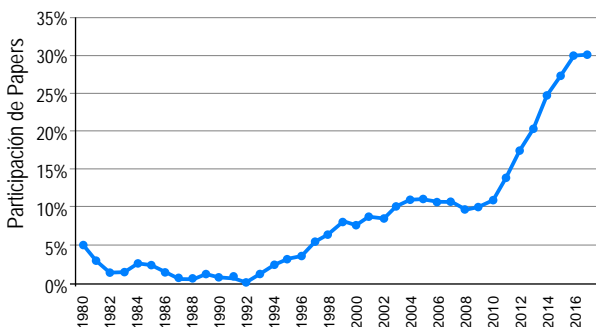


Nota: El gráfico muestra la participación de *papers* que mencionan sin ambigüedades palabras relacionadas a la temática de "Economía del comportamiento". El gráfico contempla una media móvil de cinco años.

### Evidencia Empírica.

Las investigaciones sustentadas en la evidencia empírica han aumentado significativamente. Tres cuestiones pueden explicar este comportamiento: i) la disponibilidad de información proveniente de las encuestas de hogares y datos administrativos; ii) el desarrollo de técnicas econométricas más sofisticadas para el manejo de los datos; iii) el renovado interés de los economistas por estudiar la evidencia empírica, ya sea en experimentos de laboratorio como en trabajos de campo. En la Figura 2, por ejemplo, se puede apreciar la explosión de trabajos empíricos que utilizan registros administrativos para responder a la pregunta de interés.

Figura 2. El aumento de los datos administrativos (Kleven, 2018).



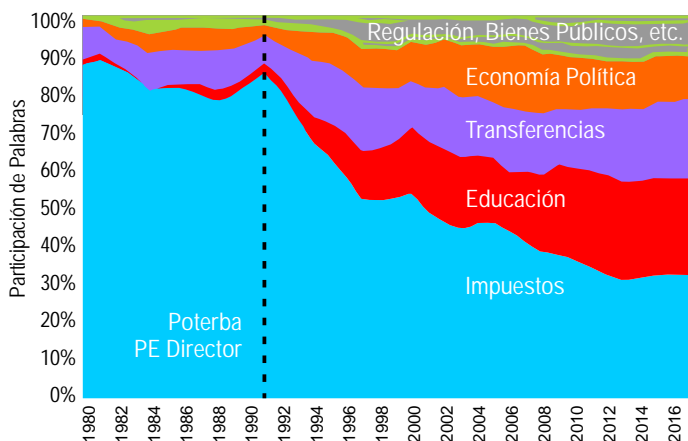
Nota: El gráfico muestra la participación de *papers* que mencionan el término "datos administrativos" o sinónimos del mismo. El gráfico contempla una media móvil de tres años.

No solo las investigaciones empíricas han puesto énfasis en el comportamiento de las familias sino también en las decisiones de las firmas, que pueden verse afectadas por las políticas públicas.

Con los cruces de información y el acceso a “big data” se están realizando avances importantes en temas de administración tributaria, evasión y elusión fiscal en un esfuerzo conjunto entre académicos y agencias tributarias (ej. Pomeranz, 2015; Alstad-sæter, Johannesen, Zucman, 2018). Se han llevado a cabo intervenciones que aprovechan la disponibilidad de información de fuentes de terceros para mejorar el cumplimiento de tributos como el IVA y el Impuesto a la Renta (Naritomi, 2018; Brockmeyer et al, 2019). Relacionado a esta temática, y con la filtración informativa de los Panama Papers, ha cobrado especial atención una rama de las finanzas públicas que analiza la relocalización de beneficios hacia paraísos fiscales como estrategia para eludir impuestos (Zucman, 2014).

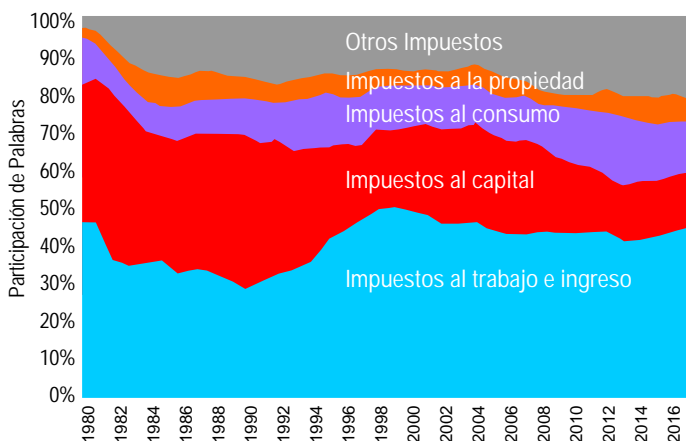
¿Cómo ha evolucionado la investigación en los distintos temas de las finanzas públicas? En la Figura 3 vemos que los impuestos han ido perdiendo importancia relativa y aparecen otros temas que adquieren relevancia como la educación, las transferencias, la economía política, entre otros.

Figura 3. Hablamos menos de impuestos de lo que solíamos hacer. (Kleven, 2018).



Dentro de los impuestos, los que gravan al capital han relativizado su importancia en las investigaciones en favor de otras formas de imposición como los tributos al trabajo, al ingreso y otras fuentes de imposición.

Figura 4. Cuando hablamos de impuestos, ¿De qué impuestos hablamos? (Kleven, 2018)



Sin embargo, se observa recientemente un renovado interés por el rol de los impuestos corporativos sobre el comportamiento de las empresas. Por ejemplo, cómo afectan las decisiones de inversión (Yagan, 2015; Ohrn, 2018), la relocalización de las empresas (Giroud y Rauh, 2019) y quién soporta la incidencia final del impuesto, es decir, en qué medida la carga fiscal termina recayendo sobre los empresarios, los trabajadores, o los consumidores (Suarez Serrato y Zidar, 2016; Fuest, Peichl y Sieglöch, 2018).

También la evidencia empírica ha permitido comprender mejor el efecto que generan ciertos impuestos específicos que buscan desalentar actividades con externalidades negativas. El caso más reconocido en la literatura es el del impuesto a la emisión de CO2 para combatir el cambio climático (ej. Marron y Todder, 2014). Otro caso menos tradicional es el del impuesto a las bebidas azucaradas como medida para combatir la obesidad (Cawley, Frisvold, Hill, Jones, 2018).

Por otra parte, el acceso a registros administrativos de larga data y el cruce con otras fuentes de información han permitido avanzar en temas de interés mundial como, por ejemplo, el análisis de los factores que explican la movilidad intergeneracional en la distribución del ingreso (Chetty, Hendren, Kline, Saez, 2014).

#### Política Económica.

El abandono del estado benevolente y las diferencias entre la percepción de los votantes y la realidad han puesto en el centro del debate el diseño de la política

económica. Información asimétrica, comportamientos estratégicos, grupos de interés, políticos y burócratas con objetivos distintos que los del conjunto de la sociedad son elementos clave al momento de implementar y evaluar una política pública.

En los años recientes un tópico que juega un rol central en la política económica es la corrupción. Los problemas de información en los mercados son centrales para entender la corrupción: si ésta pudiera observarse sin costo probablemente no ocurriría.

Las teorías de la segunda generación de federalismo fiscal (Oates, 2005 y Weingast, 2009) dejan atrás la idea del estado benevolente, haciendo hincapié en las posibles conductas oportunistas de los gobiernos locales financiados con transferencias del nivel central de gobierno.

Por otra parte, en el debate político se observan diferentes visiones sobre los efectos de las políticas públicas. A pesar del instrumental económico y empírico disponible, muchos resultados esperados son inciertos.

Atkinson y Stiglitz, destacan que la historia y la cultura jugarían un rol importante en el diseño de las políticas públicas comprometiendo seriamente la factibilidad de las mismas.

Abandonando el Equilibrio General Competitivo.

Información asimétrica, imperfección en los mercados, competencia monopolística, desempleo, racionamiento del crédito, externalidades, evasión, imposición distorsiva, entre otros problemas en los mercados, obligan a pensar en modelos que se alejan del equilibrio general competitivo. Las políticas públicas deben diseñarse en un entorno de segundo mejor y, en este contexto, las recomendaciones de política cambian sustancialmente.

Por ejemplo, el efecto total de un impuesto ambiental sobre el bienestar dependerá del impacto neto de: i) la corrección de la externalidad negativa en el mercado que se introduce el impuesto, ii) del doble dividendo (efecto reciclaje de la recaudación que permite reducir impuestos en otros mercados) y iii) el efecto sobre el mercado de trabajo que genere la variación de precios producto del incremento en el precio del bien o del insumo en el que se corrige la externalidad ("interacción impositiva")<sup>(3)</sup>. Los modelos teóricos (así como también varias simulaciones numéricas) indican que en general el "efecto de la interacción impositiva" (negativo) es superior al "efecto reciclaje de la recaudación" (positivo), de modo que el resultado agregado es algo menor que las ganancias asociadas al análisis de primer mejor (donde sólo se contempla la

---

3. Ver Parry y Oates (2000).

“ganancia primaria de bienestar”). Es necesario destacar que esta conclusión no niega los beneficios de los impuestos ambientales, sino que relativiza su potencial como herramienta para aumentar el bienestar social.

Sea cual sea el caso, no quedan dudas de que el análisis bajo un esquema de segundo mejor de las políticas públicas, sugiere que éstas son necesariamente más costosas que lo que se las podría presumir a partir de un simple análisis de equilibrio parcial (el cual sólo contempla el mercado particular donde se actúa y no los efectos sobre otros).

#### Desigualdad y Redistribución.

Otro aspecto central a las políticas públicas, y en particular las fiscales, es el impacto distributivo de las mismas. Los modelos basados en el “agente representativo con iguales gustos y dotación de factores” dominó el mainstream de la academia. Sin embargo, la economía del sector público restringida al análisis de cuestiones de eficiencia, en un mundo de agentes idénticos, ha fallado al momento de analizar aspectos clave de las políticas públicas. Los problemas distributivos son centrales para el diseño de las mismas. En muchos casos la justicia distributiva hace a la sostenibilidad de las políticas.

Cuando se evalúa el impacto de una política pública es necesario mirar tanto el lado del gasto como de los impuestos, es decir evaluar el impacto distributivo neto. Por ejemplo no se concibe evaluar un programa de beneficios sociales, analizando los quintiles de la distribución del ingreso que se benefician del programa, si al mismo tiempo no se contesta la pregunta de quienes financian dicha política. Como señala Musgrave “... cualquier teoría y política de finanzas públicas significativa debe considerar las cuestiones que surgen de los dos lados del presupuesto”<sup>(4)</sup>.

También en materia impositiva y desigualdad, el acceso a registros administrativos, permite una mejor comprensión del rol que tiene el 1% más rico de un país en la evolución de la desigualdad (ver por ej. Smith, Yagan, Zidar, Zwick, 2018; Zucman, 2019). Asimismo, con el aumento de la desigualdad en Estados Unidos, han cobrado importancia en el debate político y académico la implementación de gravámenes menos tradicionales como el impuesto a la herencia y a la riqueza. Una serie de trabajos recientes analizan algunos de los efectos que tienen estos impuestos sobre la base imponible (Londono-Velez y Avila, 2019; Saez y Zucman, 2019).

---

4. Ver Porto (2018).

## Consideración Final.

La enseñanza y la investigación en temas de economía del sector público no pueden obviar esta agenda y estos tópicos tan desafiantes, además de los temas de género que han adquirido una enorme relevancia en la actualidad. Los avances producidos en los últimos 30 años constituyen una referencia obligada para Universidades y Centros de Investigación en la materia.

### Bibliografía.

- Alstadsæter A., N. Johannesen, y G. Zucman (2018)*. Tax Evasion and Tax Avoidance, UC Berkeley working paper.
- Atkinson A. y J. Stiglitz (2015)*. Lectures on Public Economics. Princeton University Press.
- Brockmeyer A., M. Hernandez, S. Kettle, S. Smith (2019)*. Casting a Wider Tax Net: Experimental Evidence from Costa Rica. American Economic Journal: Economic Policy.
- Cawley J., D. Frisvold, A. Hill, y D. Jones (2018)*. The Impact of the Philadelphia Beverage Tax on Prices and Product Availability. NBER Working Paper N°. 24.990.
- Chetty R., N. Hendren, P. Kline, y E. Saez. (2014)*. Where is the Land of Opportunity: The Geography of Intergenerational Mobility in the United States. Quarterly Journal of Economics 129 (4).
- Courchene, T. J. (1993)*. "Glocalization, Institutional evolution, and the Australian Federation".
- Fuest C., A. Peichl, S. Sieglöcher (2018)*. Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany? American Economic Review.
- Giroud X. y J. Rauh (2019)*. State Taxation and the Reallocation of Business Activity: Evidence from Establishment-Level Data. Journal of Political Economy.
- Kleven H. J. (2018)*. Language Trends in Public Economics. Slides. Princeton University.
- Londono-Velez J. y J. Avila (2019)*. Can Wealth Taxation Work in Developing Countries? Quasi-Experimental Evidence from Colombia. UC Berkeley working paper.
- Marron D. B. y E. J. Toder (2014)*. Tax Policy Issues in Designing a Carbon Tax. American Economic Review, 104.
- Musgrave R. (1964)*. "Estimating the distribution of the tax burden", in Clark, C. and G. Stuelvel (eds), Income redistribution and the statistical foundations of economic policy, income and wealth, Bowes and Bowes, Cambridge.

- Naritomi J. (2018).* Consumers as Tax Auditors. LSE working paper.
- Oates W. (2005).* Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*.
- Ohrn E. (2018).* The Effect of Corporate Taxation on Investment and Financial Policy: Evidence from the DPAD. *American Economic Journal: Economic Policy*.
- Pomeranz D. (2015).* No Taxation without Information: Deterrence and Self-Enforcement in the Value Added Tax. *American Economic Review*.
- Parry, I. y W., Oates (2000).* Policy Analysis in the Presence of Distorting Taxes, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 19 (4), pp. 603-613.
- Porto A., N. Porto, y D. Tortarolo (2014).* "Glocalization" and decentralization. The role of local governments in the ne international context. *Urban Public Economics Review*, num. 20.
- Porto A. (2018).* <https://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2018/11/26/untema-de-economia-publica-importante-y-olvidado-quien-paga/>
- Saez E. y G. Zucman (2019).* How Would a Progressive Wealth Tax Work? Evidence from the Economics Literature. UC Berkeley working paper.
- Smith M., D. Yagan, O. Zidar, E. Zwick (2018).* Capitalists in the Twenty-First Century. NBER Working Paper.
- Suarez Serrato J. C. y O. Zidar (2016).* Who Benefits from State Corporate Tax Cuts? A Local Labor Markets Approach with Heterogeneous Firms. *American Economic Review*.
- Thaler R. (2017).* <https://www.lanacion.com.ar/2070631-richard-thaler-un-nobel-al-estudio-de-la-irracionalidad-humana>.
- Weingast B. R. (2009).* Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*.
- Yagan D. (2015).* Capital Tax Reform and the Real Economy: The Effects of the 2003 Dividend Tax Cut. *American Economic Review*.
- Zucman G. (2014).* Taxing Across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits. *Journal of Economic Perspectives*.
- Zucman G. (2019).* Global Wealth Inequality. NBER working paper 25.462.

# ¿SE ESTÁ ROMPIENDO EL PACTO INTERGENERACIONAL? ¿DISCRIMINA EL GASTO PÚBLICO CONTRA LOS MÁS JÓVENES?

27 de marzo, 2023

En estos días escuchaba un reportaje en la radio "Cadena Ser" de Oviedo-España con el periodista Michael Reid, actualmente profesor invitado en la London School of Economics, quien hacía algunas reflexiones que pueden ser de interés para Argentina. Reid vivió muchos años en España y acaba de publicar el libro "Spain: The Trials and Triumphs of Modern European Country". Preguntado por una periodista sobre la situación de España señaló que "unos de los problemas es que el gasto público discrimina contra los más jóvenes: existe una brecha generacional". Utilizó como ejemplo la reforma previsional propuesta por el Gobierno Español: "compromete un mayor gasto en el pago de mejores pensiones, pero sin establecer adecuadamente los ingresos para financiarla. En esas condiciones, lo que se hace es crearle una responsabilidad a los futuros trabajadores que deberán financiar los pagos que hoy se comprometen. El sistema es inequitativo e injusto con quienes hoy son jóvenes".

Esta opinión está en línea con el trabajo de Dieter Helm (2010), economista y profesor de la Universidad de Oxford, en su clásico artículo "Rethinking The Economics Border of the State". Helm señala que, si bien en el futuro el mundo estará en constante expansión, con nuevas oportunidades gracias a los avances de la ciencia y el esfuerzo humano, la idea de que el futuro será mejor está en duda: "se ha roto el pacto intergeneracional". "Se está deteriorando el medio ambiente comprometiendo a las próximas generaciones, los bienes públicos básicos (salud, educación, justicia y seguridad) están empeorando, las inversiones en infraestructura se están depreciando, los sistemas previsionales están en crisis de financiamiento, aumenta la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso afectando la equidad intergeneracional y el crecimiento de la deuda pública compromete los ingresos fiscales futuros".

La situación argentina.

Como parte del fracaso del estado, y de la desorganización económica en general, la situación de Argentina parece encajar en esa descripción: "se ha roto el pacto



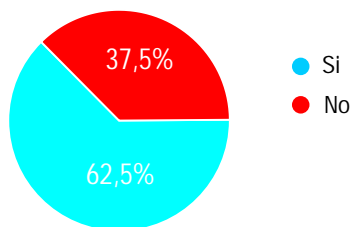
intergeneracional". El sistema previsional también es un buen ejemplo que ilustra la situación. El mes pasado, febrero 2023, se aprobó una reforma previsional que otorga una nueva moratoria a 800 mil personas que no realizaron aportes suficientes para jubilarse (y va la moratoria número...). La aprobación en la Cámara de Diputados establece un plan de pago de la deuda previsional para las personas que alcanzaron la edad jubilatoria -mujeres de 60 años o más y hombres de 65 años o más- pero no llegaron a cumplir con los 30 años de aportes. Con esta ley tendrán la posibilidad de regularizar su deuda previsional. Esta moratoria compromete mayores gastos previsionales a futuro por un monto equivalente a tomar deuda por aproximadamente US\$ 12.000 millones<sup>(1)</sup><sup>(2)</sup>.

¿Sobre quiénes recae esta deuda? Seguramente aumente la carga impositiva sobre los más jóvenes desalentando el acceso al mercado formal de trabajo, lo que a su vez deterioraría aún más el sistema jubilatorio.

En este contexto, ¿cuál debería ser la expectativa de la población más joven?

Una encuesta realizada el año pasado en un curso de cuarto año de la carrera de economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP puede ofrecer algunos indicios. Si bien los resultados son sesgados, ya que el tamaño de la muestra es pequeño y no representativo, sin embargo, pueden ser ilustrativos de las expectativas de los jóvenes. La consulta estaba dirigida a que manifiesten la disposición a realizar aportes jubilatorios ante un nuevo trabajo. La respuesta se muestra en la figura siguiente:

Si tuviera la oportunidad de empezar un trabajo nuevo, ¿prefiere un salario más alto y no realizar aportes jubilatorios para el futuro?



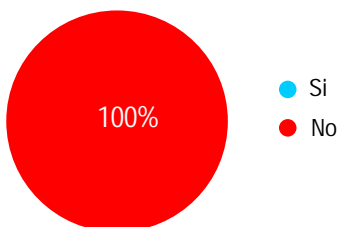
1. La estimación depende fuertemente de los supuestos utilizados. En este caso se basa en la jubilación mínima vigente, una esperanza de vida de 15 años después de jubilado/a y teniendo en cuenta que si la reforma no se aprobaba esas personas a los 65 años igual iban a recibir una Pensión Universal para Adulto Mayor. El número de personas que acceden a la jubilación por la moratoria es el informado oficialmente. La estimación es al tipo de cambio oficial.
2. Otras estimaciones indican que este monto alcanzaría los US\$ 40.000 millones (Ricardo López Murphy en el debate de la ley en el Congreso).

Como se observa en la figura el 62,5% de los alumnos señala que prefiere un salario más alto que realizar aportes jubilatorios. Existen dos posibles explicaciones a esta respuesta: i) los jóvenes tienen una fuerte preferencia por el presente y, por lo tanto, valoran un salario más alto hoy que una promesa de pago futuro (jubilación), o ii) los más jóvenes entienden que no existe una relación entre las contribuciones previsionales que realizan y los ingresos futuros esperados (jubilación), las consideran un impuesto más. No existe una relación entre aportes previsionales y beneficios futuros, por lo tanto, prefieren no aportar.

Lo que expresan los alumnos en clase para justificar esta respuesta es que desconfían del sistema público. ¿Quién les va a garantizar una jubilación dentro de 35 años? Pero dicho esto alguien puede decir que esta encuesta pequeña e aislada es irrelevante, lo cual es cierto. Sin embargo, la evolución en el tiempo de la misma pregunta puede ser útil para interpretar algunos hechos: hace cinco años atrás solo un 30% contestó que no realizaría aportes vs el 62,5% en el año 2022. La percepción de deterioro y desconfianza en el régimen es evidente. Este aspecto es clave, porque un sistema previsional de reparto, como el vigente en Argentina, lleva implícito un acuerdo intergeneracional, donde los activos de hoy financian a los pasivos de hoy, y los activos de hoy esperan que los activos de mañana contribuyan a sostener su pasividad. ¿Por qué voy a realizar aportes si mañana me puedo jubilar accediendo a una nueva moratoria? Si ese acuerdo implícito se quiebra el sistema previsional se hace insostenible.

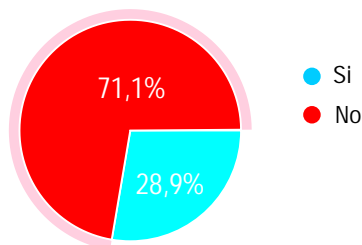
También se preguntó a los alumnos sobre la eficiencia del estado (quién debe garantizar que ese pacto se cumpla) y sobre la disposición a pagar más impuestos para financiar mayores gastos (por ejemplo, jubilaciones) y las respuestas fueron las siguientes.

¿Usted considera que el estado interviene en forma eficiente en la economía?



El 100% considera que el estado interviene en forma ineficiente y solo un 29% está dispuesto a pagar más impuestos para financiar mayores gastos.

¿Usted está dispuesto a pagar más impuestos para financiar mayores gastos?



Pero otra vez, al igual que en la pregunta sobre las pensiones las respuestas empeoran sustancialmente a lo largo de estos último cinco años.

En una mirada más amplia del sector público argentino se observan un conjunto de aspectos que revelan como se ha debilitado el pacto intergeneracional:

- i) Prevalece en el debate político la idea de que lo único que importa es aumentar el consumo presente muchas veces en detrimento del consumo permanente (que es el indicador relevante en términos del bienestar de la población);
- ii) el gasto en bienes y servicios básicos, salud, educación, seguridad, justicia, pasó de representar el 73% del total del gasto público en el año 1961, al 52% en el año 2016 y, como contrapartida, aumentaron las transferencias del 27% al 47% en el mismo periodo (subsidios, planes sociales, jubilaciones, etc.). Se ha pasado de un gasto público concentrado en la provisión de bienes públicos (que aumentan el capital humano) a otro en el que las transferencias adquieren la mayor relevancia:  
[\(https://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2017/12/27/el-gasto-publico-en-argentina/\)](https://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2017/12/27/el-gasto-publico-en-argentina/);
- iii) el fuerte retraso de los precios y tarifas públicas alientan el consumo presente y desalientan las inversiones;
- iv) el deterioro de la infraestructura física es evidente, la depreciación del capital físico no se refleja en las cuentas públicas, no está contabilizado en la medición del PBI;
- v) las políticas de protección del medio ambiente están ausentes: el cuidado del agua, el consumo excesivo de combustibles fósiles, gas, electricidad y combus-

tibles (agravado por precios distorsionados), la falta de control de desechos industriales, la ausencia de un programa integral de separación de residuos, entre otras;

- vi) la pobreza y la desigualdad han aumentado sensiblemente. La pobreza se duplicó desde el principio de la restauración democrática (20%) al año 2022(40%) afectando seriamente la calidad de vida de las personas, el desarrollo futuro del capital humano y la equidad intergeneracional;
- vii) el aumento del endeudamiento compromete las finanzas públicas hacia adelante.

Cuando la preocupación de los que gobiernan se concentra solo en las políticas de corto plazo se debilita el pacto con las próximas generaciones. La idea de que el futuro va a ser mejor se pone en duda. En este contexto, no es extraño que ante la priorización del corto plazo y la “discriminación del gasto público contra los más jóvenes”, como señala Michael Reid, aparezcan riesgosas propuestas antisistema, con un fuerte apoyo de la población más joven. El gran desafío es rediseñar el estado hacia uno más eficiente, que preste servicios públicos de calidad, financiable y, fundamentalmente, que recomponga el pacto intergeneracional que hace sustentable una Nación.



# NOTAS SOBRE TEMAS IMPOSITIVOS



# ¿ES SOSTENIBLE LA PRESIÓN TRIBUTARIA?

*7 de agosto de 2017.*

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

Esta discusión ha trascendido en el tiempo y ha sido motivo de preocupación en ámbitos académicos y de política económica. En particular, en Argentina ha cobrado fuerza este debate. En la última década la presión tributaria consolidada (de los tres niveles de gobierno) se incrementó un 70 % pasando de casi el 20% a algo más del 33% del PBI. Supera en algunos casos a la de los países desarrollados (Estados Unidos 26,4%, Corea 25,3%) y a la gran mayoría de los países latinoamericanos (22,8%). Pareciera existir una inconsistencia entre el nivel de gasto demandado (47% del PBI) y la disposición a pagar los tributos (alta evasión). Esto lleva a que la presión tributaria sobre los que efectivamente pagan sea aún más alta.

Uno de los principales debates que enfrenta una sociedad es el tamaño del sector público. ¿Cuán importante debería ser en relación al conjunto de la economía? La respuesta de los distintos países en el mundo ha sido muy diferente como muestra la evidencia empírica. Los países pueden tener preferencias por un alto nivel de prestación de bienes y servicios públicos (Noruega, Finlandia, Dinamarca, Suecia) pero esto a su vez requiere que los individuos estén dispuestos a tributar los impuestos para

financiarlos. No habría una prescripción a priori de cuál es el nivel de gasto público óptimo o deseable en tanto la población esté dispuesta a financiarlo. Los gobiernos desde distintas visiones políticas tienen diferentes preferencias por un nivel de gasto público determinado, lo cual requiere recaudar los impuestos para sostenerlo.

La pregunta de cuánta recaudación un país puede obtener depende de cuestiones políticas y técnicas complejas, tales como las preferencias de la población, los costos de eficiencia y los efectos sobre la equidad de la imposición, la eficiencia con que el sector público gasta los fondos públicos, entre otras. El gran dilema de los países en desarrollo es cómo satisfacer las necesidades de gasto aumentando los impuestos de una manera económicamente eficiente y sostenible, pero que a su vez permita la supervivencia política de los que gobiernan.

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

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

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

Este panorama de alta presión tributaria (33% del PBI) se agrava en un contexto en el que el producto per cápita no crece desde el año 2011 (incluso cae en algunos años), el gasto público consolidado asciende al 47% del PBI y el déficit fiscal supera el 7% del PBI. ¿Cuán sustentable podría ser mantener este alto nivel de gasto público, si la presión tributaria estuviera considerablemente alejada de su potencial? Si bien la respuesta es compleja, un aspecto para el análisis está vinculado a las características del sistema tributario. En el año 2010, el premio Nobel de Economía James Mirrless, iden-

tifica en un buen sistema tributario el concepto de justicia, "fairness", noción que va más allá de las consideraciones distributivas. Este concepto está vinculado con la aceptación del impuesto por parte de la comunidad. En Argentina, la alta presión tributaria combinada con elevados niveles de evasión le quita "legitimidad" y sentido de "justicia" al sistema impositivo. De igual forma, la baja calidad de los bienes y servicios públicos provistos por el estado (salud, educación, seguridad, entre otros) también hace que la estructura tributaria sea "deslegitimada" por la sociedad.

Para recuperar la legitimidad perdida, la política económica debería plantearse, en primer lugar, reducir la presión impositiva sobre los que efectivamente tributan impuestos. Ello implica reducir tasas impositivas, eliminar exenciones y bajar la tasa de evasión/elusión.

En segundo lugar, avanzar con reformas dirigidas a blanquear la economía, reduciendo los incentivos a operar en "negro". Por un lado, deberían reducirse los impuestos que recaen o desincentivan las operaciones a través del sistema financiero: Impuestos a los débitos y créditos bancarios, Ingresos Brutos (7/8% sobre el total de las operaciones financieras), retenciones bancarias e impuesto de sellos (3% sobre las transacciones de tarjetas de crédito en la provincia de Buenos Aires). Por otro lado, disminuir los impuestos y seguros sociales que aumentan los costos laborales, generando fuertes diferencias entre el salario del bolsillo que recibe el trabajador y el costo para el empleador. Todo ello, en un mercado en que la informalidad laboral se encuentra en un entorno del 35%.

Por último y vinculado al punto anterior, repensar el sistema previsional. La ley de Reparación Histórica de los Jubilados garantiza una pensión del 80% de la jubilación mínima a los que nunca aportaron. ¿Quién va aportar al sistema previsional contributivo si se va a jubilar de todas maneras? ¿Qué expectativa jubilatoria puede tener una persona si por cada jubilado hay solo 1,3 trabajadores activos que realizan aportes? Ya el sistema muestra síntomas de agotamiento: sólo el 45% del gasto previsional se financia con el aporte de trabajadores y empleadores, el resto proviene de recursos obtenidos de otros impuestos.

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

#### Referencias.

Clark, C. (1977). "The scope for, and limits of, taxation." *The State of Taxation*. Institute of Economic Affairs, Readings 16.



*Garriga, M., Rosales, W. y Mangiacone, N. (2017). "Presión tributaria efectiva y potencial en Argentina." Documento de trabajo a publicar.*

*Mirrlees, J. (2011). "Tax by Design. The Mirrlees Review." Institute for Fiscal Studies and J. Mirrlees ed. Oxford University Press.*



# ¿SE PUEDEN AUMENTAR O CREAR IMPUESTOS SIN LÍMITES?

*22 de julio de 2021.*

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%(1). En los países de Latinoamérica la presión tributaria promedio asciende al 22,8% del PIB, 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).

---

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.

¿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 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%	28.8%	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 so 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,

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

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).

---

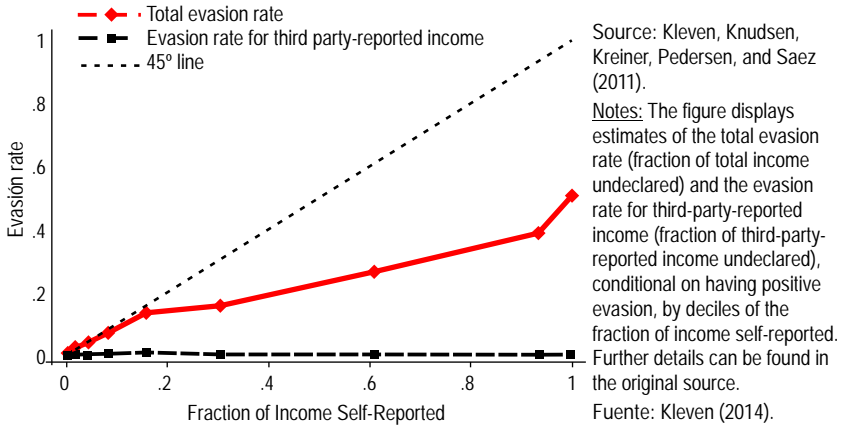
¿Qué aspectos pueden explicar estos resultados? ¿Cómo un país puede sostener tan alta presión tributaria marginal y no afectar gravemente el mercado de trabajo y el crecimiento económico? Existen tres puntos que podrían estar detrás de los resultados exitosos en un país con altísima presión impositiva:

- 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. 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).

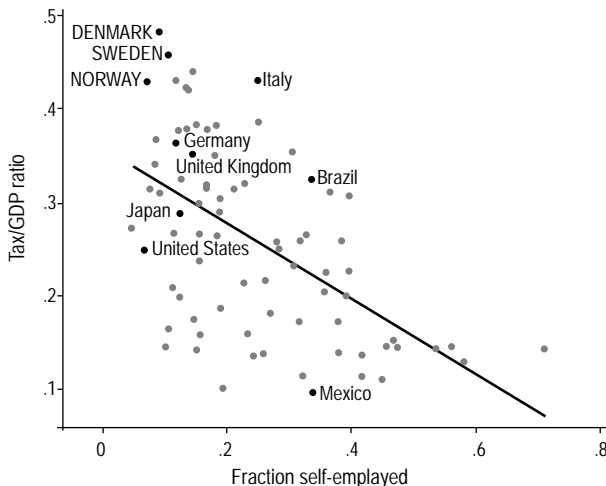
Figura 1. Evasion by Fraction of Income Self-Reported.  
(from Danish tax audit field experiment).



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.

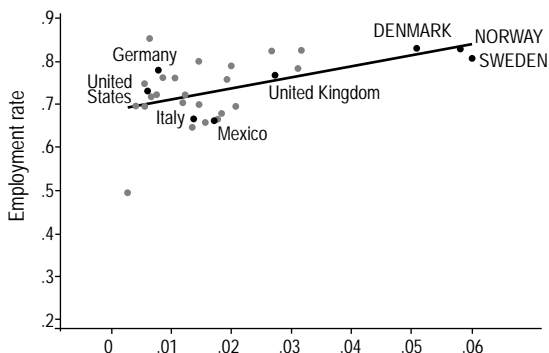
En particular la elasticidad del ingreso imponible depende de la amplitud de la base imponible y de las posibilidades de elusión ante la existencia de exenciones, desgravaciones, deducciones, entre otras. En Dinamarca se observa una elasticidad muy reducida. Las razones son i) baja tasa de evasión debido 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.

Figura 3. Tasa de empleo en relación a la "participación de los subsidios".

A: Employment Rates versus Participation Subsidies



## ¿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, regímenes 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%).

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 Wickselliana" 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. En este contexto la suba de impuestos se hace insostenible y tiene serios efectos sobre la eficiencia y el crecimiento económico.

3. Ver López Murphy (2021).

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*.





# BUENAS NOTCHES IMPUESTOS

*18 de junio de 2019.*

Los impuestos modifican las conductas de los individuos, esto es lo que genera una pérdida de eficiencia económica. Con el objeto de minimizar el pago del mismo, las personas consumen una canasta de bienes distinta de lo que consumirían sin el impuesto. Pero este efecto se agudiza ante un mal diseño del tributo. Los saltos discontinuos de las tasas impositivas producen fuertes cambios en las alícuotas media y marginal del impuesto (Notch) con altos costos de eficiencia y conductas defensivas de los contribuyentes (bunching). Se agrupan antes de que la tasa impositiva de un salto.

Carga excedente de los impuestos.

Hace algunos años en una visita a Indonesia, al Profesor A. Harberger le llamó la atención la gran cantidad de motos que circulaban por las calles. No solo en la forma tradicional sino también como transporte de pasajeros, mercaderías, entre otras cosas. En todos los casos con niveles de precariedad e inseguridad muy llamativos. Luego de esta observación, la pregunta relevante que se hizo fue ¿cuál era la causa que motivaba esa composición del transporte público y privado? La respuesta fue que la imposición sobre los automotores era muy alta en relación al de las motos. Esta modificación en el comportamiento de los individuos como resultado de tratar de evitar un impuesto es lo que en la literatura se conoce como "carga excedente" de un tributo. Existe una pérdida de bienestar explicada por el hecho de que los agentes dejan de consumir la canasta de bienes deseable por evitar la carga del impuesto.

El diseño impositivo y la creación de Notches.

A mediados del siglo XVII el Rey de Inglaterra, William III, necesitaba recursos para financiar las cuentas públicas (1696). Por esta razón, estableció un tributo a las viviendas de acuerdo a la cantidad de ventanas que tuvieran (era una forma de aproximarse a lo que es hoy el impuesto inmobiliario). A pesar de que la legislación establecía que el impuesto era transitorio, duraría un período de tres años, estuvo vigente en diversos formatos durante 150 años.

A modo de ejemplo, en el período comprendido entre los años 1747 y 1757 el im-

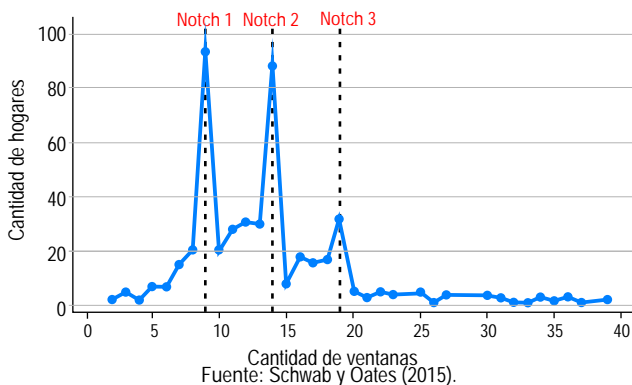
puesto se tributaba de la siguiente forma:

- Si la construcción tenía menos de 10 ventanas, no tributaba.
- Entre 10 y 14 ventanas, tributaba 6 pounds (p) por ventana.
- Entre 15 y 19 ventanas, tributaba 9 pounds (p) por ventana.
- Más de 20 ventanas, tributaba 12 pounds (p) por ventana.

Una vez que se pasaba uno de los umbrales se tributaba sobre todas las ventanas. Es decir con menos de 10 ventanas no tributaba, pero si tenía una ventana más (10) el impuesto era de 60 pounds; así la tasa marginal de 10 ventanas es 60 pounds. Sin embargo nada hace suponer que el bienestar de las familias tiene un cambio tan significativo de pasar de 9 a 10 ventanas. Los incentivos se alinean a tener un número de ventanas en el nivel anterior a que el impuesto aumente sustantivamente.

Así, la tasa de imposición media y marginal da un salto cuando el número de ventanas supera las 10, 14 y 19. En la literatura este diseño impositivo, en los cuales se producen antes pequeñas variaciones de la conducta de los contribuyentes importantes cambios en las tasas impositivas media y marginal, se conoce como "Notch"<sup>(1)</sup> (saltos discontinuos). Los individuos tienen incentivos a ubicarse antes de que la tasa de imposición se modifique (bunching). En el caso de las ventanas los agrupamientos se observan en las casas con 9 ventanas (primer Notch), 14 (segundo Notch) y 19 (tercer Notch). Según el trabajo de Oates y Schwab (2015) el resultado de este nuevo tributo en Inglaterra fue el que se muestra en el gráfico a continuación.

Distribución del número de ventanas. Muestra para el períodos 1747-1757.



1. Un Notch es diferente a un Kink. Este último es el resultado de un cambio en la tasa impositiva marginal. Un ejemplo típico es el del impuesto a las ganancias. Luego de cierto umbral aumenta la imposición marginal.

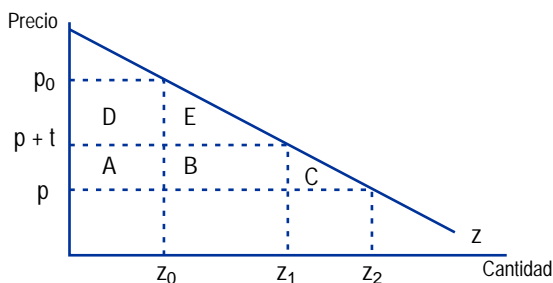
Como puede observarse los individuos se agrupan en los Notches (9, 14 y 19). Los costos de bienestar de este diseño del impuesto a las ventanas en Inglaterra fueron enormes. Las personas comenzaron a eliminar ventanas para evitar el impuesto. Había construcciones que en algunos niveles directamente no tenían ventanas, con todo lo que ello implicaba en términos de la pérdida de iluminación y ventilación de las casas. Estudios médicos señalaron que las enfermedades de la época no dejaron de propagarse: disentería, gangrena y tífus. En el año 1781 producto de una epidemia de tífus fallecieron 52 personas en Carlisle. El Dr. John Heysham señaló que el origen de la misma fue la eliminación de las ventanas en respuesta a la imposición, la que ocurrió en mayor medida en las viviendas de familias pobres (Schwab y Oates, 2015).

### Medición del bienestar.

Existen fundados argumentos para sostener que un Notch genera grandes costos en términos de pérdida de eficiencia (carga excedente). La idea es que un sistema impositivo diseñado con "Notches" genera fuertes incentivos a que los contribuyentes modifiquen su conducta y se ubiquen en el entorno del Notch como lo muestra la figura precedente.

El costo de bienestar puede analizarse a partir del siguiente ejemplo. Se supone que existe un solo Notch en el diseño del impuesto a las ventanas en  $Z_0$ . Para un consumo menor que  $Z_0$  no se tributa impuesto. Solo si supera esa cantidad abona el impuesto  $t$ , por ejemplo en  $Z_1$  (al precio  $p+t$ ).

Carga excedente del impuesto.



Fuente: Schwab y Oates (2015).

En esa situación ( $Z_1$ ), existe una pérdida del excedente de los consumidores de  $A+B+C$ , de los cuales paga de impuesto  $A+B$  y tiene una carga excedente de  $C$ . En el caso que prefirieran consumir  $Z_1$ , pero para evitar el tributo se ubica en  $Z_0$ , el costo de

bienestar sería mucho mayor. La pérdida de excedente de los consumidores es el área  $B+E+C$ , no paga nada de impuestos y la carga excedente es  $B+C+E$ . ¿Cuándo decidiría consumir  $Z_0$  y no pagar impuestos? En el caso que  $A+B+C > E+B+C$  o lo que es lo mismo  $A$  sea mayor que  $E$ . Es decir, cuando el costo de pagar impuestos ( $A$ ) es mayor que la pérdida de consumo ( $E$ ). En este caso el diseño de un sistema impositivo con Notches tendría un alto costo de bienestar.

Notches en la práctica: el caso del impuesto a los ingresos brutos.

La utilización de Notches, no solo es propio del sistema impositivo sino también en otras áreas del diseño de las políticas públicas. Por ejemplo, regulaciones que se establecen de acuerdo al tamaño de la firma, beneficios sociales que requieren ingresos menores a ciertos umbrales, entre otros.

El Sistema Impositivo Argentino muestra casos relevantes de este tipo de diseño. Por ejemplo la última ley impositiva de la provincia de Buenos Aires (2019) establece para el impuesto a los Ingresos Brutos un sistema alicuotario para el Comercio, la Industria y los Servicios en donde de acuerdo a diferentes umbrales de facturación las alícuotas varían.

Comercio.

- Facturación menor a \$2 MM la tasa impositiva es de 2,5%;
- Facturación entre \$2 y \$52 MM la tasa impositiva es de 3,5%;
- Facturación mayor a \$52 MM la tasa impositiva es de 5%.

Servicios.

- Facturación menor a \$650 mil la tasa impositiva es de 3,5%;
- Facturación entre \$650 mil y \$39 MM la tasa impositiva es de 4%;
- Facturación mayor a \$39 MM la tasa impositiva es de 5%.

Industria.

- Facturación menor a \$78 MM la tasa impositiva es de 0%;
- Facturación mayor a \$78 MM la tasa impositiva es de 1,5%.

Como puede observarse existen en el diseño del impuesto saltos discontinuos. Por ejemplo, una empresa comercial que factura \$52 MM abona de impuesto a los ingresos brutos un monto de \$1,8 MM ( $\$52 \text{ MM} * 3,5\%$ ). Si en cambio factura \$53 MM paga \$2,6 MM de impuesto (un 44% más). Estos saltos se traducen en modificaciones de las conductas de los contribuyentes, teniendo incentivos a agruparse alrededor de los Notches (algo similar ocurre con el monotributo). En forma menos técnica se ha llamado a esta conducta "enanismo fiscal" y, como ha demostrado la literatura reciente, tiene

altos costos de bienestar (pérdida de eficiencia o carga excedente). Este comportamiento puede tener dos explicaciones diferentes: inducir a una mayor evasión para no excederse de los umbrales y, otra, es un cambio de conducta para evitar pagar el tributo (no facturar más del límite). Algo similar al ejemplo presentado ocurre en el diseño del monotributo. Existen distintas categorías del impuesto de acuerdo a los niveles de facturación. Los contribuyentes tienen incentivos a agruparse antes de los cambios del monto a tributar.

Consideración final.

Además de la presión tributaria sobre los contribuyentes (la carga excedente aumenta con el cuadrado de la tasa impositiva), el diseño de los impuestos es central para no agravar los costos de eficiencia. Es necesario reducir los incentivos a comportamientos que conducen al “enanismo fiscal” y la “evasión tributaria”. Como reza el título de la presente nota: Buenas Notches Impuestos.

---

*Nota publicada originalmente en  
Foco Económico el día 12 de junio de 2019.*

<http://focoeconomico.org/2019/06/12/buenas-notches-impuestos/>

Referencias.

*Kleven, Henrik (2016)*. Bunching. Annual Review of Economics.

*Schwab R., and Oates W. (2015)*. The Window Tax: A Case Study in Excess Burden. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper.

*Slemrod, Joel (2013)*. Buenas notches: lines and notches in tax system design. eJournal of Tax Volume 11 Number 3.



# ¿BAJAR EL IVA BENEFICIA A LOS MÁS VULNERABLES?

*11 de mayo de 2017.*

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

Mecánica del impuesto.

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

Propuesta de reforma.

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

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

Por otra parte, desde el punto de vista de la incidencia del impuesto, los resultados

de la implementación de exenciones o alícuotas diferenciales implican beneficios (filtraciones) que son también capturados por individuos pertenecientes a deciles de ingresos medios y altos, en función de los patrones de consumo.

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

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

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

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

Un ejercicio simple de incidencia del impuesto.

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

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

De este ejercicio simple, surgen algunas conclusiones:

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

– Si se exime del IVA a la etapa final, se aprecia que el impacto en la reducción del precio es considerablemente bajo (en función de su estructura de costos y valor agregado). En el ejemplo es solo del 3%. Es decir, que la empresa de la última etapa, no incorpora en sus precios de venta la alícuota del impuesto (estaría exento), pero sin embargo, arrastra en los precios de los insumos comprados, parte del costo del IVA soportado en las etapas intermedias. El efecto sobre el precio final del bien (en este caso los alimentos) está muy alejado del 20% esperado como resultado de la medida.

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

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

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

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

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

Además debe destacarse que la ley vigente del IVA ya prevé tratamientos especiales aplicados sobre un conjunto de bienes. Existe tasa reducida sobre alimentos (car-



nes, vegetales frescos, etc.) al 10,5% y exenciones aplicadas a leche, medicamentos, servicios de agua potable, entre otros.

### Reflexiones finales.

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

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

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

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



# IMPUESTO AL VALOR AGREGADO: GASTO TRIBUTARIO Y EVASIÓN

*21 de octubre de 2019.*

En coautoría con:  
Agustín Lódola (FCE-UNLP).

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es un tributo clave en cualquier reforma tributaria dada su importancia relativa en la estructura impositiva de los países. En Argentina, y en la mayoría de los países, una parte importante de la política recurrentemente propone establecer alícuotas diferenciales a ciertos bienes y servicios que componen la canasta básica de consumo. Algunos estudios de impacto distributivo han servido para abonar esta teoría, al señalar que el IVA tendría cierta progresividad, cuando el indicador de bienestar es el consumo, como resultado de los efectos positivos de las exenciones y alícuotas reducidas del impuesto al valor agregado en algunos bienes de consumo<sup>(1)</sup>.

Economistas especializados en temas de finanzas públicas<sup>(2)</sup> han abordado cuidadosamente los problemas de diseño e implementación en la instrumentación del IVA, señalando los efectos adversos sobre la eficiencia, la administración tributaria, el gasto impositivo y la evasión, que tiene la utilización de tasas diferenciales, bienes exentos y a tasa cero.

Las cuestiones de diseño e implementación en la instrumentación del IVA adquieren importancia dado que es el impuesto al consumo por excelencia a nivel mundial (con excepción de los Estados Unidos). En el año 2016 la recaudación del impuesto en los países de la OECD fue del 6,8% del PBI y representó el 20,2% de la recaudación total (en 1975 era del 3,1% del PBI y el 8,8% del total). En países de la región, como Chile, el IVA recaudó en 2016 el 8,3% del PBI y tuvo una participación sobre el total recaudado

1. Para más detalles de los efectos de las exenciones del IVA sobre los más vulnerables ver Garriga y Rosales (2017). <https://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2017/05/11/bajar-el-iva-beneficia-a-los-mas-vulnerables/>
2. Bird y otros (2007), Keen (2013), Mirless (2011), Zee (1995).

del 41,2%. En Argentina el impuesto recaudó en el año 2018 un 7,6% del PBI y representó el 32,6% del total de recursos tributarios. Como señala Mirrless (2011) *"In terms of revenue raised, VAT is by a long distance the most important indirect tax in the UK, and in most other OECD countries. Since its introduction in France in 1954, it has proved an exceptionally successful form of taxation and has been adopted by many countries worldwide, including all OECD countries other than the US. Bird (2010, 363) calls it 'unquestionably the most successful fiscal innovation of the last half-century ... perhaps the most economically efficient way in which countries can raise significant tax revenues"*.

Eficiencia "C", gasto tributario y evasión.

Una forma de analizar el comportamiento del IVA y de medir los efectos de la política de diferenciación de tasas es mediante el concepto de Eficiencia "C" (Ec). Este indicador mide la relación entre lo efectivamente recaudado (RE) y lo que se debería haber recaudado (RT) dada la tasa impositiva general del tributo (t) y la base imponible (CF – RE).

$$E_c = RE / RT$$

En donde,  $RT = t (CF - RE)$

Siendo CF el consumo final (más importaciones excluyendo de la base imponible las exportaciones), neto de impuestos (RE).

El coeficiente C, es una aproximación para evaluar la neutralidad del IVA como un instrumento de imposición sobre el consumo doméstico. Un impuesto a tasa única sin exenciones y tratamiento especiales mejoraría el Coeficiente C, a la vez que reduciría la pérdida de bienestar producto del tributo (deadweight loss). La referencia de un IVA a tasa uniforme es una forma muy simple y práctica como benchmark para analizar el comportamiento del impuesto.

En términos de la construcción del indicador, el denominador es clave. Un IVA tipo consumo, donde los bienes y servicios se gravan en destino, como es el caso de Argentina, el denominador del coeficiente es igual al consumo de los residentes: se adicionan las importaciones y se excluyen las exportaciones. De las cuentas nacionales se obtiene la base imponible del impuesto<sup>(3)</sup>. Luego a partir de la tasa impositiva general del IVA (21%) puede construirse el denominador del coeficiente de Eficiencia "C." Por

3 Las cuentas nacionales muestran el consumo privado (sin considerar exportaciones), el consumo público y las importaciones. Si se excluye de la base imponible del impuesto el consumo público el indicador de Eficiencia "C" ascendería a 58%.

su parte, en base a información de la agencia recaudadora nacional (AFIP) se dispone de las declaraciones juradas de los contribuyentes con los créditos y débitos por sectores de actividad y el impuesto finalmente pagado. El resultado se muestra en la última fila de la tabla. La eficiencia "C" en el 2017 asciende a 47%<sup>(4)</sup>.

Estimación de la Eficiencia "C" en Argentina (Año 2017).

Concepto	Monto (en millones de \$)
Consumo más importaciones menos exportaciones (sin impuestos).	7.835.395
Impuesto al valor agregado teórico (21%).	1.645.433
Impuesto al valor agregado recaudado (neto de devoluciones).	765.336
Eficiencia "C".	47%

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP e INDEC.

La divergencia de la Eficiencia C estimada con una del 100% está explicada, básicamente, por dos razones: i) existen bienes o servicios exentos o a tasas reducidas, dificultades para cobrar el impuesto a los pequeños contribuyentes o problemas en la implementación del tributo, ii) evasión de los contribuyentes.

En los países de la OECD las estimaciones de la Eficiencia C son superiores al caso Argentino: 56% en promedio lo que revela que hay margen para mejorar el desempeño del impuesto.

En estos países, la divergencia con la recaudación teórica está explicada, en primer lugar, por el gasto tributario y, en menor medida, la evasión. Pero ambos conceptos (evasión y gasto tributario) están estrechamente relacionados. Como señala Slemrod (1988) los gastos tributarios generan espacio para la evasión y la elusión fiscal. La mayor complejidad de la estructura tributaria como consecuencia de la aplicación de los gastos tributarios dificulta la fiscalización de los contribuyentes por parte de las autoridades tributarias y generara incentivos a evitar el pago de impuestos.

4 Un análisis de este indicador para el período 2004-2017 muestra que las variaciones en el tiempo son muy poco significativas. La Eficiencia "C" es relativamente estable con un leve crecimiento (entre el 43 y 47%) en un período en donde se observan etapas bien diferentes en el ciclo económico (expansión del 2004-2010 y estancamiento 2011-2017).

Este valor de la Eficiencia "C" en Argentina puede a su vez desagregarse entre las operaciones realizadas en el mercado doméstico y el resultado de importaciones. La AFIP identifica separadamente la recaudación de IVA impositivo (mercado doméstico) del IVA aduana (proveniente de las importaciones). Si se realiza nuevamente la estimación de la Eficiencia "C", separando ambos conceptos, se obtiene:

1. la Eficiencia "C" para el consumo realizado internamente es del 38%.
2. y para el consumo vinculado al comercio exterior es del 78%.

Este comportamiento es explicado básicamente por la menor evasión en el IVA recaudado en los productos importados (las dificultades para evadir el IVA en aduana son mayores) a diferencia de lo que ocurre en el mercado doméstico.

En la tabla a continuación se realiza un ejercicio para analizar la Eficiencia "C" por sectores de actividad económica para todas las operaciones realizadas en el mercado doméstico. Esto no incluye a las importaciones, ya que la AFIP solo publica los créditos y débitos fiscales por sector sin considerar el comercio exterior. El ejercicio tiene como supuesto que la producción en los sectores que se identifican en las cuentas nacionales es similar a las ventas en el mismo sector (base imponible del IVA).

En primer lugar, se destacan dos sectores con niveles de Eficiencia "C" que superan el 100%: i) electricidad, gas y agua (134%) y ii) intermediación financiera (112%). En el primer caso la explicación a este resultado es que para la estimación se utilizó la alícuota general del impuesto del 21% pero el sector tiene una alícuota agravada del 27% para los consumos no domiciliarios. Además, resulta razonable suponer que en estos consumos la tasa de evasión es muy baja, ya que por su forma de facturación y cobro el no pago implica la suspensión del servicio.

La intermediación financiera es un caso diferente. Posiblemente la explicación tenga que ver con la metodología muy específica utilizada en la medición en las cuentas nacionales. El valor bruto de producción que surge de cuentas nacionales es \$786.524 millones de pesos para el 2017, en tanto que las ventas del sector según AFIP son de \$1.261.734, un 60% mayor. La medición de esta actividad es compleja, lo que dificulta la definición de la base imponible del impuesto al valor agregado. Este problema también se presenta en la experiencia internacional (Mirrless 2011).

El gasto tributario y la evasión son muy importantes en la mayoría de los sectores. Además de los bienes meritorios (salud y educación) y la administración pública, que no se encuentran gravados por este tributo, se observan amplios márgenes de posibilidad de mejora en la recaudación de los sectores de la agricultura, minería, construcción, comercio, hotelería y restaurantes y servicios comunitarios (con una efi-

ciencia "C" del 28 al 44%). En segundo lugar de importancia relativa puede mencionarse la industria y la actividad inmobiliaria (eficiencia "C" entre el 64 y 65%). Como puede verse los márgenes para mejorar la performance de este tributo son amplios.

En la última columna de la tabla se muestra la participación de cada sector en la pérdida de recaudación tributaria sin considerar en este ejercicio la administración pública y defensa (dado que estos gastos en salarios públicos no formarían parte de la base imponible del tributo) Como se observa, la mayor pérdida de recaudación tributaria se presenta en el comercio mayorista y minorista (25% del total). Le siguen en importancia el sector de la salud (21%) y de la educación (17%).

Estimación de la eficiencia "C" en Argentina desagregado por sectores de actividad sin considerar importaciones. *Valores correspondientes al año 2017.*

Sector	Eficiencia "C": Impuesto recaudado / teórico	Participación % en el gasto tributario y evasión <sup>(1)</sup>
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.	28%	3%
Explotación de minas y canteras.	36%	4%
Industria manufacturera.	64%	6%
Electricidad, gas, agua.	134%	-1%
Construcción.	44%	7%
Comercio mayorista, minorista y reparaciones.	40%	25%
Hoteles y restaurantes.	38%	3%
Transporte y comunicaciones.	84%	2%
Intermediación financiera.	112%	-1%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler.	65%	6%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria.	0%	0%
Enseñanza.	0%	21%
Servicios sociales y de salud.	5%	17%
Otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales.	30%	6%
Hogares privados con servicio doméstico.	0%	2%
<b>Total a precios básicos (sin impuestos)</b>	<b>38%</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia en base a Cuentas Nacionales del INDEC e información de los anuarios de Estadísticas Tributarias de la AFIP.

1. No incluye la participación del sector "Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación voluntaria".

Un aspecto a evaluar, que está latente en las discusiones de política económica, es si las desgravaciones sobre bienes o servicios están dirigidas a la población de menores recursos como una política para mejorar la distribución del ingreso. Está claro que las desgravaciones impositivas se filtran hacia toda la población reduciendo el impacto relativo sobre los hogares de menores ingresos. Otros instrumentos pueden lograr mejores resultados distributivos (por ejemplo, transferencias directas a las familias) sin afectar la neutralidad del IVA, la eficiencia económica, la capacidad recaudatoria y la complejidad administrativa.

Este ejercicio puede constituir un primer paso para rediseñar los tratamientos diferenciales del IVA y avanzar en la lucha contra la evasión por sectores de actividad.

#### Referencias.

- Bird, R. y Gendron, P. (2007).* The VAT in Developing and Transitional Countries. Cambridge University Press.
- Keen, M. (2013):* The Anatomy of the VAT. FMI. Working Paper. Washignton.
- Mirrlees James (2011).* Tax by design: The Mirrlees Review. Institute for Fiscal Studies. Oxford.
- Slemrod (1988).* "Complexity, compliance costs, and tax evasion", Taxpayer Compliance. Volume 2: Social Science Perspectives, J. Roth y J. Scholz (eds.), Filadelfia.
- Zee, H. (1995).* Taxation and Efficiency and Taxation and Equity. En Tax Policy Handbook. Editado por Parthasarathi Shome.



# ¿ES GANANCIAS EL PROBLEMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO?

*13 de diciembre de 2016.*

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

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

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

¿Qué ocurre con el resto de los impuestos distorsivos y regresivos que recaen sobre los que menos tienen? No parece que estuvieran en la agenda de discusión. Buena parte de la población más vulnerable soporta altos impuestos implícitos en el precio de cada uno de los productos en los que gasta la mayor parte de sus ingresos.

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



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

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

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

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

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

# IMPACTO DE LA EXENCIÓN DE GANANCIAS A LOS JUBILADOS: EL FALLO DE LA CORTE

*1 de abril de 2019.*

El reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia, que exime del pago del impuesto a las ganancias a jubilados y pensionados, podría tener efectos relevantes sobre los incentivos a permanecer en el mercado de trabajo para aquellas personas en condiciones de jubilarse. Además de este posible efecto, el impacto sobre aspectos distributivos es también importante. ¿Quiénes serían los ganadores y perdedores de este fallo? El análisis a continuación excluye la interpretación legal del problema y se centra solamente en los aspectos económicos.

Acerca del fallo.

El fallo dispuso en los hechos que los jubilados y pensionados están eximidos de pagar el impuesto a las ganancias sobre sus haberes jubilatorios hasta tanto el Congreso legisle una exención en su favor. Las implicancias del fallo en números serían las siguientes:

- Los pasivos que están actualmente alcanzados por el impuesto a las ganancias, son los que cobran un ingreso mensual superior a \$62.462 (con carga de familia), cifra equivalente a seis veces el haber mínimo (\$10.410).
- El universo total de beneficiarios si el fallo se generalizara, alcanzaría las 300.000 personas.
- Además, podría extenderse a todos los regímenes vigentes (cajas provinciales y otras).

Efectos eficiencia y equidad de los regímenes previsionales.

La teoría económica echa luz sobre algunos efectos asociados a los regímenes previsionales. Está estudiado que los posibles efectos sobre la eficiencia son de dos tipos: reducen los incentivos al ahorro y desalientan la permanencia en el mercado de trabajo.

En cuanto al primero, la existencia de un sistema de previsión de amplia cobertura puede reducir el ahorro para la edad de retiro. La idea detrás de este concepto, es que las personas tienden a ahorrar menos si consideran que sus necesidades futuras serán cubiertas por el régimen previsional. Es decir, el costo de oportunidad de consumir en el futuro es más bajo. Las implicancias de este análisis es que habría un menor ahorro agregado, reduciendo la inversión, la productividad y el crecimiento de la economía. Este argumento fue originalmente presentado por Martin Feldstein en un controversial trabajo publicado en el *Journal of Political Economy* (1974) y refutado por otros autores que sostienen que los sistemas previsionales corrigen la miopía de los individuos al obligarlos a ahorrar. Si bien la evidencia empírica no es contundente, se trata de efectos a tener en cuenta cuando se plantean reformas de los regímenes previsionales.

El otro aspecto que puede tener efectos sobre la eficiencia son los relacionados a la oferta de trabajo, al generar incentivos a que los individuos se retiren antes de lo que desearían si el régimen no existiera. Al mismo tiempo, este efecto puede potenciarse/atenuarse en función del diseño del régimen (edad de jubilación, determinación del haber, años de aporte, etc.).

Desde el punto de vista de la equidad, uno de los objetivos de un sistema de reparto (donde los trabajadores activos sostienen con sus aportes al pago de los haberes jubilatorios) es redistribuir ingresos hacia los más pobres. Sin embargo, se observa que existe un entramado de redistribuciones de ingresos intra e inter-generaciones. Por ejemplo, en el régimen argentino vigente, las mujeres tienen una esperanza de vida cinco años mayor que los hombres y se jubilan con 5 años menos de edad. Esto en principio redistribuye a favor del grupo de beneficiarios femeninos. A su vez, podría generar una redistribución del ingreso hacia mujeres de altos ingresos en detrimento de hombres de las clases más bajas de la distribución. Así podrían enumerarse casos de individuos con diferentes expectativas de vida (por ejemplo según la provincia de origen), según la raza; o persona que realizaron los mismos aportes en términos de valor actual pero se jubilan con montos diferentes como consecuencia de la fórmula de cálculo del haber jubilatorio, entre otras posibles redistribuciones.

### Desincentivos al trabajo.

Del fallo que motiva este artículo se desprenden efectos sobre los incentivos al trabajo. Así como la decisión entre trabajo y ocio se ve modificada si los individuos son subsidiados o gravados con mayores impuestos, el régimen previsional puede afectar los incentivos al trabajo, fundamentalmente en aquellos que están en edad de jubilarse.

Esta observación puede explicarse por varios factores: (i) aumentos de ingreso; (ii) cambios en las expectativas de vida; y (iii) cambios en los tipos de empleo. Sin embargo, muchos autores creen que la influencia de la seguridad social juega un rol central en las decisiones de trabajar (Rosen y Gayer, 2010).

Este efecto es tomado en la literatura empírica por varios autores. Por ej., Bernanou (2005), para doce países de la región, identifica una asociación negativa entre el nivel de cobertura de los sistemas de pensiones y la participación de los adultos mayores en la fuerza laboral. Este resultado parece verificarse en Salas (2012), al presentar para Argentina una reducción de los adultos mayores en la fuerza laboral (65-69 años) entre 2005 y 2010 en torno al 20% en hombres y al 15% en mujeres, el cual puede atribuirse a la ampliación de la cobertura previsional implementada en el periodo analizado.

Imposición a las ganancias: efecto desincentivo al trabajo.

Cumplida la edad requerida para acceder a los beneficios jubilatorios (60 años para las mujeres y 65 para los hombres en el SIPA) la decisión de permanecer o no en el mercado de trabajo se enfrenta a la siguiente evaluación: trabajar un año más implica continuar realizando aportes previsionales (11% del salario) y dejar de percibir el haber jubilatorio (una tasa de sustitución estimada del 58%) que podría compensarse si la jubilación futura se incrementa lo suficiente. Obsérvese que en el margen, el desincentivo a continuar trabajando es del 69% del salario. Este efecto puede atenuarse por algunos factores (cobertura de salud laboral vs PAMI u otros beneficios laborales), pero se agrava si existe un trato diferencial del impuesto a las ganancias entre las personas mayores de 65 años que permanecen en el mercado laboral y aquellos de la misma edad que están jubiladas. Los que continúan trabajando, además de realizar los aportes previsionales y dejar de percibir el haber jubilatorio, deben abonar el impuesto a las ganancias sobre sus ingresos. El desincentivo en el margen a seguir trabajando puede ser significativo.

En este sentido, el reciente Fallo de la Corte podría generar un incentivo adicional a jubilarse antes, toda vez que aumenta el costo de oportunidad de seguir trabajando.

Consideraciones finales.

El Fallo de la Corte, en un contexto en que cada vez son menos los trabajadores activos para sostener a los pasivos, es un golpe adicional a la sustentabilidad del régimen previsional. Además sus efectos distributivos parecen muy cuestionables. Son los de mayores haberes los que se verían beneficiados.

## Referencias.

- Bertín, H. (2017)*. Tasas internas de retorno de los regímenes previsionales nacionales especiales. En Blog de Economía del Sector Público, FCE, UNLP.
- Bertranou, F. (2005)*. Envejecimiento de la población y los sistemas de protección social en América Latina". Reunión de Expertos "Implicancias Sociales y Económicas de los Cambios en la Estructura por Edad de la Población", División de Población de Naciones Unidas y CONAPO, México.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación*. Caso "García, María Isabel c/ AFIP s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad". Fallo del 26 de marzo de 2019.
- Feldstein, M. (1974)*. "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation". *Journal of Political Economy* 82, nro. 5.
- Feldstein, M. (2002)*. "The distributional aspects of social security and social security reform". University of Chicago Press.
- Rosen, H. y T. Gayer (2010)*. *Public Finance*.
- Salas, G. (2012)*. Cobertura previsional, empleo y desempleo entre los adultos mayores argentinos. *Revista Latinoamericana de Población*. Año 6, Nro. 11, julio-diciembre.



# IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE LAS EMPRESAS: ¿QUIÉN LO PAGA? ¿CÓMO AFECTA LA INVERSIÓN?

31 de marzo de 2021.

En coautoría con:

Thomás García (FCE-UNLP) y

Josefina Paz Gaskin (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 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

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.

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 periodo 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” 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

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.

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 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 Sieglöch (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 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 cumpli-

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 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”.



miento 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.

Evolución de alícuotas.

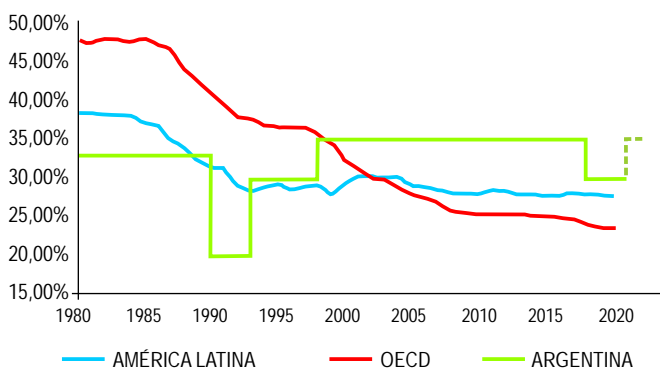
En línea con lo expresado por Ruud de Mooij and Alexander Klemm (2020), en las últimas cuatro décadas tanto los países de la OECD como los de América Latina, en promedio, han disminuido la tasa impositiva legal a las empresas (tasa máxima). Mientras que los primeros lo hicieron desde una tasa de 48% 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>.

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.

6. Ohrrn (2018).

### Tasa impositiva legal a las Empresas.



Fuente: elaboración propia en base a datos de OECD, Tax Fundation, CIAT<sup>(7)</sup>.

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 OCDE 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>

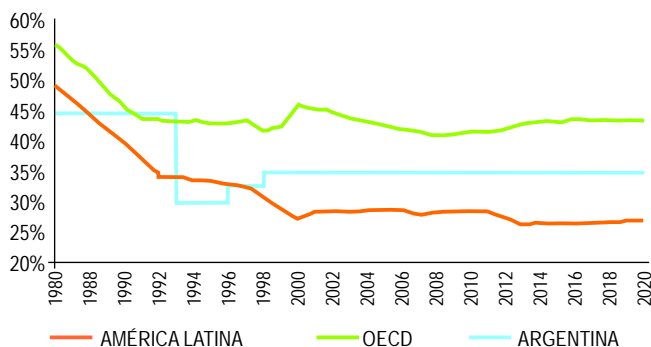
Distinto es el caso de las tasas marginales máximas del impuesto a las ganancias de las personas físicas. Como se observa en el gráfico siguiente, las mismas han disminuido desde el año 1986 a la fecha de manera significativa, tanto en Argentina como en

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

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.

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>.

Tasa marginal del impuesto a las ganancias de personas físicas.



Fuente: elaboración propia en base a datos de OECD, Tax Foundation, 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 OECD.

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 OECD, por un lado, y Argentina y los países latinoamericanos por el otro. Mientras que el promedio de lo recaudado en el

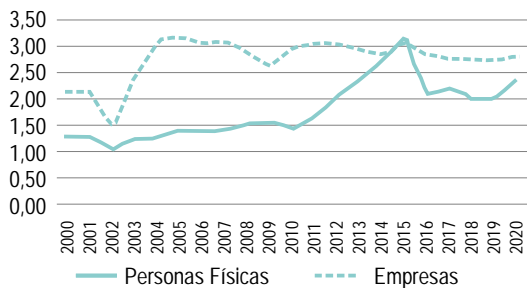
9. Piketty T, Saez E y Stantcheva E (2011).

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).

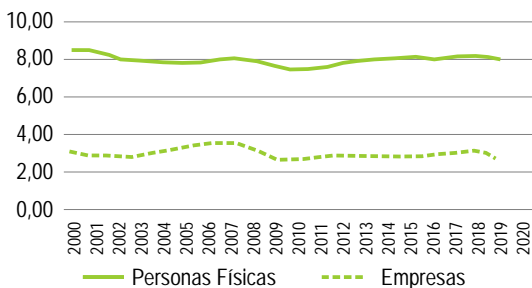
11. Los datos de América Latina para el período 1986-2000 fueron estimados en base a promedios de datos ciertos de los años 1986, 1991/2, 1997 y 2000 según Barreix et. al. (2017).

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%.

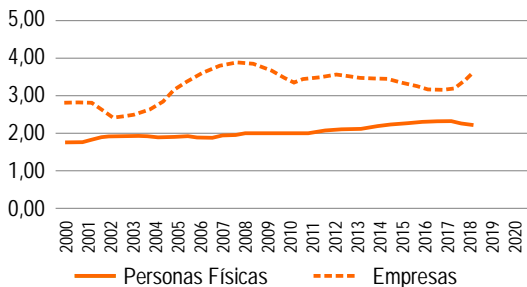
Argentina - Recaudación de Impuesto a las Ganancias en % del PIB.



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



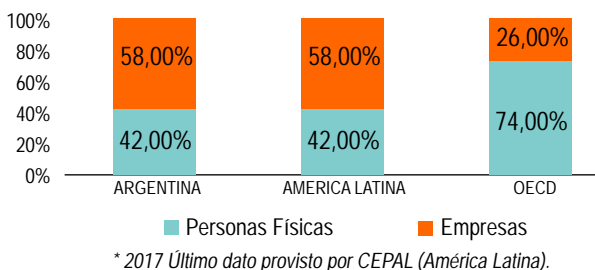
AL - Recaudación de Impuesto a las Ganancias en % del PIB.



Fuente: elaboración propia en base a datos de 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.



Fuente: Elaboración propia en base a datos 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 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 Siegloch (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.

*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 –Alicuotas de Impuestos – Sociedades".



# IMPUESTO A LAS GANANCIAS A LAS PERSONAS FÍSICAS: LOS EFECTOS DE UN MAL DISEÑO

*6 de mayo de 2021.*

En coautoría con:  
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 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>.

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.

---

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



Los efectos sobre la eficiencia se agravan en presencia de estructuras tributarias con alícuotas escalonadas que llevan a conductas defensivas de los contribuyentes<sup>(2)</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.

La tabla que se presenta a continuación contiene los nuevos parámetros del Impuesto<sup>(3)</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: Persona soltera sin hijos.

Tramo de Ingreso neto mensual		Límite superior del tramo de ingreso	Impuesto determinado	Ingreso neto mensual después de impuesto
0	74.810	74.810	0	74.810
74.810	79.774	79.774	0	79.774
79.779	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	11.599	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.

2. Kleven H. (2011), Kleven H. (2012) y Adam et. al. (2020).

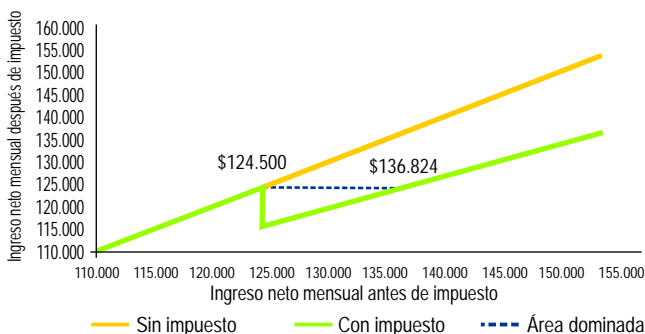
3. Cálculo en base a 13 meses por inclusión del Sueldo Anual Complementario.

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.

Ingreso neto mensual antes y después de la aplicación del impuesto a las Ganancias.



Fuente: elaboración propia en base a datos de AFIP.

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.

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.

- Adam S. Browne J., Phillips D. and Roantree B. (2020).* “Frictions and tax-payer 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.

*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.



# LA UTOPIA DE UNA ECONOMIA SIN DINERO

29 de diciembre de 2016.

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

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

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

Todos los primeros días de cada mes se observa, en el espacio urbano, una imagen que difícilmente se vea en otros países del mundo: una gran cantidad de personas haciendo interminables colas para extraer dinero de los cajeros automáticos. ¿Es sólo el deseo por dinero "físico" como señalaba un famoso financiero?

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



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

Este ejemplo puede ser útil para describir la presión recaudatoria hasta que el producto llega al consumidor final. Si el jean que se ofrece con descuento por pago en efectivo es importado, al ingresar al país pagó una retención aduanera del impuesto a los Ingresos Brutos, IVA y derechos de importación. Luego seguramente estuvo sujeto a retenciones y percepciones del impuesto a los Ingresos Brutos con la compra y pago del producto del comerciante al proveedor. Además la operación por el sistema financiero está sujeta a las retenciones bancarias y al impuesto a los débitos y créditos. Por si fuera poco, en algunos municipios hay que agregar la incidencia de la Tasa de Inspección de Seguridad e Higiene con similares características que el impuesto a los Ingresos Brutos. Asimismo, si la compra fue realizada con tarjeta de crédito, en el caso de la provincia de Buenos Aires, el comprador deberá abonar el 3% de impuesto a los sellos cuando llega el resumen de la misma.

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

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

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

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

# MONOTRIBUTO: ¿ES HORA DE REPENSARLO?

18 de abril de 2022.

En coautoría con:

Santiago Garriga (IIE-FCE-UNLP).

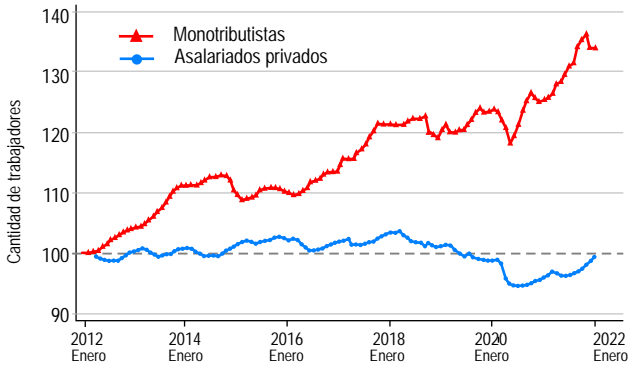
El “Régimen simplificado para pequeños contribuyentes” (en adelante Monotributo), fue creado en el año 1998 mediante la sanción de la ley 24.997, con el objeto de incorporar trabajadores no registrados al circuito formal de la economía. La idea central del régimen era generar un mecanismo sencillo, de bajo costo de cumplimiento para los contribuyentes, principalmente trabajadores independientes y cuentapropistas, de forma que se incorporen a la economía formal y, en consecuencia, obtengan parte de los beneficios de los seguros sociales (salud y previsionales). Transcurridos casi 25 años desde su promulgación y, en momentos donde se está discutiendo la creación de una extensión, el monotributo productivo; esta nota se propone repasar algunos aspectos de la evolución del régimen en los últimos diez años, junto con sus potenciales implicancias.

El hecho estilizado que da el puntapié inicial es el siguiente: la cantidad de trabajadores registrados como monotributistas ha aumentado de manera sustancial en la última década. Como se puede ver en la figura, el número de monotributistas aumentó alrededor de un 35% entre 2012 y 2022 (línea roja), totalizando, a enero 2022, 1,8 millones de inscriptos (no asalariados) según el último reporte del Ministerio de Desarrollo Productivo<sup>(1)</sup>. A modo de referencia, la figura también incluye la evolución de asalariados registrados privados. A diferencia de lo ocurrido con los monotributistas, el número de asalariados ha permanecido estable en la última década (de hecho

1. Este número no incluye trabajadores inscriptos en el monotributo social (aproximadamente 450 mil). Por otro lado, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) reportó que el total de monotributistas inscriptos a marzo de 2022 asciende a 3,5 millones, de los cuales 1,7 millones corresponderían a asalariados (privados o públicos) que realizan alguna actividad independiente.

el último mes para el cual existe información, es inferior al primer valor de la serie)<sup>(2)</sup>. El crecimiento sustancial en la cantidad de monotributistas, plantea entonces algunas líneas de análisis.

Evolución asalariados privados y monotributistas (2012-2022).



Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico, Ministerio de Desarrollo Productivo, Argentina.

¿Cuáles son los factores que podrían explicar esta evolución?

En primer lugar existe una tendencia creciente hacia el trabajo por cuenta propia, no solo en Argentina sino también en el resto del mundo. Esta tendencia, se vio reforzada en los últimos años con la posibilidad de realizar teletrabajo o trabajo a distancia, efecto que, a su vez, fue acelerado con la irrupción de la pandemia del Covid. El esquema laboral actual incluye modalidades de trabajo más flexibles (cambio en las preferencias laborales) que son más compatibles con las de un régimen simplificado. Todo ello además estimulado por el aumento del peso del sector de servicios en la economía y la aparición de nuevas tecnologías.

Otra potencial justificación es que el aumento pueda deberse a una respuesta de empresas y trabajadores al diferencial de costo de contratación implícito entre el régimen de monotributo y su modalidad alternativa (por ejemplo asalariado privado). La

2. Esta observación también contrasta con el comportamiento del sector público donde los asalariados públicos crecen a una tasa similar que los monotributistas. Es decir, mientras que el total de asalariados ha permanecido estancado en los últimos 10 años crece el número de monotributistas y empleados públicos.



carga impositiva efectiva por contratar a un trabajador asalariado es decididamente mayor sin un claro vínculo con un mayor beneficio (por ejemplo el asalariado contribuye más al sistema previsional, sin embargo, no es obvio que recibirá una mayor prestación al momento del retiro). En la misma línea, el decreto 593 del año 2016, extendió el programa de asignaciones familiares, originalmente focalizado en asalariados, a monotributistas con hijos, reforzando el costo anteriormente descrito.

Naturalmente, esta situación tiene implicancias importantes sobre aspectos claves del sector público.

En primer lugar existe un efecto sobre las cuentas fiscales. Al analizar la evolución de la recaudación tributaria, se observa que el monotributo se ha mantenido relativamente constante en los últimos 10 años, en el entorno del 0,11 % del PBI<sup>(3)</sup> a pesar de que el número de contribuyentes totales (asalariados y no asalariados) ha crecido fuertemente. Existen además, algunos elementos asociados al diseño del impuesto que generan comportamientos indeseados agravando el problema. El “salto”, o discontinuidad en el monto a pagar, al pasar de una categoría a otra, genera que los contribuyentes tengan incentivos a agruparse antes de “pasar” a la categoría siguiente (bunching)<sup>(4)</sup>. Este esquema genera costos de eficiencia y enanismo fiscal. Dada la tecnología impositiva existente, por ejemplo facturación electrónica, la factibilidad de un esquema con una menor cantidad de “saltos” sería recomendable<sup>(5)</sup>.

Asimismo, el régimen de monotributo genera efectos sobre la sostenibilidad actuarial de los sistemas previsionales y de salud; de hecho, existe muy baja relación entre los aportes a los seguros sociales y los beneficios obtenidos. La tasa interna de retorno (TIR) estimada del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones es de 1,2% para aportantes varones y 2,6% para mujeres, con un valor actual neto negativo (beneficios previsionales menos aportes realizados durante la vida activa). En tanto para los monotributistas del mismo sistema, que realizan aportes previsionales relativamente más bajos que un asalariado, la TIR es de 8,2%. Esto revela un claro subsidio cruzado entre los aportantes generales al régimen y los monotributistas que debilita la sustentabilidad del sistema previsional<sup>(6)</sup>.

3. Recaudación impositiva del “Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes” para el período 2004/2020 según la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal del Ministerio de Economía de la Nación.

4. Ver esta entrada anterior “[Buenas noches impuestos](#)”.

5. Un caso extremo de discontinuidad presente en el esquema impositivo, es el “salto” entre la última categoría de monotributo y el régimen de autónomos.

6. Ver esta entrada anterior “[Ganadores y perdedores del régimen previsional](#)”.

## Consideraciones finales.

En esta nota se documenta una evolución creciente en la cantidad de monotributistas a lo largo de la última década (a diferencia de lo que sucede con los asalariados privados). Los potenciales determinantes de este incremento son varios: un movimiento hacia una forma de trabajo más independiente, cambio en preferencias hacia trabajos más flexibles, y/o respuestas de empresas y trabajadores al esquema impositivo vigente entre los distintos regímenes de contratación. Naturalmente, el incremento de monotributistas genera efectos sobre las cuentas fiscales y sobre la sostenibilidad actuarial de los sistemas previsionales y de salud, entre otros efectos.

Como reflexión final, es importante destacar que, dado los hechos descriptos en esta columna, resulta importante repensar no solo el monotributo, sino los distintos regímenes de contratación y seguros sociales (salud, desempleo, previsional), en un contexto en el cual la relación laboral predominante no es la del asalariado tradicional, sino que han emergido nuevas relaciones laborales y modalidades de trabajo más flexibles.



# SEGUROS SOCIALES, RÉGIMEN SIMPLIFICADO Y MERCADO LABORAL

21 de septiembre de 2022.

En coautoría con:

Santiago Garriga (CEFIP-IIE FCE-UNLP).

Poco a poco, y casi sin darnos cuenta, nos acercamos a las elecciones presidenciales, y con ello al surgimiento de nuevas plataformas e ideas que, eventualmente, darán lugar a la hoja de ruta que deberá seguir la próxima gestión. Así planteadas las cosas, un programa de gobierno que pretenda reencauzar la economía difícilmente no incluya cambios significativos en el mercado de trabajo, caracterizado por un funcionamiento dual, con un sector formal (con cobertura de salud, aportes previsionales, aportes sindicales, seguro de riesgos laborales, etc.), y un sector informal (sin ninguna cobertura). Existe además, un grupo de trabajadores con un grado de “formalización precaria” incluidos en el régimen simplificado de Monotributo.<sup>(1)</sup>

La generación de empleo de calidad debería estar en el centro de las políticas públicas en un país donde la informalidad y la precariedad laboral son muy altas. Las potenciales reformas deberían comprender desde aspectos vinculados a cuestiones regulatorias e institucionales (por ejemplo las modalidades contractuales entre empleados y empleadores), a aquellas relacionadas con los impuestos y contribuciones que recaen sobre los salarios de los trabajadores que aumentan los costos laborales generando distorsiones y desincentivos al trabajo formal. Es sobre este último aspecto que hace hincapié esta nota.

## Impuestos al trabajo.

Según la definición de la OECD, los impuestos son pagos obligatorios y no compensados que realizan los individuos/firmas a distintos niveles gubernamentales (por

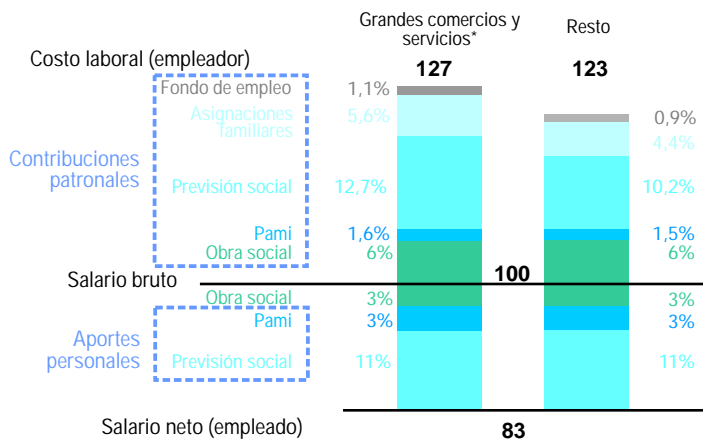
---

1. Formalización precaria en el sentido de que se debilitan ciertos derechos de los trabajadores como las vacaciones pagas, el aguinaldo, entre otras.

ejemplo el impuesto a las ganancias). Por su parte, las contribuciones a la seguridad social (CSS), típicamente conocidas en Argentina como contribuciones patronales (en cabeza del empleador) y aportes personales (empleado), son también pagos obligatorios que, a diferencia de los impuestos, otorgan derecho a recibir una prestación futura (por ejemplo, una prestación por jubilación, seguro de desempleo, salud, entre otras).

La distinción entre ambas no es trivial ya que mientras los impuestos traen aparejados costos de eficiencia, las CSS pueden no tener estos costos en el caso que los individuos le asignen un valor a ese beneficio o prestación diferida (de manera indirecta los trabajadores se están asegurando ante distintos tipos de riesgo)<sup>(2)</sup>. Según un informe del Ministerio de Economía (2017), sobre un salario bruto de 100 la diferencia entre los costos laborales (127) y el salario neto (83) para grandes comercios y servicios es del 53% (ver Figura 1). Esta brecha está explicada básicamente por aportes y contribuciones dirigidas a financiar seguros sociales como son las prestaciones de salud, el seguro de desempleo y, fundamentalmente, las jubilaciones para la vejez.<sup>(3)</sup>

Figura 1. Costo laboral, contribuciones a la seguridad social y salario neto.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Secretaría de Política Económica (2017), Argentina.

2. Ver Summers (1989) y Gruber (1997).
3. El otro componente importante de las contribuciones patronales (aproximadamente 6pp) está destinado a financiar el régimen de asignaciones familiares. Este último es un programa de redistribución de ingresos a asalariados formales con hijos.

Cuando estos aportes/contribuciones están estrechamente vinculados con los beneficios futuros esperados (por ejemplo, una jubilación para la vejez) los trabajadores, probablemente, incorporen dentro de sus decisiones laborales no solo el salario neto sino también estos beneficios esperados. Si, por el contrario, no existe esta asociación las CSS operan como un impuesto más con los mayores costos de eficiencia respectivos.<sup>(4)</sup>

Existen otros aspectos impositivos que afectan el funcionamiento del mercado de trabajo más allá del diseño y la visibilidad de los distintos seguros sociales. Entre ellos el régimen simplificado de pequeños contribuyentes (conocido como Monotributo)<sup>(5)</sup>, el régimen de autónomos y los impuestos al valor agregado y a las ganancias que afectan los incentivos de los individuos a trabajar.

Un aspecto interesante, vinculado al punto anterior, es que mientras el número de asalariados formales permaneció relativamente constante en los últimos 10 años, la cantidad de trabajadores registrados como monotributistas muestra un crecimiento cercano al 40%. Este aumento puede deberse, entre otros factores, a una respuesta de empresas y trabajadores al diferencial de costo de contratación implícito entre el régimen de monotributo y su modalidad alternativa (por ejemplo asalariado privado). La carga impositiva efectiva por contratar a un trabajador asalariado es decididamente mayor sin un claro vínculo con un mayor beneficio tal cual comentamos más arriba (por ejemplo, el asalariado contribuye más al sistema previsional, sin embargo, no es obvio que recibirá una mayor prestación al momento del retiro)<sup>(6)</sup> <sup>(7)</sup>.

Además, como fuera señalado en la nota anterior, el diseño del Monotributo, genera comportamientos indeseados incluso para aquellos que están dentro del sistema. En particular, el “salto”, o discontinuidad en el monto a pagar, al pasar de una categoría a otra, genera que los contribuyentes tengan incentivos a agruparse antes de “pasar” a la categoría siguiente. El incentivo, es todavía mayor en el caso que el monotributista tuviera que pasar a registrarse como responsable inscripto de IVA (última categoría antes del cambio de régimen). Es decir, las diferencias de aportes, y potenciales beneficios, entre un trabajador autónomo, un monotributista y un asa-

4. Ver el trabajo de Bozio, Breda y Grenet (2020).

5. Ver nota “Repensando el Monotributo” para más detalles.

6. En el extremo, en la experiencia argentina, si un trabajador no aporta al sistema previsional puede recibir una prestación mediante una moratoria previsional o a pensión universal por adulto mayor (PUAM). Se pierde de esta forma la relación entre aporte y beneficio.

7. Ver: <https://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2020/08/18/ganadores-y-perdedores-del-regimen-previsional/>

lariado formal generan incentivos no deseados que afectan el funcionamiento del mercado laboral.

Una agenda vinculada al mercado de trabajo debería incluir el rediseño del régimen de jubilaciones y pensiones, y los seguros sociales de manera más amplia,<sup>(8)</sup> repensar el régimen de monotributo que ha tenido un fuerte crecimiento contribuyendo a precarizar las condiciones de empleo y revisar el resto de los tributos que afectan los incentivos al trabajo (el régimen de trabajadores autónomos, el IVA y el impuesto a las ganancias).

#### Referencias.

- Bozio A., T. Breda and J. Grenet (2020)*. Does Tax-Benefit Linkage Matter for the Incidence of Social Security Contributions? Documento de trabajo. Paris School of Economics.
- Gruber, Jonathan.*, "The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile," *Journal of Labor Economics*, 1997, 15 (3), S72–101.
- Ministerio de Hacienda, Secretaría de Política Económica (2017)*: La Reforma Tributaria de 2017.
- Summers, Lawrence H.*, "Some Simple Economics of Mandated Benefits," *American Economic Review*, 1989, 79 (2), 177–83.



8. Las nuevas tecnologías y el boom de los trabajadores de plataforma (Uber, Rappi, entre otros) proponen desafíos adicionales a los seguros sociales existentes, no solo en Argentina, sino en todos los países del mundo. El diseño actual de gran parte de estos sistemas se basa en relaciones laborales de tipo empleado-empleador, dominantes al momento de la creación de los sistemas, careciendo de características para incorporar otras modalidades (trabajadores independientes modernos como free lancers o platform workers).

# QUÉ HACER CON INGRESOS BRUTOS

*1 de marzo de 2017.*

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

Numerosos artículos periodísticos han acompañado esta idea apoyando la necesidad de la reforma. Es de suponer que el objetivo es bajar la presión tributaria (36%), que supera en muchos casos a la de los países desarrollados. En este caso la pregunta relevante es cómo se piensan financiar los niveles de gastos estafalarios que han alcanzado los tres niveles de gobierno (44% del PBI). ¿Es la idea aumentar permanentemente el financiamiento externo en un entorno internacional que se vuelve cada vez más adverso? Todo un dilema.

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

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

Han existido varios intentos, sin éxito, de reemplazarlo por otros impuestos (por

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

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

### Impuesto para todos los gustos.

En la provincia de Buenos Aires, es un impuesto que está diseñado con más de 20 alícuotas diferentes según el sujeto, objeto o región, situación que facilita y favorece la evasión y elusión (el contribuyente está tentado a imputar su base tributaria a la actividad dentro del sector con la alícuota más baja).

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

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

La presión tributaria del impuesto a los ingresos brutos y su sistema de alícuotas disperso y distorsivo se ven agravados por el accionar de las agencias recaudatorias, que han abusado de los sistemas de recaudación anticipada del tributo (retenciones bancarias, percepciones y retenciones en las compras y pago de bienes y servicios,



entre otras) generando saldos a favor de los contribuyentes (tiene retenidos más fondos que los impuestos que deben pagar).

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

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



# DADO QUE SE HABLA DE CAMBIAR INGRESOS BRUTOS...

11 de septiembre de 2017.

En coautoría con:  
Alberto Porto.

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

La literatura coincide en enfatizar las siguientes críticas al IIB:

- No es neutral en cuanto a la asignación de recursos. La no neutralidad y el tamaño de la distorsión resultan, por un lado, de la diferencia de estructura de valor agregado por etapas de los bienes y/o del número de etapas y, por otro lado, de la alícuota. Alienta la integración vertical por motivos fiscales.
- El impuesto afecta la competitividad ya que desalienta la inversión y las exportaciones y alienta las importaciones.
- El impuesto, en los casos de no neutralidad, no es equitativo horizontalmente. Contribuyentes con los mismos ingresos (igual capacidad de pago), *ceteris paribus*, serán tratados en forma diferencial.
- El impuesto puede violar la equidad en la medida en que recaiga sobre los bienes consumidos en mayor proporción por los grupos de personas de menores ingresos.
- Bird (2010) señala que el IIB es un impuesto que los gobiernos subnacionales terminan aplicando en la práctica dada su gran capacidad recaudatoria y su escasa visibilidad (en la línea de la argumentación de Puviani, 1903). Un aspecto favorable del impuesto es que respeta la autonomía fiscal provincial.

El IIB ha sufrido en los últimos años modificaciones legales, reglamentarias y administrativas que han agravado sus problemas:

- Regímenes de retenciones y percepciones que introducen costos adicionales a

los contribuyentes que en muchos casos implican un aumento en la alícuota efectiva por generar saldos a favor;

- Regímenes de exenciones y promoción industrial, que discriminan actividades y/o regiones productivas;
- Múltiples alícuotas aplicadas sobre una misma actividad;
- Alícuotas diferentes a bienes provenientes de otras jurisdicciones;
- Aumento de la alícuota general.

A modo de ejemplo:

- En el año 2015 el 80% de la recaudación del IIB provino de los agentes de recaudación. En un principio estos regímenes permitieron capturar un conjunto de actividades que actuaban por canales informales y que no pagaban el impuesto a los ingresos brutos. Con el tiempo, a medida que su importancia relativa aumentaba (pasó de casi el 30% del monto total recaudado en 2000 al 80% en 2015) los incentivos a operar por fuera del sistema legal se incrementaron. Los “beneficios” de evadir y eludir el impuesto aumentaron sensiblemente. En línea con ese concepto, los regímenes de retenciones y percepciones han aumentado artificialmente la carga del impuesto al generarse importantes saldos fiscales a favor de los contribuyentes.
- Aun sin los aspectos administrativos mencionados el hecho de que la alícuota general sea alrededor de 10 veces superior a la del IIB originalmente concebido ha aumentado el costo de eficiencia notablemente.
- La multiplicidad de alícuotas incrementa aún más la no neutralidad del impuesto y aumenta los incentivos a evadir y eludir el impuesto.

La recaudación del impuesto se ha incrementado sensiblemente producto de sucesivas reformas tributarias que han aumentado la presión fiscal sobre el comercio, los servicios y el sector financiero.

Análisis del impuesto a las ventas finales.

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

La no neutralidad surge también de las exenciones, alícuotas diferenciales, diferentes tasas de evasión entre los sectores productivos. Además puede ocurrir que se gravan indebidamente ventas de insumos intermedios como si fueran un bien final

(puede resultar difícil identificar si un bien tiene un destino final o es un bien intermedio).

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

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

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

#### Análisis del IVA subnacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

El nuevo Impuesto a las Ventas Netas (IVN).

El BVT (Business Value Tax propuesto por Bird, 2014, que se denominará *Impuesto a las Ventas Netas, IVN*) grava los factores de producción empleados por la firma, calculado sobre la base de los registros contables, a una alícuota impositiva uniforme. Es decir, es el resultado de gravar las ventas menos las compras realizadas a otras empresas, que es una definición de valor agregado. Este IVN tiene la ventaja de crecer con la actividad económica y ser una fuente de recaudación simple de administrar.

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

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

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

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

El ejercicio de reemplazar IIB por IVN tendría implicancias prácticas relevantes.

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

Ejercicio de sustitución de IIB por IVN.  
Aplicación a la estructura tributaria de la prov. de Buenos Aires (2014).

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

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

# ¿ES POSIBLE AUMENTAR EL IMPUESTO INMOBILIARIO?

*15 de noviembre de 2018.*

En el medio del ajuste fiscal producto de los desequilibrios macroeconómicos y las restricciones al acceso al financiamiento, las provincias acordaron con la Nación la creación de un organismo federal, para que las valuaciones fiscales de los inmuebles reflejen la realidad del mercado y permitan mejorar el desempeño recaudatorio del impuesto inmobiliario.

El consenso fiscal y la imposición a las propiedades.

El consenso fiscal firmado por el Gobierno Nacional y las Provincias en diciembre de 2017 establece respecto a la imposición sobre las propiedades y a la determinación del valor fiscal de los bienes inmuebles lo siguiente:

1. Disponer de un organismo federal que cuente con la participación de las provincias y de la CABA, que determine los procedimientos y metodologías de aplicación para todas las jurisdicciones con el objeto de lograr que las valuaciones fiscales de los inmuebles tiendan a reflejar la realidad del mercado inmobiliario y la dinámica territorial.
2. El Gobierno Nacional se compromete a no crear nuevos impuestos nacionales sobre el patrimonio ni incrementar la alícuota del Impuesto sobre los Bienes Personales.
3. Fijar alícuotas del Impuesto Inmobiliario en un rango entre 0,5% y 5% del valor fiscal establecido conforme lo previsto en el punto 1).

El objetivo de este punto del acuerdo es mejorar la performance recaudatoria del impuesto inmobiliario, de modo que permita reducir la presión tributaria del Impuesto a los ingresos brutos (por sus efectos adversos sobre la eficiencia económica) sin deteriorar los recursos propios provinciales.

Limitaciones del impuesto.

En Argentina, los inmuebles son gravados por los tres niveles de gobierno sin que

exista ningún tipo de coordinación: Bienes personales (N), Retenciones a las exportaciones agropecuarias? (N), Impuesto inmobiliario urbano y rural (P), Impuesto a la transmisión gratuita de bienes (P), Impuestos de sellos a la transferencia de inmuebles (P), Sobre alícuota al impuesto inmobiliario a las propiedades de más valor (P). Alumbrado, barrido y limpieza (M), Tasa por Conservación, Mejoramiento y Reparación de la Red Vial (M). Puede observarse que existe una competencia tributaria vertical.

Esta competencia lleva a que aumentos en las valuaciones catastrales por parte de las provincias aumentan la base imponible del impuesto a los bienes personales recaudado por la Nación y la tasa de alumbrado, barrido y limpieza cobrado por los municipios. La misma debilita la base imponible del impuesto y los incentivos a aumentar su recaudación, ya que las provincias comparten la base con el resto de las jurisdicciones. Por ejemplo, a pesar de que la Nación se comprometió en el Consenso Fiscal a no aumentar el impuesto a los Bienes Personales, acordó con la oposición aprobar un proyecto de ley para incrementar las alícuotas.

El espacio fiscal para aumentar este tributo es limitado. La presión tributaria del inmobiliario sumados los tres niveles de gobierno, sin considerar las retenciones a las exportaciones del sector agropecuario, da un valor cercano al 1,0% del PBI (Nación, 0,20% del PBI, Provincias 0,40% y Municipios 0,40%), que es muy similar al monto recaudado por los países desarrollados<sup>(1)</sup>.

Pero quizás una pregunta más de fondo es ¿quién debería recaudar este impuesto? Al ser un tributo de base inmóvil y oferta fija ¿no deberían recaudarlo los gobiernos locales, es decir los municipios? ¿No es esto lo que nos dice la teoría del federalismo fiscal?

Los problemas de administración tributaria no son menores como lo revela la mayoría de los estudios sobre el impuesto (Bird 2010, 2014). La necesidad de tener actualizados los catastros y las valuaciones fiscales no es un problema menor. La valuación catastral es muy compleja si se pretende evitar arbitrariedades. Una propiedad con iguales condiciones constructivas en un barrio con características similares, puede diferir en su valuación por tener mejores escuelas, mayor seguridad, más cuidado del medio ambiente, etc.

Respecto al impacto distributivo del impuesto, la literatura muestra perspectivas diferentes sobre este punto. Por un lado, algunos consideran que grava los servicios de vivienda que son consumidos más intensivamente por los más pobres. En este caso

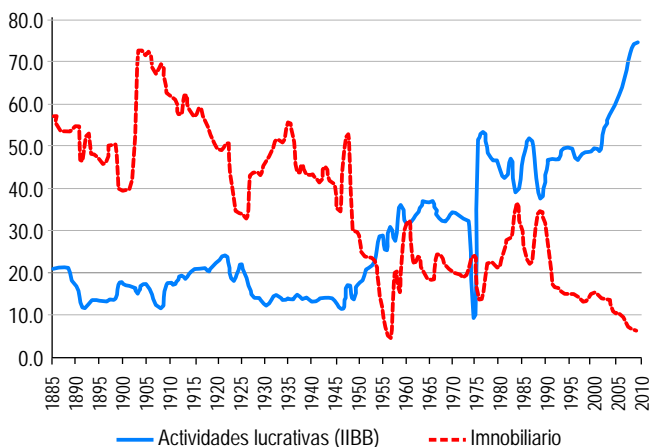
1. Una estimación similar realiza Artana et al (2015).



sería regresivo. Otra visión es que recaee sobre un bien de capital y, por lo tanto, es progresivo (Bird et al 2014).

La resistencia política a recaudar este tributo es evidente. Como señala Bird (2010) “a feature that in principle makes the property tax a good source of local government revenue in practice makes it especially vulnerable to political resistance. It is little surprise that academics generally tend to be much fonder of the property tax than are the politicians who actually have to impose it”. La “visibilidad” del impuesto eleva los costos políticos de incrementar este tributo (como lo demuestra la evolución comparada en la provincia de Buenos Aires del impuesto inmobiliario y el de los ingresos brutos (Porto et al 2014).

Participación del impuesto a los Ingresos Brutos e Inmobiliario en total.  
1885-2010.



Otro punto relevante es la disociación entre el flujo de ingresos y el pago del impuesto (el impuesto se cobra sobre un stock no sobre un flujo). Ello puede traer resistencia al pago en períodos donde la actividad económica se encuentra en una etapa recesiva como la actual. Esto es particularmente importante en las personas adultas que tienen un solo inmueble. Se produce un desfase entre el valor de la propiedad, los impuestos y sus ingresos (Bird et al 2014)<sup>(2)</sup>.

2. “An important aspect of the property tax is that it does not reflect a real cash flow but rather an imputed one that may not necessarily reflect the owner’s current situation (Johannesson-Linden and Gayer 2012). The imperfect association between homeowner incomes and property tax liabilities may create problems for some taxpayers such as seniors with little income”.

Por último y antes de modificar la política tributaria respecto a este impuesto deberían solucionarse los problemas de cumplimiento del mismo. El pago del tributo está muy vinculado a la percepción que tiene la población respecto a si su contribución retorna en una mejor provisión de bienes y servicios públicos (principio del beneficio).

#### Consideración final.

Los intentos del Gobierno Nacional de crear un organismo federal para homogeneizar las valuaciones fiscales de los inmuebles es una propuesta interesante, pero pierde fuerza cuando al mismo tiempo intenta aumentar el impuesto a los Bienes Personales que se había comprometido en el Consenso Fiscal a no modificar. Este problema se ha agravado, a su vez, con el aumento de las retenciones las exportaciones del sector agropecuario que indirectamente gravan la tierra.

Como señala la literatura existe una fuerte resistencia política a recaudar este impuesto por su alta visibilidad para los contribuyentes. Más aún, en un período de turbulencia macroeconómica y caída en el nivel de actividad, no parece razonable aumentar la presión tributaria, ya excesivamente alta, sobre un impuesto que recaea sobre un stock siendo que los salarios y los ingresos de las personas (flujos) están en franca disminución.

#### Referencias.

- Artana D., I. Guardarucci, P., Lavigne, J. Puig y N. Susmel (2015)*. El sistema tributario argentino. Análisis y evaluación de propuestas para reformarlo. Fiel, documento de trabajo N° 123.
- Bird Richard (2010)*. Subnational Taxation in Developing Countries. A Review of de Literature. World Bank. Policy Research Working Paper 5450.
- Bird R. y E. Slack (2014)*. The Political Economy of Property Tax Reform. OECD. Working Papers on Fiscal Federalism N°. 18.
- Garriga M., W. Rosales y N. Mangiacone (2018)*. Presión Tributaria Efectiva y Potencial. Estudios Económicos, Universidad Nacional del Sur, Departamento de Economía (en edición).
- Garriga M., W. Rosales (2017)*. ¿Bajar el IVA beneficia a los más vulnerables? Blog de Economía del Sector Público.  
<https://www.blogeconosp.econo.unlp.edu.ar/wp/2017/05/11/bajar-el-iva-beneficia-a-los-mas-vulnerables/>

*Mirrlees James (2011)*. Tax by design: The Mirrlees Review. Institute for Fiscal Studies. Oxford.

*Porto A., M. Garriga y W. Rosales (2014)*. Impuesto a los ingresos brutos: "Ave Fénix" de la estructura tributaria subnacional. Estudios Económicos, Universidad Nacional del Sur, Departamento de Economía, vol. 31(62), pág 49-85, enero.

*Porto A., M. Garriga y W. Rosales (2017)*. El impuesto a los ingresos brutos y alternativas de reforma. Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. Documento de trabajo N° 112, septiembre.



NOTAS SOBRE  
TEMAS DE PREVISIÓN SOCIAL



# QUIÉN PAGA EL COSTO DE LAS JUBILACIONES POR INSALUBRIDAD

*29 de octubre de 2016.*

El jueves de la semana pasada al mediodía, saliendo de la Facultad, me encontré con la calle 47 entre 5 y 6 cortada por una manifestación. Marchaban frente al Instituto de Previsión Social de la provincia de Buenos Aires (IPS) trabajadores vinculados al sector de la salud. Reclamaban por la implementación de dos Decretos sancionados por el Gobierno de Scioli a mediados del año 2015, que establecían: “Declarar la presencia de factores de riesgo psicosocial en la actividad desarrollada por el personal que presta servicios en los establecimientos asistenciales dependientes del Ministerio de Salud cuyas exposiciones representan un cuadro de agotamiento prematuro” (art 1). Asimismo establecen que dicho personal “tendrá derecho a una jubilación ordinaria a los 50 años de edad y como mínimo 25 años de servicio” (art 2). La normativa alcanza a enfermeros, camilleros, médicos, etc.

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

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

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

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

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

La pregunta relevante, ante este cambio en la legislación que beneficia a los trabajadores de la salud, es ¿cuál es la razón que lleva a que esta actividad ahora se convierta en una actividad insalubre? ¿Ha habido un cambio tecnológico o en el contexto social que justifique esta medida? ¿Qué circunstancias se han modificado desde que los hospitales son administrados por la jurisdicción provincial? ¿Los empleados de la salud que trabajan en hospitales privados están en una situación similar y requerirían también de un régimen especial? ¿Y los que realizan su labor en establecimientos asistenciales que aún permanecen en la órbita nacional?

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

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

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

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

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

---

*Publicada en el diario El Día de La Plata,*  
*<http://www.eldia.com/opinion/quien-paga-el-costo-de-jubilaciones-insalubres-176091>*



# JUBILACIONES, INFORMALIDAD Y GASTO PÚBLICO

*22 de mayo de 2017.*

El país enfrenta un nivel de gasto público consolidado (Nación, provincias y municipios) difícil de sostener en el tiempo (47% del PBI).

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

El envejecimiento de la población es y ha sido un problema clave para explicar el desempeño del régimen previsional: baja tasa de natalidad y aumento de la esperanza de vida, lo que reduce la población económicamente activa y aumenta la cantidad de jubilados. Sin embargo, Argentina se encuentra en un período particular, en el cual la tasa de dependencia (población mayor de 65 años con relación a la población de entre 15 y 65 años con capacidad de trabajar) es la más baja por los próximos 30 años<sup>(1)</sup>. Es lo que se denomina “bono demográfico”, transcurrido este período la población pasiva comenzará a crecer rápidamente. Esto quiere decir que se está en un período de 30 años en el cual la población en condiciones de trabajar es la más alta. Para aprovechar este incremento de la población activa las políticas públicas y las instituciones deben acompañar este proceso. Como se tratará de demostrar a continuación, el país no está sacando el debido provecho a tal situación.

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

---

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



### Moratorias previsionales.

El camino anterior parece repetirse con la reforma del 2008 y las acciones previas a la misma. Entre los años 2006 y 2014, el Poder Ejecutivo declaró dos moratorias previsionales que incorporaron 3,1 millones de personas en edad de jubilarse que no habían realizados los aportes suficientes, o ningún aporte. Esto significó que de aproximadamente 4,8 millones de jubilados se pasó a casi 8 millones. ¿Cómo se pensaba financiar este aumento en la cantidad de jubilados?

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

### Déficit del sistema.

El déficit contributivo (la relación entre lo que aportan los activos y los gastos en jubilaciones y pensiones) pasó de un déficit del 2,9 % del PBI en el 2009 a un 6,7% en el 2016 (casi equivalente al déficit del sector público). Como se observa, el déficit previsional creciente da cuenta de un problema a mediano plazo<sup>(3)</sup>. Esta brecha se cubre con otros impuestos (IVA, ganancias, coparticipación, blanqueo impositivo, entre otros) que se dejan de asignar a salud, educación, vivienda, seguridad, entre otros. Más de la mitad del gasto previsional se financia con recursos que no provienen de los aportes de los trabajadores.

### Reforma, costo laboral e informalidad.

En 2016, el Poder Ejecutivo promulgó la ley aprobada por el Congreso de "Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados", por la cual, entre otras reformas, otorga una pensión universal a la vejez a toda persona mayor de 65 años, aunque no haya realizado aportes. Recibirán el 80% de la jubilación mínima. Estas pensiones serán financiadas con recursos del Tesoro Nacional. Es decir, en la actualidad coexisten dos regímenes: uno para aquellos que realizaron aportes previsionales y otro para los que

2. Lustig, N. y otros autores (2013) "The impact of taxes and social social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: and overview". Commitment to Equity, working paper N° 13.
3. Di Gresia, L. (2017) "El desequilibrio fiscal oculto en el sistema previsional Argentino".

no aportaron. Así, ¿cuál es el incentivo a realizar aportes previsionales de aquellos que ingresan al mercado laboral y saben que igual van a obtener una pensión aun en el caso de que no hayan realizado aportes? Este problema se agrava al considerar que los aportes patronales y personales destinados al sistema previsional son el 27% del salario, encareciendo fuertemente el costo laboral y generando incentivos a que haya acuerdos entre empleados y empleadores para operar en la informalidad.

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

En resumen, el sistema previsional es el gasto público más importante: 9% del PBI, sólo un 45% del gasto se financia con los aportes de los empleadores y trabajadores formales, la relación entre trabajadores formales y jubilados es de 1,3, las contribuciones patronales y personales son del 27% del salario y la informalidad laboral es del 35%: un combo complicado.

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

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

---

*Nota publicada en el diario Clarín el 21-05-2017.*



# GANADORES Y PERDEDORES DEL RÉGIMEN PREVISIONAL

*18 de agosto de 2020.*

Los regímenes previsionales de reparto tienen implícitas transferencias de ingreso entre individuos de una misma generación. El valor actual de los aportes realizados durante la vida activa de los individuos en relación a los haberes recibidos en la pasividad difiere por grupo de individuos y por tipo de actividad. Obtener una redistribución de ingresos de aquellos con niveles de ingresos más altos hacia los de menores recursos es uno de los argumentos que justifican la intervención del estado en la previsión social. Pero las diferencias de rendimiento del sistema solo están explicadas en parte por las políticas redistributivas. Las diferencias observadas exceden este objetivo y en algunos casos son difíciles de explicar con argumentos racionales.

El caso del régimen de reparto en EEUU.

En el libro "The Distributional Aspects of Social Security and Social Security Reform" publicado por la National Bureau of Economic Research y editado por Feldstein y Liebman se analiza la redistribución intracohorte en la Seguridad Social de EE. UU. Como un aspecto central para el análisis en esta nota los autores señalan que la redistribución de ingresos entre personas de altos ingresos hacia aquellos de los quintiles más abajo explica solo una parte de las redistribuciones implícitas dentro del régimen previsional. Otras explicaciones son las transferencias de ingresos de los individuos con baja esperanza de vida a personas con altas expectativas de vida, de los afroamericanos hacia los blancos, de trabajadores solteros a parejas casadas donde solo uno es asalariado, de personas que han trabajado durante más de treinta y cinco años relativo a aquellos que han concentrado sus ganancias en treinta y cinco años o menos, entre otras.

Los beneficios de la Seguridad Social no solo dependen del monto de los haberes que recibe un individuo cada año sino también del número de años que recibe el beneficio como retirado. Dado que los hogares de altos ingresos tienden a tener mayor esperanza de vida y recibir mayores beneficios para el cónyuge, parte de la progresividad del sistema previsional está compensado por esta característica. Comprender

la redistribución que ocurre a través del sistema de Seguridad Social es muy importante para mejorar el diseño del régimen.

La situación del SIPA.

El sistema integrado de jubilaciones y pensiones (SIPA) no es ajeno a estas redistribuciones entre grupos poblacionales que no necesariamente están explicadas por mejoras en la distribución del ingreso. Como señala Rosen, H. (2010), si todas las transferencias de ingresos implícitas en los sistemas previsionales fueran parte de la discusión presupuestaria anual, es decir se hicieran explícitas, los resultados probablemente serían diferentes.

En el Régimen Nacional existe una heterogeneidad muy marcada en cuanto a los parámetros relevantes para el otorgamiento de los beneficios. Se observan diferencias, por ejemplo entre hombres y mujeres, que no se fundamentan en consideraciones demográficas. De esta forma, en el régimen general del SIPA, se exige a los hombres una edad mínima de 65 años para acceder a los beneficios, mientras que a las mujeres 60 años, lo que es inconsistente con la mayor expectativa de vida de estas últimas (5 años más en promedio a los 60 años). Pero este es solo uno de los casos visibles, se observan notorias diferencias entre regímenes dentro del SIPA que implican tratamientos diferentes entre grupos de beneficiarios. Para ilustrarlo, se estima estilizadamente los retornos para casos testigos de los principales regímenes. La siguiente tabla resume los resultados obtenidos, presentando cálculos para el régimen general nacional (SIPA), el régimen de empleadas domésticas, monotributistas (para una categoría testigo, la E), Pensión Universal para Adulto Mayor (PUAM) y moratorias previsionales sin aportes previos.

Retornos por regímenes. Cálculos estilizados de TIR y VAN.

Casos testigos		TIR	VAN (4%)
Monotributista (cat. E)	H	82%	395.642
	M	82%	395.642
Empleada doméstica	M	11,3%	713.158
Régimen general SIPA	H	1,2%	1.019.508
	M	2,6%	-650.895
PUAN	H		1.618.837
	M		1.843.194
Moratoria previsional	H	10,7%	1.155.587
	M	12,1%	1.963.263

Nota metodológica: se consideran las tasas de aportes personales y contribuciones vigentes para cada régimen, las cuales se aplican sobre un salario promedio de \$40 mil (excepto para monotri-

butistas y empleadas domésticas). Las tasas de sustitución son las legales de cada régimen. En el caso del régimen general del SIPA, se calcula tomando un valor de la PBU de \$6.600 vigente en 2019. Los haberes considerados para las empleadas domésticas y monotributistas corresponde a la mínima (\$14 mil). En todos los casos se asumen 30 años de servicios. Los años durante los que se proyectan los beneficios guardan relación con la expectativa de vida al momento de percibir el beneficio (que es 5 años mayor para mujeres respecto de los hombres). El caso de la moratoria previsional se calculó para un caso representativo con 10 años de servicios.

El resultado ilustra las marcadas disparidades por sector de actividad y género. Existen subsidios cruzados de magnitudes significativas. Las tasas internas de retornos (TIR) son muy elevadas en el caso de moratoria (12.1% para mujeres y 10.7% para hombres), las empleadas domésticas (11,3%), y los monotributistas (8,2%) comparadas con el régimen general nacional (2,6%). Una consideración especial amerita la PUAM, la cual tiene un valor presente 1,6 y 1,8 millones para varones y mujeres respectivamente lo cual es muy elevado si la comparamos con el valor negativo obtenido en el régimen general (-1 millón). Algo similar ocurre con los jubilados que obtuvieron el beneficio a través de las moratorias y que no realizaron aportes. La diferencia es que en las moratorias las mujeres se jubilan a los 60 años, por lo tanto, el valor actual neto es más alto que en el caso de la PUAM (las mujeres acceden a los 65 años igual que los hombres). También existen rentabilidades distintas según los años de aporte, el perfil de ingresos durante la vida activa (solo se consideran los últimos 10 años), las diferentes esperanzas de vida por regiones del país y por niveles de ingreso, entre otras.

#### Reflexión final.

La discusión pública sobre las transferencias implícitas en el régimen previsional es casi inexistente. Sin embargo, las sumas involucradas son relevantes. Si tales transferencias fueran realizadas en forma directa, por ejemplo en un programa de gasto, seguramente el debate alcanzaría otra intensidad ¿Es este patrón redistributivo deseable? Esto depende de un juicio de valor pero algunas diferencias parecen difíciles de explicar desde valores éticos o de equidad.



# ¿HACIA UN MAYOR DETERIORO DEL SISTEMA PREVISIONAL?

12 de mayo de 2022.

Un grupo de senadores de la bancada oficialista del Senado de la Nación presentaron un proyecto de ley para promover una reforma previsional que permitiría el acceso a la jubilación de personas que no tienen los 30 años de aportes requeridos por ley. Incluye a hombres y a mujeres que podrían optar por un sistema de cuotas para “cancelar” la deuda que tienen con el sistema previsional, equivalente a los años de aportes no realizados<sup>(1)</sup>. Según estimaron los autores, alcanzaría a más de 750.000 personas solo en el primer año de vigencia. ¿Cómo afecta este proyecto la sostenibilidad del sistema? ¿Tiene impacto sobre los haberes jubilatorios?

Sistema de reparto puro.

En un sistema de reparto puro los aportes de los trabajadores formales financian a aquellos que alcanzaron la pasividad (jubilados o pensionados). La ecuación de equilibrio simple es la siguiente:

$$Awt=Bb$$

A es el número de aportantes, w es el salario medio de la economía y t es la tasa de contribuciones personales y patronales (ingresos del sistema). Del lado derecho de la

1. El proyecto se cita en los medios como “Moratoria” pero desde la perspectiva estrictamente previsional no sería una moratoria porque no permite regularizar años trabajados y no aportados, como en las moratorias de los años 2005 y 2014. Solo se pueden declarar periodos sin actividad (y consecuentemente sin aportes). Los regímenes contributivos se basan en la prestación de servicios con aportes para acceder a la jubilación por vejez; en este caso, se desnaturaliza este aspecto porque permite “comprar” periodos sin actividad y se aclara que no se pueden “comprar” periodos con actividad pero sin aportes, como sucedía en las moratorias previas. Si bien la naturaleza de la diferencia es jurídica, complica a futuro como antecedente, porque los años sin actividad (servicios) no son incluidos en los regímenes previsionales que calculan la prestación por vejez en función de la historia completa de los aportes realizados durante la vida activa.

ecuación (el gasto del sistema), B es la cantidad de beneficiarios (jubilados y pensionados) y b es el haber medio.

La ecuación refleja un pacto intergeneracional entre los aportantes activos (el lado izquierdo de la ecuación) y los que llegaron a la pasividad (lado derecho). Realizando un pasaje de términos sencillo, el haber esperado (b) es igual a:

$$b = A/B wt$$

Es decir la rentabilidad del sistema va a depender de como sea la evolución de la relación de activos sobre pasivos (tasa de sostenibilidad) y de la evolución del salario medio de la economía (w), suponiendo que las contribuciones previsionales (t) tienen un límite para aumentarse.

El caso del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

EL SIPA está financiado por las contribuciones previsionales y por los impuestos recaudados por el gobierno nacional que son asignados al sistema previsional. En este caso la ecuación de equilibrio del sistema es,  $Awt = Bb + OT$ , siendo OT otros impuestos. Ahora b sería:

$$b = A/B wt + OT$$

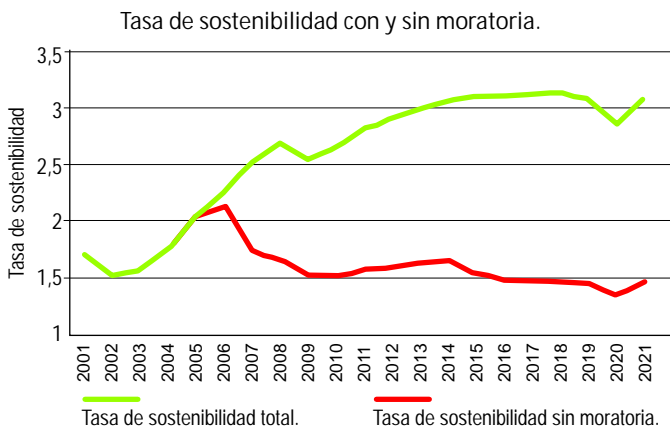
Si se supone a mediano plazo una participación dada de los impuestos y el salario medio de la economía se mantiene constante, la variación de los haberes previsionales dependerá básicamente de la tasa de sostenibilidad A/B.

Evolución de la tasa de sostenibilidad en los últimos 20 años.

La relación entre aportantes activos y beneficiarios pasivos está afectada por muchas variables tales como: el envejecimiento poblacional, el grado de formalidad en el mercado de trabajo, la creación de regímenes especiales, las jubilaciones de privilegio, el crecimiento de la economía, el otorgamiento de pensiones por invalidez, la extensión de los derechos habientes, las moratorias previsionales, entre otras.

Con el objeto de analizar el efecto de las moratorias previsionales, en el gráfico siguiente se presenta la evolución de la tasa de sostenibilidad con y sin moratoria de los últimos 20 años.

Como se desprende claramente del gráfico la tasa de sostenibilidad de los últimos años, sin considerar a los jubilados con moratoria, estuvo en el entorno de 3 activos por cada pasivo. Esta relación se desploma luego de incorporar los jubilados con moratoria llegando a 1,46 en el 2021.



Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES.

Según el modelo presentado, y bajo el supuesto que no hay recursos tributarios adicionales, la ecuación solo ajusta con haberes jubilatorios más bajos. Un ejercicio simple es el siguiente:

Se supone que  $W$  es de \$ 60.000,  $t$  es del 22%<sup>(2)</sup> y  $A/B$  es igual a 3 sin considerar la moratoria y 1,45 con moratoria. En el caso sin moratoria el haber medio previsional sería igual \$ 39.600. Por su parte en el caso con moratoria el haber medio se reduce a \$19.140. En este caso el haber promedio de jubilados y pensionados debe caer casi la mitad para que el sistema previsional pueda financiarse. No es gratis una moratoria y la pregunta es quién la paga y a quienes beneficia.

En el caso de un nuevo relajamiento de las condiciones para acceder al beneficio previsional propuesto para 750.000 activos que se incorporarían a la pasividad el haber medio caería otro 12% en términos reales. La total desvinculación entre aportes y beneficios deteriora aún más las expectativas de que el régimen financie los activos en la edad adulta aumentando la informalidad laboral. ¿Para qué realizar los aportes previsionales si existe la posibilidad de esperar una próxima moratoria o flexibilización de las condiciones de acceso a la jubilación?

2. Si bien la tasa de aportes y contribuciones establecida en la Ley 24.241 es 27% (11% de aporte personal y 16% de contribución patronal); en la práctica esta última se ubica, en promedio de todas las actividades, en alrededor del 11%.



## Consideraciones finales

Las repetidas moratorias previsionales y flexibilizaciones de acceso a los beneficios jubilatorios desincentivan el trabajo formal y el pago en término de los aportes previsionales debilitando el régimen de jubilaciones y pensiones. El deterioro de la sostenibilidad del SIPA desincentiva el ingreso de nuevos aportantes ante la expectativa de bajos haberes jubilatorios o la posibilidad de insostenibilidad del sistema. Sin nuevas fuentes de financiamiento tributario, que compite con otras demandas de la sociedad, el resultado es un mayor deterioro de los haberes previsionales. Además, deben evaluarse los aspectos distributivos de estas propuestas. El tratamiento desigual entre quienes aportaron durante toda la vida activa y los que no aportaron los años que exige la legislación. Puede haber razones de pobreza y distribución del ingreso en esta propuesta que deberían ser cuidadosamente consideradas y, en tal caso, evaluar quiénes deberían financiar ese mayor gasto. Cabe destacar en este sentido que en el 2016 se aprobó la ley 27.260 que introdujo la Pensión Universal a la Vejez (PUAM) para aquellas personas que no realizaron aportes previsionales, o no lo hicieron en su totalidad, estableciendo que recibirán el 80% de la jubilación mínima como una forma de que nadie quede desprotegido en la vejez.

---

*Se agradecen los valiosos comentarios de Hugo Bertín.*



# UN PROBLEMA DESATENDIDO: LAS CAJAS PREVISIONALES PROVINCIALES

*11 de febrero de 2019.*

Para la opinión pública el problema previsional argentino se circunscribe a la esfera del régimen previsional administrado por ANSES. Sin embargo, además del mencionado, existe en la esfera del gobierno nacional 2 regímenes de retiro (Fuerzas Armadas y Policía Federal) y 4 regímenes propios (Gendarmería, Prefectura, Servicio Penitenciario y Guardaparques). Además, existen 13 cajas previsionales provinciales, 2 cajas de bancos, 24 cajas municipales y 77 cajas profesionales. En un contexto de una gran fragmentación del sistema previsional argentino, aparece como relevante el creciente problema de la sustentabilidad de las cajas previsionales provinciales. Representan más de 2 puntos del PIB y más del 17% del gasto de las provincias correspondientes.

¿Cómo funcionan los regímenes previsionales provinciales?

Para analizar la sustentabilidad de las cajas es necesario detenerse en un conjunto de parámetros que rigen su funcionamiento. En general, las cajas previsionales presentan parámetros previsionales más benevolentes que los vigentes en el sistema nacional. Notar que los requisitos para la jubilación en el SIPA es de 65 años para hombres, 60 para mujeres, con un haber que se determina en base a los salarios promedios de los últimos 120 meses, y calculado como el 1,5 % de las remuneraciones promedio por cada año de servicio más la prestación básica universal.

Del análisis pormenorizado, se destaca:

- Respectos de las provincias grandes, Santa Fe y Córdoba ya hicieron las reformas paramétricas, tal que las edades de retiro convergen a los parámetros SIPA. En el caso de Córdoba, la tasa de sustitución sigue siendo elevada (82%). Si bien se aumentaron las edades de retiro conforme el régimen nacional, se garantizó poder acceder al 82% de la remuneración promedio de los últimos 10

años. Esto supone mayores erogaciones que deberán ser soportadas por la provincia.

- Buenos Aires es la principal provincia que aún posee un régimen muy benevolente, con edades de retiro de 60 años y con tasas de sustitución mayor al 70%, tomando como base la mejor remuneración obtenida durante 3 años seguidos o 5 discontinuos. Tal es así que en promedio el haber de un jubilado ordinario es superior a la remuneración promedio de un activo.
- Tierra del Fuego y Santa Cruz presentan parámetros exageradamente benevolentes. En Santa Cruz, las edades de retiro van entre los 50 y 55 años con haberes del 82% del promedio en ese periodo. En Tierra del Fuego, también presenta el 82% con edades de retiro de 60 años para hombres y mujeres.
- Las cajas de las provincias de Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Neuquén y La Pampa determinan los haberes en base al 82% del promedio de las remuneraciones de los últimos 10 años (con algunas particularidades en cada caja) y 30 años de servicios. Misiones por su parte, presenta una tasa de sustitución del 75%. En Chubut, si bien tiene una tasa de sustitución del 72%, los años de aportes requeridos es de solo 25 años.

Las cajas previsionales en números.

En el agregado del sistema previsional argentino, el conjunto de las cajas provinciales tienen una participación significativa en cuanto a afiliados, beneficiarios, ingresos y gastos.

Para el agregado, habría 1,9 millones de activos involucrados (empleados públicos provinciales y municipales) y alrededor de 700 mil pasivos. Esto arroja una relación de menos de 3 activos por cada pasivo. Dado el cálculo de los haberes vigentes, es una relación relativamente baja, que compromete la sostenibilidad de los sistemas, dado el resto de los parámetros antes presentados.

Por otra parte, el resultado contributivo en porcentaje del gasto en prestaciones ha reflejado una reducción del déficit hasta el año 2009, producto de las altas tasas de crecimiento de activos. Sin embargo, luego se revierte la dinámica, profundizándose el déficit contributivo en los últimos años hasta alcanzar un nivel del 13,5% de los gastos en prestaciones

Activos y pasivos de las cajas previsionales provinciales.

*Valores expresados en miles.*

Provincia	Activos (A)	Cantidad de Pasivos (P)	A/P
Buenos Aires	962	289	3.3
Chaco	103	34	3.0
Chubut	53	15	3.5
Córdoba	196	103	1.9
Corrientes	66	30	2.2
Entre Ríos	103	52	2.0
Formosa	50	23	2.2
La Pampa	25	13	2.0
Misiones	61	19	3.2
Neuquén	65	22	3.0
Santa Cruz	51	19	2.8
Santa Fe	187	62	3.0
Tierra del Fuego	18	7	2.8
Total	1941	686	2.8

Evolución de ingresos y gastos contributivos de las cajas previsionales provinciales.

*Valores expresados en millones de pesos corrientes.*

Año	Aportes y Contribuciones (1)	Prestaciones a la Seguridad Social (2)	Resultado (1) - (2)	Resultado contributivo en % del gasto en prestaciones
2005	6,658.1	7,630.5	-972.5	-12.7%
2006	8,654.3	9,625.3	-971.0	-10.1%
2007	10,869.3	12,116.3	-1,246.9	-10.3%
2008	16,552.8	17,589.5	-1,036.7	-5.9%
2009	19,977.1	21,550.5	-1,573.4	-7.3%
2010	24,343.9	26,608.6	-2,264.7	-8.5%
2011	34,121.5	37,386.0	-3,264.5	-8.7%
2012	45,136.4	50,619.9	-5,483.5	-10.8%
2013	57,906.5	64,908.7	-7,002.2	-10.8%
2014	77,404.7	87,433.9	-10,029.1	-11.5%
2015	110,067.5	121,916.8	-11,849.3	-9.7%
2016	151,505.0	171,126.9	-19,621.9	-11.5%
2017	197,301.6	228,127.2	-30,825.7	-13.5%

Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. En el caso de la provincia de Buenos Aires, se deducen el pago de prestaciones no contributivas (pensiones sociales) que son financiadas con rentas generales.

En el detalle para cada provincia, se observa que salvo Misiones y Neuquén, todas las cajas presentan déficits, ascendiendo en el agregado a \$ 36 mil millones. En términos nominales los mayores déficits se observan en Córdoba, Entre Ríos y Buenos Aires, y en términos relativos los déficits más profundos se observan en Santa Cruz (con un déficit del 52% del total de prestaciones y 13,5% del presupuesto total de la provincia) y Entre Ríos (con un déficit del 35% de las prestaciones pagadas y de casi 8% del presupuesto total provincial). Cabe señalar que estos resultados corresponden a los ingresos y egresos propios del sistema previsional, ya que suelen ser cubiertos con otros recursos (coparticipados nacionales, rentas de la propiedad, no tributarios, y el financiamiento proveniente del gobierno nacional).

Ingresos y gastos contributivos desagregados por provincia (2017).

*Valores expresados en millones de pesos corrientes.*

Concepto	Contribuciones a la seguridad social	Prestaciones a la Seguridad Social	Resultado contributivo	Resultado contributivo % del gasto previsional	Gasto total provincial	Resultado contributivo % del gasto provincial
Buenos Aires	87,936.9	96,047.1	-8,110.2	-8.4	550,684.7	-1.5
Córdoba	26,263.8	33,667.8	-7,404.0	-22.0	170,614.1	-4.3
Corrientes	6,425.5	7,512.2	-1,086.7	-14.5	46,765.8	-2.3
Chaco	8,654.0	9,872.5	-1,218.5	-12.3	65,758.1	-1.9
Chubut	6,321.8	6,923.0	-601.3	-8.7	43,895.7	-1.4
Entre Ríos	10,077.5	15,443.4	-5,366.0	-34.7	71,611.7	-7.5
Formosa	4,714.4	6,238.2	-1,523.7	-24.4	38,955.5	-3.9
La Pampa	3,618.6	4,306.2	-687.7	-16.0	28,779.4	-2.4
Misiones	4,596.6	4,209.7	386.9	9.2	50,163.4	0.8
Neuquén	10,153.4	10,118.9	34.6	0.3	66,563.9	0.1
Santa Cruz	4,278.5	9,000.7	-4,722.1	-52.5	34,987.6	-13.5
Santa Fe	20,541.0	25,794.8	-5,253.9	-20.4	150,813.6	-3.5
T. del Fuego*	2,810.4	3,279.5	-469.1	-14.3	18,029.5	-2.6
Total	196,392.3	232,414.0	-36,021.6	-15.5	1,337,623.0	-2.7

(\*) Corresponde al año 2016.

Fuente: elaboración propia en base a datos de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. En el caso de la provincia de Buenos Aires, se deducen el pago de prestaciones no contributivas (pensiones sociales) que son financiadas con rentas generales.

La situación financiera descrita previamente da cuenta de un desequilibrio, atenuado en parte por las sostenidas tasas de crecimiento de la planta de agentes públicos de los últimos 10 años. Sin embargo, este crecimiento representa pasivos a los que las cajas deberán hacer frente en el futuro.

Un ejercicio de proyección.

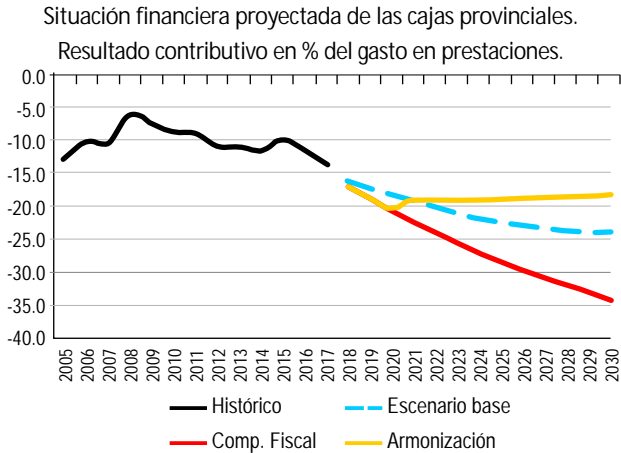
Con el objeto de proyectar la sustentabilidad financiera de los regímenes provinciales, se realizó un ejercicio de proyección. Reconstruyendo la información necesaria y con distribuciones poblacionales obtenidas de algunas cajas, se simularon distintos escenarios:

- Como escenario base se asume para los años futuros un crecimiento de la planta promedio de los 3 últimos años, el cual se encuentra en torno al 2%.
- Como escenario alternativo, se asume un crecimiento de la planta igual al crecimiento de la población (según proyecciones poblacionales de INDEC). Este escenario sería consistente con el previsto en la Ley de Responsabilidad Fiscal modificada en 2017 y el Compromiso fiscal del mismo año.
- A su vez, sobre la base del escenario anterior, se plantea una reforma consistente en equiparar los parámetros (básicamente edad de retiro, determinación del haber y tasa de sustitución) conforme al régimen nacional (armonización). Se asume que la reforma se completa después de 3 años, reflejando la dificultad que supone este tipo de políticas.

Se presenta en el siguiente gráfico la situación financiera proyectada para las cajas. El escenario base implica un sendero de profundización del déficit explicado por un mayor crecimiento de los pasivos respecto del supuesto de crecimiento de activos (aun siendo éste relativamente alto).

Por su parte, un escenario donde la planta de personal crezca en la misma relación que la población, aceleraría el deterioro de las cajas respecto de aquel descrito en el párrafo precedente.

Finalmente, el escenario de armonización cambiaría esta tendencia, pero los resultados no serían inmediatos.



### Consideraciones finales.

Los sistemas previsionales provinciales son estructuralmente deficitarios, basados en el otorgamiento de beneficios más laxos respecto del régimen nacional. La necesidad de una reforma surge a partir de la magnitud del déficit, que de forma proyectada sería más profundo. La armonización con el régimen nacional es necesaria, pero llevaría años converger a una situación equilibrada. Cualquier ajuste que se realice implicará resultados que trascenderá a los ciclos políticos pero con alto costo en el presente. Si no se lleva a cabo alguna reforma, los desequilibrios proyectados podrían comprometer cada vez más a los presupuestos provinciales.



# EVALUACIÓN DEL PROYECTO DE REFORMA PREVISIONAL DE LA CAJA DEL BPBA

*28 de octubre de 2021*

En coautoría con:

Hugo D. Bertin \*

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

---

(\*) 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.



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 presupuesto 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 el siguiente cuadro 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.

Figura 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 <sup>a</sup>	60	60	60
	Hombres	65 en 2028	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%)	82 al 88%	PBU + PAP aprox. 53%

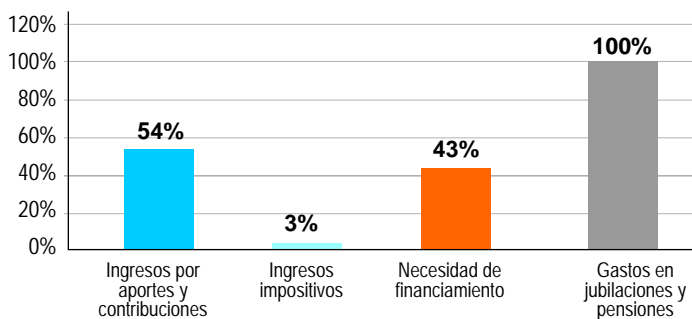
Fuente: elaboración propia.

### 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 financiación de la Caja BPBA (2018).

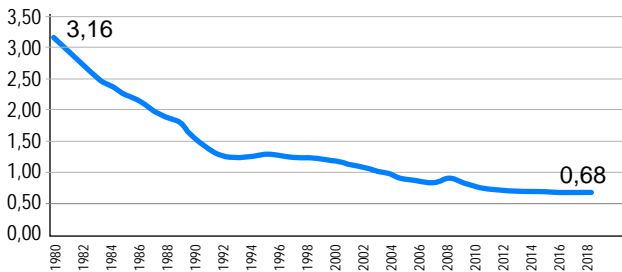


Fuente: elaboración propia.

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 (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:

$$(1) \quad \rho_A \times A \times W = \rho_P \times P$$

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

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

$$(2) \quad \rho_P = \rho_A \times W \times (A / P)$$

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

En el siguiente cuadro 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 las 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.

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		0.68			
Tasa de sustitución legal neta (1)		71%	59%	70%	
Tasa de sustitución de equilibrio (2)		31%	30%	37%	
Tasa de equilibrio 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.

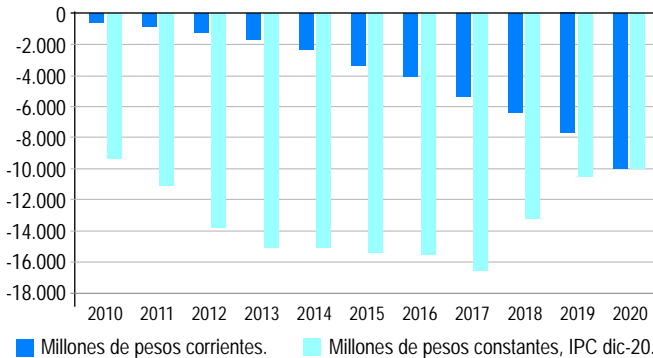
1.  $9,8\%$  (tasa de aporte de pasivos en % del salario) =  $10,8\%$  (tasa aporte de pasivos sobre la jubilación) x  $0,82\%$  (tasa de sustitución jubilación / salario).

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.

Figura 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.

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.

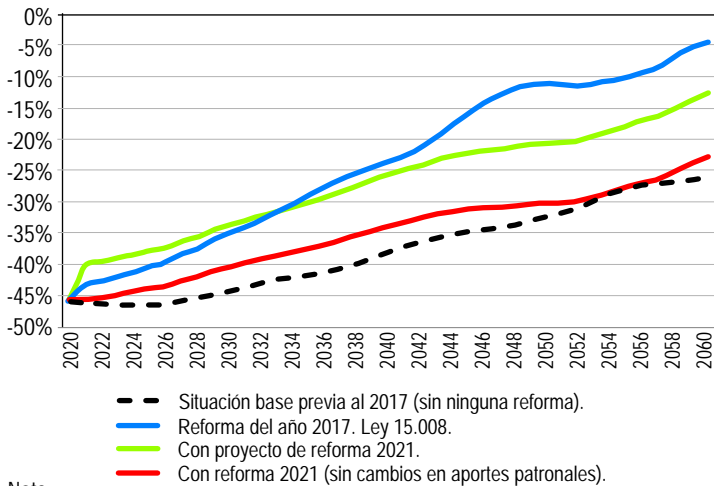
En el primer escenario se simula cómo evolucionaría el resultado financiero previo a la reforma del año 2017 (denominado “ninguna reforma”, línea punteada). El resultado financiero se estabiliza en el largo plazo, cuando se equilibre vegetativamente la relación entre activos y pasivos; sin embargo, este 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.

Figura 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.

## 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 FINANZAS DEL IPS Y SU IMPACTO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

*24 de mayo de 2022.*

En coautoría con:  
Hugo D. Bertin.

La Contaduría General de la Provincia publicó los informes de Ahorro, Inversión y Financiamiento (AIF) de los institutos de previsión social. En una entrada anterior ([Evaluación del proyecto de reforma previsional de la Caja del BPBA](#)) analizamos el funcionamiento de la Caja del Banco de la Provincia de Buenos Aires; en la presente examinaremos el desempeño del Instituto de Previsión Social (IPS).

### Regímenes previsionales en la PBA.

En la provincia de Buenos Aires existen tres institutos que administran la previsión social para empleados públicos: el IPS que tiene a cargo cuatro regímenes generales (administración general, municipios, docentes y servicio penitenciario) y siete especiales (ver figura 1); la Caja del Banco de la Provincia de Buenos Aires y la Caja de Policía de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, la parte más significativa de la población pertenece al SIPA y al régimen de monotributo, ambos de alcance nacional. Además existen doce cajas previsionales profesionales. Así, se observa que existen 27 reglas distintas para jubilar a las personas, que impactan sobre la equidad, la eficiencia y la solvencia.

### Regímenes previsionales administrados por el IPS.

El Instituto de Previsión Social fue creado en 1948 por la Ley 5.425, normativa que luego fue modificada por la Ley 8.587 de 1976 y por el Decreto Ley 9.650 de 1980<sup>(1)</sup>.

La Ley 8.587 define al IPS como una persona jurídica de derecho público que tiene como objetivo administrar los regímenes de reparto asistidos para el personal de la administración central, municipios, docentes, servicio penitenciario más otros regímenes especiales.

1. Su texto fue ordenado por el Decreto 600 en 1994 y fue modificado por las leyes 11.562, 12.150, 12.302, 12.634, 12.750, 12.867, 12.950, 13.402, 13.472, 13.524, 13.929 y 13.968.

El presupuesto se asigna anualmente en Ley de Presupuesto General de la Provincia; mientras que los gastos y movimientos de fondos son fiscalizados por la Contaduría General de la Provincia.

El IPS es un Organismo descentralizado cuya relación con el Poder Ejecutivo es a través del Ministerio de Trabajo según la estructura orgánica funcional de la Provincia dictada en la Ley 13.175 de Ministerios actualmente vigente.

Las fuentes de financiamiento del IPS están conformadas por los aportes personales del afiliado y las contribuciones patronales que realiza el empleador; los fondos provenientes de la coparticipación de leyes especiales (de origen Nacional) enmarcado en la Ley 23.966 (artículos 5° y 20°)<sup>(2)</sup> y otros ingresos derivados de multas, intereses por deudas e inversiones.

Las prestaciones otorgadas por el IPS son las siguientes: (a) jubilación ordinaria; (b) jubilación por invalidez; (c) jubilación por edad avanzada: se debe alcanzar una edad de 65 años y 10 años de servicio) y (d) pensión: directa por fallecimiento de un afiliado en actividad, y derivada por fallecimiento de un jubilado.

En la Figura siguiente se presentan los parámetros previsionales de los regímenes administrados por el IPS.

Figura 1. Parámetros previsionales de los regímenes administrados por el IPS.

	Edad	Años de servicio	Aporte	Contribución	Tasa sustitución
General. <sup>(1)</sup>	60	35	14%	12%	70% a 85%
Docentes. <sup>(1)</sup>	50 a 55	25 a 30	16%	12%	70% a 85%
Personal artístico. <sup>(1)</sup>	40	20	18%	12%	70% a 80%
Ceguera congénita. <sup>(1)</sup>	45	20	14%	12%	70% a 80%
Guardavidas. <sup>(2)</sup>	50	25	16%	12%	35% a 70%
Insalubres / agotamiento prematuro. <sup>(3)</sup>	50	25	16%	12%	70% a 85%
Ex combatientes en Malvinas. <sup>(4)</sup>	45	20	14%	12%	80%
Bomberos. <sup>(5)</sup>	60	20	0%	0%	Haber oficial de policía.
Magistrados y func. del Poder Judicial. <sup>(6)</sup>	62	30	15%	12%	82%
Servicio Penitenciario. <sup>(7)</sup>		25 a 35	18%	20%	75% a 100%
			activos y pasivos		

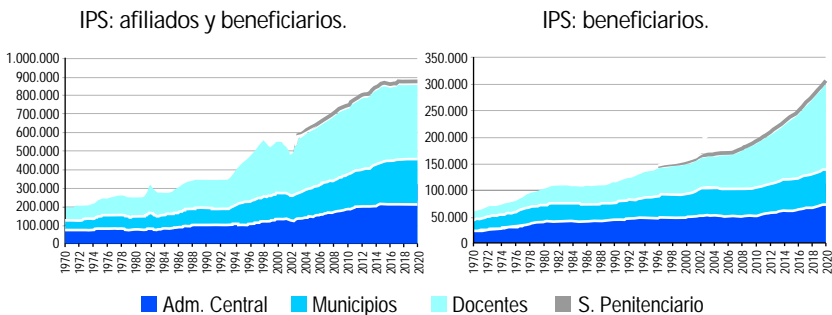
(1) Decreto-Ley 9650/80. (2) Ley 13.191. (3) Ley 10.430 y Decreto 58/15: escala que excede de 58 años y 33 de servicio en el año 2014 a 50 y 25 en el año 2018. (4) Ley 12.280. (5) Ley 13.802. (6) Decreto-Ley 7918/72. (7) Ley 13.237.

Fuente: elaboración propia.

- La mencionada ley establece que de lo recaudado en concepto de IVA y Bienes Personales, se destine un porcentaje a financiar el sistema previsional nacional y otro porcentaje se distribuye entre las jurisdicciones provinciales de acuerdo con un prorrateo en función a la cantidad de beneficiarios de las cajas de previsión social.

Los afiliados al IPS fueron 881 mil a fines del año 2020 y los beneficiarios alcanzaron los 310 mil; empero, la tasa de crecimiento de estos viene siendo mayor en los últimos años. La relación entre activos y pasivos fue 2,84.

Figura 2.



Fuente: elaboración propia.

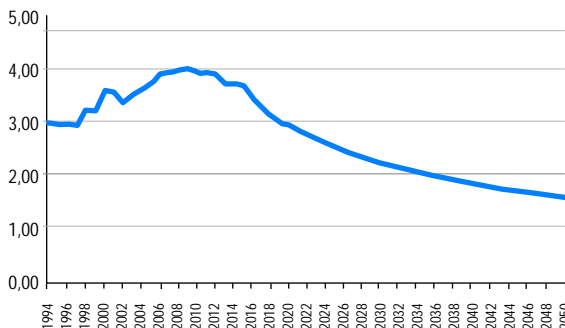
### Evaluación del IPS.

El IPS tiene un déficit previsional estructural como consecuencia de la existencia de parámetros generosos y tasa de sostenibilidad demográfica (TSD) (activos / pasivos) que se viene deteriorando en los últimos años.

– Tasa de sostenibilidad demográfica.

En la figura siguiente se presenta la evolución de la inversa de la TSD (activos / pasivos) de las últimas décadas y la proyectada para las próximas décadas.

Figura 3. IPS: relación entre activos y pasivos, 1994-2050.

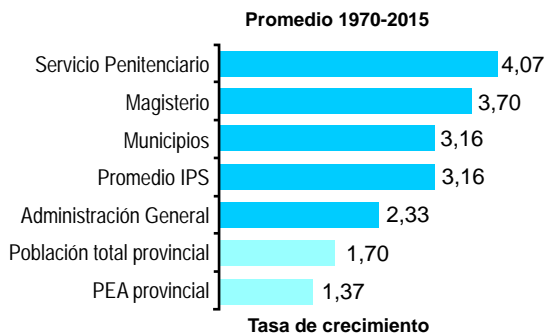


Fuente: elaboración propia, con base en datos históricos y proyecciones realizadas, asumiendo que la planta de activos mantiene su relación respecto de la población provincial.

El crecimiento observado en la relación entre activos y pasivos hasta el máximo valor alcanzado en el año 2009 fue el resultado de un incremento en la planta de empleados públicos, que continuó su aumento hasta 2015, donde prácticamente triplicó la variación de la población y de la PEA.

En las próximas décadas se espera un crecimiento en los pasivos derivado del aumento de los activos mencionado y de la mayor expectativa de vida de la población.

Figura 4: PBA variación de los activos, de la PEA y de la población, 1970-2015.



Fuente: elaboración propia.

Posteriormente, cuando se reordena el gasto en personal, para hacerlo compatible con la recaudación impositiva y con otros gastos como salud, seguridad o la inversión en educación y en infraestructura, la planta de empleados públicos se mantiene prácticamente estable. Este comportamiento, sumado a las altas netas de los beneficiarios al IPS, provoca el descenso de la TSD que, probablemente, será estructural e impactará en el resultado financiero del IPS en los próximos años.

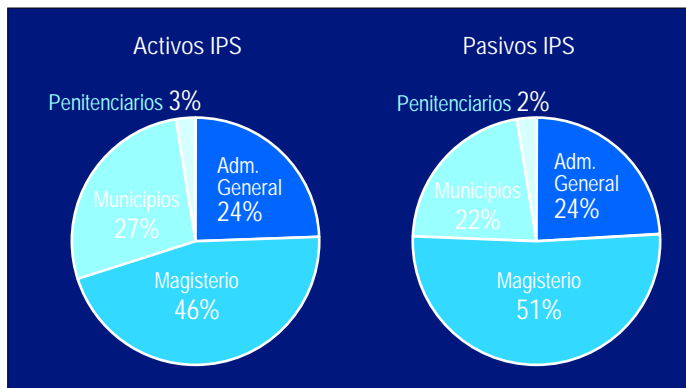
– Edades tempranas para el acceso a la jubilación por vejez.

El régimen de magisterio representa alrededor de la mitad de los afiliados y beneficiarios, la edad mínima para el acceso a la jubilación por vejez es de 50 años con la tasa de sustitución del 75% o 55 años con la tasa de sustitución del 85% para ambos géneros; en contraste con las edades de 57 años para las mujeres y 60 años para los hombres en el régimen de docentes nacionales y de las provincias de Córdoba y Santa Fe. A modo de ejemplo, una mujer a los 50 años pudo haber registrado 30 años de aportes a una tasa de 28% (16% aporte personal y 14% contribución patronal) y percibirá una jubilación por vejez por 30 años (esperanza de vida a esa edad) con una tasa de sustitución del 75%. Esta aritmética previsional básica es un indicador del efecto de

edades tempranas para acceder al beneficio por vejez y el impacto en la eficiencia y en la sostenibilidad previsional.

Dos de los regímenes restantes, administración general y municipios, tienen edades mínimas para la mujer similares al SIPA (60 años) pero edades menores para los hombres (60 años vs 65 años) con efectos similares.

Figura 5. IPS: afiliados y beneficiarios por régimen previsional, 2021.



Fuente: elaboración propia.

– Altas tasas de sustitución entre la jubilación y los salarios.

Las tasas de sustitución de los principales regímenes previsionales del IPS varían de 70% a 85% del ingreso base para determinar el haber inicial. Si todos los aportes fueron realizados al IPS, las tasas de sustitución varían de 75% (con el acceso a la jubilación a la edad mínima) hasta 85% (si se posterga el retiro por cinco años); son mayores que las que ofrece el SIPA al resto de los bonaerenses que se desempeñan preferentemente en el sector privado, que están en torno al 60% a 65%.

Dado que son regímenes de reparto, los aportes personales y las contribuciones patronales financian las prestaciones previsionales, se puede hacer un ejercicio para determinar cuál es la tasa de sustitución entre la jubilación y salario que equilibra el resultado previsional, de acuerdo con la siguiente identidad.

$$T_c \times A \times w = T_b \times P$$

Donde:

Tc: tasa de aportes y contribuciones; A: Activos; w: salario promedio; Tb: tasa de beneficio previsional promedio; P: pasivos.

En la figura siguiente se exponen las tasas de sustitución de equilibrio y las efectivamente observadas para los años 2016 y la proyectada para el año 2050, sin cambios en los parámetros previsionales.

En el año 2016, las tasas efectivas (102%) eran mayores a las que equilibraban las cuentas (96%); posteriormente, como resultado de la disminución esperada en la TSD, entre otros factores, la tasa de sustitución de equilibrio debería ser 56% vs la tasa efectiva esperada de 102% si no se realizan cambios en los parámetros previsionales.

Figura 6. IPS: tasas de sustitución de equilibrio y observadas, 2016 y 2050.

Tasa de sustitución (aP) año 2016				Tasa de sustitución (aP) año 2050			
Paramétrica o de equilibrio		Efectiva	Resultado	Paramétrica o de equilibrio		Efectiva	Resultado
$T_c \times A \times w = T_b \times P^f$	$aP = aA \times A/p$			$aA \times A \times w = ab \times P$	$aP = aA \times A/p$		
Magisterio	90%	93%	Déficit	Magisterio	48%	93%	Déficit
Adm.General	89%	117%	Déficit	Adm.General	70%	117%	Déficit
Municipios	103%	104%	Déficit	Municipios	52%	104%	Déficit
Serv. Penitenc.	149%	91%	Superavit	Serv. Penitenc.	57%	91%	Déficit
IPS	96%	102%	Déficit	IPS	56%	102%	Déficit

Fuente: elaboración propia.

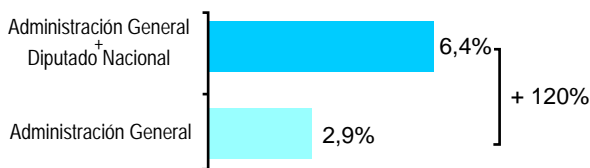
#### -Determinación del haber inicial

La determinación del haber inicial es otro de los factores que explican el desequilibrio financiero y la equidad de los regímenes previsionales de la PBA. En efecto, en estos se computan los salarios de los tres mejores años de la historia previsional o los cinco mejores en periodos discontinuos frente al promedio de los últimos diez años previos al cese en actividad en el SIPA. La caja otorgante, cuando hay periodos aportados en distintos regímenes, es la que el afiliado acumula más años de aportes durante la vida activa.

De por sí, la determinación del haber inicial en la PBA no refleja la historia contributiva de las personas sino que ofrece un incentivo no justificado desde la perspectiva previsional que impacta directamente en los costos del sistema; más aún, en los casos que las personas hayan tenido un trabajo de alta remuneración por un periodo acotado de tiempo, este es el que se usa para determinar el haber inicial y las jubilaciones durante el resto de la vida pasiva. La situación descrita es habitual porque los salarios de los empleados públicos de la PBA suelen ser menores que los equivalentes nacionales y que las remuneraciones del sector privado.

En este sentido, uno de los casos reales fue la jubilación de un docente, diputado provincial durante un período de cuatro años, con una remuneración superior a la de docente en casi el resto de la vida activa, que originó una jubilación por vejez sustancialmente mayor a la jubilación que se puede obtener en ese subsistema previsional. La tasa interna de retorno que iguala el flujo de los haberes con el flujo de los aportes fue 6,4% vs 2,9% del régimen docente puro.

Figura 7: Impacto de la determinación del haber inicial, T.I.R. caso testigo.



Fuente: elaboración propia.

– Aportes personales y contribuciones patronales.

El nivel de los aportes y contribuciones del régimen de administración nacional y municipios (que representan la mitad de los afiliados del IPS) son un poco mayores a los correspondientes al SIPA (aunque con una tasa de sustitución más generosa) e inferiores a los de las provincias de Córdoba y Santa Fe (que tienen tasas de sustitución equivalentes, tal como se observa en la figura siguiente.

Figura 8. IPS: aportes personales, contribuciones patronales y años de aportes mínimos.

Administración General y Municipios	PBA	Córdoba	Santa Fe	SIPA
Edad	60	65 h / 60 m	65 h / 60 m	65 h / 60 m
Años de servicio	35	30	30	30
Aporte	14%	18%	14,5%	11%
Contribución	12%	20%	17,2%	10% a 12%
Aportes y Contribuciones	26%	38%	31,7%	21% a 23%
-PBA = 100	100%	146%	122%	85%
Tasa de sustitución (haber/salario)	70% a 85%	82% a 88%	72% a 82%	53%
Haber inicial	Cargo de mayor jerarquía en 3 años continuos o 5 discontinuos	Promedio actualizado de los 10 últimos años	Promedio actualizado de los 10 últimos años	Promedio actualizado de los 10 últimos años

Nación, Ley 24.241. Buenos Aires, Decreto-Ley 9650/80. Córdoba, Ley 8024. Santa Fe, Ley 6915.

Fuente: elaboración propia.

En el régimen para docentes, la diferencia de estos parámetros es similar respecto al régimen nacional y al de las provincias mencionadas.

Figura 9. IPS, Docentes: aportes personales, contribuciones patronales.

Docentes	Nación	PBA	Córdoba	Santa Fe
Edad	hombre	60	60	60
	mujer	57	57	5
Años de aporte	totales	25	25	25
Aporte personal	13%	16%	18%	14,5%
Contribución patronal	16%	12%	22%	17,2%
<b>Total</b>	<b>29%</b>	<b>28%</b>	<b>40%</b>	<b>32%</b>
<b>PBA = 100</b>	<b>104%</b>	<b>100%</b>	<b>143%</b>	<b>113%</b>

\*La edad mínima es 50 años con tasas de sustitución de 75% y de 55 años con tasa de sustitución de 85%. Nación, Ley 24.241. Buenos Aires, Decreto-Ley 9650/80. Córdoba, Ley 8024. Santa Fe, Ley 6915.

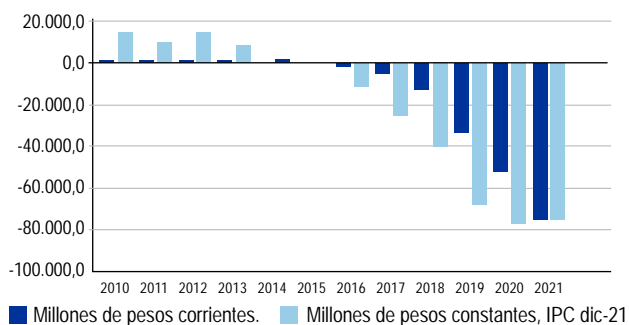
Fuente: elaboración propia.

– Resultado financiero.

El resultado previsional del Instituto de Previsión Social (IPS) (aportes + contribuciones + ingresos tributarios – pago de prestaciones) del año 2021 arrojó una pérdida de \$ 75,5 mil millones (MM), que representó 1/3 del resultado financiero de la Administración Central (-\$ 229 MM) (que excluye los ingresos por ATN de \$ 134 MM en el año 2021).

En la figura siguiente se muestra la evolución del resultado previsional (en términos nominales y reales) en los últimos años y cómo el déficit aumenta de manera creciente desde el año 2018 a la fecha. A fines del año 2023 deberíamos esperar que el déficit del IPS esté en torno a los \$ 100 MM.

Figura 10. IPS: resultado financiero neto de contribuciones figurativas, 2021.



Fuente: elaboración propia.



## Conclusiones.

El desbalance del IPS es estructural, seguirá creciendo en los próximos años y comprometerá cada vez más las finanzas de la PBA.

El desequilibrio es el resultado del mantenimiento de parámetros previsionales que no se modificaron desde el año 1980, a pesar del proceso de envejecimiento de la población, que impacta en el gasto previsional.

Entre los principales factores que explican este comportamiento, hay que destacar las edades tempranas para acceder a la jubilación por vejez; las generosas tasas de sustitución entre la jubilación y el salario; la facultad de computar los mejores ingresos de períodos cortos (tres años continuos o cinco discontinuos) para la determinación del haber inicial; la existencia de varios regímenes especiales con parámetros aún más laxos; y la caída en la tasa de sostenimiento demográfico (activos / pasivos) en los últimos años.

El resultado financiero del IPS del año 2021 representó 1/3 del resultado financiero de la Administración Central (-\$ 229 MM) (que excluye los ingresos por ATN de \$ 134 MM en el año 2021); cabe señalar que este desequilibrio financió una parte del pago de las prestaciones previsionales de los 300 mil beneficiarios, que representan solo el 2% de la población de la PBA, con impactos claros sobre la equidad y la eficiencia.

Las proyecciones de largo plazo muestran un desequilibrio creciente en el tiempo, que desplazarían, aún más, la inversión en educación, los gastos en salud, seguridad y la propia inversión en infraestructura, que permitiría mejorar la productividad del sector privado en la economía bonaerense.

La PBA, a diferencia de la Nación y de las provincias de Córdoba y Santa Fe no realizó ningún cambio paramétrico en los últimos 40 años, a pesar del aumento de la esperanza de vida de las personas en estas últimas cinco décadas y del proceso de disminución en la tasa de sostenimiento demográfico de los últimos años.

En consecuencia, es necesaria la modificación de estos parámetros para corregir parcialmente estos desequilibrios y sus impactos fiscales.

Una vía es a través de una reforma paramétrica que contribuya a fortalecer la solvencia en el mediano y largo plazo.

Otra opción es pensar en la creación de un régimen previsional único para los ciudadanos de Argentina para eliminar las asimetrías en términos de equidad, eficiencia y sustentabilidad financiera. Las mejoras deseables en la tasa de sustitución entre la jubilación y los salarios podrían ser financiadas con programas de ahorro voluntario, colectivo e individual, pero sin las garantías del Estado.

NOTA SOBRE  
TEMAS DE SALUD Y EDUCACIÓN



# EN BUSCA DE LA EDUCACIÓN PERDIDA

10 de marzo de 2017.

En coautoría con:  
Norberto Mangiacone.

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

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

Nivel de Educación de la Población.

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

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

Educación	Población	1991	2001	2010
Primaria Completa	12 a 15 años ("edad teórica")	69.5%	52.6%	72.0%
	Mayor o igual a 12 años	71.8%	79.2%	86.6%
Secundaria Completa	17 a 21 años ("edad teórica")	18.8%	30.7%	30.7%
	Mayor o igual a 17 años	20.4%	35.0%	43.7%

Fuente: Censos de la República Argentina, INDEC.

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

En el cuadro se presenta la cantidad de individuos con nivel primario y secundario completo, respecto a su población de referencia. A modo de ejemplo, para el año 2010, el 86% de individuos con 12 años o más tiene nivel primario completo respecto a la población total de dicha edad. Se observan cifras preocupantes cuando se hace foco en la “edad teórica” de finalización de estudios primarios o secundarios (aun considerando un concepto de edad teórica no estricto ya que se deja un margen de 3 o 4 años para considerar la finalización a término). En el caso de la educación primaria, un 30% de los individuos no finalizan a la “edad teórica” (entre 12 y 15 años) según el censo de 2010. El indicador de sobre-edad muestra el retraso de los alumnos en su evolución en el sistema educativo, revelando su vulnerabilidad.

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

### Desempeño educativo.

El retroceso en la calidad de la educación formal se hace evidente. Así lo muestran las evaluaciones estandarizadas internacionales PISA, que se realizan en más de 60 países a alumnos de 15 años de edad en las áreas de matemáticas, lectocomprensión y ciencias. Los resultados son desalentadores. Entre 2000 y 2012 (último resultado disponible), la Argentina perdió más de 20 puntos en las evaluaciones en lectura, mientras que países como Perú, Chile y Brasil mejoraron significativamente su desempeño. Esto significa que más del 50% de los alumnos de 15 años de edad no alcanzan a comprender un texto. Algo similar sucede en matemáticas, donde más del 60% de los alumnos evaluados no alcanzan a realizar razonamientos básicos.

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

Los magros resultados observados en las pruebas PISA tienen su correlato a nivel universitario. De 2500 alumnos que ingresan a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, al cabo de la finalización del primer año, valores cercanos al 40% está en condiciones de seguir cursando la carrera (aprobaron las

materias requeridas para continuar la carrera)<sup>(2)</sup>. El resto queda en el camino. No se observan resultados sustancialmente diferentes en otras casas de estudio

#### Gasto en educación.

Por su parte el gasto en educación presenta una participación creciente en el tiempo. En la década del 80, el gasto en educación era en promedio algo superior al 3% del PIB, ligeramente superior al 4% en los 90, en promedio mayor al 5% del PIB en la década de 2000, y cerca del 6% en la actualidad. Esta tendencia creciente contrasta con los resultados educativos presentados. Gastar más en educación no garantiza mejores logros educativos.

#### Otra mirada de la política educativa.

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

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

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



2. Garriga, M. y Rosales, W. (2016). "Acceso a la universidad. La influencia del vecindario sobre el desempeño educativo". Trabajo presentado en las 49° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas.
3. Factor clave en un contexto de recursos que necesitan ser asignados eficientemente, tal como lo muestran Branch, Hanushek, Rivkin (2013) y Cullen y Mazzeo (2007), entre otros autores.

# REPENSANDO EL SISTEMA DE SALUD EN ARGENTINA

*23 de enero de 2017.*

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

Los contrastes en materia de asignación de recursos son también destacables. La cantidad de médicos y de camas cada 10.000 habitantes es de 39 y 47 respectivamente. Estos son niveles muy superiores a los del Reino Unido o Canadá. A su vez, se estima que habría alrededor de 30 tomógrafos por millón de habitantes, entre 2 o 3 veces más que en los países citados. Sin embargo, la cantidad de enfermeros y parteras en relación a la cantidad de médicos es muy baja, en torno a 0,1 enfermeros por médico, mientras que otros países se observa lo inverso. La existencia de un número de enfermeros y parteras adecuado es crucial para el óptimo tratamiento de los pacientes y sus patologías.

¿Quién hace qué?

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

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

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

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

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

La falta de precisión en cuanto a prestaciones y población objetivo a cubrir, deriva en un racionamiento de la cantidad de prestaciones a brindar. La lista de espera por diversos servicios es un hecho estilizado. Como caso ilustrativo puede mencionarse lista de espera para operación de vesícula (litisias biliar) que puede alcanzar hasta 12 meses, aparejando complicaciones importantes y hasta la muerte del paciente. Bajo ciertas condiciones, iniciativas tales como la cirugía mayor ambulatoria (alta del paciente en el mismo día de la operación) podrían atenuar el problema. La reducción en 1 día en la estadía media de internación pos quirúrgica, supondría un aumento de la capacidad prestacional de alrededor del 20%.

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

Explicitando políticas de salud.

Es necesario optimizar la asignación de recursos. Un camino es lo que se conoce como racionamiento explícito (en contraposición al racionamiento implícito que caracteriza al hospital público). Se priorizan los recursos disponibles definiendo un paquete prestacional y la población objetivo. La medicina basada en la evidencia podría hacer una contribución importante a estas definiciones costosas políticamente. Por

ejemplo, dirigir los esfuerzos a garantizar los controles en los embarazos, disminuiría complicaciones posteriores tales como bajo peso al nacer, prematuridad o muerte neonatal.

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

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

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

A futuro.

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

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

Las enfermedades del futuro serán las crónicas. Durante más años la población convivirá con enfermedades tales como diabetes, hipertensión, obesidad, depresión, entre otras. Será necesario adecuar el sistema de salud, pasando de lo agudo a lo crónico. Tal vez en lugar de ser el hospital público el centro de la oferta pública de salud, se requiera complementariamente de establecimientos de salud más pequeños, con menor complejidad y más cerca de la población.



# INFARTO AGUDO DE MIOCARDIO: NO TODO SE RESUELVE CON MAYOR GASTO

*14 de enero de 2019.*

Argentina tiene un gasto en salud en torno a los 1.000 U\$D per cápita (superior a los 800 U\$D de promedio mundial y en línea con el promedio de toda América). Pero los resultados sanitarios no se condicen con dicho nivel de inversión. Con motivo de un estudio realizado por la FCE-UNLP, se identifican importantes ineficiencias que se traducen en muertes que podrían evitarse sin que ello implique, necesariamente, mayores erogaciones.

El infarto agudo de miocardio (IAM) y su atención según los consensos médicos.

Entre los Síndromes Isquémicos Agudos, el infarto agudo de miocardio es la entidad que produce mayor mortalidad y discapacidad en el mundo occidental. Una cuarta parte de los pacientes mueren, y de éstos, un 50% lo hará en la primera hora de evolución sin haber llegado a un hospital. Por lo tanto, cobra importancia la frase acuñada entre los especialistas "el tiempo es músculo".

La existencia de protocolos de atención y una red de atención definida son elementos clave para la atención oportuna del IAM. La fase prehospitalaria comienza con la aparición del dolor precordial en el paciente. El llamado a un número telefónico de emergencia permite realizar el traslado inmediato del paciente. En ese trayecto se realiza la confirmación del diagnóstico vía electrocardiograma. Si se confirma el diagnóstico, el paciente es trasladado a un centro hospitalario con servicio de hemodinamia para realizar una angioplastia con el objetivo de resolver el problema (reperusión). Este proceso de atención debe realizarse, según las guías médicas, en un periodo de 120 minutos para obtener resultados óptimos. Alternativamente, se contempla el uso de trombolíticos (tratamiento farmacológico del infarto) cuando la angioplastia no se encuentra disponible en el período de tiempo señalado. Sin embargo, esta alternativa no suele ser efectiva en un 40% de los casos, por lo que los pacientes deben ser trasladados inmediatamente para la reperusión vía angioplastia de rescate.

Estos procedimientos se concretan si existen redes de atención. Los elementos necesarios de estas redes son: la definición de un centro coordinador con un número de contacto disponible, un sistema de transporte con capacidad para diagnóstico y comunicación del resultado al centro tratante, y establecimientos con capacidad de tratamiento permanente (vía trombolíticos y angioplastia).

Estas redes se implementan a nivel local en radios que comprenden entre 500 mil y un millón de habitantes, de manera de poder trasladar a un paciente en el lapso de tiempo sugerido en los protocolos.

#### La atención del IAM en Argentina.

Las enfermedades cardiovasculares representan la principal causa de muerte en el mundo, explicando un tercio del total de las muertes y 13% de los años de vida potencialmente perdidos (MSal, 2017). De los fallecimientos de origen cardiovascular, el infarto agudo de miocardio es la principal causa.

En Argentina existe un serio problema de registro en términos de IAM, por lo que sólo se dispone de estimaciones. Ocurrirían unos 50 mil casos de IAM al año (Ferrante y otros, 2007 y 2013), de los cuales solo un 25% accedería a una atención hospitalaria. Este nivel es bajo comparado con otros países. En México accede a una atención hospitalaria aproximadamente el 50% de los casos (BID, 2017) y en Chile al 70% (Gac Delgado, 2015).

El déficit de cobertura del 75% de los casos de infarto agudo de miocardio, donde los pacientes no acceden a una atención oportuna, se da a pesar de contar con más de 360 servicios de hemodinamia<sup>(1)</sup> en todo el país. Esto equivale a 8 servicios por cada millón de habitantes, mientras que en Europa hay alrededor de 1 servicio por millón.

Es decir, la etapa prehospitalaria explica la mayor parte del problema a resolver. Coexisten diversos problemas (barreras de acceso) que explicarían esta deficiencia: la desinformación del paciente respecto al reconocimiento de los síntomas y del lugar a donde recurrir, la inexistencia de un sistema de emergencias y de transporte adecuado, la marcada fragmentación del sistema de salud (obras sociales, prestadores privados y oferta pública), entre otros factores.

Todos estos puntos generan como resultado que los pacientes no lleguen a un establecimiento tratante o bien lo hagan tardamente. El tiempo pasa a ser una variable crítica e ilustrativa de las deficiencias del modelo sanitario. Por ejemplo, se sabe que los

1. En este tipo de servicios se tratan las enfermedades cardíacas mediante la introducción de unos catéteres por las arterias de la forma menos invasiva posible.

pacientes llegan a un establecimiento de salud con 4-5 horas de demora en promedio, fuera de la ventana terapéutica.

Por otra parte, en muchas provincias del país, fuera de las ciudades capitales, la gran mayoría de hospitales de segundo nivel de complejidad solo cuentan con servicios de complejidad y de guardia con carencia de médicos cardiólogos. Esto implica deficiencias significativas para lograr un diagnóstico certero en la interpretación del electrocardiograma y una marcada falta de suministro de trombolíticos provocada por la deficiente capacitación de médicos terapeutas (en las unidades de terapia intensiva). Estas deficiencias, se ven acentuadas ante la falta de implementación de protocolos de prácticas médicas.

A su vez, tratándose de un factor muy importante para el proceso de atención del IAM, se observan serias limitaciones en los servicios de emergencias de ambulancias, que presentan falencias en los tiempos de actuación y en la concreción de la etapa diagnóstica.

Como resultado de lo señalado, la población alejada de los centros urbanos, cuentan con bajas posibilidad de acceder a una atención adecuada y oportuna.

Diferentes características regionales del tratamiento del IAM.

La experiencia internacional y las características geográficas de Argentina inducen a pensar en soluciones regionales (Koch y Boissonnet, 2016). En el estudio de campo realizado (UNLP, 2018) se reconoce estilizadamente 3 formas de organización:

1. Redes formales/cuasi formales: son redes con cierto grado de desarrollo relativamente avanzado. Por ej. en la ciudad de Rosario.
2. Oferta pública complementada con servicios privados contratados: las deficiencias de la oferta pública es complementada con servicios de hemodinamia contratados con el sector privado. Esto permite dar cobertura en localidades donde no cuentan con un servicio público de hemodinamia (y tal vez no se justifique en función de la escala poblacional). De esta manera se pueden potenciar los esfuerzos del sector público y privado mejorando la eficiencia en el uso de los recursos. Por ejemplo, el caso de Bahía Blanca.
3. Oferta pública con articulación limitada: en estas regiones se observan dificultades en el sistema de traslado, en la identificación del establecimiento tratante, referencia y contrarreferencia. Existen serios problemas de acceso de los pacientes al sistema de salud. Suele ocurrir también que pacientes asistan a establecimientos sin capacidad para atención adecuada y con dificultades para trasladarlos a establecimientos con la complejidad requerida. Estos hechos

pueden ocurrir a pesar de que exista una sobreoferta de establecimientos tratantes. Por ejemplo, en la ciudad de La Plata existen 6 establecimientos tratantes privados y 2 públicos para una población aproximada de 700 mil habitantes.

La tipificación regional descrita lleva a pensar en fortalecer las redes locales y no necesariamente en equipar a hospitales públicos (inversiones costosas) sin garantizar un funcionamiento articulado.

#### Reflexiones finales.

El problema descrito es un claro ejemplo de no optimización de recursos disponibles. La importancia de abordar el problema a través de políticas públicas fue estimada por la OMS (2011): "In health terms, the return on this investment will be many millions of avoided premature deaths. In economic terms, the return will be many billions of dollars of additional output. For example, reducing the mortality rate for ischaemic heart disease and stroke by 10% would reduce economic losses ... by an estimated US\$ 25 billion per year, which is three times greater than the investment needed for the measures to achieve these benefits."

Más allá de casos puntuales, la solución no parece ser aumentar la inversión en equipamiento. Abordar los problemas de información y coordinación pasa a ser fundamental. En línea con esta idea, puede citarse el caso de Karelía del Norte (Finlandia) que en la década del '70 presentaba las tasas de mortalidad por enfermedades cardiovasculares más alta del mundo. La solución implementada fue un modelo de referencia para los sistemas de salud en otros países. Básicamente se apuntó a implementar estrategias que se conocen como "programas basados en la comunidad". La idea es que la comunidad esté informada sobre los factores de riesgo de la patología (sobrepeso, stress, hipertensión, etc.) y sepa cómo actuar en caso de un accidente cardiovascular.

En el caso argentino, hay un amplio margen para trabajar por el lado de la demanda, toda vez que la mayoría de los pacientes no acceden a una atención oportuna.

#### Referencias.

*BID y Secretaría de Salud de México (2017). La atención del infarto agudo de miocardio en México. Estudio de oferta y demanda y análisis económico ex ante de un programa nacional de reducción de la mortalidad por infarto agudo de miocardio. ISBN: 978-607-460-569-3*

- Ferrante, D. y otros (2013)*. Mejoras en la reperusión del infarto de miocardio en Argentina. *Revista Argentina de Salud Pública*, Vol. 4 – N° 16, septiembre 2013, Buenos Aires, Argentina.
- Ferrante, D.; Tajer, C. (2007)*. "¿Cuántos infartos hay en la Argentina?", *Revista Argentina de Cardiología* mayo-junio 2007, Vol 75 N° 3.
- Gac Delgado, R. (2015)*. Rediseño de la red de infarto agudo de miocardio. Red asistencial Servicio de salud Viña del Mar Quillota. Gobierno de Chile.
- Koch, G. y C. Boissonnet (2016)*. Protocolos locales de mejora en la reperusión del infarto agudo de miocardio. Estrategia Nacional de Prevención y Control de Enfermedades No Transmisibles. Ministerio de Salud de la Nación.
- Organización Mundial de la Salud (2011)*. "From Burden to "Best Buys": Reducing the Economic Impact of Non-Communicable Diseases in Low- and Middle-Income Countries.
- Pekka Puska et al. (1983)*. "Evaluating community-based preventive cardiovascular programs: Problems and experiences from the North Karelia project". *Journal of Community Health* September 1983, Volume 9, Issue 1, pp 49–64.



# HÁBITOS POCO SALUDABLES: MÁS VALE PREVENIR QUE CURAR

*29 de abril de 2019.*

Acaban de publicarse los resultados de la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (ENFR, 2019) cuyo alcance comprende a todo el territorio nacional. Los resultados son preocupantes en términos de salud pública, marcando en muchos casos un incremento de la población con hábitos poco saludables, que pueden desencadenar en enfermedades crónicas, muertes prematuras o en pérdida de años de vida saludables. Surge la necesidad de revisar la agenda en materia de políticas públicas sanitarias.

Principales resultados de la ENFR (2019).

Se trata de la cuarta encuesta de carácter nacional que permite, entre otras cosas, monitorear la evolución de los principales factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles y evaluar el impacto de políticas de prevención y control realizadas.

Entre los resultados se destacan:

- El 65% de la población es sedentaria, incrementándose esta participación en casi 20% entre 2013 y 2018.
- Un 62% de la población con exceso de peso (incluyendo sobre-peso y obesidad), mostrando además un incremento del 25% respecto de 2005.
- Presión arterial elevada en el 35% de la población, sin señales de reducción de este indicador en el tiempo.
- Colesterol elevado en el 29% de la población.
- Glucemia elevada en el 13% de la población, un 50% más que en 2005.
- Bajo consumo de frutas y verduras, tal que solo un 6% de la población consume al menos 5 porciones de estos alimentos al día.
- Aunque decreciente, sigue siendo alto el porcentaje de población con consumo excesivo de sal (que la añade después de la cocción), alcanzando un 16%.

- Un 22% de la población fumadora y un 25% población expuesta al humo de tabaco en el hogar (y 21% en lugares públicos). Cabe desatar la marcada reducción de la exposición al humo en los últimos años (en torno al 50%).
- Más del 25% de la población que no utiliza el cinturón de seguridad en automóviles y 35% que no utiliza casco en motos. Adicionalmente, un 15% de los automovilistas manejó habiendo bebido alcohol.

A su vez, se destaca el desconocimiento de la población respecto de su salud. Por ejemplo, un 30% de los que presentaron hipertensión no se declararon como tales. Algo similar se observó con el colesterol elevado, y en menor medida con la glucemia elevada.

De los factores de riesgo a los problemas de salud.

Es fácil intuir que estos factores de riesgo tienen consecuencias directas en la salud de la población. Pero para ser más precisos, puede recurrirse al primer (y único) estudio realizado en Argentina de carga de muerte y enfermedad en el país (2010). Este estudio ratifica algunas tendencias observadas en el mundo, como pueden ser el aumento en la prevalencia de las enfermedades crónicas no transmisibles. Sucintamente, de este estudio se destaca lo siguiente:

- Las enfermedades cardiovasculares, las neoplasias malignas (distintas formas de cáncer) y las lesiones no intencionales (principalmente accidentes viales) explican más del 60% de los años de vida perdidos por muertes prematuras, tanto en hombres como en mujeres.
- La pérdida de años de vida saludables por discapacidad en hombres es explicada principalmente por cardiopatías isquémicas y otras afecciones cardiovasculares, accidentes cerebro-vasculares (ACV), accidentes viales, asfixia perinatal, afecciones respiratorias, diabetes, EPOC, entre otras. En mujeres hay que agregar entre las principales causas al cáncer de mama y enfermedades neuropsiquiátricas (depresión y demencia).

La conexión entre la carga de la enfermedad y los factores de riesgo es directa. Al respecto el estudio del Ministerio de Salud (2010) señala: “En un análisis simplista, observando las primeras afecciones que en hombres y mujeres producen alta carga de enfermedad, es fácil interpretar que existen factores de riesgo compartidos, y si bien algunos de ellos ya tienen una plataforma de control, debieran aun ser más intensamente modificados. Los conocidos factores de riesgo para las enfermedades cardiovasculares, basados en los viejos conceptos del estudio Framingham, siguen teniendo vigencia y requieren de políticas de Estado para su control, y no que solamente abarquen sectores parciales.”

### Delineando políticas públicas.

Se reconoce un espacio donde el estado puede actuar sobre el problema descripto. Muchas de las acciones de prevención (acciones directas sobre la salud) tienen características de bien público, y por lo tanto competen casi exclusivamente al estado su provisión. Así pueden encontrarse campañas de concientización sobre la alimentación y hábitos saludables, educación para la salud (PAHO, 2017) y el suministro de información sobre los riesgos de salud asociados al consumo de alcohol, tabaco, elección de la dieta o la inactividad física (Adeyi y otros, 2007). En esta línea de políticas, un caso para citar es el de Finlandia, que resolvió los problemas cardiovasculares de su población con estrategias conocidas como “community- based interventions” para cambiar los hábitos alimenticios y de estilo de vida.

El estado nacional en su rol de rectoría de los sistemas provinciales de salud, podría analizar el diseño de impuestos para cambiar algunos hábitos alimenticios. La racionalidad económica de este tipo de políticas radica en que las dietas no saludables de la población generan externalidades (negativas). De manera tal que los individuos que deciden sobre su dieta no lo hace percibiendo todos los costos que esto supone (gastos asociados al tratamiento de enfermedades generadas por malos hábitos).

Los alimentos con altos contenidos de grasas, sal y azúcar podrían ser gravados con el objeto de reducir el consumo de estos bienes específicamente. Pero debe atenderse a su diseño para lograr resultados deseados. Por ejemplo, pueden ser focalizados sobre un alimento en particular, un grupo de ellos, o bien un ingrediente o nutriente. Este último caso podría ser aplicado a la sal o azúcar para reducir la utilización de los mismos en todos los alimentos.

Diversos trabajos señalan que la reducción del consumo suelen no ser muy significativos, o bien se observa un efecto sustitución hacia bienes igualmente poco saludables. Por ejemplo, habría evidencia de que gravar el consumo de grasas se asociaría con un mayor consumo de azúcar. De ahí que una combinación de impuestos-subsidios focalizados podría presentar una mayor efectividad en orientar el consumo hacia una dieta más saludable, por ejemplo para incentivar el consumo de frutas y verduras. En el Reino Unido se aplica un programa de vouchers para el consumo de frutas, vegetales y leche a ciertos grupos poblacionales (Hawkes y Sassi, 2015).

Por otro lado, las políticas regulatorias han sido eficaces por ejemplo en reducir las externalidades asociadas al consumo de tabaco o en la utilización de aceite vegetal hidrogenado (grasas trans) en forma masiva en la industria alimenticia.

En todo caso, la política pública tiene que ser integral. Los intentos de gravar las bebidas azucaradas en 2017 fueron estériles, en parte por la presión de las provincias



productoras de azúcar. Por otro lado, la política de estabilización de precios de alimentos (precios cuidados) contempla una canasta de bienes cuyo consumo en exceso podría ser perjudicial para la salud.

En síntesis.

La ENFR (2019) alerta sobre aspectos que inciden directamente sobre la salud de la población, explicando buena parte de la carga de enfermedad. Estos factores suelen tener una raíz profunda en hábitos y conducta difícilmente modificables en el corto plazo. Las iniciativas que se llevan a cabo desde las políticas de salud deben ser complementadas con otras acciones (impuestos, regulaciones, entre otras) de forma coordinada y con cierta sostenibilidad en el tiempo.

Después de todo, tal como lo ilustra Adeyi y otros (2007), estas acciones pueden ser más costo-efectivas que intentar resolver el problema cuando es tarde: “No todas las intervenciones implican el mismo valor por dinero en términos de mejoras en salud por unidad de gasto. Por ejemplo, el presupuesto de salud de un gobierno de un tamaño dado se traduce en menores beneficios en salud para la población si se gasta exclusivamente en cirugías de marcapasos en lugar de en aspirina para reducir la probabilidad de un ataque al corazón. Así, siendo igual todo lo demás, una evidencia fuerte sobre efectividad en costo puede ser un aporte útil para las decisiones de asignación de presupuesto.”

#### Referencias.

- Adeyi, O., O. Smith y S. Robles (2007)*. Las políticas públicas y el reto de las enfermedades crónicas no transmisibles. Banco Mundial.
- Hawkes, C. y F. Sassi (2015)*. Improving the quality of nutrition. En “Promoting health, preventing disease. The economic case”. OECD and WHO.
- Ministerio de Salud de la Nación (2010)*. Estudio de carga de Enfermedad en Argentina.
- Organización Panamericana de la Salud (PAHO, 2017)*. Educación para la salud con enfoque integral. Documento conceptual.
- Secretaría de Salud de la Nación (2018)*. Análisis de situación de salud. República Argentina.
- Secretaría de Salud de la Nación (2019)*. Cuarta encuesta nacional de factores de riesgo.

# EL DESAFÍO DE FINANCIAR ENFERMEDADES CATASTRÓFICAS: FIBROSIS QUÍSTICA

*27 de julio de 2020.*

En coautoría con:

Norberto Mangiacone (CEFIP-FCE-UNLP).

En la semana precedente la cámara de senadores aprobó la Ley de Protección Integral para las personas con Fibrosis Quística de Páncreas o Mucoviscidosis (cuya media sanción en diputados data de noviembre del 2019), incluyéndola dentro del Programa Médico Obligatorio (PMO) de los seguros de salud. Es un caso ilustrativo de lo que se conoce como enfermedades catastróficas. Este tipo de enfermedades constituye un problema para las finanzas de las familias y para el sistema de salud en su conjunto ¿El sistema de salud argentino está en condiciones de garantizar cobertura a este tipo de enfermedades?

Sobre las enfermedades y el gasto catastróficos.

Las enfermedades catastróficas (EC) son aquellas que tienen baja probabilidad de ocurrencia y alto costo de tratamiento. Son ejemplos de enfermedades catastróficas los cánceres, hepatitis C, hemofilia, esclerosis múltiple, VIH/sida, fibrosis quística, insuficiencia renal crónica antes y después de un trasplante o síndromes hereditarios poco frecuentes. Todos estos casos requieren tratamientos con medicamentos de alto costo. Se cree que, en los próximos años, con la aparición de nuevas terapias, hasta la diabetes o el colesterol alto podrían volverse catastróficas para los pacientes, en especial para pacientes de bajos ingresos o en sistemas de salud con una relativamente alta participación de los gastos de bolsillo (pagos en servicios de salud que realizan directamente las familias). Se estima que hay alrededor de 400 mil pacientes en Argentina con enfermedades de este tipo.

Según la OMS, cada año 150 millones de personas incurren en gastos sanitarios catastróficos, de los cuales 100 millones terminan ubicándose debajo del umbral de la pobreza. Los gastos catastróficos se los suele definir como aquellos que superan cierto

umbral del presupuesto disponible de una familia (entre un 10 y 40% según los estudios).

Xu y otros (2003), en base a una muestra de 65 países, encuentran una relación positiva entre el porcentaje de hogares que incurren en gastos catastróficos y la proporción de gastos de bolsillo (out of pocket) sobre el gasto total del sistema de salud. Dado su nivel de gasto de bolsillo sobre el gasto total del sistema de salud, Argentina presenta junto a Colombia la mayor proporción de familias con gastos catastróficos. Otro estudio publicado en Lancet en 2018 muestra a Argentina entre los países con mayor incidencia del gasto catastrófico en el mundo. Alrededor del 5% de los hogares incurren en gastos que superan el 40% de sus presupuestos (neto del gasto de alimentos), por lo que se considera que incurren en gastos catastróficos.

Actualmente está en discusión el caso de la fibrosis quística. Se trata de una enfermedad genética que afecta a 1 cada 2.500 nacidos vivos. Esta tasa implica para Argentina que nacen más de 300 niños al año con esta enfermedad, pero solo un tercio se diagnostica al momento de nacer. El registro nacional de fibrosis quística (RENAFQ) contiene más de 1.250 pacientes a 2018. El tratamiento de esta enfermedad podría costar 300 mil dólares anuales por paciente.

Las características de las EC hacen que sea muy difícil su aseguramiento dada la dificultad del cálculo actuarial. Un mecanismo adecuado de diversificación del riesgo (risk pooling) requerirá de un grupo de asegurados lo suficientemente grande y heterogéneo.

A priori, este tipo de enfermedades podrían ser cubiertas mediante seguros como cualquier otro siniestro, con la ventaja adicional de su menor exposición a problemas de riesgo moral (no hay incentivos al sobre-uso de los servicios de salud en forma preventiva). Sin embargo, el problema de asegurar las EC como cualquier otro siniestro es la selección adversa (parte de la población puede considerar que los riesgos son muy lejanos como para comprar un seguro). Entonces, dados los problemas de selección adversa y ausencia de problemas de riesgo moral, cuanto más se diversifique el riesgo de EC, menor será el costo global de financiarlas. Por ejemplo, mediante el manejo de estos riesgos en un fondo mancomunado lo más amplio posible y evitando fragmentaciones que impliquen segmentar la población y multiplicar costos administrativos (Garriga y Cont, 2013). De ahí que se piense en un modelo de seguro único a nivel nacional.

¿Qué se puede aprender de otros países?

Los países han adoptado diferentes formas para abordar la cobertura de la EC: (i) a

través del control de oferta (España, Reino Unido y Canadá); (ii) coseguros específicos, básicamente privados (por ej. en Estados Unidos); (iii) reaseguros públicos o privados (como es el caso del CAEC de Chile); (iv) cuentas individuales de capitalización (Singapur); (v) separación específica de la cobertura de EC a través de subsistemas específicos con la forma de seguros universales o fondos específicos (por ej. Uruguay y México). Algunos ejemplos para mencionar en Latinoamérica son los siguientes:

- En México existe el Fondo de protección contra gastos catastróficos, el cual ofrece servicios de salud de alta especialidad a beneficiarios del Seguro Popular que padecen enfermedades de alto costo, que pueden poner en riesgo su vida o su patrimonio familiar. Funciona a través de un fideicomiso que establece convenio con prestadores acreditados. Existe un conjunto de enfermedades cubiertas, definidas y priorizadas por el Consejo de Salubridad General.
- En Chile existe el Plan de Acceso a Garantías Explícitas de Salud (AUGE) que aplica complementariamente al Fondo Nacional de Salud (FONASA) y las instituciones de salud previsional (ISAPRE). En estas últimas, existe la Cobertura Adicional por Enfermedades Catastróficas (CAEC): se garantiza hasta el 100% del costo de la atención sanitaria de alto costo de enfermedades contempladas en el plan de servicios de salud. La cobertura empieza a operar una vez que el monto del copago supere al deducible.
- En Perú existe el Fondo Intangible Solidario de Salud (FISSAL) es la única institución Administradora de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS) pública especializada en brindar cobertura frente a enfermedades que pueden representar gastos catastróficos. Se financia con rentas generales.
- En Uruguay existe el Fondo Nacional de Recursos que es un fondo público no estatal. Financia prestaciones definidas explícitamente asociadas a problemas cardíacos, renales, trasplantes, incluida la fibrosis quística, entre otras. El fondo cubre a toda la población y se financia con los aportes capitados del sector público y de los particulares.

En los países citados, puede advertirse que cubren a las enfermedades catastróficas a través de fondos de carácter nacional que funcionan de forma separada de las otras modalidades de seguros de salud existentes. En todos los casos, se define explícitamente la línea de cuidado a cubrir.

Los desafíos para el sistema de salud argentino.

El sistema de salud argentino se caracteriza por su alta fragmentación. Alrededor

de 20 millones de personas están cubiertas por el sistema de seguridad social (240 obras sociales sindicales, 25 obras sociales del personal de dirección, otras del personal del sector público nacional, 24 obras sociales provinciales, más el INSSJP). Cerca de 6 millones de personas acceden a la salud a través de los seguros de medicina prepaga. Y cerca de 16 millones de personas sin una cobertura de salud formal son cubiertos por el sistema público de salud.

Algunas particularidades sobre esta estructura:

- No todas las obras sociales son iguales en cuanto a la cantidad de afiliados y a los recursos que perciben. Sin embargo, todas están obligadas a prestar el mismo paquete de servicios (Prestación Médica Obligatoria, PMO). Esto hace que la calidad del servicio prestado sea heterogénea. Incluso muchas de ellas estarían incurriendo en problemas de inconsistencia actuarial, con déficits financieros y la imposibilidad de cubrir todas las prestaciones.
- El sistema de medicina privada está regulado por la Ley 26.682 de 2011. Esta ley prohíbe el periodo de carencia para las prestaciones contempladas en la PMO y las enfermedades preexistentes no pueden ser criterio de rechazo, como tampoco la edad avanzada. Con la intención de igualar condiciones de la medicina prepaga con las obras sociales, se incurre en el riesgo de que caigan en inconsistencia actuarial.
- El fondo solidario de redistribución capta un porcentaje de los aportes y los reintegra a las obras sociales por tratamientos complejos y costosos a través del Sistema Único de Reembolsos. Además, se encarga de subsidiar a las obras sociales más pobres para que puedan cumplir con el Programa Médico Obligatorio.
- Entre los programas públicos, existe el SUMAR, que diseñó un fondo de enfermedades catastróficas, el cual cubre un conjunto definido de problemas de salud de alto costo para población sin cobertura de salud. Su diseño ha permitido garantizar el acceso a una línea de cuidado definida previamente. Pero este programa no resuelve, lógicamente, todos los problemas.

Un sistema de salud tan fragmentado debilita el abordaje de las enfermedades catastróficas. Una lista incompleta de dificultades asociadas a la atención de éstas podría ser mencionada:

- Para cada obra social o prepaga es difícil diluir el riesgo epidemiológico de las enfermedades catastróficas, por lo que cargará con un impacto financiero difícilmente compensable con el actual fondo de redistribución.

- El hecho de no contemplarse estas enfermedades en un plan de servicios de salud explícito hace que se recurra a la judicialización del problema. Este recurso, generalmente favorable para el paciente, traslada la carga al asegurador, pero no garantiza que el diseño del financiamiento sea el adecuado.
- Se tratan de enfermedades que suelen requerir tratamientos complejos y costosos. En muchos casos existen diferentes opciones terapéuticas, incluso con tecnologías novedosas o medicamentos de alto costo. Esto deja expuesto la necesidad de un organismo de evaluación independiente de tecnología sanitaria, que estudie y defina qué enfermedades cubrir, qué tratamiento seguir acorde a la oferta de servicios de salud disponible, evaluando los costos de los tratamientos. No existe este instituto en Argentina. Los riesgos de incorporar estas enfermedades en el PMO son los límites difusos que podría tener la línea de cuidado a cubrir, con una probabilidad no nula de que los costos se disparen sin necesariamente asociarse a resultados médicos aceptables.
- El sistema público de salud tampoco está exento de problemas. El hospital público se caracteriza por ofrecer todos los servicios de salud que se encuentren a su alcance a todos los pacientes que se presenten. Este esquema se contraponen con la estrategia de definir un paquete prestacional definido, sustentado en una evaluación costo-efectividad. Muy probablemente, el hospital público sea el receptor de pacientes que no fueron correctamente atendidos por las obras sociales. Tendrá que derivar recursos escasos para estos pacientes o racionar los existentes (lista de espera).

#### A modo de síntesis.

La discusión actual (o falta de la misma) para dar cobertura a la fibrosis quística deja al descubierto la fragilidad del sistema de salud en su conjunto y la ausencia de un abordaje sistémico de las enfermedades catastróficas. La estrategia de incluirlas en la PMO puede llevar a la quiebra de los seguros de salud (obras sociales y prepagas) ante problemas de financiamiento e inconsistencia actuarial. Es necesario buscar una solución más integral, probablemente a través de un único seguro a nivel nacional que disipe o atenúe el riesgo del evento asegurado, complementado con una evaluación adecuada de las patologías y las líneas de cuidado asociadas.

---

#### Referencias.

*Colina, J. (2008).* Propuesta para un sistema de cobertura de enfermedades catastróficas en Argentina. Fundación MAPFRE.

- Cylus, J., S. Thomson y T. Evetovits (2018)*. Catastrophic health spending in Europe: equity and policy implications of different calculation methods. World Health Organization. En <http://dx.doi.org/10.2471/BLT.18.209031>
- Garriga, M. y W. Cont (2013)*. Importancia de los seguros de salud y cobertura de enfermedades catastróficas. Documento de Trabajo Nro. 10. CEFIP, Departamento de Economía, FCE, UNLP:
- Giedion, U., R. Bitrán y I. Tristao (ed.) (2014)*. Planes de beneficios de salud en América Latina. Bid.
- Maceira, D. (2018)*. Cobertura de Enfermedades de Alto Costo, y el Accionar del Sistema Único de Reintegros en Argentina. Documentos de Trabajo 143, CEDES.
- Tobar, F. (Coordinador) (2014)*. Respuestas a las enfermedades catastróficas. CIPPEC.
- Wagstaff, A. et al. (2018)*. Progress on catastrophic health spending in 133 countries: a retrospective observational study. The Lancet, Vol. 6.
- Xu, K. et al. (2003)*. Household catastrophic health expenditure: a multi-country analysis. THE LANCET, Vol 362, July.



# NOTAS SOBRE TEMAS DE FEDERALISMO FISCAL





# REPRESENTACIÓN DISPAR DE LOS MUNICIPIOS EN LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

*13 de julio de 2021.*

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 sobrerepresentadas 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 (...)”.

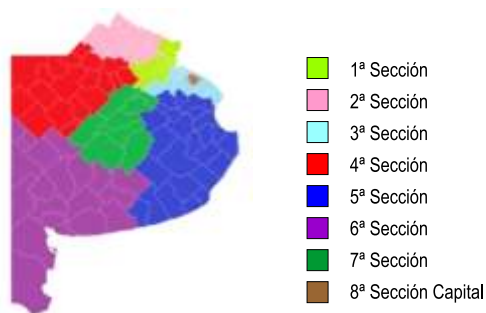
La ley a la que hace referencia la Constitución provincial es la Ley electoral 5.109 de 1946, que es actualizada por la Ley 6.698 de 1961. La siguiente tabla compara la distribución de bancas por cada una de las secciones electorales. Puede observarse variaciones en el total de escaños y en la distribución 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
Total	42	84	46	92

Las secciones electorales contempladas en la ley y los municipios que la integran pueden verse representados en el siguiente mapa. En el anexo se presenta el detalle.

Secciones electorales  
en la provincia  
de Buenos Aires.



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 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.

Recálculo de la cantidad de bancas en función de la relación banca/población.  
(recálculo entre 1991 y 2021).

Sección	Diputados vigentes	Diputados ajustados	Senadores vigentes	Senadores ajustados
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
Total	92	92	46	46

\* 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	16
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*
Total	92	92	46	46

\* 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.

### 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, González 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.

## Población y cantidad de bancas

Sección	Población Censo 1991	Diputados	Diputados /millón de hab.	Senadores	Senadores /millón de hab.	Población Prov. 2021	Recálculo manteniendo la relación de la ley		Recálculo manteniendo la relación de la ley y el total constante		Distribución en proporción a la población	
							Diputados (7)=(3)*(6) dividido 1 millón	Senadores (8)=(5)*(6) dividido 1 millón	Diputados	Senadores	Diputados Senadores Participación de cada sección en la población total por nº de bancas	
Capital	541,905	6	11.1	3	5,5	719,013	8	4	6	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	1.9	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
Total	12,481,957	92	7.4	46	3.7	17,709,598	122	61	92	46	92	46

# CÓMO ENTENDER EL CONFLICTO DE LA RIOJA

*9 de diciembre de 2021.*

En coautoría con:  
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 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				Consolidado país			
	Recursos		Gastos		Recursos		Gastos	
	En millones de \$	Part. %	En millones de \$	Part. %	En millones de \$	Part. %	En millones de \$	Part. %
Provincia	15.620	98	12.336	80	1.383.239	93	1.248.642	77
Municipios	263	2	3.032	20	96.205	7	362.836	23
Total	15.883	100	15.368	100	1.479.445	100	1.611.478	100

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.

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 proporción 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".

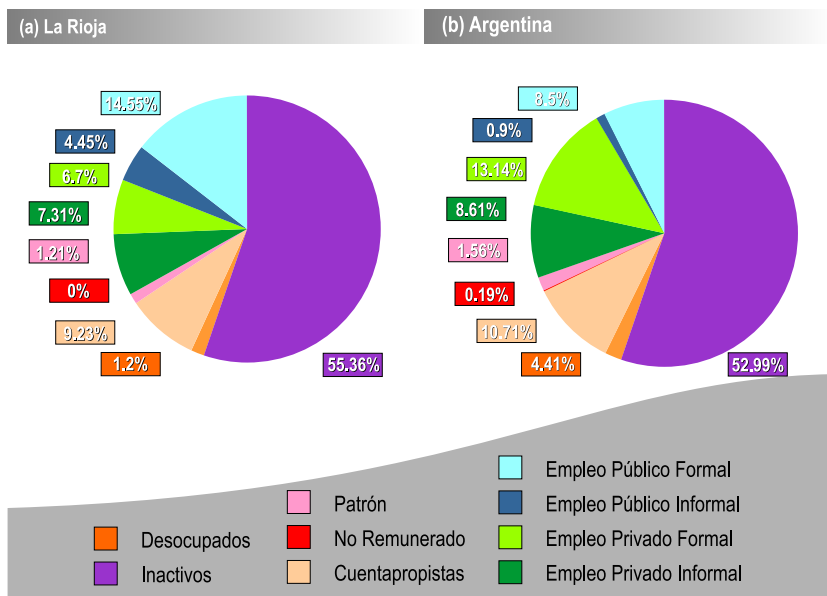
Esta disposición representa un apartamiento de los principios teóricos. Por un lado, el gobierno provincial toma decisiones de gasto sobre los municipios, y concomitantemente, los municipios se encuentran supeditados a los montos que le transfiera el gobierno provincial. Es un caso ilustrativo de la separación de decisiones de gasto y recaudación.

Acerca de las finanzas de los municipios.

Las deficiencias en el sistema de transferencias exacerbaban 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.

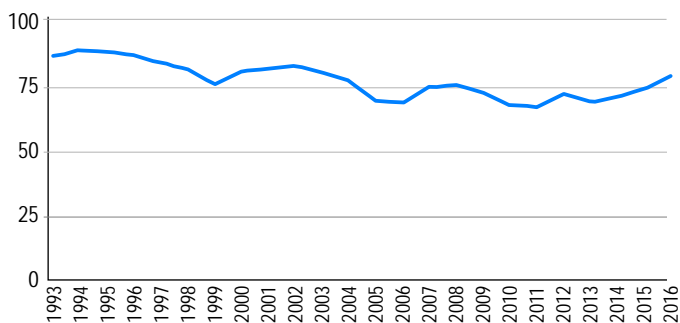
Caracterización de la población por tipo de empleo. Segundo Trimestre 2021.



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.

Ratios relevantes. Sector Público Municipal de La Rioja.

Concepto \ Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gastos 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 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.

#### Referencias.

*Bhal, R. (2008).* The Pillars of Fiscal Decentralization. Documento de trabajo Nro. 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.



# BREVE ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

8 de julio de 2022.

Con base en la información de ejecución presupuestaria del ejercicio 2021 de la provincia de Buenos Aires, se analiza de forma sucinta la situación fiscal de la provincia. La provincia alcanzó en 2021 un déficit equivalente más del 4% de su presupuesto. Continúa de esta forma una tendencia deficitaria estructural.

A nivel agregado.

En 2021, el gasto total alcanza los \$ 2.209 mil millones, lo que representaría un 12,7% del PBG de la provincia. Este nivel de gasto muestra una variación de 59% respecto del año anterior. Cabe señalar que el gasto de esta provincia se encuentra en torno al 30% del gasto total de las provincias.

Por su parte, los recursos totales ascendieron a \$ 2.115 mil millones, un 57% superior al nivel percibido en el 2020.

Esto supone un resultado financiero deficitario en el orden de los \$ 95 mil millones, equivalente a 4.3% del gasto total y un 0.2% del PBG provincial.

Ejecución presupuestaria provincial. Administración pública no financiera.  
(en miles de millones de \$ corrientes).

Concepto	2020	2021	Var. %	2021 % del PBG
Ingresos corrientes.	1,331.9	2,103.9	58.0	12.6
Ingresos tributarios.	914.7	1,522.6	66.5	9.1
Provinciales.	466.7	792.7	69.9	4.7
Ingresos brutos.	338.7	578.6	70.8	3.5
Inmobiliario.	46.9	72.8	55.2	0.4
Sellos.	37.0	67.0	81.0	0.4
Automotor.	35.0	53.8	53.5	0.3



Ejecución presupuestaria provincial. Administración pública no financiera.  
(en miles de millones de \$ corrientes). (continuación).

Concepto	2020	2021	Var. %	2021 % del PBG
Resto.	9.0	20.6	127.9	0.1
Nacionales.	448.0	729.9	62.9	4.4
Coparticipación federal de impuestos.	326.4	534.3	63.7	3.2
Coparticipación vial.	2.9	4.5	55.9	0.0
Coparticipación de leyes especiales.	118.7	191.1	61.0	1.1
Financiamiento educativo.	78.6	132.9	69.2	0.8
Ley 24.699 art. 4.	23.7	32.0	34.7	0.2
Ley 23.966 art. 5 (previsión social).	10.6	16.1	52.0	0.1
Otros.	5.8	10.2	74.6	0.1
Contribuciones a la seguridad social.	207.4	307.0	48.0	1.8
Ingresos no tributarios.	9.1	15.2	66.9	0.1
Venta de bienes y servicios.	1.8	4.5	142.1	0.0
Ingresos de operación.	0.1	0.1	112.9	0.0
Rentas de la propiedad.	2.0	15.8	685.4	0.1
Transferencias corrientes.	196.8	238.7	21.3	1.4
De origen provincial (juego de azar, hipódromo y otros).	6.7	14.8	121.4	0.1
De origen nacional.	190.0	223.6	17.1	1.3
Tesoro nacional.	145.7	134.4	-7.7	0.8
Fondo para el fortalecimiento fiscal.	10.6	60.3	468.7	0.4
Fondo nacional de incentivo docente.	12.5	17.0	35.9	0.1
Programa de educación para la salud.	0.0	6.4		0.0
Otros.	21.2	5.5	-73.9	0.0
Otras transferencias.	0.1	0.2	56.5	0.0
Gastos corrientes	1,327.8	2,098.5	58.0	12.6
Gastos de consumo.	652.5	1,033.6	58.4	6.2
Personal.	584.6	911.0	55.8	5.5
Bienes de consumo.	23.8	47.9	101.2	0.3
Servicios no personales.	43.9	74.0	68.5	0.4
Otros.	0.2	0.7	330.4	0.0
Rentas de la propiedad.	42.2	68.4	62.0	0.4
Prestaciones a la seguridad social.	263.4	390.7	48.3	2.3
Otras pérdidas.	3.3	7.0	113.2	0.0
Transferencias corrientes.	366.4	598.8	63.4	3.6
A instituciones de enseñanza.	48.9	70.6	44.5	0.4
A empresas privadas.	62.9	89.9	42.9	0.5
Ayuda social a personas.	94	21.3	126.4	0.1
Coparticipación a municipios y leyes especiales.	145.7	242.3	66.3	1.4



## Ejecución presupuestaria provincial... (continuación).

Concepto	2020	2021	Var. %	2021 % del PBG
Asistencia a municipios.	22.3	21.1	5.3	0.1
Otras transferencias.	77.2	153.7	99.0	0.9
Resultado económico.	4.1	5.4	30.5	0.0
Recursos de capital.	11.7	10.8	-7.8	0.1
Recursos propios de capital.	0.0	0.0		0.0
Transferencias de capital.	11.5	10.0	-12.6	0.1
De origen nacional.	11.2	9.4	-16.1	0.1
De origen provincial y otros.	0.3	0.7	104.6	0.0
Disminución de la inversión financiera.	0.2	0.7	274.6	0.0
Gastos de capital.	66.0	110.8	67.9	0.7
Inversión real directa.	17.6	53.7	205.7	0.3
Transferencias de capital.	31.8	37.5	18.0	0.2
Inversión financiera.	16.7	19.7	17.9	0.1
Recursos totales.	1,343.6	2,114.6	57.4	12.7
Gastos totales.	1,393.9	2,209.3	58.5	13.2
Resultado primario.	-8.0	-26.3	228.4	-0.2
Resultado financiero	-50.2	-94.7	88.6	-0.6
Fuentes financieras.	87.3	197.6	126.4	1.2
Disminución de la inversión financiera.	38.8	56.7	46.1	0.3
Endeudamiento público.	48.5	140.9	190.7	0.8
Aplicaciones financieras.	37.0	102.9	178.0	0.6
Inversión financiera.	0.0	0.1		0.0
Amortización de la deuda.	37.0	102.8	177.7	0.6
Total	0	0		

Fuente: Elaboración propia con base en la cuenta general de los ejercicios 2020 y 2021 publicada por la Contaduría General de la Provincia. El PBG es estimación propia con base en el PBG del año 2020 publicado por la Dirección Provincial de Estadística de la provincia de Buenos Aires.

## De los recursos.

Los recursos corrientes percibidos por la provincia en 2021 ascienden a \$ 2.104 MM, un 58% más que en el año anterior.

Dentro de este rubro se encuentran los recursos tributarios de origen nacional, que comprende a la distribución secundaria de la Coparticipación Federal de Impuestos y otras transferencias automáticas vinculadas. El percibido de estos conceptos asciende a \$ 730 MM (+63% respecto de 2020).

Respecto de los recursos tributarios de la provincia, el principal rubro que los explica es el impuesto sobre los ingresos brutos, cuya recaudación alcanza los \$ 579 MM,

un 71% superior al 2020. La participación en el total de los tributarios es de 73%, mostrando un crecimiento sostenido en los últimos 3 años, y estando muy cerca de su pico histórico de 75% en 2014. La relación respecto del PBG estaría en torno al 3,5%.

Le sigue en importancia el impuesto Inmobiliario, cuya recaudación asciende a \$73 MM (+55% respecto del año anterior), Sellos por \$ 67 MM (+81% respecto del año anterior) y automotor \$ 54 MM (+54% respecto del año anterior).

El resto de los conceptos (no tributarios, venta de bienes y servicios e ingresos de operación) ascienden a \$ 20 MM, presentando un 80% de aumento interanual.

En cuanto a las transferencias corrientes, la mayor parte corresponde a fondos del gobierno nacional. Estas transferencias no automáticas ascienden a \$ 224 MM. Se destacan en este concepto los aportes del tesoro nacional (ATN) por \$134 MM y el Fondo para el Fortalecimiento Fiscal por \$ 60 MM.

De los gastos.

El gasto (en su clasificación por objeto) se compone principalmente de gastos en personal por \$ 911 MM (+56% respecto del año anterior). Los bienes y servicios no personales, que en su conjunto suman \$ 122 MM, explican un aumento del 80% respecto de 2020.

Las erogaciones por rentas de la propiedad (intereses de la deuda) ascendieron a \$68MM, un 62% más respecto del año anterior. Representan un 3% del gasto total primario, lo cual es un nivel acorde a lo observado en la última década, salvo en los años 2018 y 2019 donde representó 6% y 8% respectivamente.

El gasto en prestaciones a la seguridad social es de \$ 391 MM (+48% respecto de 2020). Este gasto representa un 18% de los gastos totales, con una tendencia creciente en los últimos 15 años. Este rubro lo compone las prestaciones que realiza el IPS, que explica el 83% del total. El resto corresponde a la Caja de Policía. Cabe señalar que la caja del Banco Provincia no consolida.

Las transferencias corrientes ascienden a \$ 599 MM, un 63% mayor a las de 2020. El 44% corresponde a la coparticipación y otras transferencias a municipios. Las transferencias a empresas muestran un nivel de \$ 90 MM, y las correspondientes a asistencia social de \$ 21 MM.

Las erogaciones de capital alcanzan los \$ 111 MM, con un incremento interanual de 68%. Dicho nivel equivale al 5% del gasto total, por debajo del promedio de la última década (5,2%) y de los picos alcanzados en 2016 (6%) y 2017 (8%). En particular, dentro de la partida Inversión Real Directa, puede identificarse la inversión en construcciones en bienes de dominio público (infraestructura) por \$ 27.5 MM, lo que representaría un 0,16% del PBG de la provincia.

En la clasificación del gasto por finalidad y función, cabe realizar algunos comentarios:

- Dentro del gasto en administración, prácticamente se ha duplicado el gasto en dirección superior ejecutiva entre 2020 y 2021, alcanzando en 2021 los \$ 13,5 MM. De manera similar, el gasto de la función legislativa presenta un aumento del 81% interanual alcanzando un nivel de \$21,9 MM.
- El gasto público social alcanza un nivel de \$ 1.346 MM, incrementándose un 59% respecto del ejercicio anterior. El gasto en salud se incrementa un 78%, la educación un 55% (en línea con la variación del gasto en personal) y la asistencia social aumenta un 120%.
- El gasto en servicios económicos alcanza un nivel de \$ 140 MM, de los cuales \$102 corresponden a subsidios al transporte. Este rubro se incrementó un 50% respecto del año anterior.

Gastos clasificados por finalidad y función  
(en miles de millones de \$ corrientes).

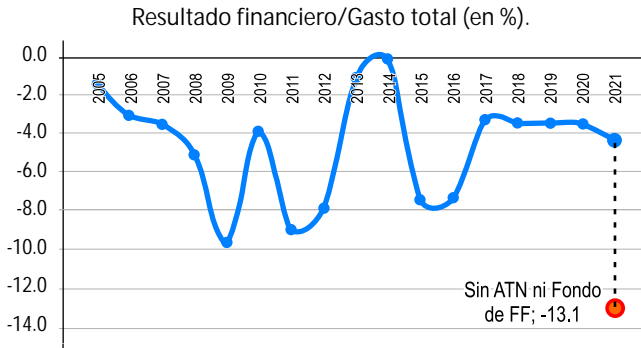
Finalidad y función	2020	2021	Var %
Administración gubernamental	260,8	413,5	58,6
Legislativa.	12,1	21,9	81,3
Judicial.	58,2	89,7	54,1
Dirección superior ejecutiva.	6,8	13,5	97,7
Relaciones interiores.	168,1	263,7	56,9
Asuntos financieros y fiscales.	10,5	16,4	55,6
Control de la gestión pública.	3,4	5,3	57,7
Información y estadísticas básicas.	1,7	3,0	78,0
Seguridad y justicia.	150,2	234,0	55,8
Servicios sociales.	846,0	1.346,3	59,1
Salud.	109,6	195,2	78,1
Promoción y asistencia social.	43,1	94,7	119,5
Seguridad social.	279,0	409,8	46,9
Educación y cultura.	393,1	609,2	55,0
Ciencia y técnica.	0,6	1,1	69,6
Asuntos laborales.	1,3	2,3	78,9
Vivienda y urbanismo.	5,3	11,7	121,5
Protección del medio ambiente.	13,8	21,7	56,9
Deportes y recreación.	0,2	0,8	365,5
Servicios económicos.	91,4	139,6	52,8
Energía, combustibles y minería.	11,6	15,7	34,8

Gastos clasificados por finalidad y función. (continuación).

Finalidad y función	2020	2021	Var %
Comunicaciones.	0,8	1,7	103,5
Transporte.	68,0	101,8	49,7
Suelo, riego, desagües y drenajes.	3,2	6,7	114,0
Agricultura, ganadería y rec. naturales renov.	1,4	3,9	186,0
Industria.	6,1	9,0	47,1
Comercio, finanzas, seguros.	0,1	0,4	386,2
Turismo.	0,1	0,3	180,2
Deuda pública.	45,6	76,0	66,6
<b>Total.</b>	<b>1.393,9</b>	<b>2.209,4</b>	<b>58,5</b>

Del resultado financiero.

El resultado financiero del ejercicio es deficitario en \$ 95 MM, incrementándose respecto del ejercicio previo en \$ 45 MM (un 89% mayor). Este déficit representa algo más del 4% de los gastos totales, siguiendo un comportamiento estructuralmente deficitario, que se observa en el siguiente gráfico.



Cabe aclarar que el déficit resultante se llega a pesar de recibir transferencias discrecionales del gobierno nacional (ATN) por \$ 134 MM, y \$ 60 MM del Fondo de fortalecimiento fiscal (originado en la quita de fondos a CABA). Sin estos conceptos, y manteniendo el gasto constante, el resultado financiero sería de \$ 189 MM (13% del gasto total) el mayor valor de la serie analizada.

- Podría decirse que el déficit alcanzado tiene causas puntuales, dentro de las cuales se encuentran:

- El déficit contributivo del IPS (entendido como ingresos por contribuciones a la seguridad social menos el pago de prestaciones), que asciende a \$ 91 MM y que neto de otros recursos, se llega a un resultado financiero de \$ 75 MM.
- El déficit de la Caja del Banco Provincia que cierra con transferencias del tesoro provincial por \$ 12 MM.
- El aporte que la provincia realiza al CEAMSE para cubrir el costo de transporte y disposición de residuos sólidos urbanos de los municipios del conurbano que ascendería a casi \$ 9 MM.
- El aporte a los municipios (transferencias corrientes) por fuera de fondos coparticipados por \$ 21 MM.
- El costo implícito que supone para el erario provincial el Astillero Río Santiago. Este organismo presenta un nivel de gastos por \$ 7,5 MM y un nivel de ingresos de operación por \$ 88 millones (apenas 1,2% de los gastos). Por lo tanto, este organismo requiere de aportes del tesoro (contribuciones figurativas) por \$ 7,4 MM.
- Un gasto tributario estimado en \$ 48,7 MM (un 6% de la recaudación tributaria provincial y algo más de un 2 % del gasto total) cuyo impacto sobre la equidad y el estímulo a la actividad económica es dudoso, o al menos, no correctamente evaluado.
- El déficit financiero de las empresas públicas, en particular de ABSA, AUBASA y BAGSA, según el siguiente detalle:

Ejecución presupuestaria de las empresas públicas.  
(en miles de millones de \$ corrientes).

Concepto	ABSA	Centrales de la Costa	BAGSA	AUBASA
Ingresos corrientes.	7.0	6.6	1.0	4.4
Ingresos de operación.	7.0	5.7	0.9	4.4
Rentas de la propiedad.		0.9	0.1	
Transferencias corrientes.			0.0	
Gastos corrientes.	10.3	5.0	1.4	6.2
Ingresos de capital.	0.0		0.1	
Gastos de capital.	0.7		0.2	0.3
Ingresos totales.	7.1	6.6	1.1	4.4
Gasto total.	10.9	5.0	1.5	6.5
Resultado financiero.	-3.9	1.6	-0.4	-2.1

### Del financiamiento del déficit.

El déficit fue financiado en su mayor parte con:

- Un incremento del endeudamiento por \$ 38 MM (el endeudamiento del ejercicio asciende a \$ 140 MM, y las amortizaciones a \$ 102 MM).
- Uso de disponibilidades por \$ 44 MM.

Cabe destacar que, al analizar el estado de situación patrimonial, el stock de activos corrientes (principalmente disponibilidades) al cierre del ejercicio asciende a \$ 331 MM y los pasivos corrientes (principalmente cuentas a pagar en el corto plazo) a \$ 486 MM. Es decir que un déficit de similar magnitud al observado en este ejercicio difícilmente podrá ser cubierto con fuentes propias (ya que no habría saldo para ello), debiendo requerir probablemente un nuevo endeudamiento. Corresponde señalar que el stock de deuda al cierre del ejercicio alcanza a \$ 1.166 MM, lo que equivale a 54% del gasto total.

### Del cumplimiento de las reglas del régimen de responsabilidad fiscal.

Cabe señalar que las reglas fiscales en el marco del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal no son aplicadas en la provincia. Los dictámenes anuales del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal señalan: “La provincia de Buenos Aires, al momento del presente informe, además no ha culminado el proceso de adhesión a los artículos pertinentes de la Ley N° 27.467, incluyendo el relativo al último párrafo del artículo 10 de la Ley N° 25.917”.

### Consideraciones finales.

La provincia presenta un déficit de \$ 95 MM en 2021, al cual se llega aún con transferencias nacionales discrecionales de \$ 194 MM por fuera de la coparticipación y transferencias automáticas. Estos fondos discrecionales, dado que son transitorios, deberían usarse para reducir el déficit, aumentar el gasto de capital o reducir deuda. Sin embargo, son destinado principalmente a aumentar el gasto corriente.

La situación fiscal de la provincia, crónicamente deficitaria, no solo se explica en la distribución de recursos coparticipados, sino también en profundos desequilibrios por el lado del gasto (previsión social, empresas públicas, municipios, subsidios sectoriales y gasto tributario). Además, las erogaciones de la estructura política y burocrática presentan tasas de crecimiento superiores a las del gasto público social en su conjunto.

---

*Se agradecen los comentarios de Juan Sanguinetti.*

# ¿QUÉ HACEN Y QUÉ DEBERÍAN HACER LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO PARA REDUCIR EL DÉFICIT FISCAL?

*5 de junio de 2018.*

El encarecimiento del financiamiento internacional quitó el velo sobre un problema estructural de las finanzas públicas, que es el déficit fiscal crónico del sector público en sus tres niveles de gobierno. El fuerte crecimiento de la presión tributaria por sobre su potencial (Garriga, Rosales y Mangiacone, 2017), la monetización del déficit y el uso del crédito fueron las fuentes de financiamiento utilizadas para la expansión del gasto público. Pero parecen haber llegado a un límite.

Entre buenas intenciones y medidas concretas del gobierno federal.

Según el enfoque tradicional de las finanzas públicas, el gobierno federal tiene el rol de la estabilización macroeconómica. Es decir, es quien internaliza los problemas asociados a la restricción presupuestaria del sector público en el agregado. Pero las acciones que realiza pueden no conducir a resultados efectivos.

Las señales de austeridad fueron las principales propuestas, las cuales se aplicarían sobre la reducción de gastos de funcionamiento del sector público (servicios personales y no personales, viáticos, bienes de consumo, etc.). A esto le sigue, la reducción de las estructuras burocráticas, el congelamiento de la planta de personal, la reducción de personal contratado y la reducción salarial. Todas estas acciones podrían tener un impacto parcial en relación a los 6 puntos de déficit en términos del PIB. Sin embargo, este conjunto de medidas, por pequeñas que sean, podría implicar una reducción de gastos sin afectar la prestación de servicios.

Pero otras podrían tener un efecto contrario, aunque de mayor impacto en el equilibrio fiscal. La reducción de la inversión pública implicaría fuertes ahorros pero restringiendo la provisión de bienes públicos (infraestructura pública, como bien complementario de la producción privada); la reducción de los subsidios al sector privado (por ejemplo a las tarifas de los servicios públicos) podría encarecer en el corto



plazo la producción de bienes manufacturados domésticamente (alimentando el proceso inflacionario); y la reducción de transferencias al sector público afectar la prestación de servicios a nivel subnacional.

Finalmente el componente más importante de gasto nacional es el sistema de jubilaciones y pensiones (9 % del PBI en 2016). Como que se observara en el debate del Congreso Nacional en diciembre de 2017, cualquier intento de reforma genera fuertes resistencias sociales, a pesar de las enormes inequidades implícitas en el régimen (por ejemplo entre los jubilados que realizaron aportes previsionales y aquellos que lo hicieron parcialmente o nunca aportaron). Ante la crisis fiscal la necesidad de repensar el sistema para garantizar su sostenibilidad a corto y mediano plazo se torna inminente.

Las buenas intenciones y las señales de austeridad no parecen suficientes ante la gravedad de la crisis, se requieren reformas de fondo que sean sostenibles en el tiempo. La credibilidad de las medidas es un aspecto central. Ello permitirá “comprar tiempo” para minimizar los costos sociales de las reformas. Esto solo ocurrirá si los agentes económicos perciben que se puede salir rápidamente de la crisis.

Las fallas del federalismo argentino y el déficit fiscal.

Dado el desequilibrio fiscal del gobierno central, aparece otro dilema: ¿Cómo hacer que las provincias y municipios acompañen el esfuerzo fiscal?

La respuesta probablemente se halle en las instituciones del federalismo fiscal argentino, el cual adolece de algunas fallas. Cómo se podría pensar en reducir el déficit fiscal consolidado si: (i) los gobiernos subnacionales son responsables del 44% del gasto y recaudan algo menos de la mitad de las erogaciones que realizan (46% en 2016); (ii) la dependencia de las provincias de transferencias del gobierno central descansa sobre reglas no claras y con ausencia de criterios objetivos de reparto; (iii) existen marcados efectos de decisiones fiscales del gobierno central sobre las finanzas provinciales (externalidades fiscales interjurisdiccionales). Entre otros efectos, los señalados se sintetizan en una restricción presupuestaria blanda de las provincias, léase bajos incentivos a racionalizar las cuentas provinciales.

La medida impulsada por el gobierno central en un contexto federal es un nuevo pacto fiscal (Ley 27.428). Esta normativa establece metas de reducción de impuestos provinciales (básicamente impuestos de sellos e ingresos brutos, los cuales representan aproximadamente un 80% de la recaudación propia) e incorpora límites sobre el déficit primario y financiero, el gasto en personal, el gasto total y el endeudamiento. Tal como se reconoce en la literatura respectiva, las reglas fiscales pueden ser manipulables contablemente y las penalidades pueden no ser conducentes al resultado (en

la ley aprobada, el no cumplimiento puede sancionarse con la no autorización al endeudamiento, la prohibición a voto en el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal y la publicación del no cumplimiento en la web). Más allá de la dudosa eficacia de esta institución, una vez más la nación avanza sobre la autonomía provincial.

El dilema de las provincias argentinas.

Si bien el desempeño fiscal de las provincias está condicionado por las fallas del federalismo fiscal antes mencionadas, también se reconocen problemas propios de sus responsabilidades.

Muchas provincias enfrentan una coyuntura caracterizada por un marcado estrés fiscal: alta presión tributaria, necesidad de recomponer la infraestructura pública y una demanda creciente por bienes y servicios (salud, educación, seguridad, etc.).

En general estos servicios son intensivos en mano de obra. El alto crecimiento de la planta de personal en los últimos años genera una presión creciente sobre las finanzas provinciales, sin traducirse en aumentos visibles en la prestación de servicios o su calidad. Las dificultades financieras llevaron a un racionamiento de la planta de personal con algunos inconvenientes. Por ejemplo, se observa un efecto adverso en las cajas previsionales de las provincias que no las transfirieron a la nación. Cayó sensiblemente la relación activos/pasivos profundizando la inconsistencia actuarial de varios de estos sistemas previsionales.

Por otra parte, el principal gasto salarial pertenece al sector docente. En este sector se debate entre la necesidad de ampliar la planta para dar cumplimiento a la educación inicial o la doble escolaridad y la optimización del gasto. El control del ausentismo es una solución que no parece implementarse con contundencia.

El sector de la salud pública también se vio afectado por las restricciones en la planta de personal o el control del salario real. Así, la salud pública se encuentra con dificultades notorias para retener profesionales de la salud dirigidos a cubrir servicios clave.

Otras fuentes de desequilibrio se encuentran condicionadas por equilibrios políticos. Es el caso de empresas públicas deficitarias (cuyos objetivos son cuestionables en el ámbito público provincial), banca pública provincial, seguros de salud provinciales, entre otros.

En el agregado, el dilema fiscal provincial se reduce a administrar un gasto relativamente rígido, de dudosa efectividad al momento de traducirse en prestación de servicios y la presión para reducir impuestos que constituyen las principales fuentes de ingresos genuinos. Esta situación puede verse agravada por los crecientes desequilibrios previsionales.

## ¿Qué hacen los municipios sobre su restricción presupuestaria?

El sector público municipal se caracteriza por su fuerte dependencia de recursos de niveles superiores de gobierno. Las limitaciones en sus potestades tributarias se contraponen a una demanda creciente por bienes públicos locales. En un contexto de debilidad institucional, aparece nuevamente el fenómeno de la restricción presupuestaria blanda. La implicancia directa de esta observación, es que serían bajos los incentivos municipales a un comportamiento fiscal responsable.

Para ilustrar esta idea, se presenta la tasa de crecimiento de la planta de personal municipal de la provincia de Buenos Aires.

Tasa de crecimiento anual de la planta de personal  
Provincia de Buenos Aires

Año	Adm. Gral. Provincial (*)	Municipios
2011	7.2%	5.9%
2012	0.4%	4.0%
2013	-0.2%	4.4%
2014	3.9%	4.8%
2015	2.3%	4.9%
2016	0.3%	1.6%
2017	-0.1%	2.2%

Nota\*: incluye la planta de personal del sector de la administración general, (no incluye docentes ni policía).

A partir de 2016, la política llevada a cabo en provincia de Buenos Aires consistió en un control de la planta de la administración provincial. Sin embargo, los municipios muestran una postura más laxa. Si bien el crecimiento de la planta de personal de los últimos años es considerablemente elevado en relación a lo que crece la población (en torno al 1% anual), los municipios presentan una tasa de crecimiento sostenidamente alta.

No sorprende este resultado, y es posible que también se observe en otras provincias. El replanteo de la relación fiscal con los municipios aparece como necesaria para que estos internalicen la restricción presupuestaria.

Consideraciones finales (para que den ánimo).

Frente a los hechos, puede concluirse que es menester el replanteo de la política fiscal aplicada por los distintos niveles de gobierno. Evadir la restricción presupuestaria como estrategia cortoplacista puede ser un movimiento tentador para determinados

actores de la escena política, pero “más temprano que tarde” la misma se hará operativa. Del repaso de la historia, es notable observar que en sólo 10 de los últimos 117 años Argentina haya experimentado al menos equilibrio fiscal.

A su vez, no debe obviarse la prestación de servicios. Avanzar en una mejora en la calidad de las mismas, también es una forma de optimizar la función del sector público.

Existen frentes institucionales que deben abordarse para conducir un esfuerzo conjunto de los tres niveles de gobierno. Pero precisamente, en estas dificultades están las oportunidades. Cualquier mejora en este sentido aumentaría la capacidad de prestar servicios sin interrupciones en el tiempo. Esto es la sustentabilidad.

El cuidado de los fondos públicos debería ser, de una vez por todas, el tema que desvele a los ciudadanos y sus representantes, subordinando el interés individual por el bienestar general.



# ¿UN GOBIERNO DE COALICIÓN CONLLEVA A UN MAYOR DÉFICIT FISCAL?

12 de septiembre de 2018.

En coautoría con:

Antonella Manfredo (FCE-UNLP).

Más de la mitad de los gobiernos de América del Sur son de coalición<sup>(1)</sup>. En este contexto cabe preguntarse si este tipo de gobierno tendrá implicancias distintas en el campo de las finanzas públicas a las que daría lugar un gobierno de partido único.

Un repaso de la literatura.

Analizando la literatura existente en torno al tema<sup>(2)</sup>, se encuentran teorías que relacionan las coaliciones con mayores niveles de gasto público por varios motivos. Al fin y al cabo, se trata de partidos competidores entre sí, que tuvieron que establecer alianzas para poder acceder el mando del Poder Ejecutivo (o conseguir mayoría en el Poder Legislativo ya habiendo accedido al poder) y que probablemente esas diferencias comiencen a notarse durante la gestión. Por ese motivo, la negociación de los diversos cargos en los Ministerios y la elección de qué proyectos se presentarán terminarían dando lugar a un gasto superior al que hubiera resultado de un gobierno monopartido, donde existiría una mayor homogeneidad ideológica y, por ende, preferencias similares en cuanto a medidas de política pública.

1. Deheza, G. (1998). Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur. En Nohlen, D. y M. Fernández (eds): El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina (pp. 151-169). Caracas: Nueva Sociedad.
2. Alesina, A., R. Hausmann, R. Homes, E. Stein (1996). Budget Institutions and Fiscal Performance in America Latina. Inter-American Development Bank, Working Paper Series 394; Roubini, N., J. Sachs, S. Honkapohja, D. Cohen (1989). Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries. Blackwell Publishing on behalf of the Centre for Economic Policy Research, Center for Economic Studies, and the Maison des Sciences. Economic Policy, Vol. 4, N° 8, pp. 100-132, Gran Bretaña y Kontopoulos, Y., R. Perotti (1999). Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD countries. En Poterba, J. M: Fiscal Institutions and Fiscal Performance (pp. 81-102). University of Chicago Press, entre otros.

Otras teorías postulan que el tipo de gobierno (presidencialista o parlamentarista) y el diseño del sistema electoral (sistemas de mayoría o proporcionales, presencia o no de segunda vuelta electoral o *ballotage*) no serían irrelevantes a la hora de generar ciertos incentivos o tendencias en cuanto a niveles de gasto público y deuda. Maurice Duverger en el año 1951 formula dos leyes: la primera ley establece que el sistema de mayoría simple tiende al dualismo partidario, mientras que la segunda vincula gobiernos con sistemas de representación proporcional, o de mayoría obtenida tras una segunda vuelta electoral, con sistemas multipartidarios.

Asimismo, un estudio para los países miembros de la OECD<sup>(3)</sup> prueba que ante un escenario de estancamiento económico, un ministro adicional participando del proceso de toma de decisiones de gasto incrementa el gasto público en términos del Producto Bruto Interno (PBI) en 0,18% anual, y a su vez, un partido adicional en la coalición gobernante en el Poder Legislativo incrementa dicho indicador en 0,12% por año.

#### Resultados para América del Sur.

Los estudios mencionados se focalizan principalmente en países de la OECD, pero un estudio reciente testeó empíricamente estas ideas para los países de América del Sur<sup>(4)</sup>. Se construyó un panel de datos para el período 1990-2010 en donde se relevó información para los 10 países de América del Sur<sup>(5)</sup>. Uno de los puntos más relevantes del trabajo fue relevar y procesar una serie de variables político-institucionales. Las variables que conforman el panel pueden clasificarse en 3 tipos: i) político-institucionales (presencia o no de *ballotage*, coaliciones, reglas fiscales, porcentaje de mayoría legislativa que posee el oficialismo en el Congreso, porcentaje de triunfo electoral y cantidad de partidos políticos presentes tanto en la elección presidencial como en la coalición), ii) socio-económicas (pobreza, coeficiente de Gini, corrupción, desempleo, inflación, presión tributaria, nivel de reservas y tipo de cambio) y iii) de control (población, porcentaje de personas mayores a 65 años y porcentaje de empleo en la agricultura).

Mediante regresiones econométricas se testearon diversas hipótesis. Por un lado, se intentó contrastar si en presencia de gobiernos de coalición son más altos el déficit fiscal y la deuda externa total, ambas variables medidas en términos del PBI. Por otro lado, se testeó si en presencia de reglas fiscales dichas variables mejoran su de-

3. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

4. Manfredo, Antonella (2018): "Gobiernos de coalición en América del Sur, sinónimo de mayor déficit fiscal: ¿mito o realidad?". Tesis de Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales.

5. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

sempañó. En este caso se consideró que las reglas fiscales son restricciones duraderas de la política fiscal que se expresan a través de indicadores de los resultados fiscales, sean numéricas o de procedimiento<sup>(6)</sup>.

Los resultados encontrados sugieren que el déficit fiscal en términos del PBI resulta mayor en presencia de gobiernos de coalición en países de Sudamérica. En este análisis, la influencia de la variable representativa de gobiernos de coalición resultó significativa. A su vez, de un bajo porcentaje de triunfo electoral, las coaliciones de gobierno se tornan más débiles y por consiguiente, la brecha fiscal se amplía.

Adicionalmente, fue posible probar que en presencia de reglas fiscales el nivel de deuda externa resulta menor. Otro hallazgo relevante es la relación negativa entre el ballotage y el resultado fiscal. Se deja entrever el vínculo postulado por Duverger entre el ballotage y los gobiernos multipartidarios, junto a la relación negativa entre estos últimos y el déficit fiscal.

Por su parte se encontró, como es de esperarse, que tanto la corrupción, como el desempleo, la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso y la inflación empeoran la deuda externa y el resultado fiscal.

#### Interrogantes para Argentina.

A luz de los resultados obtenidos en el trabajo y la evidencia de la literatura, se abre un interrogante sobre la capacidad del Gobierno de Coalición con minoría parlamentaria que hoy gobierna el país, para lograr un equilibrio fiscal que permita alcanzar cierta estabilidad macroeconómica.

Además de los aspectos técnicos de la política fiscal, debe tenerse en cuenta los condicionantes derivados de los procesos político-institucionales. El Consenso Fiscal que impulsa el gobierno -uno más de tantos otros- enfrenta el desafío de poder alcanzar el objetivo de equilibrio fiscal. El gobierno central busca lograr el acuerdo con los gobernadores, cuya adhesión al mismo no es irrestricto, sino sujeto a una negociación política con efectos en el plano fiscal. La historia muestra que estos pactos terminan relajándose y derivando en mayor gasto público.



6. Ver Braun, M. y N. Gadano (2007). ¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina. Revista de la CEPAL 91.

# NOTAS SOBRE TEMAS VARIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS





# LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO ¿ESTÁ CONTRIBUYENDO A REDUCIR LA TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LA POBREZA?

*13 de noviembre de 2017.*

La Asignación Universal por Hijo (AUH) es una transferencia en dinero a las familias con hijos menores de 18 años en situación de pobreza (desempleados, trabajadores informales, monotributistas sociales) sujeto al cumplimiento de ciertas condiciones en educación, salud y controles sanitarios. Existe acuerdo que en el corto plazo la AUH ha contribuido a reducir la pobreza y la indigencia (Gasparini y Cruces, 2010). La pregunta pendiente es si se están obteniendo los resultados esperados en cuanto a reducir la pobreza en el largo plazo. El punto es si efectivamente se está dotando a los niños y jóvenes del capital humano necesario para insertarse en el mercado formal de trabajo, de forma de evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza (abuelos pobres, padres pobres e hijos pobres).

En un reciente reportaje con motivo de su visita a la Argentina para participar de la Reunión Anual de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe, James Heckman, premio nobel de economía en el año 2.000, señaló en referencia a la Asignación Universal por Hijo (AUH) que “la transferencia de ingresos no garantiza por sí misma que vaya a haber menos pobres en el largo plazo”. En la mayoría de sus estudios, Heckman destaca las habilidades no cognitivas y la motivación e inversión en la primera infancia como aspectos relevantes en la formación del capital humano. Este es un aspecto central para revertir el proceso de deterioro de la población más vulnerable.

La AUH se ha convertido desde su implementación en Argentina, primero con un decreto y luego su sanción por ley, en una política de estado. No existen casi cuestionamientos de los diferentes sectores políticos sobre su vigencia y hay un consenso de su impacto positivo en la reducción de la pobreza. Sin embargo, desde la academia surgen algunos interrogantes sobre los efectos en los incentivos a la formalización en el

mercado laboral, los incentivos al trabajo y las decisiones de fecundidad (Maurizio y Vázquez, 2014, Garganta y Gasparini, 2015 y Garganta y otros, 2017).

Otro conjunto de observaciones está relacionado con el impacto que las condicionalidades sobre la educación y la salud han tenido como mecanismo para mejorar el capital humano. En principio, la mayor asistencia de los alumnos al colegio no habría tenido como contrapartida una mejora en la calidad como lo muestran las pruebas internacionales y locales de evaluación educativa.

Levy S. (2015), en concordancia con Heckman, señala en relación a las transferencias condicionadas de ingreso en Latinoamérica: “viendo las cosas con perspectiva, debemos reconocer que el diseño de las intervenciones para aumentar el capital humano de las familias pobres subestimó sustancialmente los problemas asociados con el desarrollo en la primera infancia, convencidos, en un principio, de que una mejor educación, salud y nutrición serían suficientes. Hoy tenemos un mayor entendimiento de que cuestiones como el desarrollo del lenguaje o el desarrollo socio-emocional son de gran importancia, y que estas cuestiones en gran medida han sido descuidadas. Como resultado, podemos ver que los niños de familias pobres van a la escuela pero, al momento de empezar, cuentan con alrededor de dos años de desventaja respecto a otros niños de su edad debido a un bajo desarrollo del lenguaje, por ejemplo. Ello indica que es urgente incorporar el desarrollo en la primera infancia en la agenda de los programas de inversión en el capital humano de las familias pobres”. El médico pediatra Abel Albino de la Fundación CONIN, señala: “en el primer año de vida el cráneo tiene 35 centímetros y crece un centímetro por mes, hasta alcanzar 47 centímetros al año. Ese crecimiento no se repite jamás, es ahí o nunca. Al año y medio se cierra la fontanela anterior y el cráneo es una unidad sellada. Cuando un funcionario dice “la damos leche a partir de los cinco años”, ya es tarde”. Attanasio O., S. Cattan, E. Fitzsimons, C. Meghir y M. Rubio-Codina (2015) analizan una experiencia de intervención exitosa en niños entre 12 y 24 meses, cuyos padres reciben transferencias de ingresos condicionadas, donde se observan ganancias relevantes en términos de estímulos cognitivos y socio-emocionales.

Un aspecto importante en este mismo sentido es la expansión de la educación pre-primaria. Berlinsky, Galiani, y Gertler (2009) encuentran que “one year of pre-primary school increases average third grade test scores by 8% of a mean or by 23% of the standard deviation of the distribution of test scores. We also find that pre-primary school attendance positively affects student's self-control in the third grade as measured by behaviors such as attention, effort, class participation, and discipline”. Según datos de la Unesco para el año 2014, de los niños de 3 a 5 años la tasa de

matriculación pre-primaria en Argentina es del 72% en tanto en Chile es del 75%, México 81%, y en los países desarrollados alcanza a más del 90% en España, Italia, Reino Unido, Francia, entre otros. Argentina tiene un camino por recorrer en este sentido.

La pobreza es un problema multidimensional. Requiere encarar políticas públicas desde diferentes áreas. El acceso a los bienes públicos básicos de calidad como agua, cloacas, luz eléctrica, vivienda, escuelas, centros de salud es un requisito indispensable para atacar el problema.

En este contexto, la AUH ha sido un programa clave para reducir la pobreza en el corto plazo y este es un aspecto que no está en discusión. Repensar el diseño del programa para no afectar los incentivos es una tarea pendiente. También queda por responder si efectivamente el diseño de las condicionalidades que impone el programa ha contribuido a mejorar efectivamente el capital humano de los más desfavorecidos para salir definitivamente del círculo de la transmisión intergeneracional de la pobreza (poverty trap). Quizás sea muy pronto para responder esta pregunta, dado que no ha transcurrido todavía el tiempo suficiente desde la implementación de la AUH. No obstante, algunas respuestas se podrían ir anticipando antes de que sea demasiado tarde para darse cuenta que había problemas por corregir.

#### Referencias.

- Attanasio O., S. Cattan, E. Fitzsimons, C. Meghir y M. Rubio-Codina (2015).* "Estimating the Production Function for Human Capital: Results from a Randomized Control Trial in Colombia". IZA, Discussion paper series.
- Berlinsky S., S. Galiani, y P. Gertler (2009).* "The effect of pre-primary education on primary school performance". *Journal of Public Economics*, vol. 93, issue 1-2, 219-234.
- Garganta S., Gasparini L. (2015).* "The Impact of a Social Program on Labor Informality: The Case of AUH in Argentina". *Journal of Development Economics*. Volume 115, Pages 99-110.
- Garganta, S., L. Gasparini, M. Marchionni y M. Tappatá (2017).* "The Effects of Cash Transfers on Fertility: Evidence from Argentina". *Population Research and Policy Review*. Volume 36, Issue 1, pp 1–24.
- Gasparini L., y G. Cruces (2010).* "Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas. CEDLAS, Documento de trabajo N° 102.

*López-Boo F., (2017). "No actuar en aras de la primera infancia tiene un alto costo".*

[http://vox.lacea.org/?q=blog/primer\\_a\\_infan\\_cia\\_alto\\_costo](http://vox.lacea.org/?q=blog/primer_a_infan_cia_alto_costo).

*Levy S. (2015). "Pobreza, Programas Sociales y Productividad en América Latina: Logros y Desafíos para el Futuro".*

<http://focoeconomico.org/2015/11/17/pobreza-programas-sociales-y-productividad-en-america-latina-logros-y-desafios-para-el-futuro/>.

*Levy S. and N. Schady (2013). "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution". Journal of Economic Perspectives—Volume 27, Number 2—Spring 2013—Pages 193–218.*

*Maurizio, R. y Vázquez, G. (2014). "Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos". Revista Cepal, N° 113, 121-144.*



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

*28 de noviembre de 2017.*

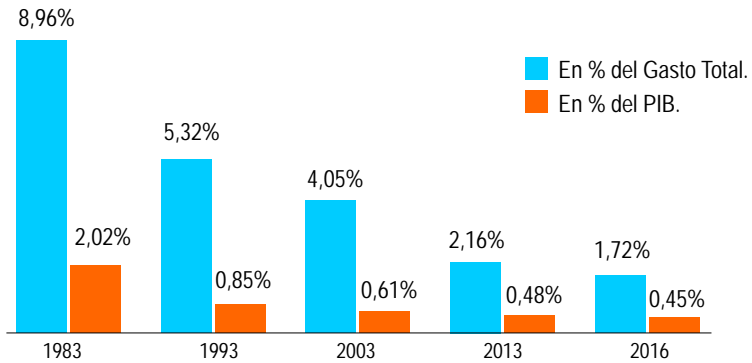
La lamentable desaparición e intensa búsqueda del ARA San Juan, que tiene angustiada a la sociedad argentina, ha puesto sobre la mesa de debate la política de Defensa Nacional. ¿Son necesarias las Fuerzas Armadas?, ¿Cuál debería ser su rol?, ¿Cuántos recursos presupuestarios asignarles? y otras preguntas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

La economía brinda instrumentos para tratar de entender el tema. La defensa nacional es, tal vez, uno de los pocos ejemplos que se reconocen como bien público puro, donde el estado tiene un rol esencial en su provisión. Ahora bien, cuánto es el nivel óptimo de asignación de recursos en defensa va a depender de, entre otros factores, las preferencias de la sociedad. Ésta, a través de sus representantes en el Poder Ejecutivo y el Congreso, ha tomado algunas decisiones en el plano presupuestario que quizás permita encontrar algunas respuestas a estos interrogantes.

En Argentina el gasto en defensa en el año 2016 representa menos del 2% del gasto total realizado por la administración central. En términos de Producto interno bruto (PIB) alcanza el 0,5% aproximadamente. Puede observarse en el gráfico un continuo descenso desde el comienzo de la democracia. En 1983 el gasto en defensa era de aproximadamente 2 puntos del PIB y representaba cerca del 9% del gasto total realizado por la administración (durante el gobierno militar llegó a un pico de 3,5 del PIB).

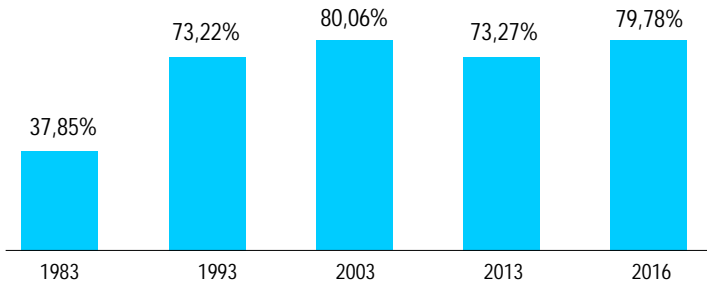
También es relevante destacar la importancia que adquieren a lo largo de los años los gastos en personal en relación al resto de las erogaciones vinculadas al mantenimiento y las inversiones. En el año 1983 la participación de los gastos en personal ascendía a menos del 40% del total en tanto en 2016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

### Gasto en Defensa.



Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda.

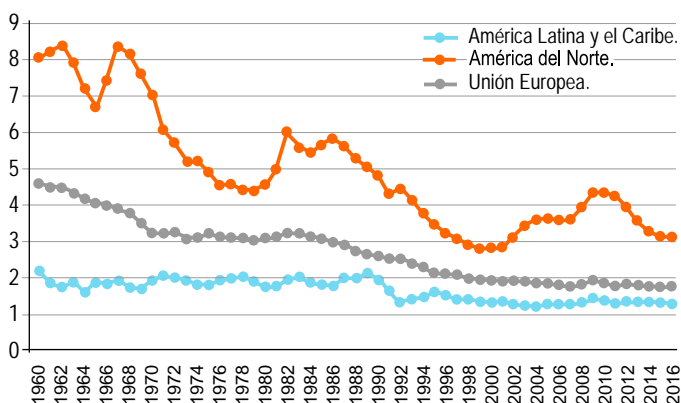
### Participación de los gastos en personal en el total de los gastos en Defensa.



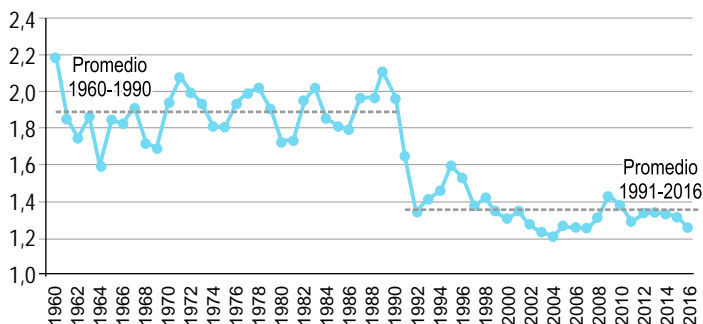
Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda.

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

Gasto militar (% del PIB).



Gasto militar América Latina y el Caribe (en % del PIB).



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

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

En resumen, se observa que Argentina no sólo presenta un bajo gasto en defensa,

sino que también la composición del mismo corresponde principalmente a remuneraciones, dejando escaso margen para el gasto en capital (inversiones). Tal comportamiento se acentúa en los últimos 35 años con el advenimiento de la democracia.

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

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

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





# LAS TARIFAS DE SERVICIOS PÚBLICOS: ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN

*2 de mayo de 2018.*

Si bien, la agenda pública está dominada por la discusión de las tarifas de servicios públicos, es un tema que conceptualmente permite un análisis más profundo. “La gente conoce el precio de todo y el valor de nada” parafraseando a O. Wilde, se hace referencia a uno de los principales aspectos económicos. Si se realiza un uso eficiente de los recursos en una economía, los precios deberían reflejar la escasez de los mismos. Determinadas medidas de política económica hicieron que los precios pagados por los consumidores se desacoplaran de los verdaderos costos de provisión.

Sobre las consecuencias.

Las consecuencias directas de este desacople son obvias. Por un lado, el sobreconsumo de los servicios durante muchos años se arraigó generando lógicas resistencias al cambio en los consumidores. Tal vez muchos ciudadanos consideren un derecho adquirido o conquista disfrutar de ciertos amenities intensivos en el uso de energía.

Por otro lado, no sorprende el debilitamiento de la oferta, el cual se refleja en la escasez de energía, el atraso tecnológico, en la utilización de fuentes de generación costosas y de relativamente baja eficiencia. El déficit energético generó la necesidad de importar energía a altos costos (Por ej. la contratación de barcos con combustibles que debían regasificarse para insertarse en la red). Además, debe añadirse los “errores” de las agencias públicas responsables del suministro de estos insumos, que acarrearán costos incrementales.

No hay almuerzo gratis. El consumo de la energía si no se financia con las tarifas pagadas por los consumidores, se sustenta con subsidios del estado, que a su vez se financia en el corto o en el largo plazo con mayores impuestos, que también pagan los ciudadanos. El financiamiento con subsidios generó un descalabro en las cuentas fiscales equivalente al 5% del producto. Explica una cuota parte importante del desequilibrio fiscal del país (7/8% del PBI), inflación persistente y demás males macroeconómicos.

Por otro lado, quienes se beneficiaban de tarifas por debajo de los costos no necesariamente son quienes son objeto de las políticas de redistribución del ingreso. Se ha identificado que quienes más se benefician de tarifas subsidiadas son individuos pertenecientes a los deciles de mayores ingresos (Salinardi y Puig, 2015). Si bien el impacto distributivo puede haber sido positivo (si se comparan los subsidios con el ingreso de cada decil) las filtraciones hacia la población de mayores ingresos fueron muy importantes.

Desactivando las distorsiones.

Que las tarifas estén alineadas a los costos es el punto de partida de la corrección del problema. Pero, ¿a qué costos? Las tarifas no deberían financiar las ineficiencias del sector energético, ya sea en la producción, transporte o distribución. Hay que pensar en introducir competencia donde se puede y regulaciones que minimicen costos, pensando en el consumidor (Navajas, 2017 y Urbiztondo, 2018).

Subsumido en el precio pagado por los consumidores, aparece un cóctel de impuestos de los tres niveles de gobierno, introduciendo complicaciones adicionales. Algunos de estos impuestos (principalmente provinciales y municipales) pueden eliminarse traduciéndose directamente en un menor precio pagado por los consumidores.

En el caso del IVA es bien diferente. Algunas iniciativas buscan eliminar este impuesto solo en la etapa final de la cadena. El impacto en el precio pagado no sería el deseado, ya que el crédito fiscal del prestador del servicio no podrá ser descargado y pasaría a formar parte de la estructura de su costo. Este sector también compraría bienes y servicios que incluyen IVA y que pasarían a engrosar sus costos de funcionamiento. Esto es, cambio en precios relativos o nuevas ineficiencias, una vez más. Si se elimina el IVA en todo el sector en sus distintas etapas existirían complicaciones adicionales. Los problemas de administración tributaria serían enormes.

Consideración final.

El problema de las tarifas de los servicios públicos no se soluciona con propuestas demagógicas que eluden discutir la forma de financiamiento y los efectos sobre la eficiencia de precios distorsionados. Tampoco se resuelve el problema aumentando tarifas sin considerar la eficiencia con que se prestan actualmente los servicios, la necesidad de diseñar marcos regulatorios apropiados y entornos competitivos donde corresponda. Por su parte, los proyectos para eliminar el IVA sobre las tarifas también requieren un tratamiento profesional en lugar de proponer soluciones mágicas.

Referencias.

*Navajas (2017)*. El vicio argentino de los subsidios a la energía.

*Salinardi y Puig (2016)*. Incidencia de los Subsidios a los Servicios Públicos en Argentina: el sistema vigente en 2015 y posibles escenarios de reforma.

*Urbiztondo (2018)*. Las tarifas de los servicios públicos: una normalización defectuosa.



# DESAFÍOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ERA DE LOS ROBOTS

*27 de enero de 2020.*

“Las fábricas del futuro tendrán dos empleados: un hombre y un perro. El hombre estará ahí para darle de comer al perro y el perro estará ahí para evitar que el hombre toque las máquinas” (en Oppenheimer, 2018).

Esta frase ilustra la relevancia del problema a analizar. El avance tecnológico, a través del empleo de robots, automatización e inteligencia artificial, podría generar grandes mejoras en la productividad, empleo y salario. Pero considerando las fricciones de las economías de los países, podría observarse desempleo tecnológico con caída del salario, de las tasas de ahorro y de consumo agregado, a la vez que un deterioro en la distribución del ingreso. Por lo tanto, no es claro cuál sería el impacto sobre el bienestar. En este contexto, se discute qué políticas públicas deberían implementarse. ¿Tendrían que aplicarse impuestos a los robots? ¿Qué rol ocupan las políticas educativas? ¿Cuán adecuadas son las instituciones que regulan el mercado de trabajo?

¿Cuál es la discusión?

La preocupación sobre el impacto del cambio tecnológico no es nueva. El debate se inicia en el siglo XIX, cuando máquinas sustituyeron al trabajador textil y la mecanización de la agricultura reemplazó a una gran cantidad de trabajos manuales.

En la noción de Schumpeter de “destrucción creativa”, las formas de trabajo y producción son reemplazadas por nuevas tecnologías, asociadas a nuevas formas de trabajo más productivas, pero no sin costo. Keynes en 1930 predijo para todo el siglo un desempleo tecnológico generado por el reemplazo de trabajo humano por máquinas. Estas ideas siguieron siendo sostenidas por W. Leontief en 1983.

Estas predicciones estuvieron lejos de ser verificadas. Acemoglu y Restrepo (2017, a) dan cuenta del impacto positivo del cambio tecnológico sobre el empleo. Destacan la

creación de nuevos trabajos, como, por ejemplo, el de analistas de negocios en la década de los '80, el de técnicos en radiología en los '90, y el de desarrolladores de software en los 2000. En general, desde la década del '80, el crecimiento del empleo ha sido más grande en sectores con mayor cantidad de nuevos tipos de trabajo.

No obstante, en la actualidad se está frente a un desafío mayor. Diversos estudios dan cuenta de un importante impacto de la tecnología sobre el mercado de trabajo. Se estima que alrededor de la mitad de los trabajos en Estados Unidos serían reemplazados por la automatización en los próximos años. Según el informe de Mckinsey Global Institute (2017) el 5% de las ocupaciones pueden ser totalmente automatizadas, pero el 60% de las ocupaciones tienen una proporción no menor del 30% de tareas que pueden ser reemplazadas por la automatización. Estimaciones similares presenta el estudio de OECD (2016). Los países en desarrollo no escapan de esta tendencia. El informe del Banco Mundial (2016) estima que dos terceras parte del empleo en estos países son susceptibles de automatización.

¿Qué trabajos estarían en riesgo de ser reemplazados por la tecnología?

En general, el avance tecnológico alcanza a la mayoría de los trabajos hoy conocidos, pero hay algunos que corren un mayor riesgo. A. Sandberg (Ph.D. en neurociencias computacionales de la Universidad de Oxford) señala que, si un trabajo puede explicarse fácilmente, entonces puede automatizarse, si no, no. En la misma línea, M. Osborne de la misma universidad sostiene que “la probabilidad de automatización de un trabajo está muy estrechamente relacionada con el nivel de habilidades o estudios. La gente con altos niveles de habilidades o estudios estará bien equipada para moverse hacia los nuevos trabajos que surjan en los próximos años, mientras que los que están menos capacitados serán los que corren más riesgo de ser reemplazados por completo” (en Oppenheimer, 2018).

Frey y Osborne (2013), cuyas conclusiones pusieron el tema en el centro del debate, calculan la probabilidad de que un trabajo sea reemplazado por la tecnología. Presentan un ranking de 702 actividades. de los cuales el 47% de los empleos podría desaparecer en 15 o 20 años por la automatización (con probabilidades mayores 0,7). Entre ellos se encuentran los trabajos de oficinistas o administrativos, los asociados a almacenamiento o procesamiento de información, trabajos relacionados con ventas, servicios de contabilidad y liquidación de impuestos, guías de turismo, camioneros, mozos, chefs, etc. En el otro extremo, cobran robustez aquellos trabajos relacionados con actividades recreativas, la salud mental, el cuidado de ancianos, entre otros.

## ¿Qué es un robot y qué impacto tendrían?

El término robot, acuñado por el escritor L. Capek en 1920, proviene del checo "robota" que significa servidumbre o trabajo pesado. Se trata de elementos tecnológicos o máquinas, controladas automáticamente, reprogramables y de usos múltiples.

La automatización (entendida en sentido amplio) y/o la robótica permite a las firmas utilizar capital en lugar de trabajadores, generalmente no calificados, en la realización de tareas repetitivas. Pero a la vez, crean nuevas formas de trabajo, complementarias con la tecnología, que pueden ser ocupadas por personas más capacitadas, en cuyo caso tengan ventajas comparativas. La capacidad de adaptación de la fuerza laboral es crucial para no ser desplazada. Conceptualmente, según lo señala Acemoglu y Restrepo (2017, b): "If this comparative advantage is sufficiently important and the creation of new tasks continues, employment and the labor share can remain stable in the long run even in the face of rapid automation."

En un enfoque estático, los efectos de la automatización serían: (i) una reducción de la participación del factor trabajo en la producción de bienes y una disminución del empleo laboral (efecto desplazamiento), pudiendo también disminuir el salario; (ii) la creación de nuevos trabajos, que derivaría en mayor participación del trabajo en la producción, mayor empleo y mayores salarios (efecto productividad).

El efecto productividad contrarresta al efecto desplazamiento, por el aumento de la demanda de trabajo no automatizado; por la mayor acumulación de capital que impulsaría un aumento de la demanda de trabajo; y por el aumento de la productividad en trabajos previamente automatizados (tecnología complementaria entre sí) (Acemoglu y Restrepo, 2018). Históricamente, la producción era cada vez más trabajo-intensiva a pesar de la mecanización, dando cuenta de que el efecto de la mayor productividad y creación de nuevos trabajos era mayor que el efecto desplazamiento. Sin embargo, estimaciones recientes sobre el impacto de la robotización sugieren un impacto negativo sobre el empleo y salario. Acemoglu y Restrepo (2017, a) estiman para Estados Unidos, una pérdida neta de 3 a 5 empleos por cada robot adicional que se incorpora en la economía, y una caída del salario agregado entre el 0,25% y 0,5% ante un aumento de un robot por cada mil empleados.

El impacto en el bienestar es a priori ambiguo. En teoría, si la automatización generara un aumento de productividad, y el mercado de trabajo es competitivo, la reducción subyacente del empleo no generaría costo de bienestar. Por lo tanto, la automatización aumentaría el bienestar agregado. Esta conclusión cambiaría a un resultado opuesto, si se parte de supuestos más realistas, donde habría fricciones o

rigideces en el mercado de trabajo (por ej. que los trabajadores no puedan adaptarse y reincorporarse al mercado de trabajo). Por otra parte, la creación de nuevos trabajos estaría siempre asociada a un mayor empleo y mayores salarios.

Guerreiro y otros (2019) distinguen en su modelo dos tipos de trabajo: rutinarios y no rutinarios. Los primeros son aquellos susceptibles de ser reemplazados por otro insumo intermedio (robots). Destacan el impacto negativo en la distribución del ingreso, producto de la caída del salario del trabajo rutinario, necesaria para que éste sea competitivo con la automatización.

Porter (2019) sostiene que la robotización produce, además, una reducción de la recaudación tributaria (reduce la base imponible de los impuestos al trabajo), y aumenta la demanda de servicios del estado, que debería asistir a los trabajadores sustituidos por la tecnología. Otros advierten también el problema del financiamiento de los sistemas previsionales.

En una visión macroeconómica, Sachs y otros (2015) concluyen que el incremento de la productividad de la robótica podría aumentar temporariamente el producto, pero al bajar la demanda de trabajo, puede bajar el salario y el consumo, disminuyendo así el producto en el largo plazo (paradoja de la productividad de la robótica). En la misma línea, Martín Ford en su libro "The Rise of The Robots" (2015) plantea un escenario poco optimista: "Beyond the potentially devastating impact of long-term unemployment and underemployment on individual lives and on the fabric of society, there will also be a significant economic price. The virtuous feedback loop between productivity, rising wages, and increasing consumer spending will collapse".

### ¿Impuestos a los robots?

Los potenciales problemas de la automatización (desempleo tecnológico, aumento de la desigualdad de la distribución del ingreso, pérdida de recaudación tributaria, reducción del producto en el largo plazo, etc.) llevan a pensar en impuestos a los robots. Bill Gates propuso esta idea, generando una amplia discusión en el ámbito de los economistas. En 2016, el parlamento europeo rechazó la propuesta de aplicar un impuesto a los robots para financiar el reentrenamiento de los trabajadores que fueron sustituidos por la tecnología. Por otro lado, Korea del Sur, el país más robotizado del mundo con más de 600 robots instalados en la industria cada 10 mil empleados, contra un promedio mundial de 74, redujo la deducción impositiva de la inversión en automatización en 2017.

Existen argumentos a favor y en contra de esta medida. En el enfoque de tributación óptima de Diamond y Mirrlees (1971), los bienes intermedios no deberían ser

gravados para garantizar la eficiencia productiva: “The optimal tax structure includes no intermediate good taxes, since these would prevent efficiency (...) In the absence of profits, taxation of intermediate goods must be reflected in changes in final good prices. Therefore, the revenue could have been collected by final good taxation, causing no greater change in final good prices and avoiding production inefficiency”.

Siguiendo este enfoque, los robots no deberían ser gravados, ya que encarecerían los costos de producción, cambiarían precios relativos, introduciendo ineficiencias. Guerreiro y otros (2019) llegan a similar conclusión en un escenario donde la tecnología ha sustituido completamente al trabajo.

En un contexto realista, cambian los supuestos iniciales. La estructura tributaria de los países introduce distorsiones en contra del trabajo humano. Mientras que la mano de obra se ve afectada por crecientes impuestos (a la nómina salarial, a la seguridad social, y otros impuestos estatales y/o locales), el propietario del capital tiene la posibilidad de deducir la depreciación de la tecnología, entre otros incentivos fiscales. Esta situación induce a las empresas a automatizar el trabajo para evitar la carga de los impuestos, impactando negativamente sobre el empleo.

Siguiendo esta lógica, un impuesto a los robots apuntaría a la neutralidad entre el factor trabajo y capital. De esta forma, el mercado tomará las decisiones de empleo de factores en función de la productividad de estos y no de las distorsiones generadas por los impuestos. La neutralidad también podrá alcanzarse disminuyendo los impuestos laborales u otras rigideces asociadas al empleo que elevan el costo de la mano de obra (por ej. doble indemnización).

Otro objetivo que se esgrime sobre los impuestos a los robots es el de morigerar el impacto negativo en la distribución del ingreso. La aplicación de este tipo de impuestos encarecería relativamente al factor capital, por lo que reduciría su utilización. Disminuiría el efecto desplazamiento, impactando positivamente en el empleo y salario de los trabajos repetitivos que compiten con el capital. Al mismo tiempo, frenaría la creación de nuevos trabajos complementarios con la tecnología, que son más productivos y por lo tanto con salarios más altos. Pero al analizar la incidencia económica, no hay demasiada claridad sobre quién terminaría soportando la carga de la imposición a los robots. Finalmente, los impuestos son soportados por personas físicas (humanos) en sus distintos roles (consumidores de bienes finales versus dueños de la tecnología). En función de ello, el impacto distributivo es también incierto.

En la práctica, implementar un impuesto de este tipo presenta algunas dificultades. En primer lugar, se necesita definir qué se entiende por robot. Después de todo, una simple pc de escritorio ha permitido automatizar muchas tareas y probablemente haya



reemplazado varios trabajos realizados por humanos. Y si se llega a una definición satisfactoria, se plantea el desafío de qué criterio adoptar: ¿se debería gravar el hipotético salario del robot (en función de su productividad), la capacidad de pago incremental del dueño de tal tecnología, o el valor que tenga el robot?

Consideraciones finales.

El desafío que plantea el cambio tecnológico, a través de la automatización, los robots y la inteligencia artificial exige un replanteo de las políticas públicas en varias dimensiones.

Gravar la tecnología podría atenuar algunos efectos no deseados solo en el corto plazo. En todo caso, debería complementarse con reformas en el mercado laboral que hagan al factor trabajo más competitivo (revisión de los convenios colectivos, de la carga de los impuestos al trabajo, del rol de los sindicatos, etc.).

A su vez, las políticas educativas deberían adecuarse al avance tecnológico y tal vez también a la posibilidad de reentrenar trabajadores expulsados del mercado de trabajo.

Argentina parece no estar preparada para el probable impacto del cambio tecnológico. Más de dos terceras partes de los empleos registrados (alrededor de 8 millones) son no calificados o corresponden a tareas operativas (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2019). Estos empleos están siendo ocupados por personas que en un 50% no alcanzaron a completar la educación secundaria (en base a datos de EPH).

A su vez, el sistema educativo muestra importantes falencias en términos del desempeño académico alcanzado. Conforme a los resultados de pruebas estandarizadas (PISA, 2018), algo más de la mitad de los jóvenes estudiantes no superan el nivel 1 en lectura (manejo elemental en la interpretación de textos). En ciencias el 47% no supera el nivel mínimo, y algo más grave en matemáticas con el 69%.

El sector público también enfrenta el desafío de financiar una planta de personal administrativo pasible de ser sustituida por tecnología y cada vez más costosa en términos relativos. Las normas que garantizan la estabilidad del empleo solo podrán retrasar la implementación de la automatización, pero no evitarla. Vegetativamente, en 25 años podría reducirse en un 50% el stock de agentes públicos administrativos si se congelaran los ingresos a planta. Esa reducción podría suceder a causa de la tecnología en mucho menos años, tal como se ha observado en el caso de la banca pública de la provincia de Buenos Aires.

---

*Se agradecen los comentarios de Marcelo Garriga.*

## Referencias.

- Abbott, R. y B. Bogenschneider (2018)*. Should Robots Pay Taxes? Tax Policy in the Age of Automation. 12 HARV. L. & POL. REV. 145. SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.2932483.
- Acemoglu, D. y P. Restrepo (2017, a)*. *Robots and Jobs: Evidence From US Labor Markets*. NBER working paper 23285, marzo.
- Acemoglu, D. y P. Restrepo (2017, b)*. The Race Between Machine and Man: Implications Of Technology For Growth, Factor Shares and Employment. NBER working paper 22252, junio.
- Acemoglu, D. y P. Restrepo (2018)*. Artificial Intelligence, Automation and Work. NBER working paper 24196.
- Diamond, P. y J. Mirrlees (1971)*. Optimal Taxation and Public Production. American Economic Review, 61, 8-27.
- Ford, M. (2015)*. "Rise of The Robots. Technology and The Threat of A Jobless Future". Basic Books. ISBN 978-0-465-05999-7.
- Frey, C. y M. Osborne (2013)*. The Future of Employment: How Susceptible are Jobs To Computerisation? Oxford Martin. 114.10.1016/j.techfore.2016.08.019.
- Guerreiro, J., S. Rebelo, y P (2019)*. Teles. Should Robots Be Taxed? NBER working paper 23806.
- McKinsey Global Institute (2017)*. A Future that Works: Automation, Employment and Productivity, January.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2019)*. Situación y evolución del trabajo registrado. Datos a noviembre de 2019.
- OECD (2016)*. Automation and independent work in a digital economy, Policy Brief on the Future of Work.
- OECD (2019)*, PISA 2018 Results (Volume I): What Students Know and Can Do, PISA, OECD Publishing, Paris.
- Oppenheimer, A. (2018)*. "Sálvese quien pueda. El futuro del trabajo en la era de la automatización". Penguin Random House Grupo Editorial. ISBN 978-987-3752-89-6.
- Porter, E. (2019)*. Don't Fight the Robots. Tax Them. Publicado en New York Times, 23 de febrero.

Marcelo Garriga / Walter Rosales

*Sachs, J., S. Benzell y G. LaGarda (2015). Robots: Curse or Blessing? A Basic Framework. NBER working paper 21091.*

*WorldBank (2016). World Development Report. Digital dividends (Washington, DC).*



# “DIALOGAN” SOBRE EL DELITO BECKER, FOUCAULT Y FREDERIC

*26 de febrero de 2020.*

El premio nobel en economía Gary Becker, ex docente de las Universidades de Columbia y Chicago, el filósofo Michael Foucault, ex miembro del partido comunista francés y la Ministra de Seguridad de la Nación, Sabina Frederic, tienen un “diálogo imaginario”. Intercambian opiniones sobre el delito desde visiones diferentes del tema.

– Estimado Michael, comienza Gary, la “Teoría de la disuasión” muestra que existe lugar para una política pública que asigne recursos a la seguridad con el objeto de reducir el grado de criminalidad. Considerando que los individuos se desenvuelven en un contexto social determinado (bajos ingresos, pobreza, desempleo, violencia, etc.), los recursos destinados a mejorar la seguridad pueden tener importantes efectos sobre la tasa de criminalidad. Un delincuente se comporta como un individuo racional, que considera al delito como una actividad económica más, donde hay costos y beneficios. El beneficio esperado de los delincuentes de cometer un delito, va a depender positivamente de la ganancia esperada que obtienen si no son condenados. Y negativamente de la severidad de las penas, ponderada por la probabilidad de ser detenido, de la probabilidad de ser condenado en caso de ser atrapado y de la probabilidad de cumplir efectivamente la condena. Es para mejorar estos aspectos que el gasto en políticas de seguridad tiene sentido.

– No creo que estés acertado en tus supuestos acerca del comportamiento de la sociedad, ni comparto tu concepto implícito acerca de la disciplina para ejercer el poder sobre la sociedad- le contestó Foucault

– Estoy convencido Michael, a partir de la “teoría de la disuasión” se pueden desarrollar políticas públicas para actuar contra el delito. Aumentar la probabilidad de que un delincuente sea atrapado (mejorar el funcionamiento de Policía), aumentar la

probabilidad de que si el delincuente es atrapado sea condenado (mejorar el funcionamiento de la Justicia) y finalmente aumentar la probabilidad de que si el individuo es condenado cumpla efectivamente la pena (mejorar el funcionamiento de Servicio Penitenciario). Estas políticas podrían aumentar los “costos” de delinquir. Además de las propuestas más difundidas, y probablemente menos efectivas, de aumentar las penas.

– Gary “las prisiones suponen que después de una domesticación de tipo militar y escolar, vamos a poder transformar a los delincuentes en individuos obedientes a las leyes. Ello no ocurrió: el resultado es el opuesto. Cuanto más tiempo se está en la prisión menos se reeduca el individuo y más delincuente se vuelve. Además la delincuencia es funcional a un conjunto de actividades políticas como romper huelgas, infiltrarse en sindicatos obreros y servir de guardaespaldas de los jefes de los partidos políticos. Así tenemos una serie de instituciones económicas y políticas que operan sobre la base de la delincuencia. La prisión como una fábrica de delincuentes profesionales es funcional a este objetivo” (entrevista a Foucault publicada en Mitchel; 1995).

– Perdón, perdón Gary, señala Sabina, me gustaría “explicar que los problemas emergentes obedecen a diferentes causas y que atacarlos por el uso de la fuerza o el encarcelamiento en el corto plazo parece que lo resuelve, pero en el mediano plazo no” (Página 12, diciembre de 2019). En este sentido, aclaró Sabina, estamos revisando la visión punitiva sobre el delito.

### La situación Argentina.

Los datos disponibles en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos permiten realizar una aproximación a la eficiencia del sistema condenatorio en Argentina. La probabilidad conjunta de ser atrapado y condenado en lo que se refiere a delitos contra la propiedad es de aproximadamente el 2,5/3% (se condenan casi 3 individuos por cada 100 que delinquen). De las estadísticas expuestas puede observarse que la expectativa que tiene un delincuente que va a cometer un delito de cumplir efectivamente las penas es muy baja. No hay una estructura policial, judicial y carcelaria que “disuada” al individuo a reducir los delitos. ¿Cómo se espera que reaccione alguien que va a delinquir a partir de estos datos? Según las estadísticas presentadas los incentivos a delinquir son muy altos.

Por otro lado, las características sociales de la población carcelaria son preocupantes. El censo penitenciario 2018 muestra que el 43% de los presos se encontraba desocupado al momento de su ingreso al sistema carcelario, el 39% tenía un empleo de tiempo parcial y sólo el 18% tenía un trabajo de tiempo completo. “La población

penitenciaria tiene una destacada presencia de varones jóvenes argentinos con un bajo nivel de escolarización. El 95% de los detenidos al 31 de diciembre de 2018 eran varones, el 94% eran argentinos, el 67% tenía estudios primarios o inferiores al momento de ingresar al establecimiento y el 60% tenía menos de 35 años de edad" (SNEEP 2018). Desde el punto de vista de la formación laboral, de acuerdo a información de censos anteriores, el 15% tenía una profesión, el 42% poseía algún oficio y el 43% no tenía oficio ni profesión. Estos resultados muestran que el delito está íntimamente vinculado al entorno socioeconómico, al grado de formación profesional y al nivel de educación de los detenidos. Otro aspecto relevante es que el grado de reincidencia es mayor al 25% lo que pone en duda la capacidad de las cárceles para reeducar a los que delinquen.

La discusión hipotética presentada entre Becker, Foucault y Frederic resulta acotada para una problemática de semejante envergadura. Probablemente jamás se pongan de acuerdo. Lo interesante resulta analizar lo que pueden aportar desde sus perspectivas al problema de la criminalidad.

Probablemente todos tengan parte de la razón.

Los incentivos a delinquir son muy altos en una sociedad donde solo se condena al 3% del total de las personas que cometen delitos. Pero también en un contexto de carencias económicas, educativas y de formación profesional, y en tanto los que delinquen sean funcionales a algunos sectores de la sociedad, las cárceles como hoy están concebidas no serán el lugar más apropiado para reinsertar a la comunidad a las personas que cometen delitos.

A partir de esta imaginaria conversación se observa que el desafío para la actual responsable del área es enorme y requiere de una visión integral del problema.



# LAS URGENCIAS ALIMENTARIAS EN MEDIO DE LA PANDEMIA

*23 de abril de 2020.*

En coautoría con:  
Norberto Mangiacone (FCE-UNLP).

La reciente compra de alimentos por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a precios superiores a los de mercado, plantea algunos interrogantes respecto al diseño de los programas sociales y las formas de instrumentación. Como consecuencia de lo ocurrido, el Gobierno se propuso invitar a los mayores productores de alimentos del país a participar en las licitaciones como una manera de obtener mejores precios. Entre diversos trascendidos, se destaca un diálogo en el cual uno de los principales productores del país le habría señalado al Presidente de la Nación que “se abstienen de participar de las licitaciones públicas dado que el estado paga con muchas demoras y existe un riesgo reputacional” (ser vinculados a casos de corrupción) Ante este dilema cabe preguntarse: ¿Debe el estado comprar alimentos o debe ayudar a las familias con dinero para que éstas decidan sus compras en función de sus necesidades? El debate es polémico pero los aprendizajes que dejaron los programas contra la pobreza desde el regreso de la democracia pueden ayudar a mejorar el diseño de las políticas.

El antecedente de las Cajas PAN.

En el año 1984, con el regreso de la democracia, el Presidente de la Nación, cumpliendo con una de sus promesas de campaña, lanzó un programa alimentario de asistencia a la población más vulnerable conocido como las cajas PAN (Plan Alimentario Nacional)<sup>(1)</sup>.

1. Entre los pasajes del mensaje del proyecto de ley elevado al Congreso de la Nación se destaca “El Poder Ejecutivo Nacional entiende que la democracia sería una ficción para el niño, el hombre o la mujer con el cuerpo y la mente apagados por la insuficiencia de alimentos”.

Consistía en la distribución de una caja de alimentos mensual a familias pobres. Se estimaba que una caja PAN cubría el 30% de los requerimientos nutricionales de una familia de cuatro personas e incluía: 2 kilos de leche en polvo, un kilo de fideos, un kilo de arroz, uno de porotos, dos kilos de harina de trigo, un kilo de carne enlatada, dos kilos de harina de maíz y dos litros de aceite. El PAN tuvo una cobertura nacional y alcanzó a distribuir más de un millón de cajas mensuales.

La Junta Nacional de Granos (JNG) era la encargada de realizar las licitaciones para la compra de alimentos. Las cajas se distribuían según las demandas de los Delegados Provinciales, quienes evaluaban las necesidades mensuales de acuerdo a los censos realizados por sus agentes. El envío se realizaba en ferrocarril desde la planta empaquetadora de Buenos Aires, o en camiones, lo cual también licitaba la JNG. Una vez en las provincias, se enviaban a los centros de distribución locales, para lo cual cada provincia organizaba su red interna. A su vez, cada jurisdicción contaba con una delegación federal del PAN y en el terreno operaban los agentes PAN, los cuales tenían a su cargo la entrega de las cajas de alimentos por medio de reuniones mensuales con las familias destinatarias. Como puede observarse, existía una amplia y compleja red de distribución.

El PAN cumplió con su objetivo inicial de atender, con un programa extendido en el territorio, los problemas de pobreza extrema que acuciaban al país. Inicialmente, el plan fue pensado para los dos primeros años de gobierno pero el mismo se extendió durante todo el mandato presidencial. Los problemas de instrumentación fueron muy importantes: logística, compras centralizadas, reventa de productos, clientelismo, corrupción, entre otros. Con los años, las políticas contra la pobreza fueron transformándose en programas mejor diseñados en cuanto a la identificación de los beneficiarios y los mecanismos de implementación.

¿Qué se aprendió con los años?

El dilema entre el asistencialismo (la ayuda inmediata de los que más lo requieren) y la promoción social (mejorar el capital humano) encontró una síntesis en las Transferencias Condicionadas de Ingresos (TCI). Los programas de TCI se sustentan en la premisa de que la transmisión intergeneracional de la pobreza se debe principalmente a la imposibilidad por parte de las familias pobres de invertir en el capital humano de sus hijos. Las transferencias monetarias no sólo buscan proteger económicamente a los hogares más vulnerables procurando reducir los niveles de pobreza y desigualdad, además se complementan con la exigencia de cumplir ciertas condicionalidades. El cumplimiento de las mismas por parte de los beneficiarios, tiene como objetivo ge-



nerar los incentivos necesarios para la acumulación de capital humano (educación, salud y nutrición). Estas políticas constituyen una manera de superar los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza, base central de la promoción social.

De este modo, las TCI combinan la persecución de objetivos de protección social de corto y largo plazo. En particular, satisfacen fundamentalmente objetivos de aliviar las privaciones básicas en el corto plazo y, como objetivo de promoción a largo plazo, apuntan a mejorar el capital humano y los ingresos potenciales. La Asignación Universal por Hijo (AUH) constituye un buen ejemplo de TCI en la cual se transfiere dinero bajo determinadas condicionalidades.

Transferencias en dinero o en especie.

A la hora de idear un programa para combatir la pobreza un aspecto central en el diseño es si se deben realizar transferencias en dinero o en especie. Últimamente los programas sociales masivos, por ejemplo la AUH, se han inclinado por transferir dinero a través del sistema bancario, basándose en los aspectos positivos de este mecanismo.

Una de las principales ventajas de las transferencias en dinero radica en su mayor eficiencia en el consumo. Los individuos u hogares son los que conocen sus necesidades y preferencias mejor que lo que lo hace el estado. Adicionalmente, la fungibilidad del dinero permite una adecuada asignación de las transferencias a necesidades heterogéneas y cambiantes.

Otra ventaja de las transferencias monetarias proviene del menor grado de burocracia y gastos administrativos que conlleva su implementación. Inclusive, dado que los controles y auditorías presentan una mayor simplicidad en estos programas, los problemas de filtraciones y corrupción son de menor gravedad (en términos relativos).

Por último, transferir dinero facilita la utilización de medios electrónicos de pago (tarjetas) que permiten reducir tanto los costos operativos como las posibilidades de manejo discrecional de los fondos del programa<sup>(2)</sup>.

La historia se repite.

Del PAN a la AUH hubo avances muy importantes tanto en lo que respecta a la identificación de los beneficiarios de los planes sociales como en el diseño de los

2. Al respecto [Cunha, De Giorgi y Jayachandran \(2018\)](#) señalan: "Las transferencias en especie limitan las opciones de los hogares, lo que tiene costos pero también puede promover un objetivo paternalista. Distribuir bienes en especie también podría ser más costoso que entregar efectivo, como fue el caso de México. Otra consideración clave es qué tan eficientemente el gobierno puede producir o adquirir suministros" (traducción propia).

programas. La transición fue de un programa que demandaba altos costos de administración y logística, riesgos de corrupción y clientelismo, a otros con diseños dotados de mayor transparencia, basados en transferencias en dinero en lugar de especie.

Sin embargo, producto de la Pandemia del Covid-19 y la política de aislamiento social preventivo, el Gobierno se encontró urgido en resolver los problemas de alimentación de los barrios más carenciados, fundamentalmente el conurbano bonaerense. En función de ello, encaró una fuerte política de compras de alimentos y diseñó una logística para atender la urgencia en cuestión (adquirió 1,7 millones de botellas de aceite, medio millón de paquetes de fideos, más de un millón de kilos de azúcar, entre otros). Los primeros resultados no fueron del todo satisfactorios, se pagaron en algunos productos precios superiores a los de mercado. Dada la baja reputación, al estado le resulta difícil comprar a precios iguales o mejores que al que comprarían las familias. A su vez, reaparecen todos los riesgos de intermediación de la ayuda por “punteros políticos”, costos de logística para proveer la ayuda a lo largo del país, posibles actos de corrupción, entre otros problemas citados anteriormente.

Luego de más de 35 años de democracia, que comenzó con un programa contra la pobreza basado en la distribución de cajas de alimentos a lo largo del país, con todas las dificultades que ello implicaba, se debería aprender de los errores cometidos para no repetir las mismas políticas y evitar que el futuro sea idéntico al pasado.

---

*Nota publicada originalmente en Foco Económico  
el día 22 de abril del 2020.*



# LOS RESIDUOS CONTAMINAN Y SU TRATAMIENTO NO ES GRATIS

*13 de julio de 2020.*

En coautoría con:

Norberto Mangiacone (CEFIP-FCE-UNLP).

La presente nota tiene por objetivo dar un marco de referencia para el análisis de la problemática relacionado con la disposición de residuos sólidos urbanos en el área metropolitana de Buenos Aires. Con tal motivo, la caracterización del fenómeno citado con base en evidencia empírica y literatura especializada en la materia, constituyen un punto de partida para el proceso decisorio.

El contexto internacional: Hacia dónde va el mundo.

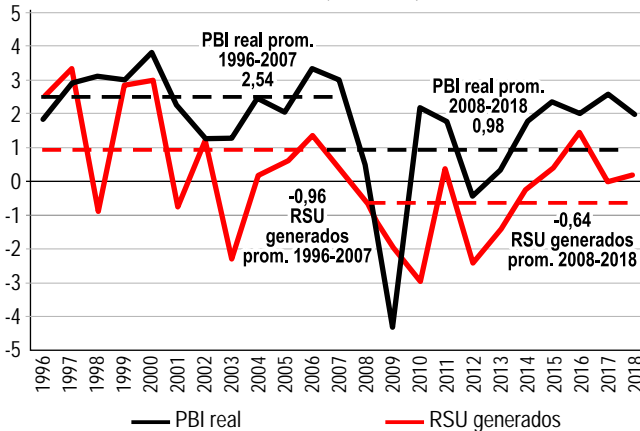
La experiencia de los países más avanzados en el tratamiento de los residuos puede servir de aprendizaje para los aquellos en vías de desarrollo. Sin embargo, hay que ser cuidadosos en no copiar recomendaciones de países que enfrentan fuertes limitaciones territoriales (restringe las opciones de enterramiento de residuos) y que cuentan con otra capacidad en términos de recursos económicos y disponibilidad tecnológica.

La cantidad de residuos de los países que componen la Unión Europea muestra una evolución estrechamente vinculada a las variaciones del PBI, en un contexto de un significativo esfuerzo para reducir la cantidad de residuos (1,4 Kg por persona por día). Las series arrojan un coeficiente de correlación de 0.54 (Figura 1).

Por su parte, la composición del tratamiento final de los residuos ha cambiado significativamente con el trascurso del tiempo (Figura 2). La disposición en rellenos sanitarios ha disminuido fuertemente entre los años 1995 y 2018 como resultante de cambios en la normativa de la UE en materia de gestión de RSU. De representar más del 60% se redujo a casi el 20%. Se observa un sensible crecimiento de la cantidad de residuos tratados por compostaje (de representar 6% en 1995 a 17% en 2018) y

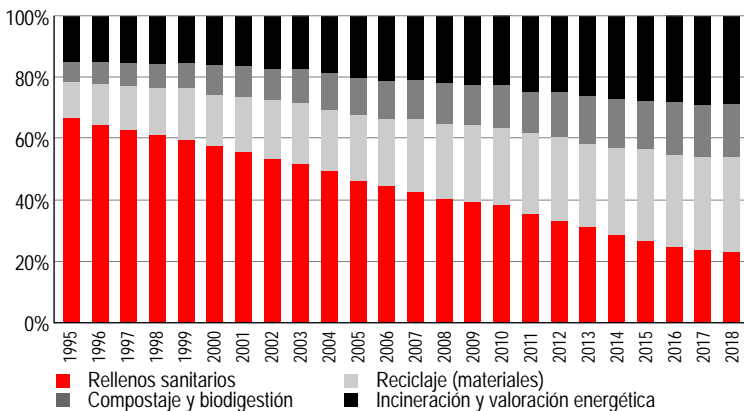
reciclado (de representar 12% en 1995 a 30% en 2018). También la incineración y termovalorización energética crece de manera significativa reportando en 1995 una participación del 15% mientras que en 2018 la misma se ubica en torno al 28%.

Figura 1. Crecimiento económico y generación de RSU en la UE. 1995-2018 (var. i.a. %).



Fuente: elaboración propia con base en datos de eurostat.

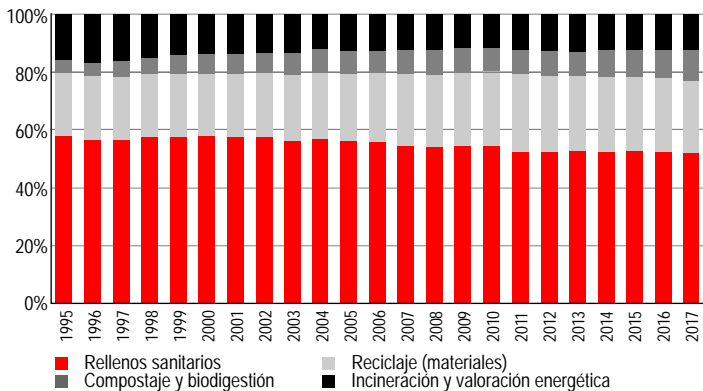
Figura 2. Composición de RSU tratado en la UE. 1995-2018. (en %).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de eurostat.

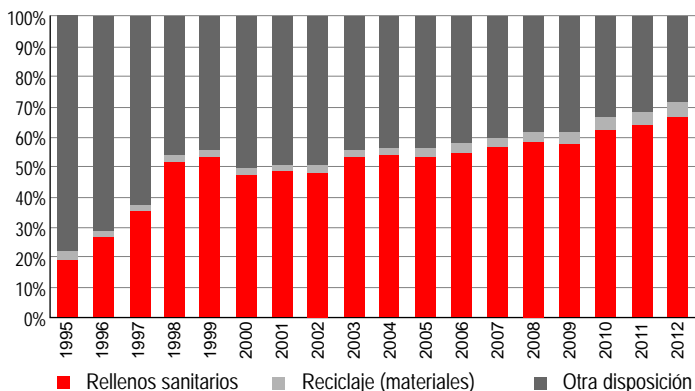
En el caso de los EEUU la situación es diferente (Figura 3). Los rellenos sanitarios siguen ocupando un lugar central en el tratamiento final de residuos, la incineración y termovalorización mantiene niveles estables cercanos al 12% y el reciclado ha aumentado en el período 1995-2017.

Figura 3. Evolución de la Composición del tratamiento de residuos municipales en EEUU. 1995-2017. (en %).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OECD y EPA.

Figura 4. Evolución de la Composición del tratamiento de residuos municipales en México. 1995-2012. (en %).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OECD.

México es el caso de un país de ingresos medios y amplia disponibilidad de territorio donde se observa la utilización creciente de rellenos sanitarios (Figura 4). La dispo-

nibilidad de datos solo permite observar la evolución en la estructura de tratamiento de residuos hasta el año 2012. Es importante resaltar que se encuentra en proceso de construcción una planta con tecnologías de termovalorización energética con un plazo de finalización estimada en el corriente año que podría modificar parcialmente esta matriz (se procesarían 4.500 tn de residuos diarios que generarían electricidad para la red de subte). Cabe destacar que el proyecto mencionado se encuentra emplazado en la Ciudad de México la cual enfrenta serias restricciones de terrenos disponibles para continuar con la opción de relleno sanitario. En este caso particular, la publicación de datos actualizados será una herramienta necesaria para la caracterización de la estructura de tratamiento frente a la adopción de nuevas tecnologías.

¿Qué explica políticas diferenciales en el tratamiento y disposición final de residuos?

Existen cuatro variables clave que pueden explicar las distintas formas de tratamiento de los residuos: el nivel del PBI per cápita, el territorio habitable y las características geográficas, la densidad poblacional y la capacidad regulatoria y ambiental.

En general los países de la Unión Europea presentan un alto PBI per cápita, son densamente poblados, enfrentan una considerable reducción del espacio disponible para llevar adelante rellenos sanitarios (ya se ha alcanzado ciertos límites territoriales), pero cuentan con una gran capacidad regulatoria. En este contexto la incineración y termovalorización energética es una alternativa viable junto a políticas de reciclaje y compostaje.

La situación es diferente en EEUU y México, que disponen de grandes territorios para utilizar rellenos sanitarios, aunque en algunas regiones particulares está alternativa ya no está disponible (por ej. Nueva York y Ciudad de México).

Los costos de estas opciones difieren sustancialmente. De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial (2012) los costos de gestión de los residuos sólidos según el método de disposición final presentan valores muy disímiles. La incineración y termovalorización es casi cuatro veces más costosa que los rellenos sanitarios (Figura 5).

Los aspectos señalados indican que la termovalorización energética es solo utilizable en los países en desarrollo en casos acotados, en los cuales la alternativa de rellenos sanitarios no está disponible y donde se han extremado las políticas de reducción, reciclaje y compostaje de residuos.

Figura 5. Costos estimados de la gestión de residuos sólidos.

Costos estimados según metodo de disposición.				
	Naciones de ingresos bajos	Naciones de ingresos medios-bajos	Naciones de ingresos medios-altos	Naciones de ingresos altos
Ingreso (PIB per cápita)	<\$876	\$876-3455	\$3466-10725	>\$10725
Generación de residuos (toneladas per cápita anuales)	0.22	0.29	0.42	0.78
Eficacia en la recolección (porcentaje recolectado)	43%	68%	85%	98%

Costos de recolección y disposición de residuos (U\$S por tonelada).				
Recolección	20-50	30-75	40-90	85-250
Relleno sanitario	10-30	15-40	25-65	40-100
Disposición a cielo abierto	2-8	3-10	NA	NA
Compostaje	5-30	10-40	20-75	35-90
Incineración	NA	40-100	60-150	70-200
Digestión anaeróbica	NA	20-80	50-100	65-150

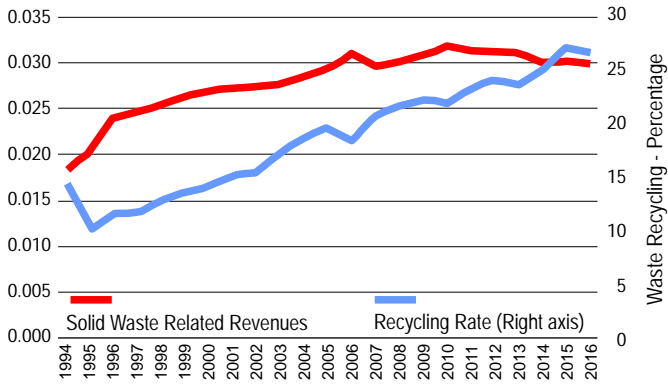
Fuente: Banco Mundial (2012). *“What/awaste. A global review of solid waste management”*.

### Señales de precios e instrumentos fiscales.

Los modelos económicos neoclásicos tradicionales suponen el libre tratamiento y disposición final de los bienes. Ante la falta de políticas públicas destinadas a fijar los precios de los residuos sólidos e internalizar las externalidades, la mayoría de los consumidores se comportan como si este fuera el caso. Generan residuos hasta que el beneficio marginal de un residuo adicional es cero. Por supuesto, la eliminación gratuita es un mito: la recolección y disposición de residuos consume recursos valiosos, como mano de obra, capital, tierra y combustible. Estos costos pueden no reflejarse adecuadamente en los precios o a menudo carecen de transparencia y visibilidad. Las políticas de incentivos para minimizar los costos de la generación de residuos y dar señales claras a los gobiernos locales y a los consumidores son: i) cargo por recolección y tratamiento (waste collection charges), ii) cargo/precio disposición final (tipping fees), iii) impuesto a los rellenos sanitarios (landfill taxes), iv) impuesto a los bienes finales (advanced disposal fees).

Los ingresos provenientes de estos instrumentos están fuertemente correlacionados con la gestión de los residuos, dando señales claras en pos de una menor producción de residuos y mayor reciclaje. En la figura 6 puede verse la correlación positiva entre los ingresos provenientes de los residuos y la tasa de reciclaje.

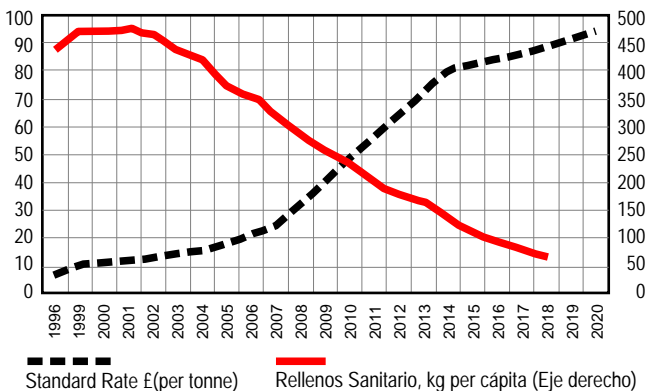
Figura 6. Ingresos provenientes del tratamiento de residuos y tasa de reciclaje.



Fuente: Thornton, M. (2019).

De la misma manera, en el Reino Unido (UK) se observa cómo los impuestos sobre los rellenos sanitarios (landfill tax), dirigidos a internalizar las externalidades que produce la generación de residuos, reducen sensiblemente la cantidad de residuos vertidos en los rellenos (Figura 7).

Figura 7. "Landfill Tax" y disposición final en UK.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de HMRC Landfill Tax Statistics y OECD.



En el mismo sentido, la literatura económica (Fullerton y Kinnaman, 1995 y Garriga, 2011) muestra como las señales de precios, cargos e impuestos modifican la conducta de los agentes económicos. En forma estilizada se presentan los principales resultados:

1. Precio cero para la recolección y disposición de residuos lleva a que se produzcan residuos hasta el punto en que el beneficio marginal de un kilogramo adicional de generar residuos es cero. Es decir, se producen más residuos que lo socialmente óptimo. Existe una elasticidad precio negativa de la generación de residuos.
2. Cada individuo genera residuos considerando solo sus costos y beneficios, sin tener en cuenta los costos para el conjunto de la sociedad (externalidades negativas). La forma de corrección de esta externalidad es a través de impuestos ambientales
3. Precios de transporte de residuos inadecuados (por ejemplo, excesivamente bajos) puede conducir a que los mismos se trasladen para su tratamiento a regiones alejadas (contrariamente a lo que indica la experiencia internacional y la eficiencia económica).
4. Los riesgos de establecer un sistema de precios es que los individuos se deshagan de los residuos en lugares inapropiados o se quemem ilegalmente (dumping o burning).

La situación en AMBA.

El área metropolitana de Buenos Aires tiene organizada la disposición final de residuos a través del CEAMSE. La empresa, propiedad de la provincia de Buenos Aires y CABA, fue creada hace más de 40 años en tiempos de la dictadura militar, en donde el enfoque de gestión se focalizaba en la administración centralizada y la minimización de los costos de transporte.

Este sistema de disposición se encuentra en un período que requiere algún replanteo. En la actualidad, los residuos del AMBA se concentran en Norte III con una disposición anual de más de 5 millones de toneladas de residuos, con fuertes externalidades ambientales (crecen exponencialmente con la cantidad de residuos), altos costos de transporte y con un déficit anual de \$6.500 millones. Los precios de disposición, transporte y centros de transferencia que pagan los municipios al CEAMSE están alejados de los costos reales. En este contexto, los incentivos a reducir la cantidad de residuos y aumentar el reciclado son bajos. No hay señales claras en este sentido.

Tanto la Ciudad de Buenos Aires como los municipios que conforman el GBA enfrentan tarifas sistemáticamente por debajo de los costos de tratamiento, transferencia y disposición final de residuos, lo cual deriva en significativos subsidios al sector

para cubrir el financiamiento de la actividad. Además del problema de incentivos, los subsidios implícitos violan el principio de equidad horizontal entre municipios, ya que los municipios del interior que no reciben el servicio financian indirectamente al AMBA.

Este esquema de incentivos, lejos del objetivo de reducción progresiva del volumen per cápita de RSU generado anualmente, no sólo aumenta los costos ambientales y de transporte, sino que libera a los municipios de la responsabilidad de asumir los costos reales de tratar los residuos.

¿Hacia dónde dirigir los esfuerzos?

A modo de conclusión, resulta relevante plantear un conjunto de puntos sobre los cuales debería focalizarse el accionar de las políticas públicas, a saber:

- Los residuos son una responsabilidad básica municipal.
- La estructura tarifaria del CEAMSE debe reflejar los costos reales de cada servicio. Esto estimularía la separación de los residuos en origen y su reciclado, abaratando los costos de tratamiento de la basura.
- La disposición ilegal de la basura requiere mayor control social, educación ciudadana, entre otras políticas.
- Es necesario comenzar a generar las señales de precios, tarifas e impuestos que conduzcan a un sistema de recolección y tratamiento de los residuos sustentable económica y ambientalmente.

Se requiere un cambio cultural donde los gobiernos locales y la ciudadanía reconozcan el problema: Los residuos contaminan y su tratamiento cuesta mucho dinero.

#### Referencias.

- Banco Mundial (2012). "What a waste. A global review of solid waste management". Urban development series; knowledge papers N° 15. World Bank, Washington, DC.*
- Fullerton, D. y Kinnaman, T.C. (1995). "Garbage, recycling, and illicit burning or dumping". Journal of Environmental Economics and Management 29(1): 78-91.*
- Garriga, M. (2011). "Incentivos Económicos para un Manejo Eficiente de la Generación y Disposición de Residuos". Serie Trabajos Docentes, FCE-UNLP.*
- Thornton, M. (2019). "Disposal is not free: Fiscal Instruments to Internalize the Environmental Costs of Solid Waste", FMI, WP 283.*

# LA POLÍTICA TARIFARIA Y EL DETERIORO AMBIENTAL

*27 de septiembre de 2021.*

En coautoría con:  
Thomás García (FCE-UNLP).

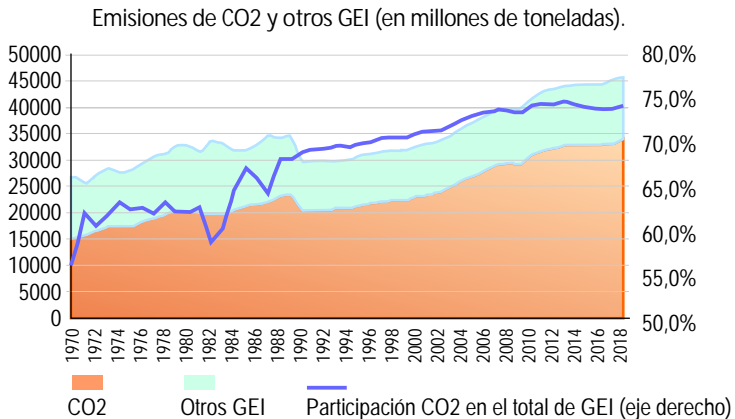
El último boletín de precios y tarifas públicas (julio 2021) publicado por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Universidad Nacional de La Plata (CEFIP) da cuenta de una caída significativa del precio promedio de las tarifas de bienes y servicios públicos en las últimas dos décadas en Argentina. 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.

## 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

1. Cont W., Navajas F., Pizzi F., Porto A. (2021), Puig J., Salinardi L. (2015), Castro L., Gadano N., Szenkman P., Lolitto 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.

igual proporción. Son las emisiones de CO2 las principales responsables. Según Greenpeace, dos terceras partes de las emisiones totales de GEI son debidas al CO2 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 CO2 producto de la quema de combustibles y procesos industriales tuvieron una participación del 74,2% en el total de emisiones de GEI.



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

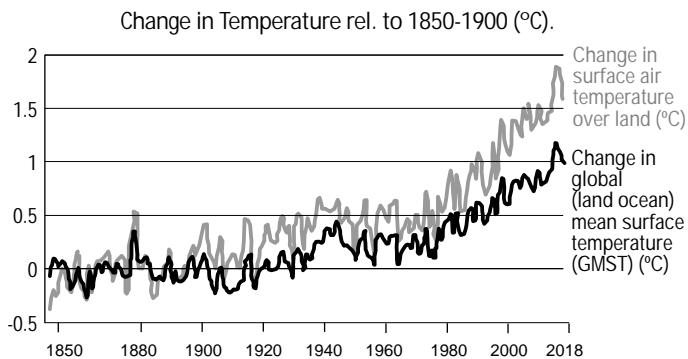
La evolución de emisiones de dióxido de carbono producto de la quema de combustibles fósiles y de los procesos industriales desde 1970 al 2018 muestra una tendencia alcista, acentuándose a partir del año 1990. En este período de tiempo las emisiones aumentaron un 123%. En este sentido Alieto Guadagni 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 CO2 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.

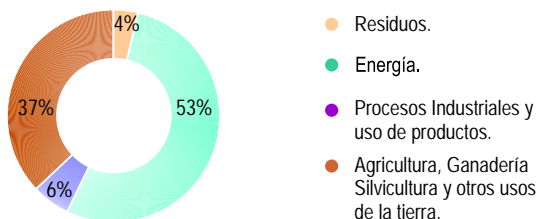
En el siguiente gráfico se presenta la evolución para los años 1850-2018 de los cambios de temperatura del aire en la superficie terrestre (línea clara) y de la temperatura global de la tierra y océanos (línea oscura), según datos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.



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

En Argentina, según el "Tercer Informe Bial 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 siendo, su participación sectorial la siguiente:

Argentina. Emisiones de Gases de Efecto Invernadero por sector - 2016.



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

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

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 deterioro 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.

### 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 transmitan 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.

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

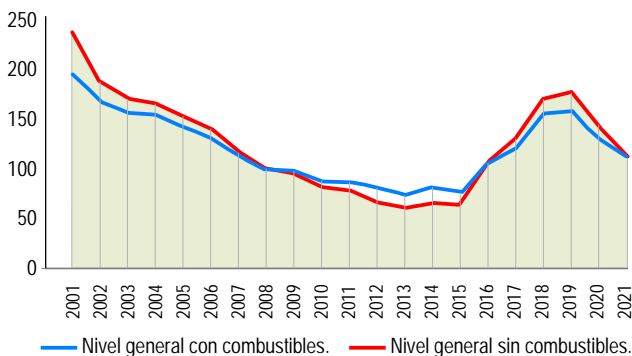
4. En el año 1920, Arthur Pigou propuso corregir esta distorsión a través de impuestos que permitan igualar el costo marginal privado (más el impuesto) con el costo marginal social (que incluye los costos ambientales), lo que llevaría a producir la cantidad socialmente óptima.

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.

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”.

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.

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.

#### 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): “Corrigiendo 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 Bial 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.*



Marcelo Garriga  
Walter Rosales

APUNTES *Sobre*

# POLÍTICAS PÚBLICAS

Para entender lo que sucede



DEPARTAMENTO DE  
ECONOMÍA

**FCE**  
Facultad de  
Ciencias Económicas



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

ISBN 978-950-34-2232-8



9 789503 422328