

Nuevas instituciones fiscales para la Argentina

Fundación Gobierno y Sociedad

13 de Junio de 2000

Indice

NUEVAS INSTITUCIONES FISCALES PARA LA ARGENTINA.....
INDICE.....
RESUMEN EJECUTIVO	1
I. ¿CÓMO REDUCIR LA VARIABILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN ARGENTINA?.....	1
I.2 REGLAS MACROFISCALES	2
<i>Los Hechos Estilizados.</i>	3
<i>Propuesta de reglas macrofiscales.</i>	3
<i>Comparación con la “Ley de Convertibilidad Fiscal” 25.152.</i>	8
I.3. FEDERALISMO FISCAL	9
A. <i>Diagnóstico</i>	9
B. <i>Propuesta.</i>	11
<i>Estructura Institucional Fiscal Federal.</i>	15
I.4 REFORMA TRIBUTARIA FEDERAL	18
A. <i>Diagnóstico</i>	18
B. <i>Propuestas.</i>	19
I.5. REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	21
A. <i>Diagnóstico</i>	21
B. <i>Propuestas</i>	22
CAPÍTULO II. LA POLÍTICA FISCAL: OBJETIVOS, INSTRUMENTOS E INSTITUCIONES. UNA PROPUESTA CONCRETA DE REGLAS MACROFISCALES.....	25
II.I. INTRODUCCIÓN.....	26
II.I.1. <i>Cuestiones Generales</i>	26
II.I.2. <i>El rol de la política fiscal</i>	30
II.I.3. <i>La necesidad de contar con macroinstituciones fiscales en la Argentina.</i>	33
II.II. LOS HECHOS ESTILIZADOS.....	35
II.II.1. <i>Déficit Fiscal y ciclo económico.</i>	35
II.II.2. <i>Prociclicidad del gasto público</i>	37
II.II.3. <i>Déficit y prima de riesgo país</i>	38
II.II.4. <i>Déficit vs. Deuda.</i>	40
II.III. CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA	41
II.III.1. <i>El problema de los recursos comunes.</i>	41
II.III.2. <i>Otros problemas de externalidades.</i>	41
II.III.3. <i>El problema del ciclo electoral</i>	42
II.III.4. <i>Otras fuentes de comportamiento estratégico de los políticos.</i>	42
II.III.5. <i>Problemas de inconsistencia intertemporal</i>	43
II.III.6. <i>La falta de representación de las generaciones futuras</i>	43
II.IV. OPCIONES PARA ATACAR LOS PROBLEMAS Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL	44
II.IV.1. <i>Reglas macro-fiscales</i>	44
II.IV.2. <i>Reglas de procedimiento o “governance”.</i>	47
II.IV.3. <i>Reglas de transparencia.</i>	49
II.V. ALGUNOS TRADE OFFS RELEVANTES	54
II.V.1. <i>Reglas numéricas versus Reglas de procedimiento:</i>	55
II.V.2. <i>Reglas numéricas versus Reglas de transparencia.</i>	55
II.V.3. <i>Regla de déficit versus Regla de deuda.</i>	56
II.V.4. <i>Regla de stock de deuda versus otras reglas numéricas</i>	56
II.V.5. <i>Necesidad de complementar la regla de deuda con el fondo anticíclico</i>	57
II.VI. PROPUESTAS DE REGLAS MACROFISCALES	58

II.VI.1. Reglas Numéricas	60
II.VI.2. Reglas de Procedimiento.....	77
II.VI.3. Cuestiones relacionadas con las reglas de transparencia	84
ANEXO I: SIMULACIONES SOBRE REGLAS FISCALES	89
ANEXO II: DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS PRESUPUESTARIOS	92
ANEXO III. FEDERAL CREDIT ACT REFORM OF 1990.....	96
BIBLIOGRAFÍA	100
III. NUEVA INSTITUCIONALIDAD FISCAL FEDERAL. PROPUESTAS DE REFORMA INSTITUCIONAL AL FEDERALISMO FISCAL.....	103
III.1. INTRODUCCIÓN	104
III.2. REEXAMINANDO EL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO	106
III.2.1. Deficiencias del esquema fiscal federal actual.....	106
III.2.2. Diagnóstico político-institucional.....	107
III.2.3. Hacia una reforma sostenible y eficiente	111
III.3. NUEVA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL FISCAL FEDERAL (<i>GOVERNANCE</i>).....	113
III.3.1. Descentralización.....	113
III.3.2. Federalización.....	114
III.3.3. Instrumentación de la nueva institucionalidad Fiscal Federal. El Organismo Fiscal Federal..	117
III.4. MECANISMOS REGULATORIOS ESPECÍFICOS	122
III.4.1. Aspectos Macroeconómicos.....	123
III.4.2. Aspectos tributarios.....	127
III.4.3. Sistema de Transferencias.....	129
III.5. GOBIERNO DE LOS CAMBIOS.....	132
BIBLIOGRAFÍA	134
IV. EL NUEVO SISTEMA TRIBUTARIO FEDERAL.....	137
IV.I. LA NUEVA ESTRUCTURA TRIBUTARIA FEDERAL.....	138
IV.II. LOS FUNDAMENTOS TÉCNICOS DE LA PROPUESTA.....	139
IV.III. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA	147
IV.IV. SALVAGUARDIAS PARA LOS CONTRIBUYENTES Y EL CUMPLIMIENTO DEL NUEVO ACUERDO FEDERAL EN MATERIA TRIBUTARIA	149
IV.V. LA MASA COPARTICIPABLE.....	149
IV.VI. LA AFECTACIÓN DE RECURSOS	150
V. LA PROPUESTA PARA LA NUEVA DISTRIBUCION DE FONDOS COPARTICIPADOS.....	151
V.I. SÍNTESIS DE LAS OPCIONES METODOLÓGICAS	153
V.II. DISCUSIÓN SOBRE LAS ALTERNATIVAS METODOLÓGICAS PARA LA ESTIMACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO DE LOS SERVICIOS GUBERNAMENTALES, LAS CAPACIDADES TRIBUTARIAS Y LAS TRANSFERENCIAS DE NIVELACIÓN.....	155
V.II.1. La secuencia distribución primaria – secundaria	155
V.II.2. Coparticipación y sistemas de reparto.....	157
V.II.3. Los métodos de determinación de las transferencias	159
V.II.4. El enfoque normativo o el método de la combinación de indicadores.....	161
V.II.5. El enfoque positivo o el método de las “necesidades fiscales”	162
V.II.6. Las variantes del enfoque de necesidades fiscales	164
V.II.7. El criterio de “base amplia” o el de “base restringida”.....	164
V.II.8. El alcance territorial o jurisdiccional de las transferencias de nivelación.....	165
V.II.9. La asignación federal del rol igualador.....	166
V.II.10. Alternativas para la medición de la capacidad tributaria.....	166
V.II.11. Las alternativas para medir las necesidades de gasto.....	168
V.II.12. El enfoque de las necesidades fiscales y la función de producción de los servicios gubernamentales: la aproximación paramétrica	169
V.II.13. Tipología de las variantes metodológicas para estimar las necesidades de gasto de los servicios gubernamentales.....	171
V.II.14. Las necesidades de gasto del gobierno federal	172

V.II.15. Fórmulas e indicadores estáticos o dinámicos.....	172
V.II.16. Sistemas únicos o sistemas múltiples de coparticipación.....	173
V.II.17. Recomendaciones de política: la propuesta de distribución primaria y secundaria mediante un modelo de coparticipación de una sola etapa.....	174
V.III. FORMALIZACIÓN RESUMIDA DE LA PROPUESTA.....	176
V.III.1. Masa coparticipable y coparticipación de cada jurisdicción.....	176
V.III.2. Determinación del gasto público per capita estándar.....	178
V.III.3. Determinación de la capacidad tributaria per capita estándar.....	180
V.III.4. La coparticipación del uso del crédito.....	181
V.III.5. Las transferencias condicionadas.....	182
V.IV. LINEAMIENTOS DE LA NUEVA LEGISLACIÓN QUE ESTABLEZCA EL REPARTO DEL “FONDO COMÚN” (“MASA COPARTICIPABLE”).....	183
V.IV.1. Los servicios gubernamentales.....	184
V.IV.2. La Infraestructura económica y social.....	186
V.IV.3. El sistema de seguridad social.....	187
V.IV.4. La deuda pública consolidada.....	187
V.IV.5. Las necesidades de financiamiento consolidadas.....	187
V.IV.6. La cláusula de salvaguardia respecto de los recursos mínimos a asignar a los gobiernos.....	188
V.IV.7. Las relaciones provincias - municipios.....	189
V.V. CONCLUSIONES.....	189
ANEXO. EL “RACIONALE” DE LAS TRANSFERENCIAS DE NIVELACION.....	192
ANEXO. EL ENFOQUE NORMATIVO DE LAS TRANSFERENCIAS DE NIVELACION.....	197
ANEXO. UN ANÁLISIS COMPARADO DE LOS MODELOS DE TRANSFERENCIAS DE IGUALACIÓN DE AUSTRALIA, CANADÁ Y ALEMANIA.....	200
BIBLIOGRAFÍA.....	206

CAPITULO VI. ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y REFORMA INSTITUCIONAL EN LA ARGENTINA: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTA DE REFORMA DE LA AFIP-DGI.....212

VI.I. EL ESTADO DE LA DISCUSIÓN TRIBUTARIA EN ARGENTINA.....	213
VI.I.1. El fenómeno de la evasión fiscal y sus efectos sobre las políticas presupuestarias y sobre la competitividad de la economía.....	215
VI.I.2. Factores que coadyuvan al logro de un buen grado de cumplimiento de las obligaciones fiscales.....	218
VI.II. LA POLÍTICA FISCAL Y LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN LA ARGENTINA: HISTORIA DE UN SESGO EN EL ENFOQUE.....	231
VI.III. LOS ESCENARIOS POSIBLES PARA EL PRÓXIMO GOBIERNO.....	232
VI.III.1. Los condicionantes macroeconómicos.....	232
VI.III.2. El contexto reciente de acción de la Administración Tributaria Nacional.....	233
VI.IV. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN LA ARGENTINA: EL ÉNFASIS EN EL IVA Y EL “OLVIDO” DE LOS GRAVÁMENES DIRECTOS.....	236
VI.IV.1. El “no pago” del impuesto a las ganancias en la Argentina: un estudio empírico.....	236
VI.IV.2. La evasión en el Impuesto al Valor Agregado.....	245
VI.IV.3. La necesidad de adoptar un enfoque sistémico para combatir la evasión, la elusión, la mora y el fraude fiscal en la Argentina.....	247
VI.IV.4. La Administración Federal de Ingresos Públicos de fin de siglo: Aspectos generales de organización y dimensionamiento.....	248
VI.V. APORTES PARA FORTALECER LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA NACIONAL: HACIA LA SUPERACIÓN DE UNA DEBILIDAD HISTÓRICA.....	267
VI.V.1. Las propuestas en el plano institucional.....	268
VI.V. 2 Las propuestas en el plano organizacional.....	273
ANEXO A: UN ESTUDIO EMPÍRICO DEL “NO PAGO” EN GANANCIAS.....	283
ANEXO B: EVASIÓN EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO.....	289
ANEXO C: LAS REGIONES DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA NACIONAL.....	294

Resumen Ejecutivo

I. ¿CÓMO REDUCIR LA VARIABILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN ARGENTINA?

El estancamiento en materia de reformas estructurales durante los últimos cinco años, conjuntamente con algunos errores de política económica, principalmente fiscales, que se arrastran desde el inicio de la Convertibilidad, y el inestable escenario financiero internacional de los últimos dos años, impiden que hoy en día la Argentina disponga de un *ticket* seguro hacia el éxito, en el sentido de crecimiento económico sostenido y socialmente equitativo de largo plazo.

La introducción de un régimen monetario coherente, la apertura económica, la desregulación y la privatización de gran parte de los servicios públicos, experimentadas por la Argentina en la década de los noventa, dieron lugar a un drástico cambio en la performance macroeconómica de Argentina.

El contraste con el período previo, puso claramente de manifiesto cómo el crecimiento económico depende crucialmente de las políticas económicas aplicadas y resulta muy difícil imaginar una vuelta al pasado de políticas inconsistentes.

No obstante, los desafíos en materia de política económica que la Argentina tiene por delante no son pocos – tampoco fáciles- y todo el esfuerzo por preservar el régimen pueden caer en el vacío si ellos no son enfrentados a la brevedad. En particular, la Argentina es extremadamente vulnerable (carece de protección inmunológica) ante shocks externos y “rumores” de mercado, paga formidables tasas de interés por su endeudamiento (como resultado del altísimo riesgo país) y tiene problemas de competitividad.

Esta extrema vulnerabilidad, que convierte a la Argentina en uno de los países más afectados por la crisis de Asia/Rusia/Brasil, es el resultado no sólo de algunas deficiencias de su estructura productiva sino también, y básicamente, de la crisis de credibilidad que se desencadena como consecuencia de dichos shocks.

El régimen cambiario y monetario otorga escasos grados de libertad a la política económica (en particular, a la política monetaria) para que el gobierno actúe contra cíclicamente. Esto, a su vez, lleva a que las correcciones resulten abruptas y deterioren el perfil de solvencia de todos los sectores (público, financiero y privado). Frente a estas circunstancias se generan sospechas de que el régimen cambiario y monetario no será mantenido, dado los costos reales que ello implica, lo que sumerge a la economía en un círculo vicioso (en términos de expectativas) que tiende a agravar la caída del nivel de actividad.

Para reducir dicha vulnerabilidad la Argentina debería intentar: a) evitar el contagio diferenciándose del resto de las economías emergentes, por cuanto dicho contagio es una de las características más notorias de los shocks recientes; b) utilizar instrumentos estabilizadores, a los efectos de poder compensar las consecuencias no deseadas de aquellos shocks que, eventualmente, no pudieran ser evitados.

La clave para reducir la probabilidad de contagio se llama credibilidad. Esta se alcanza no sólo reafirmando el compromiso con el mantenimiento de sanas políticas macroeconómicas, sino también otorgándole a éstas una fuerte dosis de previsibilidad.

La teoría económica de los últimos sesenta años ha identificado una serie de instrumentos para compensar el ciclo económico (políticas económicas anticíclicas). Sin embargo, en la Argentina las recomendaciones tradicionales no necesariamente son factibles o se encuentran disponibles. Los instrumentos que usualmente se utilizan son la política cambiaria, la política monetaria y la política fiscal.

Argentina no tiene disponibles los dos primeros instrumentos, y la utilización del único instrumento remanente, la política fiscal, produce resultados ambivalentes. Si aumentamos el déficit fiscal, por un lado, afectamos positivamente el nivel de actividad vía efecto absorción, pero por el otro, lo afectamos negativamente al aumentar el riesgo país.

Sería factible otorgarle a la política fiscal un sesgo contracíclico dentro de un marco razonable de previsibilidad mediante la introducción de reglas que definan el sendero de largo plazo del déficit y de la deuda pública (al nivel del sector público consolidado) y que establezcan criterios inequívocos de comportamiento del gasto (también al nivel consolidado). Dichas reglas, a los efectos de contar con cierto grado de flexibilidad, podrían ser complementadas con la creación de fondos de estabilización tanto al nivel nacional como a nivel provincial.

En un país en el cual las jurisdicciones subnacionales ejecutan más de dos terceras partes del gasto público consolidado excluyendo jubilaciones y pensiones, ninguna reforma institucional fiscal tiene sentido sin una profunda redefinición de todas las reglas de juego del federalismo fiscal que, en nuestro diagnóstico, está en la base de los problemas macroeconómicos y de funcionamiento de todo el sector público argentino. Resulta imprescindible, por tanto, la definición de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos así como la reestructuración del sistema tributario, tanto en lo concerniente a los impuestos que deben formar parte del mismo y la distribución de las potestades recaudatorias entre la Nación y las Provincias, como en cuanto a su gestión y administración. Por último, lograr una mejora en la eficiencia del gasto social también debe ser una de las prioridades en materia fiscal.

I.2 REGLAS MACROFISCALES

Concentrándonos en la creciente atención que merecen las reglas de política fiscal, la mayoría de ellas apuntan a dos objetivos: primero, hacer creíble la reducción en el déficit fiscal dentro de un rango que puede estabilizar la deuda pública como porcentaje del PBI a un nivel prudencial; y segundo, contener esta relación en el mediano y largo plazo. De manera resumida, la tarea consiste en asegurar la disciplina fiscal que contribuye a la estabilidad de precios y conduce al crecimiento económico sostenido.

En este trabajo se justifica la implementación de reglas fiscales para recuperar credibilidad, y se propone conformar un Fondo de recursos financieros que permita que el sector público se financie durante las recesiones sin tener que endeudarse a altas tasas de interés, o tener que hacer fuertes ajustes en el medio de una recesión. Se sugiere instrumentar programas anticíclicos de gobierno. Todos estos componentes son de vital importancia para reducir la vulnerabilidad de la economía argentina.

Los Hechos Estilizados.

Analizando la historia fiscal argentina reciente, se observa un estrecho vínculo entre los recursos del sector público y el nivel de actividad, que a su vez determina una fuerte dependencia del déficit sobre la fase del ciclo económico en que se encuentra la economía. Dicha relación se plantea en los siguientes términos: una caída en el producto afecta negativamente los ingresos tributarios del gobierno y, consecuentemente, contribuye a profundizar los resultados negativos de las cuentas públicas. Por el lado de los egresos, debe tenerse en cuenta la manifiesta prociclicidad del gasto: no sólo una desaceleración en la tasa de crecimiento real del PBI trae aparejada una obligada reducción en el gasto (producto de la restricción liquidez que la recesión trae aparejada), sino también durante las expansiones el gasto aumenta, acompañando el alza de los recursos tributarios. Dicha característica no es exclusiva de los últimos años, ya que se inicia a partir de comienzos de la década de 1980 para agudizarse en los noventa, y es más fuerte en el caso provincial.

Por su parte, otra variable que influye en el déficit fiscal, conformando una suerte de círculo vicioso, es el nivel del riesgo país. El aumento del déficit redundante, a su vez, en un incremento de la prima de riesgo país, debido a que este hecho empeora las expectativas de los inversores con relación a la solvencia intertemporal de la nación en su conjunto. Consiguientemente, los mayores servicios por el stock de deuda existente, al mismo tiempo que un acceso más oneroso y limitado a nuevos créditos, determinan una nueva suba del déficit, por lo que el proceso vuelve a comenzar nuevamente.

En lo que respecta a la relación entre el déficit fiscal global y la deuda argentina, desde el punto de vista teórico, la variación anual de la deuda debería ser equivalente al déficit consolidado del período en cuestión. Sin embargo, en el caso argentino se observan discrepancias formidables entre ambas cuentas, que parten de los artilugios contables que se han venido realizando para reducir el déficit fiscal a los ojos del público. Entre 1991 y 1998, mientras la deuda creció U\$61.081 millones, el déficit oficialmente anunciado fue de solamente U\$20.022 millones.

Propuesta de reglas macrofiscales.

Dado que inicialmente existen diferentes alternativas con respecto a las reglas fiscales, es útil sintetizar las características básicas que una regla fiscal debería satisfacer: estar *claramente definida* en términos del indicador a restringir, la institucionalidad implicada y las cláusulas de escape (si es que se decide tener alguna); deber ser *transparente* en términos de contabilidad, pronósticos y arreglos institucionales implicados; debe ser *internamente consistente* con otras reglas; debe ser *simple*, para que sea fácilmente comprendida por los no especialistas y logre fuerte soporte político; debe ser *relativamente flexible* para tener alguna chance de ajustarse a los shocks externos y debe ser *implementable*. Estas características muchas veces están sujetas a *trade-offs*, por lo que algunas de las mismas prevalecen sobre otras a la hora de definir una regla en el terreno práctico.

Presentamos a continuación un conjunto de reglas numéricas y de procedimientos y transparencia. Mientras las primeras apuntan a dotar a la política fiscal de un marco razonable de previsibilidad, las otras apuntan, básicamente, a hacer las reglas numéricas más efectivas (asegurar su cumplimiento).

Una serie de cuestiones previas merecen ser explicitadas:

- ✓ las reglas numéricas son sólo una parte, si bien sustancial, de toda nuestra propuesta de reforma fiscal;
- ✓ dicha propuesta de reforma fiscal, que además de las reglas macrofiscales incluye un nuevo orden fiscal federal y un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos con una clara separación de las potestades tributarias, debería ser instrumentada mediante una Ley Convenio; no sólo porque este tipo de norma reviste de un rango jurídico superior, sino también porque su aprobación requerirá la búsqueda de un amplio consenso entre todos los actores involucrados;
- ✓ la “Ley de Convertibilidad Fiscal” 25.152, si bien significó un formidable progreso en materia del debate en torno al rol y a los instrumentos de política fiscal, puede ser perfeccionada en varios aspectos. No sólo en cuanto a la definición de la regla misma sino también en materia de mecanismos que aseguren su cumplimiento, tornándola más creíble;
- ✓ en este sentido, las reglas que aquí se proponen tienen como destinatario al sector público consolidado (Nación y Provincias), respetando el carácter federal con el que se encaró toda nuestra propuesta de reforma fiscal. Esta es una diferencia fundamental respecto de la mencionada Ley de Convertibilidad Fiscal que sólo se ocupa de las finanzas del Sector Público Nacional;
- ✓ estamos pensando en un marco en el cual se habrá de realizar la política fiscal en el mediano/largo plazo y no en un plan de ajuste fiscal de corto plazo camuflado bajo el aspecto de reglas. En este sentido creemos que lo más aconsejable resultaría fijarle un sendero más largo a la política fiscal, que abarque cuanto menos los próximos tres períodos presidenciales constitucionales;
- ✓ por último, como siempre sucede con las reglas de política económica, su mera formulación y aprobación parlamentaria no asegura su cumplimiento. Se requiere instituciones efectivas y el esfuerzo de aquellos que deben ceñir su comportamiento a la regla para que ella sea verdaderamente efectiva. Ahora bien, la recompensa no es poca cosa. Basta con pensar en la reputación y credibilidad de la que hoy goza el BCRA para percibir rápidamente los beneficios de realizar tal esfuerzo.

A los efectos de cumplir con algunos de los requisitos que anteriormente planteamos, las reglas sugeridas no sólo establecen límites al accionar de las autoridades en términos de ciertos indicadores fiscales (deuda y gasto como proporción del PBI tendencial, tanto a nivel consolidado como provincial), sino que también prevén la creación de fondos de estabilización de las finanzas públicas nacionales y provinciales.

1. Límites al endeudamiento.

- ✓ Las reglas que imponen restricciones sobre el déficit fiscal no son recomendables por las dificultades en su medición
- ✓ El objetivo es acotar las posibilidades de que la deuda como proporción del PBI tendencial crezca desmedidamente.

- ✓ Lo que se busca es que caiga la razón de la deuda pública consolidada respecto al PBI tendencial durante 3 mandatos presidenciales, y luego que el cociente entre ambas variables Deuda/PBI tendencial permanezca constante en un nivel razonable.
- ✓ Propuesta: imponer restricciones al incremento anual de la deuda pública consolidada

Deuda del sector público nacional:

El *stock* de deuda máximo permitido por la regla en cada período t , D_t^* , se define como la suma de:

- (1) el *stock* de deuda del período anterior, incrementado en una tasa d_t estipulada por la regla para ese período y
- (2) una fracción (m) de la diferencia, si esta existiera, entre:
 - (a) el nivel de deuda permitido en $t-1$ si en todos los períodos anteriores se hubiera utilizado el máximo de deuda permitido por (1) y
 - (b) el *stock* de deuda efectivamente realizado en ese período.

$$\text{Formalmente, } D_t^* = (1 + d_t) \cdot D_{t-1} + m \cdot \left[\prod_{t=1}^{t-1} (1 + d_t) \cdot D_0 - D_{t-1} \right]$$

Deuda del sector público provincial:

La regla propuesta para las provincias es similar a la propuesta para el Sector Público Nacional. Sin embargo, dado que las condiciones de endeudamiento iniciales presentan una gran disparidad entre provincias, esta regla se complementa, durante una fase de transición, con un límite adicional que se establece sobre el cociente entre la evolución de la deuda y los recursos tributarios totales de cada provincia (de origen nacional y provincial), X_t .¹

Específicamente, la restricción complementaria establece que en la medida en que para la provincia n , en el período $t-1$ el ratio de deuda sobre recursos sea superior a un límite predeterminado, X^* (por ejemplo 60 %), éste deberá disminuir, en el siguiente período, en una fracción s_t^n de la diferencia. Formalmente, si para la provincia n , $X_{t-1}^n > X^*$, entonces $X_t^n < X^* + s_t^n (X_{t-1}^n - X^*)$.

La fijación de la secuencia de estos coeficientes (potencialmente diferentes entre períodos y entre provincias) será una potestad del Órgano Fiscal Federal. Este organismo tendrá también a su cargo la administración de un mecanismo de alarma temprana, complementario a esta regla, que tiene como fin amortiguar el eventual arribo a los límites duros establecidos por la regla. Las operaciones de salvataje son también una facultad del Órgano Fiscal Federal y de soberanía provincial, a los

¹ En la definición de X_t , los recursos tributarios totales no deben considerarse como los realizados en el período t , sino que en cambio están dados por un promedio móvil de cuatro períodos.

efectos de que el financiamiento extraordinario sea un mecanismo de negociación entre provincias. El endeudamiento provincial con el gobierno nacional quedaría prohibido.

Tanto para el Sector público nacional como para el provincial, deberá prestarse especial atención a los pasivos contingentes (“esqueletos”: gastos devengados que no han sido realizados y que deberán ser reconocidos), porque a partir del mismo momento de vigencia de las reglas aquí propuestas, todo nuevo reconocimiento de gasto (incluso los que tengan origen en sede judicial) deberá ser compensado por una reducción equivalente en alguna otra partida (dados los límites que impone la regla del gasto).

2. Límites al Gasto Público

La regla que fija un límite al endeudamiento del sector público consolidado es complementada por otra regla idéntica - aunque admitiendo una tasa de crecimiento, h_t , distinta a la tasa base de crecimiento del tope para la deuda, d_t - que fija la trayectoria del gasto público consolidado (sin incluir los pagos de intereses de la deuda pública). De esta forma, el nivel de gasto consolidado permitido por la regla en cada período t , G_t^* , se define como la suma de:

- (1) el nivel de gasto consolidado del período anterior, incrementado en una tasa h_t estipulada por la regla para ese período y
- (2) una fracción (r) de la diferencia, si esta existiera, entre:
 - (a) el nivel de gasto consolidado permitido en $t-1$ si en todos los períodos anteriores se hubiera utilizado el máximo de gasto permitido por (1) y
 - (b) el nivel de gasto consolidado efectivamente realizado en ese período.

El Parlamento determinará si los senderos de los coeficientes δ y η (las tasas de crecimiento de la deuda y el gasto) son idénticos o no (tal como nosotros lo establecemos en los ejercicios numéricos que sirven de base al trabajo). La idea es vincular la trayectoria del gasto público a la trayectoria del producto potencial, aunque no necesariamente en una base de uno a uno.

Si bien la propuesta impone fuertes restricciones, la regla es flexible al permitir una actitud anticíclica por parte del gasto, ya que quienes lo implementen pueden “acumular incrementos permitidos” (aunque sólo una fracción r de la diferencia entre el máximo gasto permitido en $t-1$ y el nivel observado en dicho período pueda ser utilizada en el período t).

La regla es válida para la administración nacional y provinciales. G_t comprende todas las erogaciones corrientes y de capital, excluyendo los intereses. Es decir, todo concepto que demande financiamiento, incluso aquéllos que provengan de reconocimientos de deuda de ejercicios anteriores una vez que se hayan incluido en el gasto. La regla estipula que el gasto público consolidado debe observar la restricción, lo que impide un incremento del gasto por cuestiones relacionadas sólo con su descentralización.

Tal como hemos visto, las reglas sugeridas permitirían dotar a la economía argentina de una política fiscal altamente previsible, sin el poco deseable carácter procíclico del gasto e incluso con un margen más que razonable para acumular ahorros, lo que permite incrementar las chances de contar con los medios necesarios para poder actuar de manera anticíclica. Dadas las limitaciones impuestas al financiamiento a través de las reglas de deuda pública, proponemos se instrumente un mecanismo alternativo de financiamiento: un *Fondo Federal de Estabilización Anticíclico* a ser utilizado durante períodos recesivos. Nótese que este Fondo de Estabilización sólo estará disponible en caso de que se gatille una recesión, que afecte a todos los niveles de gobierno por igual. Sin embargo, resulta posible que se produzcan acontecimientos que afecten a una provincia o región en particular. Con el fin de cubrir esta posibilidad y en un intento de crear un marco fiscal en el cual las reglas que limitan el accionar de las autoridades fiscales puedan ser cumplidas, proponemos la creación de un *Fondo de Financiamiento Provincial*.

3. Fondos de Estabilización de las Finanzas Públicas

Fondo Federal de Estabilización Anticíclico:

A ser utilizado durante períodos recesivos para financiamiento más barato cuando exista restricción crediticia.

Proporcionaría una señal positiva en términos de sustentabilidad de la política fiscal.

Al no contar con recursos acumulados con anterioridad, y dado que estamos en recesión (por lo cual sería necesario utilizarlo), los recursos deberían ser negociados con un determinado conjunto de organismos internacionales, bajo la forma de un préstamo contingente.

Luego, en el mediano plazo, este fondo podría estar constituido exclusivamente/principalmente con fondos propios acumulados gracias al ahorro, producto del cumplimiento de las reglas macrofiscales.

El organismo encargado de administrarlo sería el “Organismo Fiscal Federal” dada su representatividad mixta (nacional y provincial).

Para garantizar una pronta devolución de los fondos provenientes de un préstamo contingente se establece una regla explícita de ahorro que operaría hasta que haya sido cancelado.

Para el gobierno nacional, si la recaudación total del gobierno nacional fuese en cualquier año superior al promedio de los últimos cuatro períodos, por lo menos una proporción (a determinar en la ley) del mismo debe ser utilizada con este fin. Para las administraciones provinciales, el Organismo Fiscal Federal se encargará, una vez que la economía haya salido de la recesión, de detraer de los flujos de coparticipación que les correspondieran a cada una de las provincias el monto de recursos contingentes que éstas hubieran utilizado (más el costo del mismo), a fin de que como máximo en una cantidad T de trimestres (a determinar), dichos fondos hayan sido devueltos.

Luego, dichas detracciones al flujo de coparticipación podrían continuar, aunque no necesariamente en la misma proporción que cuando se deban devolver los recursos del préstamo contingente.

Fondo de Financiamiento Provincial:

El principal objetivo de este fondo es asegurar a las provincias (en realidad que se aseguren entre sí) de sus shocks locales. El fondo estará constituido por el aporte de cada jurisdicción de un porcentaje equivalente de sus recursos totales. Las provincias en el seno del Organismo Fiscal Federal determinarán (ex ante) cómo se utilizan los fondos generados en cada período t. Los fondos que cada provincia ha pedido prestado deberán ser devueltos en el siguiente período (probablemente incluyendo una tasa de interés que determinarán las provincias) y así redistribuidos a las provincias de acuerdo a la participación de cada una en el Fondo.

En síntesis, los límites a las reglas de endeudamiento y gasto se complementan con dos Fondos de Estabilización: uno de carácter federal, que estaría en condiciones de atender “shocks” sistémicos, y un fondo de financiamiento provincial que respondería a “shocks” idiosincrásicos.

Comparación con la “Ley de Convertibilidad Fiscal” 25.152

Creemos que la propuesta de regla numérica hasta aquí formulada presenta, cuanto menos, siete diferencias cruciales respecto de la Ley de Convertibilidad Fiscal, diferencias que claramente definen en nuestra propuesta un marco más coherente y con mayor chance de tornar la regla más creíble (y, por lo tanto, más efectiva) que el definido por aquella.

Las diferencias fundamentales son las siguientes:

- ✓ Las reglas forman parte de una propuesta de reforma fiscal mucho más amplia, donde se redefine todo el marco fiscal federal y se propone una verdadera revolución en materia de potestades fiscales y descentralización;
- ✓ Por lo tanto, las reglas imponen límites al accionar del sector público consolidado (una cuestión claramente descuidada en la Ley 25.152, sobre todo si se tiene en cuenta que las Provincias dan cuenta, aproximadamente, de un 40% del gasto público total sin intereses);
- ✓ Las reglas están definidas para un horizonte de largo plazo, tres mandatos presidenciales, y no se trata sólo de una Ley que intenta plasmar un ajuste fiscal de corto plazo. De todas maneras, el desequilibrio fiscal de los próximos dos/tres años requerirá trabajar durante esos años como si se tratara de una fase de transición;
- ✓ La Ley 25.152 utiliza el déficit fiscal como variable sobre la cual se define la regla, previendo que en el 2003 se alcance el equilibrio fiscal. Si bien la misma Ley intenta cubrir los vacíos metodológicos a los que se expone la regla definiendo el déficit fiscal de forma más amplia (incluyendo además de lo que se denomina usualmente déficit, las consolidaciones de deudas de ejercicios anteriores, las diferencias de cotización de monedas, y la capitalización de intereses). Aún así, las diferencias entre el crecimiento de la deuda del Sector Público Nacional (el verdadero déficit) y el déficit tal como lo define la Ley siguen siendo notables. Sólo utilizando la deuda pública en la definición de la regla puede tenerse bajo control este tipo de comportamientos.
- ✓ Nuestra propuesta incluye una regla que limita el gasto del sector público consolidado. Más precisamente, en el afán de eliminar la prociclicidad del gasto y limitar su crecimiento en relación al producto, la propuesta ata su crecimiento al crecimiento del producto potencial. De forma tal que, en el largo plazo, la razón gasto/producto tienda a mantenerse estable en los

niveles actuales. En el caso de la Ley recientemente sancionada, se establece que el gasto sin intereses del Sector Público Nacional sólo podrá crecer si crece el producto y debe permanecer constante si aquél cae. Un comportamiento como el habilitado por la Ley vigente no hubiera podido evitar que el gasto se expanda a una tasa de nada menos que el 68,6% entre 1991 y 1998 (en lugar del 88,3% efectivamente verificado). Resulta evidente que el sendero más conservador se logra a través de nuestra propuesta, el gasto sin intereses del Sector Público Nacional hubiera crecido sólo (!) un 36,9% en dicho período.

- ✓ Tal como está formulada nuestra propuesta, al combinar la regla que limita el crecimiento de la deuda con la regla del gasto, incluye un mecanismo endógeno de ahorro, a la vez que genera incentivos para actuar conservadoramente, de forma tal de ampliar el margen de actuación anticíclica que la regla brinda. Ambas características determinan que nuestra regla, que a priori parece condicionar fuertemente el accionar de las autoridades fiscales, presente un grado de flexibilidad más que razonable a la política fiscal.
- ✓ Por si dicha flexibilidad resulta insuficiente, se prevé la constitución de fondos de recursos financieros que permitan estabilizar las finanzas públicas, lo cual evitaría una de las consecuencias menos deseadas de las recesiones. Esto es, tener que enfrentar la restricción de liquidez con necesidades de financiamiento crecientes. A diferencia de la Ley de Convertibilidad Fiscal que establece también la constitución de un Fondo Anticíclico, nosotros recomendamos la creación de dos fondos: un Fondo de Estabilización de carácter federal que apunta a enfrentar shocks sistémicos o agregados (que afectan a todos por igual) y que sólo puede ser utilizado en presencia de tales shocks; y un Fondo de Financiamiento Provincial, cuyo objetivo es responder focalizadamente en aquellas provincias que requieran de una asistencia financiera especial como consecuencia de un shock específico a ella. Nuestra propuesta incluye mecanismos muy claros de distribución, de restitución y (en el mediano/largo plazo) de composición de ambos fondos.

I.3. FEDERALISMO FISCAL

A. Diagnóstico

Como respuesta a una estructura institucional inadecuada, el sistema fiscal federal actual adolece de serias deficiencias, entre las que se encuentran:

- ✓ La **ausencia de correspondencia entre las decisiones de gasto y financiamiento** de los distintos niveles de gobierno. Esto genera malos incentivos para la definición de las políticas públicas a nivel provincial y federal.
- ✓ El componente de **redistribución horizontal** del sistema no tiende a explicitar las decisiones redistributivas, ni a hacer transparentes sus consecuencias, como así tampoco a minimizar las distorsiones provocadas por la redistribución.
- ✓ La rigidez del sistema impide: (1) responder adecuadamente a los cambios del entorno y (2) evolucionar hacia esquemas más eficientes y / o que respondan de mejor forma a las preferencias sociales.

- ✓ El actual esquema genera además incentivos perversos para el gobierno nacional en relación a su **estructura de financiamiento**, sesgando la estructura tributaria hacia los recursos no coparticipables, incentivando una cantidad excesiva de deuda pública (y, cuando era posible, emisión monetaria), y alentando reducciones “excesivas” de gasto en los momentos de ajuste.
- ✓ Pese a que algunos **impuestos** provinciales y nacionales tienen **altos efectos distorsivos** en la actividad económica, el sistema de incentivos político-económicos vigente es un obstáculo para la adopción de políticas tributarias más eficientes.
- ✓ En el plano macroeconómico, el actual esquema de distribución de recursos federales alienta (1) comportamientos de **endeudamiento** que atentan contra el bien público que es el crédito, y (2) un **comportamiento procíclico** del gasto público, contrario a las recomendaciones de toda la literatura sobre políticas fiscales óptimas.

Este conjunto de falencias es el resultado de una estructura institucional inadecuada. En primer lugar, esto se debe a que la asignación de autoridad para la toma de decisiones no induce una internalización de los costos y beneficios de las acciones propias por parte de los distintos agentes políticos. Mientras que un conjunto relevante de políticas eminentemente locales se deciden en el gobierno nacional, las decisiones relativas a las políticas estrictamente nacionales requiere superar el veto potencial de subconjuntos de estados provinciales. La magnificación de estos “efectos cruzados” por sobre lo que sería deseable potencia un juego estratégico en el que las consideraciones políticas de corto plazo impactan fuertemente sobre las decisiones de largo plazo. Esta inestabilidad en los *derechos de propiedad políticos* es solo posible gracias a que, por otra parte, la ausencia de un sistema eficaz de frenos y contrapesos en esta “arena” nacional da lugar a una falta de capacidad para desarrollar acuerdos sostenibles.

Esta combinación es costosa, ya que

- Los acuerdos entre jurisdicciones que generan costos en el presente pero beneficios en el mediano o largo plazo pierden atractivo debido a la baja durabilidad esperada de los acuerdos en la *arena* nacional. De la misma forma, esto perjudica la realización de políticas nacionales y provinciales cuyos resultados puedan verse afectados por cambios de políticas a nivel nacional. Este escenario desfavorable a la realización de acuerdos intertemporales eficientes perjudica el desarrollo de instituciones de largo plazo, de políticas flexibles y de inversiones de distinto tipo por parte de los gobiernos subnacionales.²
- El sistema se torna más rígido, ya que los distintos actores políticos tienen el incentivo de protegerse de conductas oportunistas imponiendo restricciones rígidas en los acuerdos, cediendo eficiencia en el ajuste ante cambios en el entorno (flexibilidad ante shocks).³

² Este es el caso, por ejemplo, del desarrollo de administraciones tributarias eficientes a nivel provincial. Otro fenómeno que puede interpretarse bajo este razonamiento es el uso (ineficiente) del empleo público provincial como mecanismo de asignación de subsidios entre parte de la *constituency* local.

³ El ejemplo más reciente de esto es el artículo 3 del Compromiso Federal de diciembre de 1999 que establece una suma fija para las provincias garantida por el gobierno nacional, que en la actualidad se ve obligado a renegociar ante circunstancias desfavorables. Lo mismo puede decirse de la definición del esquema de transferencias redistributivas - implícito en la coparticipación - a través de coeficientes fijos, y de las formas que ha ido tomando el financiamiento de la seguridad social.

- Esto hace a su vez al sistema más vulnerable y menos transparente. En la medida en que los costos de no amoldarse eficientemente a los cambios en el entorno se acumulan en el tiempo, mayor es el costo de oportunidad de respetar los acuerdos, y por lo tanto mayor el atractivo de abandonar las pautas establecidas (a veces bruscamente).⁴ Esto se canaliza a través de una reducción en la duración de los acuerdos, pero también mediante la utilización de otros instrumentos como sustitutos. La acumulación de estos “parches” genera un sistema complejo y poco transparente.
- Lleva a una falta de “lógica de largo plazo” de la redistribución intergubernamental, debido a que la alta politización generada por este marco institucional aleja la redistribución de consideraciones de largo plazo, y la hace, en cambio, función de intercambios políticos de corto plazo.
- Genera incentivos a conductas macroeconómicas irresponsables. Los mismos espacios (*loopholes*) en la estructura de gobierno que hacen posible el oportunismo entre coaliciones de actores, dañan la capacidad del gobierno nacional de generar compromisos creíbles (*commitment*), lo que induce conductas temporalmente inconsistentes por parte de éste (*bail-out*). La anticipación de la laxitud potencial de sus restricciones presupuestarias por parte de los gobiernos subnacionales genera, *ex ante*, incentivos a seguir conductas fiscales imprudentes, dando lugar a políticas ineficientes como parte de un comportamiento estratégico.⁵

B. Propuesta

La propuesta del nuevo orden fiscal y financiero federal, se define en una única “Ley Fiscal Federal”, tendiente a garantizar una efectiva coordinación fiscal y financiera. El nuevo acuerdo que se propicia se basa en cuatro pilares esenciales: la asignación de potestades, y principalmente el nuevo sistema tributario federal, el sistema de transferencias, las reglas macrofiscales del nuevo orden fiscal federal y la nueva institucionalidad del sistema fiscal federal.

La asignación de potestades fiscales

Gasto Público

Desde el ángulo del gasto público, resulta necesario modificar la aproximación tradicional de definir previamente una participación primaria entre la Nación y las Provincias, y, en cambio, identificar previamente el tipo de necesidades que deben ser atendidas a través de las finanzas públicas consolidadas.

⁴ Aquí es nuevamente válido el ejemplo de seguridad social. En distintos episodios a lo largo de la historia, un agudo desbalance entre recursos y gastos en seguridad social llevó a modificaciones abruptas de la distribución de recursos entre Nación y Provincias.

⁵ La historia del federalismo fiscal argentino permite encontrar un número no pequeño de ejemplos de “*bail-outs*” ante conductas fiscales imprudentes de los gobiernos subnacionales. Este no es, sin embargo, un problema del pasado. Si bien la restricción presupuestaria dura del gobierno nacional desde la convertibilidad contribuye a morigerarlo, el problema institucional básico queda de manifiesto con el resurgimiento continuo de estas iniciativas en el seno del gobierno nacional.

De allí que se considera necesario definir al menos cuatro segmentos del gasto público consolidado a financiar: a) Los gastos derivados de la prestación de los servicios gubernamentales, b) Los requeridos por los planes de obras e inversiones destinados a infraestructura económica y social, c) Las transferencias al sistema público de seguridad social y d) Los servicios de la deuda pública consolidada.

Adicionalmente, si bien varios observadores consideran que la asignación de responsabilidades de gasto entre Nación y Provincias presente parece substancialmente adecuada, resta definir de todos modos procesos estables que permitan acomodar con eficacia eventuales modificaciones que puedan desearse en el futuro entre las jurisdicciones nacional y provinciales.

Impuestos

Objetivos. El nuevo sistema tributario federal persigue como objetivos: a) acentuar el principio de correspondencia fiscal, b) tender a una mayor neutralidad de la imposición, c) modificar la incidencia tributaria hacia un sistema más equitativo en materia de distribución del ingreso, d) mejorar la eficacia y eficiencia recaudatoria, e) asegurar la solvencia fiscal de los distintos niveles de gobierno y f) garantizar un federalismo fiscal (y, en particular, tributario) responsable.

Principios I. Un criterio esencial de la autonomía fiscal de los gobiernos es la potestad de fijar las alícuotas de los impuestos, ligado esto a la definición del tamaño y composición de los bienes públicos deseados por la comunidad. Asimismo, ante las alternativas de separar fuentes o establecer concurrencia de fuentes entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, existe la convicción de que los sistemas de separación de fuentes permiten un mejor cumplimiento del principio de correspondencia fiscal, y evitan en gran medida los problemas de coordinación interjurisdiccional vertical (Nación-provincias).

Principios II. Cualquier esquema tributario que se acuerde a nivel federal, debe contemplar los incentivos institucionales para que los fiscos operen eficaz y eficientemente sus sistemas tributarios. Debe no obstante tenerse en cuenta que al proponerse un acentuada descentralización tributaria hacia los gobiernos subnacionales y, por esta vía, reducirse el tamaño de la masa a coparticipar, se habrán minimizado en gran medida los problemas inherentes al reparto del fondo común, al tiempo de generar un incentivo esencial a los gobiernos, cual es el tener que recaudar impuestos propios, si es que desean mantener cierto nivel de gasto.

Adicionalmente, se deben contemplar **salvaguardias** para que la nueva descentralización tributaria no conduzca a un federalismo anárquico e irresponsable, contemplando la necesaria armonización y los resguardos legales de garantía de los derechos de los contribuyentes.

Sustitución de impuestos distorsivos. De las opciones estudiadas para sustituir a Ingresos Brutos y Sellos se ha optado por el Impuesto a las Ventas Minoristas, en lugar del IVA pago diferido. Este es un punto controvertido de la propuesta. Sin embargo, aún si se optase por el IVA pago diferido, los lineamientos generales de la misma seguirían siendo válidos. Las razones son las ventajas en cuanto a: i) permitir una clara delimitación de fuentes entre los gobiernos provinciales y nacional; ii) no requerir un esfuerzo de coordinación importante entre los fiscos subnacionales, iii) poder operar sobre una base de contribuyentes en gran parte ya identificados en el actual Impuesto a los Ingresos Brutos, iv) poder lograr un importante cruce de información sobre las ventas a consumidores finales registrados por los contribuyentes inscriptos en el IVA Nacional, mediante la simple utilización del

mismo sistema de identificación tributaria nacional (CUIT) y v) reducir los problemas de evasión mediante la introducción de la modalidad de Impuesto de Patentes o por Módulos en el caso de contribuyentes pequeños. En cambio no hemos optado por el IVA destino pago diferido, por cuanto aún para el caso del IVA Compartido (con el Nacional) es vulnerable al fraude en los destinos, exige una importante tarea de coordinación interjurisdiccional, y requiere altos costos de información de parte de los contribuyentes.

Descentralización Impositiva. El sistema es complementado con la asignación de otros impuestos a las Provincias, como el Impuesto a los Consumos Específicos y al Uso de los Combustibles. Adicionalmente, se pretende aumentar la participación de la tributación de tipo directa. En primer lugar, mediante el Impuesto Provincial a las Ganancias de Personas Física y el Impuesto a las Ganancias Eventuales, por su ventajas en cuanto a: i) minimizar el problema de las eventuales “guerras tributarias” entre jurisdicciones, las cuales se ven facilitadas en la tributación sobre la base de los bienes y no de las personas, ii) eliminar los problemas de coordinación interjurisdiccional, iii) incorporar a la base tributaria los ingresos salariales del sector público, que no se ven alcanzados por un impuesto (indirecto) al consumo tipo IVA, y iv) reforzar claramente el principio de correspondencia a nivel subnacional, al ser mucho más visible que la más difusa u oculta imposición sobre los bienes, sobre cuyos precios finales y el de sus insumos o factores, inciden también los impuestos nacionales. En segundo lugar, se propone asimismo ampliar la Imposición patrimonial con: Alícuota Adicional en el Impuesto Nacional a los Bienes Personales y el Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes, que amplía la correspondencia fiscal sobre una base típicamente subnacional.

Armonización tributaria. La mayor descentralización tributaria tendiente a reforzar el principio de correspondencia fiscal, no implica avalar un federalismo anárquico e irresponsable. Así, resulta necesario en primer lugar garantizar una adecuada armonización tributaria, que posibilite un desempeño eficiente y equitativo de los sistemas tributarios subnacionales y nacional. En este sentido, se debería establecer: i) definiciones de bases tributarias, las exenciones, los diferimientos y/o cualquier tratamiento diferencial de actividades uniformes sobre la base de la legislación correspondiente al impuesto nacional, ii) alícuotas generales sumadas de la Nación y las provincias, que no superen ciertos límites de presión tributaria nominal, iii) Los gravámenes sobre explotación de recursos naturales y sobre las actividades de turismo que establezcan los gobiernos provinciales, no deberían generar un rendimiento superior al actual, de manera de evitar la ocurrencia de comportamientos oportunistas de los gobiernos subnacionales que pudieran intentar captar rentas monopólicas sobre capitales hundidos, iv) se debería uniformar el mínimo no imponible del Impuesto Provincial al Ingreso de Personas Físicas, y finalmente v) para los impuestos asignados con carácter exclusivo a las Provincias se debería establecer una legislación uniforme con respecto a bases tributarias, exenciones, diferimientos y/o cualquier tratamiento diferencial de actividades. Como complemento de lo anterior, la nueva legislación debería contemplar salvaguardias para el resguardo efectivo de los derechos de los contribuyentes que, al mismo tiempo, actúen como resguardos o seguros del cumplimiento institucional del nuevo pacto federal.

La “masa a coparticipar” entre el gobierno Nacional y las Provincias y Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, debería estar formada por el producido de los tributos nacionales, previendo en el caso de los Impuestos al Valor Agregado a las Ganancias de Sociedades límites a la alícuota a coparticipar, de manera de generar un cierto margen de flexibilidad a la política tributaria del gobierno nacional, compatible con la mayor autonomía tributaria provincial.

La afectación de recursos. En función del adecuado reordenamiento de la política fiscal federal en materia de asignación de fondos para financiar los cuatro segmentos del gasto que se anticiparan en el diagnóstico, muchas de las afectaciones de recursos actualmente vigentes (coparticipación vial, Fondo del Tabaco, FONAVI, Fondo del Conurbano Bonaerense, etc.) deberían reexaminarse, y ser objeto de un rediseño de los mecanismos de asignación. Las exenciones o promociones de actividades, cualquiera fuere su naturaleza, que impliquen gasto tributario, no deberían deducirse del cálculo de la masa coparticipable. En cambio, el gasto tributario pertinente debería incorporarse dentro del rubro “Infraestructura económica y social”, en concepto de “Subsidio a las actividades económicas”. En otras palabras, ya sea cuando una ley admita algún tipo de exención o permita eludir el pago de impuestos, o bien, cuando establezcan subsidios que signifiquen el no pago de algún impuesto, se estará incurriendo en un gasto, que como tal, debe ser reconocido dentro de la ecuación fiscal.

Sistema de Transferencias

El diseño del nuevo esquema de distribución de fondos coparticipados, debe enmarcarse en el nuevo escenario de descentralización fiscal en general y tributaria en particular, contenida en la propuesta del nuevo orden fiscal y financiero federal. Ello implica, en primer lugar, la definición de la metodología con que se habrán de estimar las necesidades de financiamiento de cada nivel de gobierno, en función de las responsabilidades y funciones a cumplir por cada uno y contemplando los otros requisitos del art. 75 inciso 2. de la Constitución Nacional.

Con respecto a los **servicios gubernamentales**, las opciones metodológicas para el reparto del fondo común son: a) utilizar alguna variante del esquema tradicional de indicadores ponderados, a cuyo fin, se podría adoptar el esquema propuesto por el MEyOSP b) adoptar un esquema “a lo canadiense” modificado de igualación de capacidades tributarias per capita, sin considerar las necesidades de gasto, o c) adoptar el esquema “a la australiana” modificado, donde se estiman necesidades de gasto per capita y capacidades tributarias per capita postulados o estándar. Este último ha sido el criterio sustentando por nuestra actual propuesta.

Las transferencias de nivelación de las finanzas públicas subnacionales se definen en este marco como la diferencia entre las necesidades de gasto y las capacidades tributarias de cada jurisdicción (una vez deducidas las “Transferencias Condicionadas”). Para esto, las necesidades de gasto son estimadas estadísticamente, captando el impacto diferencial de distintas variables relevantes a partir de la comparación entre provincias de la distribución del gasto y de estos indicadores. Asimismo, la estimación de la capacidad tributaria de cada jurisdicción se efectúa aplicando la alícuota efectiva promedio nacional a la correspondiente base tributaria de cada jurisdicción, estimada a su vez de acuerdo a la variable directa o más próxima a la base imponible.

Las necesidades de gasto de operación y transferencias corrientes y de capacidades tributarias propias de los gobiernos, calculados según los procedimientos descriptos en el documento, son valores de referencia, estándares o valores postulados, y su estimación se efectúa exclusivamente con el objeto de determinar las asignaciones de recursos de la masa a coparticipar. Cada jurisdicción podrá fijar el nivel y composición de su presupuesto de gastos corrientes y establecer las alícuotas impositivas para los tributos asignados, con total autonomía fiscal, respetando no obstante las normas de armonización tributaria que deberán establecerse, según lo indicado en el

punto 6 y el cumplimiento de los límites al endeudamiento y nivel del gasto previstos en las reglas macrofiscales.

El proyecto de ley debe contemplar el problema de la interdependencia de los cuatro segmentos del gasto a financiar antes indicados, previendo los mecanismos institucionales para ajustar las decisiones fiscales en armonía con el resultado deseado de las finanzas públicas consolidadas. Para ello, con relación a los gastos de infraestructura económico y social se requiere la confección del Plan Analítico Federal de Inversiones (consolidado Nación-provincias). La Seguridad Social requiere la proyección del gasto previsional del sistema público de reparto y una previsión para un eventual fondo de desempleo. La Deuda Pública actual: requiere su proyección hasta su total agotamiento (incluyendo eventuales reprogramaciones, “bono Brady” provincial u otras combinaciones).

La suma de las necesidades de financiamiento de cada segmento y nivel de gobierno, comparadas con los fondos a coparticipar habrá de determinar el déficit o superávit consolidado. Los superávits implicarán destinar excedentes al Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas. Los déficits implicarán usos de recursos provenientes de dicho fondo. Para la transición o en ausencia de recursos del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas, los déficits consolidados deberán financiarse en forma proporcional por cada nivel de gobierno con deuda pública nacional y/o provincial, dependiendo de los límites alcanzados en cada caso. En el caso en que el mecanismo implicara una violación de las restricciones impuestas por las reglas macro fiscales, todas las jurisdicciones deberían efectuar una reducción proporcional en los primeros dos rubros (servicios gubernamentales e infraestructura económica y social).

Estructura Institucional Fiscal Federal

Un paso central en la reforma de las instituciones de gobierno fiscales federales es dar más peso en el proceso decisorio de aquellas políticas *federales* que permanecen bajo la decisión centralizada a las jurisdicciones subnacionales, incorporando en su conjunto de incentivos las externalidades generadas por sus acciones individuales. Pero si bien introducir más frenos y contrapesos es una solución para reducir el potencial de oportunismo, el ideal requiere realizar un balance entre eficiencia y oportunismo. Este balance superador es factible delegando a una agencia independiente la toma de un conjunto de decisiones en el marco de procedimientos estables, elegidos por actores políticos representantes de las distintas jurisdicciones.

Por este motivo, se propone la conformación de un nuevo Organismo Fiscal Federal (OFF) formado por dos cuerpos, un órgano político -Asamblea Fiscal Federal (AFF)- y una Comisión Técnica (CT) con fuertes capacidades.

La creación de un nuevo órgano político, con competencias y reglas de decisión definidas desde el inicio, pretende crear una *arena* de decisión que provea de perdurabilidad a las decisiones de los actores políticos representantes de las distintas jurisdicciones en un conjunto de políticas / transacciones federales. La Asamblea, conformada por representantes de los ejecutivos provinciales y nacional, sería la institución rectora en materia de un conjunto de políticas en los que las partes (la Nación y las Provincias) le delegan autoridad.

Pero una mayor despolitización de las relaciones fiscales federales y un mejor balance entre eficiencia y *commitment* requerirá, como argumentamos anteriormente, la introducción de una

agencia técnica independiente (Comisión Técnica) a la que se le delega un conjunto de atribuciones. Los principios generales en relación a su proceso decisorio y de interacción con las decisiones políticas son:

- a) El cumplimiento de los acuerdos requiere la expectativa, por parte de los actores políticos, de que los desvíos con respecto a los acuerdos resultarán perjudiciales a ellos mismos. De forma de garantizar la realización y el cumplimiento de transacciones políticas eficientes, y bloquear transacciones políticas ineficientes, será necesario dotar a la Comisión de la capacidad de impedir, y eventualmente imponer sanciones, a la jurisdicción que no respetase los acuerdos previos.
- b) La toma de decisiones por parte de actores informados aumenta la eficiencia. Las dificultades de coordinación en torno a un equilibrio eficiente entre un conjunto amplio de actores con poder de veto puede generar resultados subóptimos. Para motivar transacciones eficientes, aumentar la coordinación y la internalización de costos, e incorporar la posibilidad de “aprendizaje”, la Comisión a) actuaría como *agenda setter* en un conjunto de instancias - la Asamblea podría en estos casos decidir, pero solo a propuesta de la Comisión, y b) tendría roles de coordinación y provisión de información.
- c) La sostenibilidad y eficiencia de los acuerdos entre un conjunto amplio de jugadores con poder de veto se amplía si las políticas consensuadas, en vez de ser reglas fijas, se reflejan en procedimientos de toma de decisión que incorporen seguridad a las partes pero también eficiencia. Para lograr esto, la Comisión implementaría procedimientos definidos en el *contrato* - la ley convenio.

Las funciones del Organismo Fiscal Federal incluirían:

1. Sistema de Transferencias

En cualquiera de las opciones de sistemas de transferencias que pueden considerarse como factibles, el Organismo Fiscal Federal tendría un rol significativo. Sin embargo, este rol sería mayor al avanzar sobre las variantes más ambiciosas en términos de cobertura. Definido el mecanismo específico a emplearse, la Comisión debería calcular de acuerdo a los procedimientos establecidos en la ley los distintos factores involucrados en las necesidades y capacidades fiscales. Modificaciones en los procedimientos que definen el valor de las transferencias sólo podrían decidirse en la Asamblea con mayorías fuertes y dictamen previo de la Comisión.

2. Provisión centralizada de bienes públicos

La Asamblea establecería, bajo dictamen de la Comisión, criterios rectores de largo plazo para la identificación, formulación, asignación regional y evaluación de un conjunto de programas nacionales. Respetando estos criterios, la Nación continuaría decidiendo y - cuando esto resultara conveniente - implementando estos programas de gasto.

3. Aspectos Macroeconómicos

El OFF tendría el rol de administración del conjunto de reglas macro fiscales, y el mecanismo de alarma temprana que amortigüe el eventual arribo a los límites duros establecidos por la regla. En relación al fondo anticíclico federal, los mecanismos iniciales para la constitución y uso de estos fondos (cuándo puede ser usado, cuánto en cada período, cuán rápidamente debe ser constituido, etc) serían homogéneos entre provincias, y establecidos en la ley convenio. Sin embargo, modificaciones en estos procedimientos podrían ser decididas por la Asamblea ante propuesta de la Comisión, por voto de una mayoría elevada de sus miembros. La Comisión actuaría como *enforcer* del cumplimiento de los compromisos asumidos. Finalmente, la Asamblea establecerá, sobre propuesta de la Comisión, criterios generales para el uso del fondo para shocks idiosincráticos, especificando qué eventos pueden dar lugar al uso de estos recursos. Una vez definidos esos criterios generales, cualquier provincia que evaluara estar comprendida en ellos podría aplicar ante la Comisión para el uso de estos fondos, quien decidiría si efectivamente esta comprendida dentro de los criterios establecidos. Para las decisiones sobre el uso de este fondo, el representante de cada provincia tendrá una cantidad de votos proporcional a su aporte al fondo.

4. Aspectos Tributarios.

De forma de hacer viable una reforma tributaria federal exitosa, es necesario que resulte suficientemente claro para todos los participantes que la misma resultará neutral, en el sentido de no alterar el componente redistributivo del sistema. Esto requiere que el acuerdo acote substancialmente las conductas oportunistas en tres dimensiones. En primer lugar, los cálculos relacionados con las compensaciones necesarias en la reforma deben ser creíbles. La Comisión tendría a su cargo la estimación de estas transferencias. Asimismo, sería responsabilidad y función de la Comisión realizar el *enforcement* que asegure el cobro efectivo de estas transferencias por parte de los gobiernos subnacionales. En segundo lugar, Los gobiernos provinciales deben percibir de forma clara, a lo largo de toda la transición, que quien no desarrolle las acciones necesarias para cumplimentar con éxito la reforma no recibirá un *bail-out* ex post del gobierno nacional. Finalmente, es esencial limitar la existencia de indefiniciones y zonas grises que generen riesgo innecesario a los participantes. Sería función de la Comisión el *enforcement* del cumplimiento de las limitaciones establecidas por la ley convenio (homogeneización de bases, bandas de variación admisibles en las tasas nominales, aplicación de impuestos de acuerdo a las potestades tributarias establecidas, etc.). Adicionalmente, la Comisión tendría un rol importante como proveedor de información objetiva y transparente. La Asamblea podría modificar las bandas de variación admisibles para las tasas nominales con una mayoría amplia de votos. Toda creación de impuestos o tributos sobre bases compartidas entre la Nación y las provincias debería ser sometida a consideración de la Asamblea Fiscal Federal.

5. Gobierno de los cambios.

Si bien la intención es definir las pautas de un régimen sostenible y perdurable, existe una serie de circunstancias que hacen deseable que este marco legal duradero, tenga a su vez la flexibilidad necesaria como para adaptarse a circunstancias cambiantes. Como lo enseña la experiencia argentina, definir procedimientos estables que permitan acomodar con eficacia cambios en distintos componentes de la estructura del sistema resulta crucial para evitar costos excesivos en la realización de modificaciones eficientes (descentralización tributaria). Al mismo tiempo, la experiencia también ha mostrado el alto costo a que pueden llevar modificaciones abruptas del

entorno en caso de no contar con una institucionalidad adecuada (seguridad social). La nueva estructura institucional propuesta permite reducir estos costos substancialmente, explotando el rol de *agenda setter* de la Comisión. Las propuestas de modificaciones de la comisión deberían respetar criterios básicos delimitados en la ley convenio, o de forma posterior por la Asamblea, estableciendo los objetivos que deberían cumplirse y un conjunto de procedimientos a seguir por la Comisión en la elaboración de su propuesta.

I.4 REFORMA TRIBUTARIA FEDERAL

A. Diagnóstico

1. El sistema tributario argentino adolece de una serie de problemas estructurales que pueden ser agrupados en cuatro grandes áreas. Su insuficiente capacidad recaudadora, resulta en un significativo déficit fiscal consolidado y en fuertes restricciones que impiden el eficaz desempeño de las administraciones nacionales, provinciales y municipales. El desequilibrio estructural en la composición del sistema tributario, se explica por el excesivo peso de un IVA de alta alícuota general a nivel nacional y del impuesto a los ingresos brutos a nivel provincial y por la debilidad estructural notoria de la imposición a las ganancias y a los patrimonios. La asimétrica distribución de potestades tributarias y responsabilidades de gasto entre la administración nacional y las provinciales y municipales conforma su tercer desequilibrio básico, que se ha consolidado en los últimos años, y dificulta el ejercicio de la responsabilidad fiscal en los niveles subnacionales de gobierno. El último problema es el de la debilidad de la administración tributaria, que no consigue reducir la evasión impositiva.
2. Junto con la cuestión de la ineficiencia e inequidad del gasto público, el incumplimiento tributario constituye el más grave problema fiscal de la Argentina. El coeficiente consolidado de incumplimiento de Nación más Provincias resultaría para este año, como mínimo, del 38% (\$ 35.000 millones y 12 puntos del PBI). Como la presión tributaria consolidada Nación - Provincias estimada para 1999 es de 21,5 puntos de PBI (17,7% para la Administración Nacional y 3,8% para las provinciales), la recaudación potencial consolidada alcanzaría - incluyendo a las tasas y contribuciones municipales - a los 36 puntos del PBI.
3. La fuerte concentración de los recursos tributarios en la imposición a la producción y el consumo y en otras cargas fácilmente trasladables a los costos, ha impuesto un sello de fuerte regresividad al sistema. Este desequilibrio debería ser corregido, no sólo para alcanzar una mayor equidad sino porque también atenta contra el cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas y tiene – además - impactos macroeconómicos negativos.
4. La regresividad del sistema tributario argentino se explica por la fuerte regresividad de los tributos al consumo (IVA, aranceles, combustibles e internos) y la leve regresividad de varios otros impuestos (trabajo, ganancias de empresas, e ingresos brutos). Los impuestos claramente progresivos son poco importantes (ganancias de personas físicas, y bienes personales). El tramo de ingresos inferiores (último quintil) está sujeto a una presión tributaria promedio del 37,2%, mientras que el tramo superior (primer quintil) soporta una de apenas el 24,5% de su ingreso disponible.

5. El sistema tributario federal tiene además graves problemas que afectan su neutralidad y limitan su transparencia. La ampliación de la base del IVA no ha encontrado -por un lado- su correlato en la ampliación de la base del impuesto a las ganancias de las personas físicas, que sigue siendo sumamente limitada y concentra su peso en los ingresos de los asalariados en relación de dependencia. Por el contrario, las rentas del capital son gravadas en algunos casos al nivel societario, en otros con un impuesto sustituto a nivel empresario, pero como norma general están exentas a nivel de las personas físicas.
6. Por otra parte, deben destacarse los efectos negativos que producen sobre la neutralidad de la imposición y las condiciones de competencia los distintos sistemas de promoción y de incentivos aún vigentes.. Los beneficios de liberación implicados ascienden a casi 700 millones de pesos en 1998 y totalizan un stock de beneficios -por el total de la vida de los proyectos- de más de 8.000 millones de pesos. En esta última suma no se incluye el efecto de los impuestos diferidos, ni el impacto de las desgravaciones que benefician a los sectores no industriales, que suman otros 2.300 millones de beneficios de diferimiento. Debe considerarse además el monto de beneficios otorgados a proyectos promocionales del régimen industrial que fueron “recuperados” o “revividos” por medio del Decreto 804/96 y el impacto de las nuevas normas sancionadas en 1997, que en conjunto implicarían un monto total de beneficios adicionales de alrededor de los \$ 8.000 millones de pesos.
7. En Argentina existe un muy bajo nivel de descentralización tributaria, a pesar de haberse producido una muy alta descentralización del gasto público. La enorme brecha entre gastos y recursos subnacionales de recaudación propia es cubierta con las transferencias de coparticipación y otros recursos de recaudación nacional. Para peor, estas transferencias no responden hoy a ningún patrón razonable, ni de eficiencia ni de equidad territorial o social. La descentralización tributaria, no ha sido aún incorporado seriamente a la agenda política nacional, siendo que su avance resulta vital para construir una democracia efectiva, asegurar una mayor responsabilidad y gobernabilidad en todas las jurisdicciones, y avanzar hacia una estructura tributaria más equitativa y consistente con nuestras necesidades de desarrollo.

B. Propuestas

1. Sobre la base del diagnóstico, se han definido una serie de medidas de política tributaria orientadas a satisfacer los siguientes objetivos:
 - ✓ el cierre de la brecha de solvencia fiscal consolidada;
 - ✓ el cambio del balance de los distintos impuestos a fin de lograr una mayor equidad distributiva, de modo consistente con la necesidad de mejorar la neutralidad del sistema impositivo y fortalecer la administración tributaria;
 - ✓ la redistribución de las potestades tributarias entre los niveles de gobierno central y subnacionales;

- ✓ la reducción sustancial de la evasión, a través del fortalecimiento de los organismos de recaudación y de la simplificación del sistema y de sus normas de aplicación.

2. Se expondrán por tipo de impuesto y con el detalle adecuado a su carácter preliminar:

2.1 Sustitución del impuesto a los ingresos brutos y el impuesto a los sellos.

Se opta en primer lugar por el Impuesto a las Ventas Minoristas, se describe que existe margen para una imposición indirecta en los gobiernos subnacionales, especialmente vía impuestos a los consumos específicos y al uso de combustibles. Las provincias deberán comprometerse a la eliminación de estos impuestos en tanto sean sustituidos por los nuevos tributos descentralizados. Se sugiere tentativamente para este impuesto una alícuota del 7%, es decir, el doble de la alícuota general actual promedio del Impuesto a los Ingresos Brutos.

2.2 Opciones de ampliación de la Base Tributaria Subnacional.

2.2.1 Imposición a los consumos específicos. Resulta importante reconocer la plena autonomía a las provincias para manejar estos impuesto en materia de alícuotas, bases imposables y productos gravados, debido a que se gravan consumos finales. Se sugiere el ejercicio de facultades concurrentes por parte de Nación y provincias en este impuesto. Se recomienda que las alícuotas que establezcan los gobiernos provinciales no deberán superar un máximo equivalente a la alícuota nacional actual. Asimismo se debería fijar un mínimo de 25% de la alícuota nacional.

2.2.2 Imposición al uso de combustibles. La imposición que se restringe de modo fundamental al consumo final. Se recomienda, al igual que para el caso anterior, que las alícuotas que establezcan los gobiernos provinciales no deberán superar un máximo equivalente a la alícuota nacional actual. Asimismo se debería fijar un mínimo de 25% de la alícuota nacional.

2.2.3 Imposición provincial al ingreso consumido de las personas físicas. Su neutralidad en términos de ingreso presente y futuro, así como su neutralidad en materia de distribución del ingreso hacen especialmente ventajoso este tipo de impuesto. La imposición directa al consumo cumple con los principios de:

- 4 La posibilidad de la existencia de alícuotas diferentes entre provincias
- 4 La separación de fuentes con el gobierno nacional
- 4 Los incentivos para una labor recaudatoria eficaz de los fiscos provinciales y Nación.

Debería uniformarse el mínimo no imponible del Impuesto Provincial al Ingreso Consumido de las Personas Físicas; y consensuarse el mismo en un organismo fiscal federal, estando sujeto a revisión periódica. Se sugiere fijarlo en \$1.000 del ingreso mensual, con una alícuota plana máxima del 4% y una mínima del 2%.

2.2.4 Impuesto patrimonial. Alícuota adicional en el impuesto nacional a los bienes personales. El tratamiento de este impuesto no puede estar dissociado totalmente del otorgado al Impuesto a las Ganancias. La posibilidad de participación provincial en la tributación progresiva sobre el patrimonio de los particulares permitiría resolverla actual progresividad del impuesto inmobiliario provincial. La Alícuota Adicional al Impuesto Nacional a los Bienes Personales no deberá superar el 1% ni ser inferior al 0.5%.

3. Como resultado de las reformas se espera alcanzar un nivel de equilibrio fiscal consolidado sustentable que, en el largo plazo, implicaría una presión tributaria del orden del 25 % del PBI

(incluyendo tasas y contribuciones municipales), superior al actual en 2,8 puntos de PBI (la presión consolidada fue de 22,2 % del PBI en 1998). En la etapa previa a la puesta en marcha de las reformas debería efectuarse un esfuerzo significativo para mejorar las administraciones tributarias, requisito indispensable para que las mismas puedan ser creíbles. En otras palabras, las reformas deberían comenzar a implementarse a partir del logro de niveles de cumplimiento impositivo más razonables que los actuales.

I.5. REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

A. Diagnóstico

1. El estado argentino necesitará recaudar más dentro de un marco tributario-normativo no demasiado diferente al actual. Se requerirá de un mayor aprovechamiento de la recaudación potencial de los gravámenes directos. El grado de incumplimiento del impuesto a las Ganancias representó en los últimos años alrededor del 50% de su recaudación potencial. Si se elimina la brecha entre la recaudación efectiva y la potencial, podrían duplicarse los ingresos obtenidos por este impuesto. Para 1998, el incumplimiento fue de \$9.000 millones de pesos. La recaudación de Ganancias podría superar los \$18.000 millones anuales, aproximadamente el 6% del PBI. El componente que grava a las Sociedades es al que corresponde la mayor responsabilidad de aportar recursos: alrededor de tres cuartas partes de la recaudación potencial. También es en esta parte donde se encuentra la mayor brecha entre la recaudación potencial y la efectiva: 90% del total.
2. Durante los últimos quince años, se han realizando esfuerzos para: mejorar la implementación de reformas normativas y la simplificación del sistema tributario, para disminuir los costos asociados con el cumplimiento de los contribuyentes; aumentar la informatización del organismo, a fin de dotar al fisco de mayor capacidad de control sobre las operaciones del contribuyente y mejorar los sistemas de recaudación e incrementar las sanciones para el evasor, aumentando los costos asociados con el incumplimiento de las obligaciones tributarias.
3. El IVA concentró los mayores esfuerzos de la administración tributaria, vía la reforma normativa, con tendencia hacia la generalización y el aumento de su tasa. En este impuesto - el más importante de la estructura tributaria actual - la evasión es de 8.100 millones de pesos, el 2,8% del PBI. Si no existiese este incumplimiento este tributo alcanzaría a los 30.000 millones de pesos, el 10,3% del PBI. La tasa de incumplimiento tributario en el IVA es del 27% de la recaudación potencial, siendo los sectores de la Construcción y Agropecuario los de mayor tasa de incumplimiento (54% de la recaudación potencial). La recaudación se encuentra concentrada en un número muy reducido del padrón, cuarenta mil contribuyentes aportan más del 70% de la recaudación.
4. La organización actual de la AFIP reúne bajo una misma conducción -y separa en la operación- a la DGI de la Aduana. Hay tres criterios de división del trabajo: una división funcional, una división de tipo territorial, y una división por tamaño de contribuyente. Estos patrones de organización se cruzan, además, con no menos de siete niveles jerárquicos.
5. Se verifica un elevado costo de la recaudación. La AFIP dispone de un presupuesto de más de 1.000 millones al año. El costo de la recaudación es del 2%, recaudándose casi cincuenta y un

pesos por cada uno gastado en la Administración. En países como Chile, España, EEUU, Brasil y Francia, el costo de la recaudación oscila entre 0,4% y 1,2%.

6. Hay una ineficiente asignación de los recursos humanos. De los 18.000 agentes de la AFIP-DGI 4.000 se desempeñan en áreas no operativas (Centrales). De los 14.000 agentes restantes, sólo un 11% actúa como inspector y el 60% cumple tareas de back-office.
7. Hay una débil capacidad de management, el desaprovechamiento de la experiencia acumulada, la intermitencia de la capacitación y la lenta actualización de los recursos humanos, baja motivación, el ausentismo promedio supera el 8%.
8. Desatención del Cliente Tributario. El que no quiere pagar puede no hacerlo gracias a que los mecanismos de detección, ejecución y sanción son lentos e ineficientes. En parte esto se explica por la baja orientación hacia el conocimiento del contribuyente.
9. Los equipos no tienen especialización por tipo de contribuyente. La inteligencia fiscal es pobre. El sistema de incentivos de la fuerza de fiscalización no premia resultados. La coordinación con los fiscos provinciales y municipales es prácticamente inexistente.
10. En el desarrollo de software para apoyar procesos de inteligencia fiscal, la Argentina está muy por debajo de Chile o México.

B. Propuestas

1. Federalización fiscal por medio de un acuerdo incentivado con las Administraciones Provinciales. Asignar en forma directa a la jurisdicción un porcentaje del incremento de la recaudación del impuesto a las ganancias alcanzado como consecuencia del cruce de información, la fiscalización conjunta, la mejora de la información disponible en la base de datos patrimonial del contribuyente, etc.
2. Fortalecer a la AFIP reforzando la autarquía y estableciendo la dependencia directa del Ministro de Economía en igual nivel que el responsable de la política tributaria.
3. Reinstalar la política tributaria en la órbita del ministerio de economía. Atenuar el actual protagonismo de la AFIP en la materia.
4. Elección del Administrador de la AFIP por parte de la Cámara de Diputados de la Nación por una terna propuesta por el gobierno de turno. Otorgar al Administrador estabilidad por 5 años en condiciones similares a la de los Jueces.
5. Reformar la legislación para interrumpir y levantar la prescripción y la personería jurídica en casos de macroevasión; para favorecer el cobro en instancias prejudiciales; para privatizar el cobro, previa depuración, del stock de la deuda en gestión judicial al 31/12/99; para fomentar la mediación obligatoria en las deudas fiscales (a fin de acelerar la administración del flujo futuro de la deuda contenciosa); y para constituir un fuero único en materia tributaria, aduanera y de recursos de seguridad social.

En el Plano Organizacional

6. Informatización creciente: mejorar la administración de las bases de datos, posibilitar cruces informáticos, trabajar conjuntamente con las provincias, descentralizar procedimientos y avanzar en el control de los contribuyentes, con mayor eficacia y con eficiencia en el cumplimiento de los objetivos mensuales de recaudación.

7. Inteligencia fiscal: definir ex ante el comportamiento de los evasores, identificar tempranamente los casos de evasión, de elusión o de fraude, mejorar la coordinación sistemática de la ATN; y sancionar una ley que posibilite cruzar la información disponible en el sistema bancario, reduciendo la evasión especialmente en los impuestos directos.
8. Capacitación permanente. Mejoramiento de sus conocimientos específicos técnicos, de management y los complementarios de sus funciones. Generar un programa de desarrollo de management y uno de jóvenes profesionales sostenidos en el tiempo.
9. Desarrollo del cliente tributario. Debiera ser un organismo que atiende a los contribuyentes, los apoya y es capaz de generar un servicio a favor del mismo.
10. Profundizar el proceso de cooperación entre el fisco nacional y las direcciones de rentas provinciales a partir de la descentralización de la AFIP.
11. Organizar la fuerza de inspección creando equipos especializados por tipo de contribuyente con objetivos predeterminados de recaudación.
12. Centralizar para el monitoreo a 10.000 clientes tributarios, incluyendo a los Grandes Contribuyentes nacionales y a los contribuyentes más significativos de cada región.
13. Desarrollar los sistemas de retención y percepción y generar un mecanismo de verificación fiscal especialmente dirigido a controlar estos regímenes.
14. Establecer un control riguroso sobre el régimen de promoción fiscal. Verificar el régimen de diferimientos y restringir la aceptación de avales a las garantías inmobiliarias mientras el régimen esté vigente.

CAPÍTULO II. LA POLÍTICA FISCAL: OBJETIVOS, INSTRUMENTOS E INSTITUCIONES. UNA PROPUESTA CONCRETA DE REGLAS MACROFISCALES.

Por Miguel A. Broda y Luis R. Secco*

* Con la colaboración de Ernesto Stein, Emilio Espino y Josefina Rouillet.

II.I. INTRODUCCIÓN

II.I.1. Cuestiones Generales

El régimen cambiario y monetario otorga escasos grados de libertad a la política económica (en particular, a la política monetaria) para que el gobierno actúe contra cíclicamente. Esto, a su vez, lleva a que las correcciones resulten abruptas y deterioren el perfil de solvencia de todos los sectores (público, financiero y privado). Frente a estas circunstancias se generan sospechas de que el régimen cambiario y monetario no será mantenido, dado los costos reales que ello implica, lo que sumerge a la economía en un círculo vicioso (en términos de expectativas) que tiende a agravar la caída del nivel de actividad.

Resulta indiscutible que dicho régimen, y la estabilidad de precios que trajo consigo, permitieron un crecimiento sostenido del PBI que contrasta marcadamente con los ciclos recurrentes de las décadas pasadas; sin embargo, no es menos cierto que la economía argentina resulta muy vulnerable frente a los shocks de origen externo. La “vieja” Argentina tenía un comportamiento cíclico de estancamiento secular que imposibilitaba el cálculo económico y el planeamiento estratégico. En efecto, entre 1974 y 1990, el PBI de Argentina mostró cuatro fases expansivas, con una duración promedio de ocho trimestres, y cinco fases recesivas, que duraron en promedio cinco trimestres.⁶ En la “nueva” Argentina de fuerte crecimiento, si bien desaparecieron los ciclos de corta duración, los shocks externos producen abruptas correcciones en el comportamiento de la economía real.

Si bien en los dos shocks externos que alteraron la performance de crecimiento de la Argentina en los noventa hubo un componente importante de efecto contagio, en tanto y en cuanto ella y otras economías emergentes se vieron perjudicadas a partir de hechos ocurridos en otras similares, en el caso de la crisis del Tequila dicho componente resultó más preponderante. Además, la diferente naturaleza de los shocks que desencadenaron ambas recesiones, el Tequila eminentemente de naturaleza financiera y regional, sin consecuencias en la economía mundial, mientras que el otro, a nivel mundial (menor crecimiento del producto y del volumen de comercio mundial; caída de los precios de las *commodities*; apreciación real del dólar; depreciación real del Real brasileño), acompañado por una abrupta reducción del flujo de capitales a los países emergentes así como el aumento de su costo, determina que la duración de esta última supere a la de la primera.⁷

A partir de los dos casos mencionados, no podemos negar el hecho de que esta extraordinaria vulnerabilidad de la estructura económica real a los shocks de origen externo necesita ser atenuada. No sólo porque el riesgo país (un verdadero impuesto a la inversión productiva) depende de la misma, sino también porque ella es en gran medida responsable de que surjan dudas sobre la viabilidad (e, incluso, la utilidad) del actual régimen cambiario-monetario.

⁶ Unas y otras se encargaron de que el PBI, en dicho período, permaneciera estancado mientras el PBI per cápita caía nada menos que un 20,8%.

⁷ Es de hacer notar que ambas recesiones coincidieron con elecciones presidenciales (mayo 95 y octubre 99), lo que de por sí afectó el proceso de recuperación de las expectativas. Sin embargo, el *timing* de ambas es diverso, ya que las elecciones del '95 tuvieron lugar en el segundo trimestre recesivo mientras que en esta oportunidad las elecciones tendrán lugar recién luego de seis trimestres de iniciada la recesión. Este puede resultar un factor adicional de

Adicionalmente, esta vulnerabilidad redundaría en reducciones del producto y, en consecuencia, de la recaudación tributaria. A su vez, esto obliga al gobierno a realizar recortes presupuestarios que generalmente no responden a las prioridades de los ciudadanos, representados por el Congreso Nacional, ni a objetivos equitativos preservando las partidas de aquellos programas destinados a combatir la pobreza, sino más bien a negociaciones políticas que responden a intereses particulares. Para el conjunto de los países latinoamericanos, se observa que la reducción en las transferencias es más que proporcional con relación a la caída del producto, y mayor a las reducciones en gastos de capital u otros bienes y servicios. Por lo tanto, un motivo adicional para establecer un mecanismo de estabilización, tanto a nivel nacional como subnacional, estaría dado por la reducción del impacto de los shocks a los más pobres, que son los más afectados por ver disminuidas las transferencias en sus distintas formas –salud, educación, alimentos - por parte del gobierno.

Para reducir dicha vulnerabilidad la Argentina debería intentar: a) evitar el contagio diferenciándose del resto de las economías emergentes, por cuanto dicho contagio es una de las características más notorias de los shocks recientes; b) utilizar instrumentos estabilizadores, a los efectos de poder compensar las consecuencias no deseadas de aquellos shocks que, eventualmente, no pudieran ser evitados. Sería un error pensar que ambos objetivos no se encuentran relacionados. De hecho, contar con instrumentos que permitan atemperar las consecuencias de una recesión ayudaría a reducir la probabilidad de contagio.

La clave para reducir la probabilidad de contagio se llama credibilidad. Esta se alcanza no sólo reafirmando el compromiso con el mantenimiento de sanas políticas macroeconómicas, sino también otorgándole a éstas una fuerte dosis de previsibilidad. En tal sentido, el régimen de convertibilidad constituye una regla de política cambiaria y monetaria que permitió ganar credibilidad de manera, relativamente, simple. Lamentablemente, ella se deteriora rápidamente cada vez que la continuidad del régimen es puesta bajo sospecha. Una de las razones por las cuales el régimen es puesto bajo sospecha cada vez que un shock externo hace sentir sus efectos radica en que su preservación, dada la falta de flexibilidad, impone fuertes costos en materia de nivel de actividad.

La teoría económica de los últimos sesenta años ha identificado una serie de instrumentos para compensar el ciclo económico (políticas económicas anticíclicas). Sin embargo, en la Argentina las recomendaciones tradicionales no necesariamente son factibles o se encuentran disponibles. Los instrumentos que usualmente se utilizan son:

a) La política cambiaria. Frente a un shock externo que altera los precios relativos de los sectores productores de bienes transables y altera la competitividad de los mismos, una devaluación nominal permitiría compensar tales efectos. Sin embargo, para que una devaluación nominal resulte exitosa debe bajar los costos domésticos de producción en dólares. Es decir, debe traducirse en una devaluación real: los precios y costos domésticos deben incrementarse en una menor proporción que el tipo de cambio nominal. Lamentablemente en la Argentina ello no sería posible. A pesar de largos años de estabilidad de precios, los mecanismos de formación de expectativas siguen siendo los mismos: una devaluación nominal se traduciría instantáneamente en un incremento de los precios (como mínimo de igual entidad

importancia a la hora de explicar porqué la duración de esta última recesión resulta ostensiblemente superior.

que la devaluación). Si bien tenemos un problema de competitividad, el remedio (la devaluación nominal) no sería más que un placebo en el mejor de los casos.

b) La política monetaria. El instrumento usualmente utilizado en la mayoría de los países del mundo es el de tratar de (o intentar) compensar una caída del nivel de actividad económica mediante una reducción de las tasas de interés y/o un incremento de la oferta monetaria. Sin embargo, la Argentina optó por establecer como mecanismo para estabilizar los precios un régimen de tipo de cambio fijo y convertible (que nos dio muy buenos resultados), renunciado, de esta manera, a contar con una política monetaria activa ya que no puede controlar la cantidad de dinero (sólo puede emitirse un peso si algún agente está dispuesto a intercambiarlo por un dólar) y no controla la tasa de interés.⁸

c) La política fiscal. Frente a una recesión, la respuesta óptima consiste en aumentar el déficit fiscal (a través de un mayor gasto público o de menores impuestos). En particular a la Argentina, que no tiene a su disposición ninguno de los instrumentos anteriores, sólo le queda este instrumento.

Sin embargo, la utilización de este último instrumento debe realizarse con particular cuidado puesto que el riesgo país (el costo del endeudamiento) depende crucialmente del perfil de solvencia fiscal (déficit fiscal y deuda pública). En el caso argentino, producto de su historial de incumplimientos, tal vez más que en otras economías. Un aumento del déficit fiscal que persiga el deseable objetivo de compensar un ciclo recesivo, aumentando el gasto público (afectando directamente el gasto agregado) o reduciendo impuestos (aumentando el ingreso disponible para que aumente el gasto privado), puede ser compensado por el efecto que dicho aumento tiene sobre el costo del endeudamiento, el cual sube, reduciendo el consumo y la inversión (en ciertas ocasiones, considerablemente).

Y aquí está presente el dilema fundamental de política económica de corto plazo. La utilización del único instrumento remanente, la política fiscal, produce resultados ambivalentes. Si aumentamos el déficit fiscal, por un lado, afectamos positivamente el nivel de actividad vía efecto absorción, pero por el otro, lo afectamos negativamente al aumentar el riesgo país.⁹

Además, en el caso particular de la Argentina, su situación fiscal no resulta lo suficientemente holgada como para permitirse un perfil todavía más expansivo. Menos aún cuando, como producto de una recesión imprevista, los ingresos tributarios experimentan una fuerte merma, no sólo respecto de los ingresos tributarios de períodos anteriores, sino, y sobre todo, respecto de las proyecciones que sirvieron de base para el presupuesto. El déficit fiscal del sector público consolidado (gobierno federal más gobiernos provinciales) sería en 1999 del 3,2% del PBI (\$5.783 M del sector público nacional más \$3.2070 M del sector público provincial) luego del 2,1% de 1998. A su vez, la deuda pública consolidada pasaría del 43,4% del PBI a fines de 1998 al 49,0% en 1999. Pero, más allá del ostensible deterioro de las

⁸ Una alternativa factible pero de resultado incierto consistiría en reducir los requisitos de liquidez.

⁹ Pero este dilema no es sólo una rareza argentina. En la mayoría de las naciones emergentes, en vista de una recesión originada en una crisis de confianza, los instrumentos tradicionales de política económica que permiten lidiar con ella, actuando contracíclicamente, no se encuentran disponibles. Políticas monetarias y fiscales expansivas, la receta tradicional de libro de texto aplicada con éxito en la mayoría de las naciones desarrolladas (con la única excepción, tal vez, de Japón), sólo conducirían a agravar la crisis. Consideremos que habría sucedido en Brasil, luego de la devaluación del Real, si el gobierno no hubiera perseguido un fuerte aumento del superávit fiscal primario (antes del pago de intereses) y si no hubiera mantenido el compromiso de restringir la política monetaria con fines antiinflacionarios.

cuentas públicas, estos guarismos lucen razonables si se tiene en cuenta que ellos son consecuencia de una fuertísima recesión, cuando se los compara con los que alcanzan otros países, incluso desarrollados.

De todas maneras, las altas tasas de interés, que paga nuestro país por su deuda (como resultado de su alto riesgo país), impiden que la política fiscal, en ausencia de un marco institucional adecuado, pueda suplir totalmente el espacio vacío que deja la política monetaria.

Argentina realizó durante 1999 treinta y siete¹⁰ colocaciones de deuda pública federal en el mercado internacional¹¹ por u\$s 11.537 M, con un plazo promedio de 8,3 años, y a un *spread* promedio de 601 *basis points* (b.p.). Y, si bien éste era un escenario difícil de imaginar después de una devaluación en Brasil, no puede perderse de vista el hecho de que durante 1998 se colocaron u\$s 11.665 M a 13 años de plazo promedio con un *spread* promedio de 436 b.p., o que los u\$s 9.663 M colocados entre la crisis asiática y la crisis rusa pagaron un *spread* de (sólo) 371 b.p.

Como veremos con más detalle más adelante, que el déficit fiscal aumente durante las recesiones y se reduzca durante las expansiones no es el resultado de políticas fiscales que, discrecionalmente, le confieran dicho sesgo. Tal resultado es estrictamente endógeno y está estrictamente asociado a la prociclicidad de los recursos tributarios. La recaudación cae durante las recesiones aumentando (todo lo demás igual) el déficit.

Este incremento del déficit, se produce justo cuando la restricción de liquidez es mayor, lo que la mayoría de las veces lleva a tener que anunciar ajustes fiscales que comprometen aumentos de impuestos o reducciones de gastos. Este último hecho le otorga al gasto público el poco deseable carácter pro cíclico.

Lamentablemente, y como consecuencia de esto, durante las expansiones, el superávit fiscal que debiera ser el resultado de una recaudación creciente no llega nunca a verificarse dado que el gasto público tiende a acompañar los incrementos de la recaudación.

En consecuencia, si se desea recuperar la política fiscal como herramienta estabilizadora, resulta aconsejable otorgarle un sesgo contracíclico dentro de un marco razonable de previsibilidad. Sin embargo, cabe preguntarse cuál es la importancia de recuperar el instrumento fiscal. Después de todo, vimos que pareciera que da lo mismo aumentar el déficit fiscal para aumentar el gasto agregado, que bajarlo para reducir el riesgo país. Este aparente dilema se desvanece en la medida en que modifiquemos el contexto en el cual se realiza la política fiscal, dotándola de una mayor institucionalidad, a través de una regla macro-fiscal que le otorgue previsibilidad en el largo plazo, mientras recupera su función de instrumento fiscal en el corto plazo, gracias a la implementación de un fondo anticíclico de recursos fiscales.

Una regla fiscal que establezca, por ejemplo, un sendero al crecimiento del stock nominal de deuda pública consolidada, complementada con la constitución de un fondo contingente a ser utilizado durante las recesiones, permitiría no sólo recuperar el instrumento fiscal, sino también aumentar las “defensas” de la economía argentina. De esta manera, la economía sería menos vulnerable, no sólo respecto a su situación actual sino, y más fundamentalmente, respecto a otras economías similares

¹⁰ Incluye las colocaciones realizadas en 1998 con uso en 1999.

¹¹ Hasta el 5 de noviembre de 1999.

(reduciendo de esta manera el riesgo atribuido al efecto contagio). Esta menor vulnerabilidad también generaría credibilidad adicional reduciendo la prima de riesgo país.

En efecto, ambos instrumentos permitirían dotar a la política fiscal de un grado más que razonable de flexibilidad para enfrentar el ciclo de negocios de corto plazo sin descuidar la estrategia de largo plazo de reducir la prima de riesgo país.

Nuestro pésimo comportamiento en materia de control monetario e incumplimientos fiscales nos obliga a buscar constantemente sustitutos imperfectos de una credibilidad y reputación mancillada durante muchos años, las cuales se recuperan sólo muy lentamente.

Sería factible entonces otorgarle a la política fiscal un sesgo contracíclico dentro de un marco razonable de previsibilidad mediante la introducción de reglas que definan el sendero de largo plazo del déficit y de la deuda pública (al nivel del sector público consolidado) y que establezcan criterios inequívocos de comportamiento del gasto (también al nivel consolidado). Dichas reglas, a los efectos de contar con cierto grado de flexibilidad, podrían ser complementadas con la creación de fondos de estabilización tanto a nivel nacional como a nivel provincial.

A su vez, la búsqueda de previsibilidad y reputación que aminoren los efectos contagio y que disminuyan la pérdida de acceso al mercado internacional requiere la construcción institucional de organismos que tengan el *enforcement* y la *governance* necesarios para hacer creíbles las reglas numéricas tal cual se desarrolla en el capítulo II de la institucionalidad fiscal.

II.1.2. El rol de la política fiscal

Ahora bien, ¿qué rol cumple la política fiscal?

Cuando se considera la evidencia internacional, se puede ver en los últimos años un notorio esfuerzo para reducir el déficit fiscal, tanto en economías desarrolladas como emergentes. La situación fiscal que caracterizó a grandes rasgos las últimas dos décadas, se podría resumir en los siguientes cuatro hechos.

1. Muchos países experimentaron sesgos a tener déficits.
2. Una reciente reversión de esta situación es atribuible a una predisposición de converger a presupuestos equilibrados bajo una regla fiscal.
3. Los programas de ajuste fiscal, que son sostenidos por fuertes reformas estructurales, no necesariamente inducen una recesión.
4. Un ingrediente crítico para el éxito de programas de ajuste es un fuerte compromiso de disciplina fiscal.

Concentrándonos en la creciente atención que merecen las reglas de política fiscal, su racionalidad puede ser explicada por el deterioro previo de las cuentas fiscales, el cual no pudo ser moderado sólo mediante acciones de política discrecional. Por su parte, en el caso específico de la Unión Monetaria Europea, los criterios de convergencia establecidos para el lanzamiento de la moneda común, reavivaron el interés en esquemas simples y transparentes para el logro de objetivos explícitos en materia de estabilización financiera.

La mayoría de las reglas de política fiscal apuntan a dos objetivos: primero, hacer creíble la reducción en el déficit fiscal dentro de un rango que puede estabilizar la deuda pública como porcentaje del PBI a un nivel prudencial; y segundo, contener esta relación en el mediano y largo plazo.

De manera resumida, la tarea consiste en asegurar la disciplina fiscal que contribuye a la estabilidad de precios y conduce al crecimiento económico sostenido.

Con relación a este punto, es necesario determinar de qué manera se alcanzan mejor estos objetivos, ya sea con esfuerzos continuos de corrección discrecional en el contexto de presupuestos anuales o planes de ajuste de mediano plazo o, alternativamente, con el diseño e implementación de reglas de política fiscal.

Si bien las reglas fiscales están mucho menos difundidas que las reglas de política monetaria (probablemente porque resultan más difíciles de digerir por la dirigencia política, dada la cercanía de lo fiscal con lo social y político), existe una gran cantidad de razones por las cuales ellas resultan recomendables.

Sin embargo, resulta conveniente que desde un principio clarifiquemos, si bien ya hemos adelantado algo al respecto, qué es lo que podemos esperar de la política fiscal en general. Esto es, independientemente de la forma (del régimen) de política fiscal que se adopte, qué es lo que ella puede y no puede hacer.

Después de la Gran Recesión de los años 30, mientras la política monetaria cosechaba sospechas en cuanto a su efectividad y la neutralidad del dinero¹² se imponía como dogma incluso, durante algún tiempo, en el análisis de corto plazo, la efectividad de la política fiscal como instrumento para atacar el ciclo de negocios privado fue sólo esporádicamente cuestionada. En todo caso, si se la cuestionaba era con relación a los mecanismos de financiamiento de las políticas expansivas. En particular el financiamiento inflacionario de los déficits públicos y la discusión en torno al efecto riqueza de la deuda pública, fueron los ámbitos donde la efectividad de la política fiscal comenzó a ser cuestionada.

La presencia de déficits que sólo podían ser financiados con políticas de fuerte sesgo inflacionario, o a través de incrementos sistemáticos y desmedidos de la deuda pública, llevó a que paulatinamente se generara una preferencia creciente por limitar los déficits fiscales. Sobre todo, tal como lo mencionamos anteriormente, la disciplina y una mayor previsibilidad fiscal comenzaron a ser activos valiosos en el marco de programas más amplios de estabilización macroeconómica. En el caso de economías emergentes (o con acceso limitado al mercado de capitales), las políticas fiscales expansivas comenzaban

¹² La idea de que un cambio de su cantidad no afecta el comportamiento de variables reales sino que afecta sólo otras variables nominales a través de cambios en el nivel general de precios.

a mostrar efectos contrarios a los deseados, como consecuencia del efecto negativo que tienen necesidades crecientes de financiamiento público sobre el costo del endeudamiento.

Estas sospechas no invalidan, empero, que se utilice la política fiscal con el fin de suavizar el ciclo de negocios privados (“*smoothing*”). Resulta aconsejable contar con un régimen de política fiscal (independientemente del régimen cambiario adoptado), que permita enfrentar una recesión sin la necesidad de tener que efectuar un ajuste fiscal contractivo¹³ o, alternativamente, que durante las expansiones permita acumular ahorros (que eventualmente puedan ser utilizados durante las recesiones) de manera tal que la política fiscal no contribuya a exacerbar las fluctuaciones del ciclo. En otras palabras, frente a una recesión y al déficit (endógeno) que ella produce como consecuencia de la pérdida de recaudación, sería deseable poder aceptar dicho déficit y no tener que realizar un ajuste (reducir el gasto o aumentar los impuestos). Pero atención, ello no significa que activamente deba buscarse aumentar el déficit.

En tal sentido, las políticas fiscales activas más tradicionales (de gastos e impuestos), aún en los casos en que puedan ser financiadas sin crear severas distorsiones, presentan de todas maneras una serie de cuestionamientos que merecen ser mencionados. Por ejemplo, el gasto público resulta muchas veces ineficiente e improductivo; por otra parte el gasto se realiza de manera tal que, incluso cuando se efectúa bajo la forma de programas de obra pública acotados temporalmente, presenta indivisibilidades y resulta, por diversos motivos, inflexible a la baja. La primera característica impide que el gasto pueda ser fácilmente ajustado al ciclo de los negocios. La inflexibilidad a la baja implica, por su parte, que el gasto muestre un comportamiento tendencialmente creciente, ya que un programa de gasto ejecutado durante una fase contractiva del ciclo (por ejemplo la construcción de un hospital), genera gastos de mantenimiento y de personal también en el futuro (independientemente de la fase del ciclo en que nos encontremos).

Frente a las sospechas de ineffectividad del gasto público a la hora de recomendar medidas para atacar el ciclo de negocios privados, han surgido posturas favorables a encarar la política desde el lado de la oferta, recomendando cambios de la política impositiva como herramienta. Lamentablemente, ya sea en el caso de un aumento/reducción de los impuestos ya vigentes o en el de la introducción/eliminación de impuestos, es probable que el ajuste provenga tanto del lado de un menor ahorro como de un menor consumo, sin que pueda establecerse cuál de las fuentes habrá de prevalecer.

De todas maneras, a pesar que consideramos el rol estabilizador de la política fiscal (“*smoothing*”) muy limitado, no podemos olvidar que ella posee importantes usos en materia de asignación de recursos y redistribución del ingreso. En tal sentido, la teoría reconoce cierta preferencia por utilizar el gasto público (bienes públicos) para redistribuir el ingreso, y dejar que la estructura tributaria priorice el objetivo de eficiencia en la asignación de recursos (y el de suficiencia fiscal). Cualquiera sea el tamaño del sector público, su accionar, dado que demanda financiamiento, introduce distorsiones y resulta deseable que éstas sean lo más pequeñas posibles.

¹³ Cuando las recesiones son causadas por crisis de confianza y pérdida de credibilidad es probable que un ajuste fiscal que involucre una reducción del desequilibrio pueda tener un efecto expansivo en la medida que se traduzca en una reducción de la prima de riesgo país (de la incertidumbre).

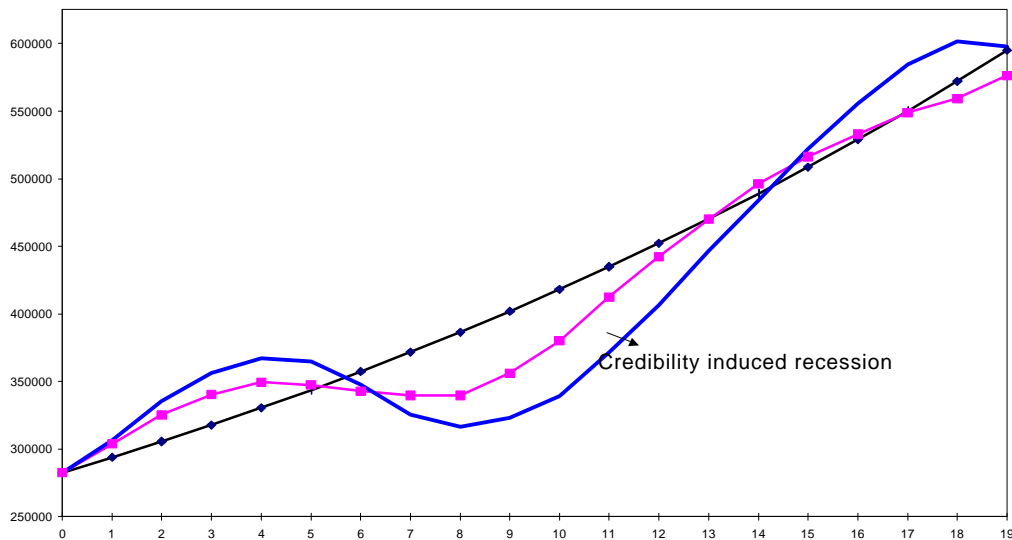
II.1.3. La necesidad de contar con macroinstituciones fiscales en la Argentina

En la introducción general al trabajo, tratamos de dejar en claro que una de las características determinantes de las fases recesivas que emergen en Argentina en el contexto de un shock externo, es que éstas tienden a ser más severas de lo que el shock por sí solo justificaría.

Entendemos que la falta de flexibilidad del régimen cambiario y monetario argentino, conjugada con la ausencia de instrumentos fiscales estabilizadores, determina que la recesión resulte más severa y más duradera. A esta recesión “adicional” (que estimamos producto de la desconfianza en cuanto a la continuidad del régimen, y por ende de todo el esfuerzo estabilizador), la denominaremos *recesión inducida por la falta de credibilidad (credibility-induced recession)*.

Gráfico II.1

Trayectoria del Producto y ciclo inducido por pérdida de credibilidad



Una cuestión inicial, que resulta crucial responder, es hasta qué punto la implementación de macroinstituciones fiscales fuertes, a través de reglas fiscales creíbles, hubiera tenido chances de atenuar esta situación. Puesto de otra manera, ¿importan las macroinstituciones fiscales para la Argentina? ¿para qué y hasta qué punto?

Una regla fiscal que, por ejemplo, establezca un sendero al crecimiento del stock nominal de deuda pública consolidada, complementada con la constitución de un fondo contingente a ser utilizado durante las recesiones, permitiría no sólo recuperar el instrumento fiscal, sino también aumentar las

defensas de la economía argentina. De esta manera, la economía sería menos vulnerable, no sólo respecto a su situación actual sino, y más fundamentalmente, respecto a otras economías similares (reduciendo el riesgo al contagio). Esta menor vulnerabilidad, también generaría credibilidad adicional reduciendo la prima de riesgo país. Ambos instrumentos permitirían dotar a la política fiscal de un grado más que razonable de flexibilidad para enfrentar el ciclo de negocios de corto plazo, sin descuidar la estrategia de largo plazo de reducir la prima de riesgo país.

Estos dos elementos serán entonces los que conformarán un aspecto crucial de nuestra propuesta: por un lado, se justificará la implementación de reglas fiscales para recuperar credibilidad; por otro, se propondrá conformar un Fondo de recursos financieros que permita que el sector público se financie durante las recesiones sin tener que endeudarse a altas tasas de interés, o tener que hacer fuertes ajustes en el medio de una recesión. Incluso, se podrían instrumentar programas anticíclicos de gobierno. Ambos argumentos son considerados de vital importancia para reducir la vulnerabilidad de la economía argentina ante shocks.

El resto del capítulo se encuentra organizado de la siguiente manera: en la próxima sección se presentarán los hechos estilizados más importantes de la política fiscal en Argentina, o por lo menos los más relevantes para la discusión de las instituciones fiscales adecuadas para el país. En particular, nos ocupamos de las discrepancias entre los déficit y los cambios en la deuda y de la prociclicidad del gasto total. En la Sección III, conceptualizaremos el problema. Se discutirá a qué se deben los problemas identificados en la sección anterior (el hecho de que los déficit, si estuvieran bien medidos, son mucho más altos de lo deseable; que la política fiscal es procíclica; etc.). Por ejemplo, discutiremos problemas tales como la existencia de externalidades entre diferentes gobiernos (que pueden justificar la aplicación de las reglas que se discuten más abajo también a nivel provincial), o en el seno del gobierno central (en ambos casos asociados al problema de los comunes), problemas intergeneracionales que llevan a un endeudamiento excesivo, u otros aspectos importantes de economía política, que pueden involucrar miopía política por parte de los agentes económicos, etc.

Luego, en la Sección IV, nos ocuparemos de cuáles son las opciones disponibles para atacar los problemas, y de la experiencia internacional en tal sentido. Una vez identificados los problemas, resulta oportuno que se discutan diferentes mecanismos institucionales que pueden contribuir a reducirlos: reglas numéricas; reglas de procedimiento o *governance*, que afectan las reglas del juego entre los diferentes actores involucrados en las decisiones fiscales, tales como los ministros de gasto, el ministro de economía, el Legislativo, el jefe de gabinete, etc. (o crean nuevos actores); y reglas que afectan la transparencia del presupuesto y de otros mecanismos de decisión fiscal.

En la Sección V, se discutirán varios de los trade-offs entre diferentes tipos de reglas, o entre diferentes variables objetivo. Por ejemplo, se discutirán trade-offs tales como credibilidad que da una regla numérica versus flexibilidad para responder al ciclo. Cada vez que se discuta uno de estos trade-offs en abstracto, se elaborará sobre ellos teniendo en cuenta la realidad económica, política e institucional de Argentina para definir qué se selecciona dentro del trade-off. En Argentina, una regla numérica que no permita responder al ciclo sería inadecuada debido a: i) la ausencia de otros mecanismos anticíclicos dadas las instituciones monetarias y cambiarias, y ii) la gran volatilidad macro que nos caracteriza. En este sentido, se puede concluir que los beneficios de una regla numérica, sólo sobrepasan a la discreción si la

regla viene acompañada por algún mecanismo (como un fondo de estabilización), que permita responder al ciclo.

Sobre la base de la discusión y el análisis de los apartados anteriores, presentamos en la última sección nuestra propuesta concreta y detallada de reglas macro-fiscales, sin descuidar aspectos que puedan ser importantes durante la transición. Se tratarán cuestiones relacionadas con reglas numéricas que incorporen el fondo anticíclico, con detalles de cómo se integra este último y en qué circunstancias (y cuánto) se utiliza, reglas de procedimiento, y aspectos relacionados con la transparencia y el tratamiento de deudas implícitas o contingentes.

II.II. LOS HECHOS ESTILIZADOS

II.II.1. Déficit Fiscal y ciclo económico

Analizando la historia fiscal argentina reciente, se observa un estrecho vínculo entre los recursos del sector público y el nivel de actividad, que a su vez determina una fuerte dependencia del déficit sobre la fase del ciclo económico en que se encuentra la economía. Dicha relación se plantea en los siguientes términos: una caída en el producto afecta negativamente los ingresos tributarios del gobierno y, consecuentemente, contribuye a profundizar los resultados negativos de las cuentas públicas.

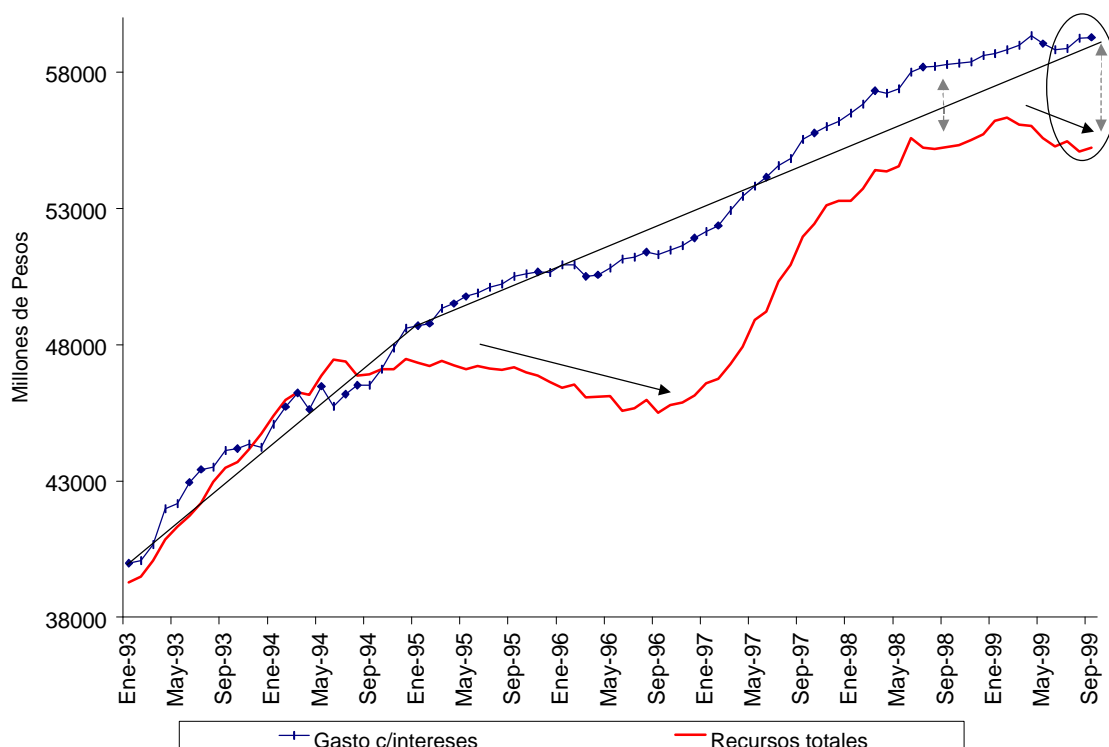
En este sentido, el gráfico que aparece a continuación muestra claramente cómo influye el ciclo en los ingresos y egresos totales del Sector Público Nacional.¹⁴ Mientras que el gasto que contempla los intereses de la deuda (acumulado doce meses) exhibe una trayectoria creciente a lo largo del período bajo consideración, los recursos totales (también acumulado doce meses) disminuyen sustancialmente en las épocas recesivas (téngase particularmente en cuenta la abrupta caída que experimentó esta variable a partir de la crisis del Tequila, por la cual los ingresos tributarios se redujeron de u\$s47.487 M en diciembre '94 a u\$s45.510 M hacia septiembre '96). Por lo tanto, la menor absorción doméstica (que es la suma del gasto realizado en consumo y en inversión), a su vez fruto de la caída en el nivel de actividad, acarrea una reducción en la recaudación por IVA (el cual, neto de devoluciones, ascendía en 1998 a un 38,2% del total recaudado por el Sector Público Nacional), y también inferiores ingresos en concepto del impuesto a las ganancias (18,4% del total recaudado para igual lapso) en virtud del menor nivel de beneficios alcanzado por las firmas.

¹⁴ Dado que con la disminución de los recursos tributarios del SPN se reducen las transferencias a las administraciones provinciales en concepto de impuestos coparticipables, los déficits de las administraciones provinciales también tienden a aumentar en períodos de recesión.

Gráfico II.2

Ingresos y Egresos Totales del Sector Público Nacional

(Flujos acumulados de 12 meses)

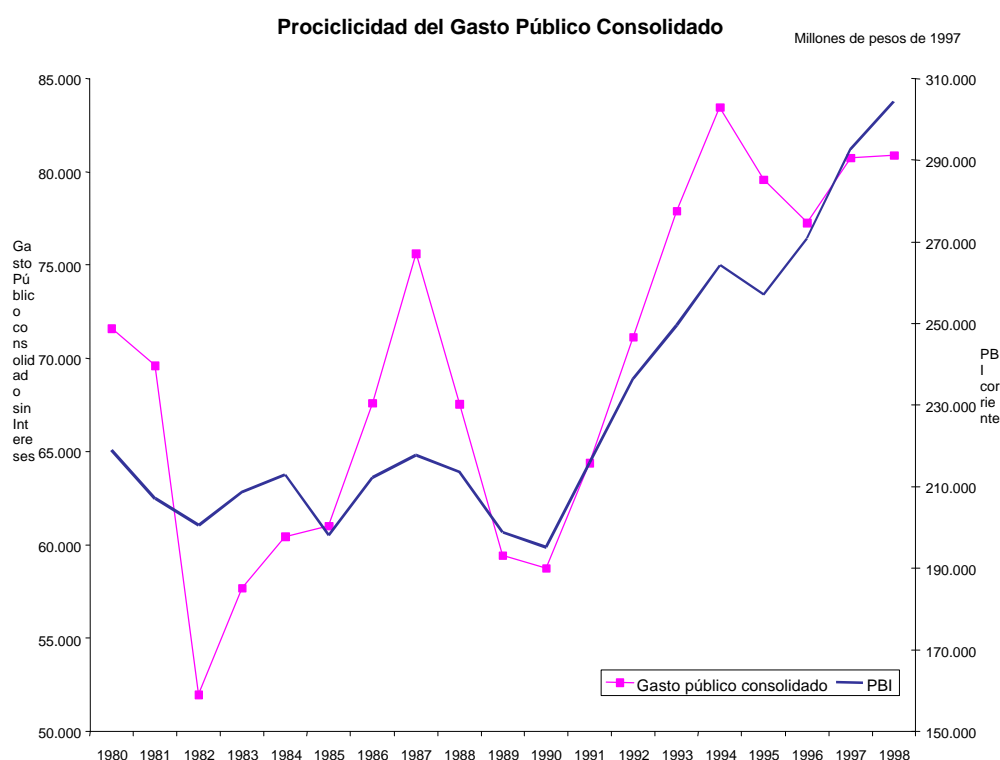


Por el lado de los egresos, hay que considerar un factor adicional que refuerza el punto realizado previamente acerca de la incidencia de las fluctuaciones del PBI sobre el déficit: la prociclicidad del gasto. Si bien desde enero de 1993 el gasto público continuó incrementándose, a partir de la crisis Mexicana lo hizo a una tasa inferior que en los años precedentes, no obstante lo cual, a raíz de la sustancial reducción en la recaudación, el déficit aumentó. Con la mejor performance de la economía, desde septiembre de 1996 los recursos se recuperaron aunque no lograron alcanzar el nivel de los egresos, razón por la cual el déficit fiscal siguió manteniéndose en parámetros comparativamente altos. Con la recesión actual, los ingresos se han visto afectados una vez más, con la consecuente profundización del rojo fiscal.

II.II.2. Prociclicidad del gasto público

En el apartado anterior se estableció la prociclicidad del gasto público argentino, concepto que implica el movimiento conjunto en una misma dirección de esta variable y el nivel de actividad económica. En otros términos, una desaceleración en la tasa de crecimiento real del PBI trae aparejada una reducción en el gasto. En el gráfico siguiente, donde se muestra el comportamiento del gasto consolidado así como el nivel del PBI, puede apreciarse que dicha característica no es exclusiva de los últimos años, ya que se inicia a partir de comienzos de la década de 1980 para agudizarse en los noventa.

Gráfico II.3



En efecto, si se discrimina entre el gasto auspiciado por la nación y el que emana de las provincias, el comportamiento procíclico se torna aún más evidente en el caso provincial, ya que con la instauración de la Convertibilidad y los primeros años de vigoroso crecimiento que la singularizaron, el gasto de los gobiernos provinciales aumentó a la par del PBI, para sólo menguar durante la crisis del Tequila.

De esta manera, si se computan los coeficientes de correlación entre el nivel del PBI y el de gasto sin intereses, se obtiene el concluyente resultado de que para la década del noventa la correlación con el gasto provincial alcanza el valor de 76,5%, lo que evidencia un comportamiento aún más procíclico que el exhibido durante la década pasada, la cual mostró una correlación de 67,6%.

Cuadro II.1

La Prociclicidad del Gasto Público

Coefficientes de correlación entre el PBI y los Gastos sin Intereses

	del S.Público Nacional	del S.Público Provincial	Total
1981-1998	52.2%	67.0%	67.9%
1981-1990	52.2%	67.6%	65.8%
1991-1998	54.5%	76.5%	78.1%

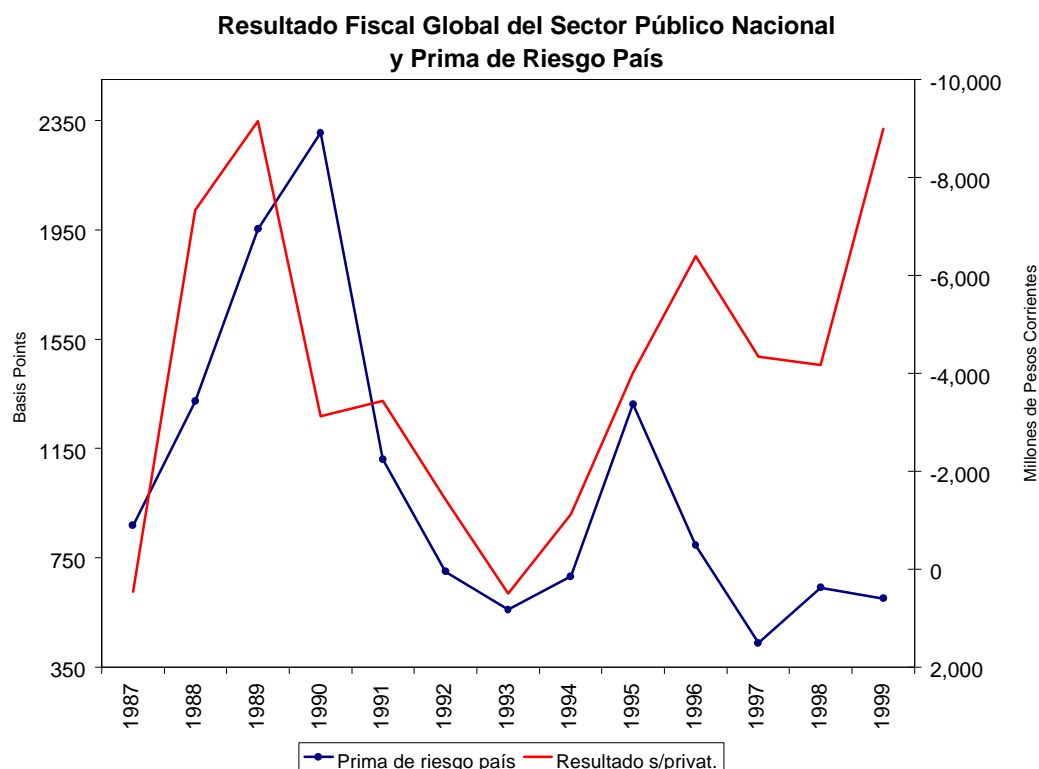
En lo concerniente al gasto del Sector Público Nacional, el coeficiente de correlación aumentó levemente en el transcurso de los noventa (pasó a 54,5% de un 52,2% en la década pasada), a pesar de lo cual, en virtud de la conducta observada por los estados provinciales, la correlación entre el gasto consolidado (nación + provincias) y el PBI subió de 65,8% en los ochenta a 78,1% a lo largo de estos últimos años.

Finalmente, cabe entonces plantearse cómo evaluar la evidente prociclicidad del gasto público. Por lo pronto, si bien esta característica contribuye a mantener el déficit dentro de magnitudes más acotadas, lo óptimo sería poder emplear la herramienta de política fiscal (a través de un aumento y no una reducción en el gasto), con el fin de contrarrestar las etapas “no deseadas” del ciclo económico (esto es, los períodos de depresión en el nivel de actividad). Para ello, el gobierno podría disponer de un fondo contingente (generado a partir del ahorro que permiten los años de bonanza o crecimiento) y así combatir los efectos nocivos de las recesiones sobre las expectativas y decisiones de los agentes.

II.II.3. Déficit y prima de riesgo país

Por su parte, otra variable que influye en el déficit fiscal, conformando una suerte de círculo vicioso, es el nivel del riesgo país. El aumento del déficit redundará, a su vez, en un incremento de la prima de riesgo país, debido a que este hecho empeora las expectativas de los inversores con relación a la solvencia intertemporal de la nación en su conjunto. Consiguientemente, los mayores servicios por el stock de deuda existente, al mismo tiempo que un acceso más oneroso y limitado a nuevos créditos, determinan una nueva suba del déficit, por lo que el proceso vuelve a comenzar nuevamente.

Gráfico II.4



En este sentido, como se ve en el gráfico anterior, existe una clara relación entre la prima de riesgo país (medida en este caso a través del *Emerging Markets Bonds Index* o EMBI_AR para Argentina¹⁵) y el Resultado Fiscal Global. Con la instauración del régimen de Convertibilidad y el ordenamiento de la economía, la prima de riesgo país se retrajo sensiblemente, pasando de 2.305bp¹⁶ en 1990 a 1.110 bp en 1991, para luego alcanzar respectivamente los 699bp y 560bp durante 1992 y 1993. Dado el vínculo entre ambas variables enunciado en el párrafo previo, en estos años el déficit también experimentó una fuerte contracción, pasando de u\$s9.150 M en 1989 a u\$s3.121 M en 1990, hasta llegar a u\$s496 M en 1993.

Luego, y como consecuencia de la crisis del Tequila, ambas variables aumentan considerablemente, aunque sin retornar a los picos previos. En 1995, el EMBI_AR exhibió un nuevo máximo relativo de 1.312bp, mientras que el déficit aumentaba a u\$s4.015 M y en 1996 alcanzaba u\$s6.139 M.

¹⁵ El índice se elabora mediante un promedio ponderado del spread de los bonos argentinos con relación al rendimiento de bonos norteamericanos comparables.

¹⁶ b.p. significa basis points, que el spread multiplicado por 100.

Actualmente, en medio de una recesión, el déficit global para 1999 se estima en u\$s 8.990 M (mayor al máximo alcanzado luego de la crisis del Tequila) consistente con una prima de riesgo en torno a los 600 bp.

II.II.4. Déficit vs. Deuda

Para concluir, y luego de haber analizado los componentes del déficit, se abordará la relación entre el déficit fiscal global y la deuda argentina.

Desde el punto de vista teórico, la variación anual de la deuda debería ser equivalente al déficit consolidado del período en cuestión.¹⁷ Consecuentemente, el déficit es el flujo que alimenta el stock de deuda en un momento dado, mientras que éste último consiste en la suma de los déficits correspondientes a los períodos previos (el gasto que no ha sido financiado con recursos genuinos).

Sin embargo, y a pesar de que en teoría debería verificarse dicho vínculo, en el caso argentino se observan discrepancias formidables entre ambas cuentas, que parten de los artilugios contables que se han venido realizando para reducir el déficit fiscal a los ojos del público.

Cuadro II.2.

Déficit y Deuda

	Recursos	Gastos s/int.	Intereses	Resultado Fiscal S/Privatizaciones	Privatizaciones	Resultado Fiscal Global	Deuda	Variación de deuda	Diferencia e/ déficit y deuda
	I	II	III	IV = I - II - III	V	VI = IV + V	VII	VIII	IX = VI + VIII
1991	28,700	27,774	3,118	-2,192	2,194	2	57,532		
1992	38,418	36,164	3,467	-1,213	1,764	551	61,968	4,436	4,987
1993	44,797	39,792	4,442	564	524	1,088	69,631	7,663	8,751
1994	47,519	45,227	3,383	-1,092	789	-303	80,313	10,682	10,379
1995	46,715	46,563	4,084	-3,932	1,172	-2,760	87,091	6,778	4,018
1996	45,532	47,384	4,536	-6,388	386	-6,002	97,105	10,014	4,012
1997	51,848	50,399	5,790	-4,341	22	-4,320	101,101	3,997	-323
1998	54,436	51,945	6,661	-4,170	96	-4,074	112,357	11,256	7,183
1999	53,998	52,050	8,112	-6,164	2,574	-3,590	119,059	6,702	3,112
Var. 99 - 91	25,298	24,276							
	88%	87%							
Ac. 99 -91				-26,736	9,521	-19,409		61,528	42,118

El cuadro anterior presenta la evidencia necesaria para sustentar esta afirmación: la diferencia entre ambos conceptos acumulada desde 1992 alcanzaría a u\$s42.118 M (un promedio de u\$s5.265 M anuales).

¹⁷ Siempre y cuando no se instrumenten deudas pre-existentes que no estaban previamente registradas.

II.III. CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA ¹⁸

¿Cuáles son los problemas que se intentan resolver con instituciones presupuestarias y reglas macro-fiscales? El problema es que, a través de una serie de diversos mecanismos, los gobiernos pueden presentar un sesgo hacia un gasto y un déficit excesivos. A continuación, discutiremos brevemente algunos de estos mecanismos.

II.III.1. El problema de los recursos comunes

Este inconveniente surge del hecho de que, mientras la mayoría de los programas de gasto generan beneficios concentrados en ciertos sectores de la sociedad, sus costos suelen ser afrontados con recursos comunes de la nación. Un ejemplo podría ser la construcción de un puente en una jurisdicción determinada, que beneficia a esa jurisdicción pero que es financiado por impuestos a nivel nacional.

A esto se suma que las decisiones fiscales no las toma el “planificador social” de los libros de texto, sino que son el resultado de un proceso de interacción con la participación de diversos agentes, los cuales llegan al proceso con diferentes incentivos. Muchos de ellos representan intereses geográficos (los legisladores), o sectoriales (los ministros de gasto), y promueven programas que benefician a sus circunscripciones pero son financiados por todos. De esta manera, no internalizan una parte de los costos de los programas que proponen. Bajo ciertos arreglos institucionales relativos a la manera en que se negocian los presupuestos, (por ejemplo, el principio de reciprocidad, bajo el cual un legislador del distrito A apoya un proyecto en B a cambio de que los de B aprueben el programa para A), esto puede resultar en una sobreutilización de los recursos comunes, llevando a un gasto excesivo.

El trabajo clásico de la literatura que describe el problema de los recursos comunes en el contexto del Congreso de los Estados Unidos, es el de Weingast, Shepsle y Johnsen (1981). Otros trabajos, tales como Velazco (1997), le agregan aspectos dinámicos al modelo, y obtienen déficit y deuda excesiva como resultado del problema de los recursos comunes.

En Argentina, existen dos maneras en las que el “common pool” puede actuar: i) a través del gasto del gobierno nacional en las provincias, lo que justifica prestar atención a las reglas e instituciones presupuestarias a nivel del gobierno nacional; ii) a través del gasto de las provincias, financiado con recursos del gobierno nacional, lo que justifica poner la atención en el problema de las transferencias intergubernamentales, en particular la coparticipación, y de los rescates de los gobiernos provinciales por parte del gobierno nacional.

II.III.2. Otros problemas de externalidades

Además del problema de los recursos comunes, existen otros problemas de externalidades entre diferentes gobiernos, particularmente importantes para el caso de las provincias, pero que también afectan las relaciones entre diferentes niveles de gobierno. Quizás el más relevante para la discusión de los temas macroeconómicos que son el centro de nuestro capítulo, sea la externalidad que surge de que, en sus

¹⁸ Algunas partes de esta sección están basadas en Tomassi (1998).

decisiones de endeudamiento, las provincias no tienen en cuenta su efecto sobre la tasa de interés del resto, o del nivel nacional. Este tipo de problema fue estudiado por Canzoneri y Diba (1992) para el caso de los países de la Unión Europea, y es sobre la base de este argumento que los autores justifican las restricciones numéricas de los acuerdos de Maastricht.

II.III.3. El problema del ciclo electoral

De acuerdo con el argumento de la literatura de “political business cycles”, los políticos emplean política fiscal expansiva en el período anterior a las elecciones de forma estratégica, para incrementar sus chances de ser reelegidos. Los primeros trabajos de esta literatura (Nordhaus, 1975, Tufte, 1978), asumían que los votantes eran miopes. Versiones más modernas (Rogoff, y Sibert, 1989, y Rogoff, 1990) presuponen en cambio, que el ciclo político se debe a problemas de información incompleta en cuanto al grado de “competencia” del gobierno. En el contexto de un juego de señales con los votantes, los gobiernos aumentan el gasto “visible” antes de las elecciones como señal de su competencia.

En Argentina, debido a nuestra historia política reciente, no hay suficientes episodios a nivel nacional, para verificar si existe un patrón de expansión fiscal y mayores déficits en años electorales. En las dos últimas elecciones, el énfasis parece haber sido controlar la tasa de inflación.¹⁹ Así, en 1989, el gobierno intentó a través del plan Primavera reducir la inflación antes de las elecciones (con resultados desastrosos). En 1995, un factor decisivo en la reelección de Menem fue su credibilidad como garante de la Convertibilidad, tras la crisis del Tequila. Durante 1999, en cambio, se están advirtiendo presiones políticas para aumentar el gasto, pese a la resistencia del Ministerio de Economía. Sin embargo, a nivel provincial, el ciclo político fiscal ha sido mucho más claro. En un estudio sobre el comportamiento fiscal de las provincias argentinas, Jones, Sanguinetti y Tommasi (1997) encuentran que el gasto público per cápita es, en promedio, \$83 más elevado, durante períodos previos a la elección del gobernador.

II.III.4. Otras fuentes de comportamiento estratégico de los políticos

Aún si el gobierno saliente no tuviera ninguna chance de ser reelegido, podría tener incentivos para el gasto y el déficit excesivo. De esta manera, de acuerdo con un argumento de Alesina y Tabellini (1990), puede forzar una composición del gasto más cercana a sus preferencias y las de su circunscripción. A su vez, al aumentar el gasto y la deuda, reduce la discrecionalidad del futuro gobierno para gastar en los programas que son de su propia preferencia. La práctica tan común en Argentina de “patear el problema presupuestario para el próximo gobierno”, es una versión poco sutil de este mecanismo. También lo es la práctica de contratar personal durante los últimos meses de gobierno, como por supuesto la de contratar e iniciar grandes proyectos de infraestructura, ambos fenómenos que estamos observando a lo largo de la actual transición democrática.

¹⁹ Stein y Streb (1998) modelan un ciclo político basado en la reducción de la inflación antes de las elecciones.

II.III.5. Problemas de inconsistencia intertemporal

Una de las mayores ventajas de implementar políticas fiscales sujetas a reglas es su ventaja con respecto a la discrecionalidad en términos de consistencia intertemporal, y así garantizar la sustentabilidad en el tiempo. Este punto es crucial en economías como la argentina, que han estado sujetas a fuertes oscilaciones en la situación de sus finanzas públicas y donde, por lo tanto, la solvencia intertemporal del gobierno es a veces seriamente cuestionada.

La tendencia a la generación de déficits excesivos por parte de los gobiernos es esencialmente de origen político: financiar gasto con un aumento de la deuda permite no tener que soportar los costos políticos de un ajuste fiscal (pagados por la generación presente de votantes), aunque los costos deberían ser precisamente soportados por las autoridades que se comprometieron en llevar adelante una política fiscal insostenible (esto sería, básicamente, una ineficiencia del sistema político). Las limitaciones a los niveles permitidos del ratio deuda/PBI (o a su nivel), pueden justificarse principalmente por el hecho de que los mismos son tenidos en cuenta por los agentes externos al momento de computar el nivel de riesgo país implícito en una determinada política fiscal, siendo que este ratio es un indicador clave de los incentivos por parte de los gobiernos a renegar de la deuda contraída previamente (en sentido amplio: o bien decidiendo unilateralmente no honrar los servicios de esta y/o pidiendo una refinanciación de la misma).

II.III.6. La falta de representación de las generaciones futuras

El hecho de que las generaciones futuras no estén representadas en las decisiones fiscales de hoy, puede redundar en un endeudamiento excesivo (en comparación con el socialmente óptimo que elegiría un planificador de horizonte infinito). Cuckierman y Meltzer (1989) explican la acumulación de deuda como resultado de este mecanismo: la redistribución a favor de las generaciones presentes.

II.IV. OPCIONES PARA ATACAR LOS PROBLEMAS Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL

En esta sección discutiremos diferentes alternativas posibles para resolver algunos de los problemas identificados más arriba. Agrupamos estas diferentes alternativas bajo el concepto general de instituciones presupuestarias. Siguiendo a Alesina y Perotti (1997), definimos estas instituciones como el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas acorde a las cuales los presupuestos públicos son elaborados, aprobados e implementados.

Como mencionamos previamente, el presupuesto, y, más generalmente, las decisiones fiscales, son el resultado de un proceso de decisión colectiva en el que participan una variedad de agentes, cada uno de los cuales llega al proceso con sus propios incentivos. Existen varios posibles problemas – el problema de los recursos comunes, el problema del horizonte temporal corto de los políticos, etc. – que pueden generar sesgos hacia el déficit y el gasto excesivos. Las instituciones presupuestarias son importantes, porque afectan las reglas de juego con que interactúan los diferentes agentes involucrados en el proceso de decisión fiscal, ya sea imponiendo restricciones a todo el proceso presupuestario (por ejemplo, a través de restricciones numéricas al déficit), o distribuyendo el poder, la información, y las responsabilidades entre los distintos actores que participan del proceso (por ejemplo, concentrando el poder de definición del déficit en el ministro de Economía, que suele ser el agente responsable por la provisión de la estabilidad macroeconómica, con lo cual es el que tiene mayores incentivos para introducir disciplina fiscal).

Siguiendo a Alesina y Perotti, distinguimos tres tipos de reglas presupuestarias: 1) restricciones numéricas, o reglas macro-fiscales; 2) reglas de procedimiento o “governance”; 3) reglas que afectan la transparencia del presupuesto. La propuesta que haremos en la última sección de este capítulo, incorporará elementos de los tres tipos de reglas.

II.IV.1. Reglas macro-fiscales

Son restricciones permanentes a la política fiscal, definidas en términos de algún indicador relativamente general de desempeño fiscal.²⁰ Las reglas pueden diferir en un número de dimensiones, por ejemplo:

- i) El indicador de desempeño fiscal al que se refieren. Por lo general, las reglas macro-fiscales están definidas en términos de la relación entre el déficit o la deuda y el producto, aunque existen casos de reglas que limitan el crecimiento del gasto o de la presión tributaria (particularmente en ciertos estados de los Estados Unidos). En algunos casos, las reglas toman la forma de prohibición al endeudamiento con determinadas fuentes (tales como el Banco Central).

²⁰ La condición de que tenga cierta permanencia excluye de esta definición las limitaciones a los déficit que puedan estar estipuladas en un programa de ajuste fiscal del FMI, por ejemplo.

- ii) Las reglas difieren en cuanto al rango de la norma que las establece. Pueden estar establecidas por ley, o en la Constitución. A priori, las reglas deberían ser más creíbles si están en la Constitución, aunque hay casos de normas constitucionales que no han tenido vigencia efectiva.²¹ Para el caso de la Argentina, una opción intermedia, que formará parte de nuestra propuesta, sería introducirlas en una ley convenio como la futura ley de coparticipación federal.
- iii) Las reglas macro-fiscales, aparte de estar definidas en base a diferentes indicadores de desempeño, pueden tener un alcance diferente. Por ejemplo, una regla de presupuesto equilibrado puede estar referida al presupuesto global, o al presupuesto corriente. En otra dimensión, la regla puede requerir el equilibrio durante la aprobación del presupuesto en el Congreso, o exigir el equilibrio en la ejecución, lo que constituye como es obvio una restricción mayor.
- iv) Las reglas pueden diferir en su grado de “flexibilidad”. En su forma más pura, son reglas estrictas que se deben cumplir bajo cualquier estado de la naturaleza. Sin embargo, es posible pensar en reglas contingentes, con cláusulas de escape bajo circunstancias claramente determinadas ex-ante, o incluso en reglas que se definan sobre la base de indicadores “estructurales” del déficit (o sea, en base al déficit ajustado cíclicamente). Si bien las reglas de tipo contingente ofrecen una mayor flexibilidad, son más complejas, más difíciles de monitorear, y por lo tanto más fácilmente eludidas.

Beneficios y costos de las reglas macro-fiscales

El beneficio obvio de las reglas numéricas es que, si son respetadas, permiten resolver la mayoría de los problemas identificados en la sección anterior. Por ejemplo, una regla que limite el déficit eliminará la posibilidad de utilizar el endeudamiento de forma estratégica con el fin de acercar la composición del gasto a las preferencias del gobierno saliente y, más generalmente, limita las transferencias de generaciones futuras a las presentes, que se pueden dar debido al corto horizonte temporal de los políticos. También limitará el problema del ciclo fiscal electoral, si tenemos en cuenta que en el período preeleccionario el aumento de impuestos tampoco es políticamente rentable. Es precisamente para resolver este problema del ciclo electoral, que en Costa Rica se estuvo discutiendo recientemente la implementación de una regla que restringiera el déficit a un máximo de 1% del PBI. Una regla que imponga límites a la deuda con relación al producto, puede facilitar el logro de la sostenibilidad fiscal de largo plazo, e incidir en forma favorable en las primas de riesgo que paga el país. A nivel provincial, los límites a la deuda pueden actuar como un elemento de coordinación que resuelva el problema de las externalidades relacionadas con la tasa de interés que todas ellas enfrentan.

Como destacamos al principio del párrafo anterior, estos beneficios se obtendrán si las reglas son respetadas. Una pregunta crucial, entonces, es de qué depende la credibilidad de una regla. Algunas de las características que debe tener una regla para ser más creíble son: i) tener un encuadre institucional adecuado; ii) ser simple, y fácilmente monitoreable; iii) estar definida en base a indicadores que sean fácilmente medibles y relativamente precisos (difíciles de “maquillar”); iv) estar definida en base a indicadores que estén razonablemente bajo el control de las autoridades económicas (de otra manera, un

²¹ En particular, ver la discusión en Kopits (1998) de las normas de presupuesto equilibrado a nivel subnacional en Alemania.

país puede salirse de la regla por causas que son ajenas a su control); v) estar definida de manera tal que el costo marginal de mantenerse dentro de la regla no sea excesivo bajo circunstancias previsibles.

La desventaja más obvia de las reglas numéricas es que por lo general son demasiado inflexibles, y no permiten un comportamiento anticíclico. Esto es particularmente cierto en el caso de reglas de presupuesto balanceado. Desde el punto de vista neoclásico, lo óptimo es tener déficit durante las recesiones y superávit en el auge, porque, de acuerdo con esta teoría, se debería mantener estable el nivel de las tasas impositivas en presencia de impuestos distorsivos (ver Barro, 1979). Desde una óptica Keynesiana, en la que el gasto se incrementa durante las recesiones y caiga en el transcurso del auge, los déficits deberían ser, durante las recesiones, aún más grandes que bajo la regla de Barro. Como es obvio, una regla que elimine toda posibilidad de déficit no va a permitir que se lleven a cabo estas políticas.

Por supuesto, el costo de resignar la posibilidad de responder al ciclo dependerá del grado de volatilidad que enfrente la economía. En países que son por lo general muy estables, el costo de resignar la flexibilidad para responder al ciclo es menor que el de aquellos países que están sujetos a shocks importantes. Vale la pena, sin embargo, hacer tres salvedades en cuanto a la relación entre las reglas numéricas y el ciclo económico: i) en cierta medida, y especialmente en el caso de países en desarrollo, la volatilidad puede estar inducida por la ausencia de disciplina fiscal, de manera tal que la necesidad de responder al ciclo podría disminuir ex-post, si la regla es efectiva; ii) inclusive en ausencia de reglas numéricas, los países de América Latina han tenido un comportamiento procíclico, en parte debido a que el financiamiento tiende a desaparecer cuando las cosas van mal, en parte como resultado de la necesidad de dar señales a los mercados para restablecer dicho financiamiento (claro ejemplo de esto fueron los fuertes ajustes fiscales realizados por Argentina y México tras la crisis del tequila); iii) es posible combinar las reglas numéricas con mecanismos que permitan responder al ciclo económico, como un fondo de estabilización. Esta combinación, que permite relajar en cierta medida el trade-off entre la disciplina fiscal y flexibilidad para responder al ciclo, es parte de la recientemente aprobada ley de convertibilidad fiscal y, con características diferentes, será también una parte fundamental de nuestra propuesta.

La otra desventaja de las reglas numéricas es que tienden a generar incentivos para eludirlas, a través de diversos mecanismos que conspiran contra la transparencia del proceso presupuestario (tales como sacar ciertos gastos fuera del presupuesto, u otras formas de contabilidad creativa), de tal manera que pierden efectividad. Aparte, a veces se cumplen a costa de una reducción en la calidad del gasto, como por ejemplo restringiendo gastos necesarios de mantenimiento, que son fáciles de cortar políticamente ya que los efectos no se aprecian en forma inmediata, pero que suelen tener tasas de retorno muy elevadas. Volveremos a tratar la relación entre las reglas numéricas y la transparencia más adelante, cuando discutamos en mayor detalle las reglas de transparencia.

Algunas experiencias internacionales con las reglas numéricas

Vale la pena mencionar algunos ejemplos de reglas macro-fiscales que se extraen de la experiencia internacional, y discutir brevemente los resultados de las mismas. En el caso de límites al déficit, probablemente las que han sido más discutidas en la literatura sean las reglas de presupuesto equilibrado en los estados de Estados Unidos, y los límites al déficit como proporción del producto establecido en los criterios de Maastricht como condición para que los países de la Unión Europea

accedan al Euro. En el caso de límites a la deuda, los criterios de Maastricht establecen que los países que acceden al Euro deben converger a un nivel de endeudamiento no mayor al 60% del PBI.

En el caso de los Estados Unidos, 49 de los 50 estados tienen reglas de presupuesto equilibrado. Sin embargo, estas reglas difieren en forma sustancial de estado a estado, en varias de las dimensiones que identificamos arriba. En algunos casos la regla está estipulada en la Constitución, y en otros, en una ley. El alcance de la regla (presupuesto global, presupuesto corriente, etc.) difiere según el estado, y también existen diferencias en cuanto a la instancia del proceso presupuestario en la que el déficit debe estar equilibrado.

La diversidad de estas reglas ha permitido estudiar cómo estas diferencias inciden en los resultados fiscales. En el año 1987, ACIR (Advisory Commission for Intergovernmental Relations) elaboró un índice de “dureza” de las reglas de presupuesto equilibrado en los distintos estados. A partir de la creación de este índice, varios autores comenzaron a trabajar en este tema para ver cuáles eran los efectos sobre los resultados fiscales. En síntesis, los resultados más importantes son los siguientes: estados con reglas más duras... 1) tienden a tener menor déficit y menor deuda (ver Eichengreen [1992], Bohn and Inman [1995] y von Hagen [1991]); 2) tienden a enfrentar tasas de interés más bajas, aún después de controlar por el tamaño de la deuda (confirmar y sacar referencia de Poterba, 1995); 3) tienden a ajustar más las cuentas fiscales en respuesta a déficit pasados (ver Alt y Lowry, 1994); 4) tienden a ajustar más durante el año fiscal en respuesta a shocks adversos que generan déficits potenciales (ver Poterba, 1996). El costo de dureza de las reglas es que... 5) tienden a tener comportamientos fiscales menos anticíclicos (ver Bayoumi y Eichengreen, 1996); sin embargo, 6) no parecen sacrificar mucho en términos de estabilización del ingreso (Alesina y Bayoumi, 1997)

II.IV.2. Reglas de procedimiento o “governance”

En lugar de establecer límites a todo el proceso presupuestario, que es lo que hacen las reglas numéricas, las reglas de procedimiento afectan la interacción entre los distintos agentes que participan del mismo. Distintas formas de distribución del poder y la información en materia de decisiones fiscales entre los diferentes agentes involucrados, pueden resultar en una mayor o menor disciplina fiscal. En este sentido, es importante distinguir entre dos aspectos diferentes que tienen que ver con la política presupuestaria. Por un lado, hay aspectos relacionados con la asignación de los recursos del presupuesto; por otro, las decisiones que tienen que ver con la política macroeconómica, tales como la determinación del tamaño del presupuesto y del déficit.

Es deseable que las decisiones que tienen que ver con la asignación del presupuesto sean debatidas y definidas por el más alto nivel político del gobierno, y por el Congreso. Estas son, después de todo, las decisiones que tienen que ver con la definición de las grandes prioridades del país en materia de políticas públicas. En los aspectos que tienen que ver con el desempeño macroeconómico, tema de preocupación central de este capítulo, puede ser conveniente concentrar más poder en aquéllos que tienen incentivos consistentes con la disciplina fiscal, como el ministro de Economía.

Siguiendo a Alesina et al (1999), clasificamos las reglas de procedimiento en más jerárquicas y más colegiadas. Reglas jerárquicas son aquellas que concentran el poder en los aspectos macroeconómicos

del presupuesto en el ministro de Economía, al interior del gabinete, y en el Ejecutivo *vis à vis* el Legislativo. Las reglas colegiadas son reglas que tienden a repartir el poder entre todos los actores que participan en el proceso presupuestario en forma más equitativa.

Vale la pena dar algunos ejemplos de reglas jerárquicas y colegiadas. Durante la etapa de elaboración del presupuesto, una regla jerárquica sería que al inicio de este proceso, los ministros de “gastos” reciban topes presupuestarios y no puedan pasarse de esos topes. Una regla colegiada sería una regla donde cada ministro elabora su propio presupuesto, y luego se negocia en forma conjunta en el gabinete y todos tienen el mismo peso en la negociación.

Durante la etapa de aprobación, una norma jerárquica podría estipular que el Congreso puede modificar la composición del gasto pero tiene limitaciones en cuanto a incrementar el déficit o incrementar el gasto total. Un ejemplo de esto es el Budget Enforcement Act de 1990 de los Estados Unidos, donde para incorporar un nuevo programa público había que hacer recortes que dejaran el déficit y el gasto total igual que antes. Una norma colegiada sería que el Congreso no tiene ningún tipo de restricciones en cuanto al tipo de modificación que puede proponer sobre el proyecto de presupuesto. Finalmente, durante la etapa de ejecución, un ejemplo de regla jerárquica es que el Ejecutivo pueda recortar el gasto en forma unilateral si los recursos son menores a lo proyectado, y una norma colegiada es que el Congreso tenga iniciativa para proponer el incremento en el presupuesto aún después de su aprobación.

¿Cuáles son algunas de las ventajas y desventajas de enfrentar problemas de disciplina fiscal a través de reglas de procedimiento jerárquicas? Una de las ventajas es que, al concentrar más poder en aquellos que tienen la responsabilidad de asegurar la estabilidad macroeconómica, pueden generar disciplina fiscal aún conservando la flexibilidad para responder al ciclo fiscal. De alguna manera, reglas de procedimiento que concentren el poder en temas macroeconómicos en un ministro que sea fiscalmente más conservador que el resto de la sociedad, puede ser el equivalente de la política fiscal a la idea de dejar la política monetaria en manos de un agente con una gran aversión a la inflación sugerida en Rogoff (1990). Otra ventaja de introducir disciplina a través de reglas de procedimiento en lugar de reglas numéricas, es que no generan los mismos incentivos para las distorsiones (en cuanto a la transparencia o la calidad del gasto) que pueden estar asociadas a la regla numérica.

Una posible desventaja de las reglas de procedimiento frente a las reglas numéricas consiste en que pueden no producir efectos tan fuertes (o al menos tan inmediatos) sobre la credibilidad de la política fiscal, en la medida en que dan lugar a la discreción. Esto es particularmente cierto en países como Argentina, con una larga historia de indisciplina fiscal. Hasta ahora hemos comparado los dos tipos de reglas como si fueran sustitutos, y en alguna medida lo son, ya que constituyen formas alternativas de generar disciplina fiscal. No obstante, también son en algún sentido complementarias, ya que no resuelven exactamente los mismos problemas. Por ejemplo, en contraste con las reglas numéricas, las reglas jerárquicas de procedimiento no permiten resolver problemas tales como los ciclos políticos, en la medida en que aún aquellos que son responsables del desempeño macroeconómico pueden tener comportamientos estratégicos alrededor de las elecciones, ni resuelven los problemas asociados al horizonte de corto plazo de los políticos.

Experiencia internacional con reglas de procedimiento presupuestario

Una experiencia muy interesante es la de los países de la Unión Europea, que ha sido estudiada por von Hagen (1992) y von Hagen y Harden (1995). Estos autores elaboraron un índice de instituciones presupuestarias basado en una serie de factores, tales como i) el poder relativo del ministro de Finanzas en el gabinete y la forma bilateral o multilateral con que negocia el presupuesto durante su elaboración; ii) el poder relativo del Ejecutivo y el Legislativo. Por ejemplo, qué tipo de modificaciones puede introducir el Legislativo al proyecto enviado por el Ejecutivo; iii) el grado de control del Ejecutivo sobre el presupuesto durante la ejecución; y iv) el grado de transparencia del presupuesto. Lo que encuentran es que instituciones más jerárquicas – que ellos llaman centralizadas– reducen los déficits y la deuda, sin alterar la capacidad de los gobiernos de estabilizar el producto.

Similares conclusiones se extraen de un estudio de Alesina et al (1999), que se centró en 20 países de América Latina. En este trabajo, se elaboró un índice de instituciones presupuestarias que, si bien incorpora aspectos relacionados con la existencia de reglas numéricas y de transparencia, en su mayor parte está compuesto por elementos vinculados con reglas de procedimiento. El índice, basado en una encuesta respondida por los directores de presupuesto de 20 países, incorpora los siguientes aspectos de procedimientos presupuestarios: i) el poder relativo del ministro de Economía en las discusiones presupuestarias dentro del gabinete; ii) el poder del Congreso para modificar el proyecto presentado por el Ejecutivo; iii) qué regla se aplica si el Congreso rechaza el presupuesto, o no lo aprueba dentro de los límites establecidos?; iv) quién tiene iniciativa para modificar hacia arriba el presupuesto, tras su aprobación?; v) puede el Poder Ejecutivo cortar gastos en forma unilateral? Bajo qué circunstancias?. El trabajo encuentra que instituciones presupuestarias más jerárquicas, conducen a déficits significativamente menores.²²

El anexo I a este capítulo presenta una discusión detallada de cómo son los procesos presupuestarios en la Argentina, abarcando las etapas de elaboración, ejecución, y control. En la sección final presentaremos una serie de propuestas en materia de reglas de procedimiento presupuestario para la Argentina, elaboradas sobre la base de un diagnóstico de los problemas que se identifican en los procesos presupuestarios en nuestro país.

II.IV.3. Reglas de transparencia

El tercer grupo de reglas son aquellas que afectan la transparencia del presupuesto. La transparencia es un aspecto esencial para lograr un funcionamiento adecuado del gobierno. En este sentido, la falta de transparencia facilita, por un lado, la alteración de la asignación de los recursos públicos signada por las preferencias de los ciudadanos y reduce la productividad y eficiencia del gasto público, y por otro, contribuye a aumentar el riesgo fiscal. En respuesta a la experiencia internacional, recientemente se ha redimensionado y estudiado la importancia de la transparencia, proveyendo evidencia

²² El trabajo de Alesina et al (1999) utiliza datos del gobierno central. En un trabajo posterior, Stein, Talvi y Grisanti (1997) repiten el ejercicio con datos del gobierno general, y extienden el resultado al endeudamiento.

sustancial de los elevados costos generados por los procedimientos presupuestarios inadecuados, la delimitación borrosa de las responsabilidades de las unidades de gobierno, etc., especialmente en países en desarrollo.

Estas consideraciones cobran particular interés con la intención de imponer límites a variables como el tamaño del déficit, el nivel de gasto, o el nivel de deuda, a través de reglas macro-fiscales. Es justamente cuando se introducen este tipo de restricciones explícitas, que los políticos tienen más (y aún mayores) incentivos para desarrollar una compleja contabilidad creativa de forma tal de cumplir formalmente con las reglas, evitando mayores esfuerzos fiscales. Para evitar este tipo de comportamiento oportunista, se torna entonces necesario introducir, conjuntamente con las reglas macro-fiscales propuestas anteriormente, un conjunto (paquete) de reformas que redunden en un incremento del nivel de transparencia del sector público.

Hay prácticas muy diversas que pueden afectar en forma importante la transparencia de los presupuestos públicos. Algunas de ellas son:

- i) El uso estratégico de las proyecciones macroeconómicas. En ocasiones los responsables de determinar las proyecciones macroeconómicas con las que se debe elaborar el presupuesto tienen incentivos para sobrestimar el crecimiento del producto, de manera tal de presupuestar mayores ingresos fiscales. En Argentina, la sobreestimación de ingresos ha sido una práctica bastante corriente en los últimos años. Esto es así tanto si se considera la estimación de recursos en comparación con los recursos efectivamente percibidos (cuadro II.3), como si se compara la estimación de crecimiento utilizada en la elaboración del presupuesto con las estimaciones promedio del sector privado²³ (cuadro II.4). Esta práctica se puede potenciar aún más en transiciones políticas: el gobierno saliente puede sobrestimar los ingresos para que el gobierno que viene tenga que hacerse cargo luego del costo político del ajuste.²⁴

Cuadro II.3

	En \$ MM		
	Presupuesto vigente	Monto recaudado	Diferencia
1994	40,971	38,855	-2,116
1995	42,999	39,232	-3,766
1996	41,075	35,873	-5,202
1997	41,775	40,139	-1,635
1998	45,192	41,778	-3,413

Fuente: Informe sobre el Presupuesto Público 1999.

²³ Este comportamiento se describe más detalladamente en la sección en la que se presentan las propuestas sobre reglas de transparencias para la Argentina.

²⁴ También es una práctica corriente la de sobrestimar los recursos como punto de partida en las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional

Cuadro II.4

Año	Presupuesto	Consensus	Observado
1994	6.5	4.4	8.0
1995	6.5	4.8	-4.0
1996	5.0	3.3	4.8
1997	5.0	5.0	8.6
1998	5.8	4.3	4.2
1999	4.8	2.4	-3.4
Acumulado	38.65	26.75	18.78

Esta práctica puede generar dos tipos de problemas. Si la brecha se cierra a través de recortes presupuestarios (por ejemplo, el ministerio de Economía decidiendo a qué organismos darle la cuota completa, y a cuáles reducir el presupuesto), entonces no se estarían respetando las prioridades definidas durante el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto. Si, en cambio, no se realizan los recortes presupuestarios, el déficit aumentaría por encima de lo originalmente presupuestado. Lo más probable es que la sobreestimación de los recursos termine resultando en una combinación de ambos problemas. Más adelante, en la sección de propuestas, discutiremos algunos mecanismos posibles para evitar la sobreestimación de las proyecciones. Como frecuentemente es necesario hacer ajustes, independientemente de la objetividad con la que se realicen las estimaciones, propondremos también un sistema más ordenado de decisión para recortar el gasto en aquellas ocasiones que sea necesario.

- ii) Los gastos extra-presupuestarios: el presupuesto debería ser la herramienta que da lugar a discusiones al más alto nivel político sobre las grandes prioridades de política pública. Las discusiones deberían ser públicas y transparentes, para asegurar el escrutinio público sobre las decisiones fiscales, lo que debería llevar a una mejor asignación de los recursos. Cualquier gasto que no se incluya en el presupuesto, reduce la transparencia del mismo, y potencialmente aleja la asignación del presupuesto de aquella preferida por la sociedad. Hay muchas maneras mediante las cuales se realizan decisiones fiscales que no figuran en el presupuesto, tales como: a) los fondos extra-presupuestarios; b) los gastos cuasi-fiscales, c) los gastos tributarios, como aquellos que se derivan de la promoción industrial; d) instrumentos políticos como los decretos de necesidad y urgencia actualmente en la Argentina. Adicionalmente, existen regulaciones que en la práctica resultan en transferencias entre diferentes sectores de la sociedad, las cuales por lo general son un sustituto menos transparente de transferencias que se podrían realizar a través del presupuesto. En ocasiones, se utilizan estas regulaciones para realizar transferencias cruzadas que, de haberse discutido en forma transparente, no se hubieran aprobado.
- iii) Los pasivos contingentes. Si el gobierno, a través de un manejo poco transparente de los pasivos contingentes esconde parte de sus responsabilidades o deudas, la información oficial, contenida en el presupuesto, no refleja correctamente la posición consolidada y el riesgo real del gobierno. La utilización de estas herramientas “poco transparentes” hace que la medición convencional del déficit no provea un diagnóstico realista de la condición financiera del gobierno.

El hecho que los presupuestos midan flujos en vez de obligaciones, y pagos de corto plazo en lugar de riesgos de largo plazo, hace que los políticos tengan un incentivo y una oportunidad –si los procedimientos presupuestarios son poco transparentes- a proveer beneficios a aquéllos que buscan asistencia del gobierno en formas que disfrazan el verdadero costo, llevando a políticas y acciones que empeoran las condiciones fiscales futuras.

Todo este problema de incentivos tiene dos efectos. Por una parte, los prestamistas anticipan esta situación e incorporan el efecto esperado de la misma a las condiciones de deuda (tasas, plazo, cantidad – restricción crediticia). Por otra parte, si bien estos efectos pueden no ser aparentes en el corto plazo, pueden aparecer, en el mediano y largo plazo, en forma de severas crisis financieras, requiriendo una acción correctiva mucho más drástica y costosa. Aunque estos problemas están presentes en todos los países, la gran diferencia es que los riesgos son mucho mayores en los países en desarrollo, donde los costos no presupuestados pueden llevar al gobierno a cambiar el curso económico, a una salida de capitales, y a un detenimiento o retroceso en el nivel de desarrollo.

Una primera condición para desarrollar políticas fiscales prudentes es que los policymakers identifiquen, clarifiquen y entiendan los riesgos que enfrenta el gobierno. La comprensión de estos riesgos y sus consecuencias va a inducir al gobierno, al menos, a tratar de evitar riesgos que pueden surgir en su horizonte político relevante. Los riesgos que los gobiernos enfrentan pueden clasificarse, de acuerdo con Povlacova (1998), en cuatro tipos, combinando las características de explícito vs implícito y directo vs contingente.²⁵ En el siguiente cuadro se dan ejemplos de cada una de estas categorías.

²⁵ La primera distinción hace referencia al hecho de que existan obligaciones específicas establecidas por una ley o un contrato, o en cambio si esta “deuda” surge de una responsabilidad esperada del gobierno basada en las expectativas públicas o en la presión política. La segunda se refiere a si las obligaciones surgirán con certeza (aunque su monto puede tener componentes variables o contingentes a algo), o están supeditadas a la ocurrencia de algún evento o hecho.

Cuadro II.5

Pasivos (Responsabilidades)	Directo (en cualquier evento)	Contingente (obligación sólo ante ciertos eventos)
Explícito La responsabilidad del gobierno es reconocida legalmente o por un contrato	Endeudamiento soberano tanto doméstico como externo (préstamos contraídos y emisiones de deuda del gobierno central)	Garantías otorgadas a créditos no soberanos y obligaciones emitidas por gobiernos subnacionales y entidades públicas o privadas
Implícito Obligación "moral" del gobierno, que refleja principalmente las expectativas del público y las presiones de los grupos de interés	Gastos futuros de mantenimiento vinculados con inversiones actuales Pensiones públicas futuras	Rescate de los gobiernos subnacionales por parte del gobierno nacional

Aunque los gobiernos reconocen cada deuda contingente explícita en algún tipo de documento formal (por definición), muchos de ellos tienen todavía que consolidar todas estas obligaciones, al igual que su magnitud total, e incluirlas en el análisis fiscal agregado y en la planificación de gastos. Garantías de diverso tipo otorgadas por el gobierno, constituyen el principal instrumento (mecanismo) que genera estas deudas contingentes explícitas. El subsidio encubierto para el beneficiario de una garantía, y el subsecuente costo potencial para el gobierno están positivamente asociados con el riesgo, tamaño, y duración del activo subyacente. Una evaluación de los riesgos (mediante reglas simples o metodologías más sofisticadas) permite a los gobiernos reflejar el costo fiscal potencial asociado con las garantías otorgadas en sus elecciones de política. Hay diferentes formas de tratar esto²⁶, algunas más y otras menos ambiciosas, pero conceptualmente, lo importante es que el nuevo procedimiento que se introduzca trate de neutralizar los incentivos distorsivos, y de hacer a los políticos indiferentes entre la utilización de transferencias, créditos directos o garantías.

Las deudas contingentes implícitas, a diferencia de las explícitas, no son oficialmente reconocidas. Los gobiernos aceptan estas deudas luego de un shock (inesperado) negativo como resultado de la presión generada por parte del público, grupos de interés, etc., o de un costo de oportunidad de no actuar demasiado elevado. Estas deudas son a menudo las que generan el mayor riesgo para el gobierno. El evento o circunstancia que gatilla el pasivo es incierto, el valor del riesgo difícil de evaluar, y el grado de involucramiento del gobierno complicado de predecir. Este tipo de deuda / riesgo, es particularmente elevado en situaciones de inestabilidad macroeconómica, vulnerabilidad del sector financiero, ineficiencia en los sistemas regulatorios, y en su supervisión, y limitación en la provisión de información al público y a los mercados. Adicionalmente, la creencia de

²⁶En el Anexo II se describe la *Federal Credit Act Reform* de 1990, la cual es una de las alternativas más rescatables en la materia.

intervención por parte del gobierno repercute negativamente en los mercados, principalmente en aquellas economías o países que minimizan la importancia de las conductas pasadas y en aquellas donde ni el gobierno ni los inversores tienen la capacidad de monitorear el riesgo al que están sujetos los prestamistas. Por otro lado, las deudas implícitas son difíciles de tratar, ya que si bien se puede pensar que el gobierno, luego de realizar un análisis de costo-beneficio, debería manifestar cuáles son las contingencias de las que se hará cargo, esto puede ser al mismo tiempo una mala señal, haciendo explícitas cosas que antes eran sólo implícitas y de ocurrencia probable. Si bien en ciertas ocasiones puede ser bueno explicitar algo implícito, no lo sería en aquellas en las que el gobierno no quiere asumir los costos de la eventualidad ocurrida. Incluso en algunos casos podrían predeterminar el resultado de un conflicto judicial.

En la sección VII, presentamos aquellas propuestas, en materia de reglas de transparencia, que consideramos adecuadas para tratar los distintos pasivos que enfrenta el gobierno argentino.

II.V. ALGUNOS TRADE OFFS RELEVANTES

Dado que inicialmente existen diferentes alternativas con respecto a las reglas fiscales, es útil sintetizar las características básicas que una regla fiscal debería satisfacer.

- La regla debería estar *claramente definida* en términos del indicador a restringir, la institucionalidad implicada y las cláusulas de escape (si es que se decide tener alguna).
- La regla, para que sea efectiva, deber ser *transparente* en términos de contabilidad, pronósticos y arreglos institucionales implicados.
- La regla debe ser *internamente consistente* con otras reglas. Por ejemplo, bajo un sistema de currency board, se impone una limitación implícita al financiamiento doméstico de déficits presupuestarios.
- La regla debe ser *simple*, para que sea fácilmente comprendida por los no especialistas y logre fuerte soporte político.
- La regla debe ser *relativamente flexible* para tener alguna chance de ajustarse a los shocks externos; por ejemplo, las reglas de presupuesto equilibrado podrían ser definidas para presupuestos cíclicamente ajustados, permitiendo desviaciones cíclicas de corto plazo (como son las implementadas en Nueva Zelanda y EEUU, y las propuestas en Suiza).
- *Implementable* en término de los arreglos institucionales implicados, e incluso las penalidades impuestas por el incumplimiento (por ejemplo, “incumplimiento de los deberes del funcionario público”).

Sin embargo, estas características deseables que debería reunir una regla muchas veces están sujetas a *trade-offs*, por lo que alguna de las mismas prevalecen sobre otras a la hora de definir una regla en el terreno práctico. Veamos.

II.V.1. Reglas numéricas versus Reglas de procedimiento:

Mientras las reglas numéricas establecen restricciones permanentes a la política fiscal, las reglas de procedimiento establecen pautas de comportamiento para los agentes que participan del proceso presupuestario.

Vimos que uno de los principales defectos de las reglas numéricas es su falta de flexibilidad para responder a los vaivenes del ciclo de negocios. En consecuencia, sobre todo en economías volátiles (donde los costos de la inflexibilidad podrían resultar grandes), muchas veces se ha manifestado una relativa preferencia por dotar a las autoridades económicas de un mayor margen discrecionalidad, limitando su accionar sólo mediante la fijación de ciertas reglas de procedimiento y de transparencia.

En realidad, las normas de procedimiento y de transparencia tienden a ser el instrumento más idóneo para asegurarse que el mecanismo presupuestario (a través del cual se materializa la política fiscal), permita alcanzar los objetivos fijados ya sea por las autoridades fiscales o, en el caso en que existan, por las reglas numéricas.

Por tal motivo, ambos tipos de reglas presentan una naturaleza más de complementariedad que de sustitución. Básicamente, porque intentan resolver distintos problemas.

En algunos países, como Nueva Zelanda, se eligió el camino de establecer sólo reglas de procedimiento (sumadas a mecanismos muy fuertes para lograr una mayor transparencia del proceso presupuestario). Pero en una sociedad como la nuestra, con una larga historia de irresponsabilidad fiscal, se hace necesario apuntalarse por un tiempo bastante prolongado con las ganancias más inmediatas de credibilidad que dan las reglas numéricas. Recordemos, de todas maneras, que una regla que no es creíble no es efectiva, y las reglas de procedimiento (y transparencia) están llamadas, precisamente, a aumentar las chances de que la regla se torne efectiva.

II.V.2. Reglas numéricas versus Reglas de transparencia.

Como dijimos oportunamente, la transparencia es fundamental para la eficacia de las reglas macro-fiscales. Sin embargo, cabe remarcar que, en el caso de la imposición de estas reglas, se produce un *trade off* con relación a la transparencia. Por una parte, la eficacia de estas reglas se ve sustancialmente disminuida con la falta de transparencia, con lo que la transparencia es un requisito para su funcionamiento adecuado. Pero por otra parte, la introducción de reglas genera incentivos, por el costo que su cumplimiento puede implicar, a tratar de evadirlas, reduciendo la transparencia y motivando, (potencialmente), políticas ineficientes. Es por este motivo que resulta necesaria la existencia de un marco institucional adecuado que permita la aplicación conjunta de aquellas reglas restrictivas de comportamientos macro-fiscales, y de aquellos procedimientos que generan los incentivos correctos sobre los hacedores de política (*policymakers*), mejorando la operación pública en general, pero haciendo, al mismo tiempo, factible la aplicación de estas reglas macro-fiscales. Es decir, que si bien la transparencia es una condición necesaria para el buen funcionamiento de las reglas que se introducen, no es una condición suficiente, requiriendo (adicionalmente) de un adecuado sistema institucional. Como sostiene Schick: “*transparency is a precondition for budget and market control, but reporting timely and accurate data on fiscal risks does not by itself equip government with the means of controlling them.*” En este

sentido, en la sección de propuestas también realizaremos algunas recomendaciones sobre los pasos a seguir en caso de que el gobierno no cumpla con las reglas macro-fiscales.

II.V.3. Regla de déficit versus Regla de deuda.

Las reglas fiscales, para ser efectivas, deben estar claramente definidas en términos de un indicador (o variable económica) que sea conocido y fácil de monitorear por todos los agentes económicos (las autoridades y el mercado). Lamentablemente, no todos los indicadores tienen estas virtudes, sobre todo cuando están sujetos a la elaboración de las propias autoridades y a cambios metodológicos recurrentes (los cuales, la mayoría de las veces, tienden a “maquillar” el verdadero estado de la situación fiscal).

En particular, tal como lo vimos en la Sección III, establecer una regla numérica utilizando el déficit fiscal para definirla hubiera llevado a resultados muy diferentes a los propuestos en cuanto a la performance de la deuda. Si bien, por definición, la variación del stock de deuda pública debería ser igual al déficit fiscal correctamente medido, ello no ha sido así en el pasado reciente.

De todas maneras, la experiencia de nuestro país no es única en esto, ya que en varios países existen importantes discrepancias entre el incremento de la deuda pública y el déficit fiscal.

Este hecho justificaría la elección de una regla con base en la deuda pública y no en el déficit.

II.V.4. Regla de stock de deuda versus otras reglas numéricas

Ya hemos expuesto por qué resultaría adecuado utilizar el stock de deuda. Ahora bien, ¿cómo definir la regla numérica?

Existen varias alternativas. La primera es fijar como objetivo la razón Deuda Pública/PBI. Sin embargo, este indicador oscila con el ciclo y, por lo tanto, puede suceder que ante un shock real negativo (el PBI se reduce y el indicador aumenta) el gobierno de turno quede en una posición delicada, sin que éste haya sido indisciplinado.

Este mismo defecto presentan todos los indicadores que utilizan como ponderador (denominador) una variable que evoluciona en consonancia con el ciclo. Tal el caso de la razón Deuda Pública/Recursos, la cual presentaría la ventaja de asociar el stock de deuda con la capacidad de repago. Sin embargo, los recursos del sector público evolucionan, sobre todo en el corto plazo, de acuerdo al nivel de actividad económica, lo que los torna un indicador imperfecto del verdadero perfil de solvencia del sector público. Una variante sería utilizar un indicador del comportamiento tendencial de estos recursos, para lo cual haría falta contar con un indicador de tendencia del producto y establecer la asociación entre éste y los recursos.

Una variante menos problemática y que elimina parte de las complicaciones anteriores, consistiría en fijar una regla que asocie el incremento de la deuda pública al crecimiento del producto tendencial o potencial. Estableciendo un sendero al crecimiento nominal de la deuda pública se podría perseguir como objetivo (que puede quedar implícito) un determinado nivel para la razón Deuda Pública/PBI tendencial. En este caso subsistiría sólo la dificultad de estimar cuál es el sendero que habrá de recorrer el producto

tendencial. Nótese que una sobre estimación del mismo llevaría a perseguir políticas de expansión del endeudamiento por encima de lo que el verdadero crecimiento de la economía permitiría. Por consiguiente, a la hora de definir la regla, si las autoridades ven a dicha regla sólo como una limitación a su accionar (y se desentienden de los verdaderos objetivos que su imposición persigue) podrían exhibir cierto sesgo a sobre estimar dicha tasa de crecimiento potencial.²⁷

Otra alternativa consistiría en definir la regla a partir de un indicador algo más directo del “peso” de la deuda. Esto es, alguna variable como los pagos de intereses y de capital en términos del PBI o en relación a las exportaciones de bienes. Lamentablemente, no podemos olvidar que una de las condiciones deseables que debe reunir el indicador es que su denominador debe ser una variable controlable por las autoridades. En este caso, los servicios de la deuda pública escapan al control de las autoridades (sobre todo cuando la deuda se conviene a tasas variables).²⁸

II.V.5. Necesidad de complementar la regla de deuda con el fondo anticíclico

Tal como lo expuesto en varias oportunidades a lo largo de este trabajo, Argentina está sujeta a una gran volatilidad, y los recursos fiscales tienen un carácter altamente procíclico, por lo que en períodos recesivos hay que hacer (o al menos anunciar, negociar y consensuar) grandes recortes, ya que es precisamente en esos tiempos cuando se dificulta el acceso al financiamiento externo. Estos recortes no sólo generan alta tensión política sino que cuando resultan posibles tienen, además, un alto costo social.

Aún sin reglas numéricas de política fiscal, la prociclicidad del gasto es un hecho estilizado en Argentina. En realidad ello ha sido el resultado, básicamente de las restricciones de liquidez (las dificultades para financiar un déficit creciente) que surgen cuando la economía entra en recesión y de una manifiesta vocación por aumentar el gasto cada vez que ello resultó posible. Dicho carácter procíclico no es precisamente una característica deseable del gasto y, por lo tanto, requiere ser revertido.

Obviamente, la necesidad de cumplir con una regla numérica podría incrementar el carácter procíclico del gasto. Esto, sumado al hecho que el costo del cumplimiento de la regla, para que ésta perdure, no debe ser excesivo en el margen, hace fundamental la necesidad de incluir un fondo anticíclico como complemento de una regla de endeudamiento. Dicho fondo permitiría introducir cierta flexibilidad, lo que le otorgaría a la regla una dosis de credibilidad adicional.

Mientras las reglas permitirían dotar de previsibilidad a la política fiscal, permitiendo que los individuos descarten la incompatibilidad (presente y futura) de dicha política con el régimen cambiario y monetario, un fondo de estabilización anticíclico permitiría reducir la vulnerabilidad de la economía argentina frente a crisis externas y reversiones de los flujos de capitales. En cierta forma, la política fiscal así caracterizada (por un lado reglas numéricas que restringen los grados de libertad de las autoridades fiscales y, por otro lado, un fondo de estabilización) aportaría a la economía de dos defensas frente a los shocks externos negativos. Una que tiende a reducir la vulnerabilidad ex ante a partir de una economía

²⁷ De subestimarse, el sendero de la deuda resultaría más restrictivo de lo que la economía toleraría, lo cual podría tener un efecto positivo sobre el perfil de solvencia (la razón Deuda Pública/PBI efectivo estaría consistentemente por debajo de lo que la regla consideraba óptimo).

²⁸ En Argentina, 56,2% de la deuda del Sector Público Nacional es a tasa variable.

menos expuesta al contagio y, una segunda línea de defensa por la cual, ex post (una vez que el shock ya haya impactado la economía) las autoridades cuentan con instrumentos para financiar el mayor desequilibrio que la recesión produce, evitando que se vean obligadas a financiarlo con un costo creciente o bien teniendo que recurrir a un aumento de la presión tributaria o recortes del gasto²⁹.

II.VI. PROPUESTAS DE REGLAS MACROFISCALES

Hemos sostenido que atenuar la vulnerabilidad de la economía argentina a los shocks resulta una tarea impostergable. Ello es así por cuanto toda vez que el nivel de actividad entra en declinación, el programa de ajuste y reforma estructural comienza a ser sospechado de inviable (desde el punto de vista político y social y no necesariamente desde el económico), lo que tiende a agravar la crisis.

Varias son las razones que conspiran para alcanzar tal resultado. Identificamos a la falta de instrumentos de política económica (derivada del régimen cambiario y monetario escogido) como uno de los factores cruciales a la hora de explicar por qué nos contagiamos tan fácilmente las crisis que afectan a otros mercados emergentes. En otras palabras, al no contar con ningún mecanismo de defensa, los agentes económicos, sistemáticamente, perciben a la Argentina como la “próxima víctima” (la próxima economía que deberá modificar su política económica).

Peor aún, hemos visto que los escasos grados de libertad de que dispone la política fiscal (el único instrumento disponible) se reducen aún más cuando se desata una crisis de confianza (dado que la restricción de liquidez tiende agravarse).

Ahora bien, mientras una alternativa consistiría en mudar de régimen cambiario y monetario, para recuperar así un margen mayor de discrecionalidad, hemos sostenido que: a) dicho régimen ha sido muy exitoso a la hora de estabilizar los precios y permitir el crecimiento económico; b) regímenes cambiarios alternativos difícilmente estén en condiciones de asegurar la estabilidad de precios (la cual demostró ser una condición necesaria –aunque no suficiente- para el crecimiento económico); c) el cambio de régimen en sí mismo podría ser un factor altamente desestabilizante y que, por la tanto; d) su preservación merece el esfuerzo.

Dicho esfuerzo requiere entre otras cosas, recuperar el instrumento fiscal como herramienta de política económica, no sólo para evitar el contagio sino también para que la misma pueda ser utilizada a los fines de suavizar el ciclo económico.

A dicho fin presentamos a continuación un conjunto de reglas numéricas y de procedimientos y transparencia. Mientras las primeras apuntan a dotar a la política fiscal de un marco razonable de

²⁹ Atención, no siempre estas medidas resultarán innecesarias. Resulta posible que la magnitud del shock genere un desequilibrio fiscal tal (ya sea por su magnitud como duración) que los recursos que conformen el fondo resulten insuficientes.

previsibilidad, las otras apuntan, básicamente, a hacer las reglas numéricas más efectivas (asegurar su cumplimiento).

Una serie de cuestiones previas merecen ser explicitadas:

- Las reglas numéricas son sólo una parte, si bien sustancial, de toda nuestra propuesta de reforma fiscal.
- Dicha propuesta de reforma fiscal, que además de las reglas macrofiscales incluye un nuevo orden fiscal federal y un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos con una clara separación de las potestades tributarias, debería ser instrumentada mediante una Ley Convenio; no sólo porque este tipo de norma reviste de un rango jurídico superior, sino también porque su aprobación requerirá la búsqueda de un amplio consenso entre todos los actores involucrados.
- La recientemente sancionada “Ley de Convertibilidad Fiscal”, si bien significó un formidable progreso en materia del debate en torno al rol y a los instrumentos de política fiscal, puede ser perfeccionada en varios aspectos. No sólo en cuanto a la definición de la regla misma sino también en materia de mecanismos que aseguren su cumplimiento, tornándola más creíble.
- En este sentido, las reglas que aquí se proponen tienen como destinatario al sector público consolidado (Nación y Provincias), respetando el carácter federal con el que se encaró toda nuestra propuesta de reforma fiscal. Esta es una diferencia fundamental respecto de la mencionada Ley de Convertibilidad Fiscal que sólo se ocupa de las finanzas del Sector Público Nacional.
- Estamos pensando en un marco en el cual se habrá de realizar la política fiscal en el mediano/largo plazo y no en un plan de ajuste fiscal de corto plazo camuflado bajo el aspecto de reglas (que es en realidad lo que propone la Ley de Convertibilidad Fiscal). En este sentido creemos que lo más aconsejable resultaría fijarle un sendero más largo a la política fiscal, que abarque cuanto menos los próximos tres períodos presidenciales constitucionales.
- Por último, como siempre sucede con las reglas de política económica, su mera formulación y aprobación parlamentaria no asegura su cumplimiento. Se requiere del esfuerzo de aquellos que deben ceñir su comportamiento a la regla para que ella sea verdaderamente efectiva. Ahora bien, la recompensa no es poca cosa. Basta con pensar en la tremenda reputación y credibilidad de la que hoy goza el BCRA para percibir rápidamente los beneficios de realizar tal esfuerzo.³⁰

³⁰ De la misma manera que hoy Argentina se ve forzada a preferir las reglas de política económica por sobre la discrecionalidad de las autoridades económicas, en la medida que se persevera en el cumplimiento de aquéllas, eventualmente, la discrecionalidad podrá volver a ser la norma y no la excepción.

II.VI.1. Reglas Numéricas

En primer lugar, nos ocuparemos de formular nuestra propuesta de reglas numéricas. A los efectos de cumplir con algunos de los requisitos que anteriormente planteamos como deseables y de evitar caer en inconsistencias y tirantezas innecesarias, no sólo establecen límites al accionar de las autoridades fiscales en términos de un indicador fiscal, en este caso la deuda y el gasto, sino que también prevén la creación de fondos de estabilización de las finanzas públicas nacionales y provinciales.

Límites al endeudamiento

Las reglas que imponen restricciones sobre el déficit fiscal no son recomendables, tal como lo hemos visto, dadas las dificultades en lo que hace a su medición (sesgo a maquillar contablemente el déficit, a no llamar las cosas por su nombre).

El objetivo será entonces acotar las posibilidades de que la deuda como proporción del PBI tendencial crezca desmedidamente.

Esencialmente, lo que se busca es que caiga la razón de la deuda pública consolidada respecto al PBI tendencial durante 3 mandatos presidenciales, para que luego el cociente entre ambas variables Deuda/PBI tendencial permanezca constante en un nivel considerado como razonable.

La propuesta consiste en imponer restricciones al incremento anual de la deuda pública consolidada. Para ello se definen los siguientes mecanismos.

Para la deuda del sector público nacional:

Siendo d_t el incremento *anual* permitido en el período t cuando el nivel de deuda está en su límite superior y D_0 el nivel de deuda observado en el período 0 (cuando se implementa el programa), el nivel de deuda pública nacional permitido en el período t debe satisfacer

$$D_t \leq D_t^*$$

$$D_t^* = (1 + d_t)(1 + d_{t-1}) \dots (1 + d_0) D_0$$

$$D_t \leq (1 + d_t + d_t) D_{t-1}$$

$$d_t = m \{ D_{t-1}^* / D_{t-1} - 1 \}$$

donde D_t^* es el nivel máximo de deuda pública permitido en el período t y d_t es el incremento adicional máximo permitido (si en el período $t-1$ la deuda no se encontraba en el máximo permitido D_{t-1}^* en t sólo se puede descontar una fracción m de la diferencia).

¿Cómo pretendemos que funcione la regla?

El incremento en el nivel de deuda del Sector Público Nacional permitido en el período t con respecto al período $t-1$ (déficit verdadero del sector público), está dado por el incremento permitido para el período t (d_t) más el margen d_t que le quedó al gobierno nacional por haber estado por debajo de los niveles máximos de deuda en períodos anteriores.

Proponemos que dicho margen resulte proporcional a la diferencia entre el stock de deuda observado en el período anterior y el máximo permitido en dicho período. La idea es que el coeficiente m sea menor que 1, a los efectos de que sólo una parte del “ahorro” practicado sea utilizado en un período (en nuestra propuesta dicho margen es igual a 0.5). De todas maneras, si bien la regla prevé cierta flexibilidad, ella depende del grado de austeridad que muestren las autoridades económicas. Es de esperar que autoridades austeras persigan el objetivo de ubicarse sistemáticamente por debajo del límite máximo permitido para la deuda, con el objetivo de utilizar el margen creado en un caso de necesidad. En tal caso, sería posible que las autoridades, haciendo uso del margen, decidieran instrumentar políticas de gasto más expansivas o bien reducir los impuestos (a pesar de las dificultades que ambos tipos de políticas presentan y de las cuales dimos cuenta oportunamente).

Por otra parte, el hecho de que los potenciales ahorros no puedan ser utilizados en un solo período, puede ayudar a que el ciclo político no produzca resultados no deseados de fuerte aumento del endeudamiento (de políticas fiscales fuertemente expansivas) durante el último año de mandato.³¹

Nótese que en el caso opuesto en el que se hubiera producido un endeudamiento en exceso de la meta, la regla prevé un mecanismo de ajuste automático a través de d_t que en tal caso sería negativo. Lamentablemente, los problemas que acarrea el ciclo electoral no pueden ser fácilmente eliminados sólo mediante la regla.

Cuanto más cerca de 1 se encuentre el coeficiente m , más rápidamente se tendrá que realizar el ajuste. En tal caso, las autoridades nacionales deberán optar por el mecanismo más efectivo para contener el déficit (reducir el gasto, o aumentar los impuestos).

A pesar de que en algunas circunstancias la regla imponga la necesidad de realizar el ajuste, queda claro que la propuesta resulta mucho más flexible que cualquier regla de presupuesto equilibrado. No existe a priori ningún justificativo para que la deuda nominal de Argentina no tenga que aumentar (que es lo que sucedería con una regla de presupuesto equilibrado de no mediar prácticas desleales de contabilización).

Tal como hicimos mención anteriormente, fijando un sendero de crecimiento del stock de deuda nominal del sector público, dada una tasa de crecimiento del producto tendencial, estaremos fijando un sendero a la razón Deuda SPN/PBI tendencial. Se podría plantear como discusión qué nivel es considerado como razonable para esta razón. Sin embargo, ello no debe hacernos perder de vista que la deuda pública no es chica ni grande sólo porque represente una fracción tal del producto. Lo que interesa es lo que cuesta financiarla. En tal sentido, nuestra propuesta prioriza, precisamente, las cuestiones

³¹ De todas maneras, el ciclo electoral es precisamente la causa por la cual tales ahorros, probablemente, resulten poco significativos.

relacionadas con la previsibilidad de la política fiscal más que cuestiones específicas de qué nivel de deuda o déficit es el más “razonable”.

De todas maneras, la regla propuesta, del cual se da cuenta en el Anexo II, prevé un sendero inicial decreciente para la razón Deuda del SPN/PBI Tendencial, para que luego de tres mandatos presidenciales ésta se ubique en el 30% .³²

Para el sector público provincial se presentan una serie de dificultades que recomiendan explicitar la regla de otra manera, pero siempre manteniendo el objetivo de establecer un vínculo entre el crecimiento de aquélla y la del producto potencial.

La primer dificultad que surge es la falta de periodicidad en la disponibilidad de datos relativos al PBI geográfico actual y potencial, lo que impide cálculos razonables para fijar la senda que la regla debe instituir.

Una alternativa frente a la falta de disponibilidad de información relativa al producto geográfico sería utilizar como denominador a los recursos o ingresos corrientes totales de cada una de las administraciones provinciales.

De todas maneras, las condiciones de endeudamiento iniciales presentan una gran disparidad entre provincias lo que obligará a fijar una fase de transición/convergencia.

Por la magnitud de los recursos corrientes del sector público argentino, dicho 60% se transformaría, casualmente, en un 30%.

Cuadro II.6

Deuda del Sector Público Provincial

En Millones de \$	Stock de Deuda*	Recursos Totales**	Deuda / Recursos	Recursos Tributarios**	Deuda / R Tributarios	PBI Geográfico	Deuda / PBI
	I	II	III = I / II	IV	V = I / IV	VI	VII=I/VI
Ciudad de Buenos Aires	2,342	3,250	72.1%	2,872	81.6%	75,098	3.1%
Provincia de Buenos Aires	1,954	9,727	20.1%	8,676	22.5%	97,169	2.0%
Catamarca	397	533	74.4%	465	85.3%	1,534	25.9%
Córdoba	1,278	2,588	49.4%	2,268	56.3%	23,776	5.4%
Corrientes	969	867	111.7%	680	142.6%	3,925	24.7%
Chaco	1,013	980	103.3%	796	127.2%	3,769	26.9%
Chubut	621	543	114.4%	363	171.2%	3,964	15.7%
Entre Ríos	596	1,195	49.9%	1,064	56.0%	6,509	9.2%
Formosa	771	674	114.3%	584	132.0%	1,782	43.3%
Jujuy	721	570	126.5%	521	138.4%	2,612	27.6%
La Pampa	82	532	15.4%	419	19.5%	2,600	3.1%
La Rioja	459	608	75.5%	360	127.4%	1,598	28.7%
Mendoza	1,025	1,285	79.7%	1,070	95.8%	11,996	8.5%
Misiones	726	792	91.7%	660	110.1%	4,073	17.8%
Neuquén	542	944	57.4%	481	112.8%	5,667	9.6%
Río Negro	947	676	140.1%	574	164.9%	4,495	21.1%
Santiago del Estero	367	805	45.6%	723	50.8%	2,452	15.0%
Salta	562	861	65.2%	755	74.4%	4,579	12.3%
San Juan	402	710	56.6%	621	64.7%	3,119	12.9%
San Luis	88	553	15.9%	459	19.2%	3,014	2.9%
Santa Cruz	127	667	19.0%	381	33.3%	2,747	4.6%
Santa Fé	922	2,533	36.4%	2,309	39.9%	23,178	4.0%
Tierra del Fuego	211	393	53.6%	205	103.1%	2,253	9.4%
Tucumán	982	1,028	95.5%	924	106.3%	6,219	15.8%
Total Sector Público Provincial	18,105	33,318	54.3%	28,229	64.1%	298,132	6.1%

* stock de deuda provincial al 30/6/99

** Estimación 1999

Fuente: M.E.Y.O.S.P. y elaboración propia

La regla propuesta para las provincias es similar a la propuesta para el Sector Público Nacional aunque es complementada durante la fase de transición por un límite adicional que se establece entre la evolución de la deuda y los recursos tributarios totales de cada provincia:

$$D_t^{Pn} \leq D_t^{Pn*}$$

$$D_t^{Pn*} = (1 + d_t)(1 + d_{t-1}) \dots (1 + d_0) D_0^{Pn}$$

$$D_t^{Pn} \leq (1 + d_t + d_t^{Pn}) D_{t-1}^{Pn}$$

$$d_t^{Pn} = m \{ D_{t-1}^{Pn*} / D_{t-1}^{Pn} - 1 \}$$

donde, al igual que para el SPN, D_t^{Pn*} es el nivel máximo de deuda pública permitido a la provincia n en el período t y d_t^{Pn} es el incremento adicional máximo permitido a dicha provincia (si en el período $t-1$ la deuda no se encontraba en el máximo permitido D_{t-1}^{Pn*} , en t sólo se puede descontar una fracción m de la diferencia). Las restricciones complementarias son por su parte las siguientes:

$$X_t^{Pn} = D_t^{Pn} / (\sum_{j=1}^4 RT_{t-j}^{Pn} / 4)$$

$$X_t^{Pn} \leq X^* + s_t^n (X_{t-1}^{Pn} - X^*)$$

donde RT_t^{Pn} son los recursos tributarios totales (de origen nacional y provincial) de que dispone la provincia n en el período t .

De esta manera, para aquellas provincias con un valor inicial del indicador relevante (X_t^{Pn}) por debajo de X^* (según nuestra propuesta sería 60%)³³, el coeficiente de ajuste s_t^n es igual a cero para todos los períodos.

Por otro lado, para aquellas provincias con un valor inicial del indicador por encima del límite X^* se fijará para un período de convergencia de T períodos (5 años en nuestra propuesta). Luego de T períodos de transición, el límite quedará fijo en X^* para todos los períodos posteriores y para todas las provincias también.

Un esquema posible de convergencia es el siguiente:

³³ Esto es, la deuda pública de la provincia en cuestión no puede superar el 60% del promedio de los recursos tributarios totales de los últimos cuatro años.

Cuadro II.7

Deuda Provincial - Límite a la razón de deuda sobre recursos tributarios totales

Cómputo de la convergencia en 5 ejercicios fiscales

Jurisdicción	Observado	Límite				
		2000	2001	2002	2003	2004
Ciudad de Buenos Aires	82%	77%	73%	69%	64%	60%
Provincia de Buenos Aires	23%	60%	60%	60%	60%	60%
Catamarca	85%	80%	75%	70%	65%	60%
Córdoba	56%	60%	60%	60%	60%	60%
Corrientes	143%	126%	110%	93%	77%	60%
Chaco	127%	114%	100%	87%	73%	60%
Chubut	171%	149%	127%	104%	82%	60%
Entre Ríos	56%	60%	60%	60%	60%	60%
Formosa	132%	118%	103%	89%	74%	60%
Jujuy	138%	123%	107%	91%	76%	60%
La Pampa	20%	60%	60%	60%	60%	60%
La Rioja	127%	114%	100%	87%	73%	60%
Mendoza	96%	89%	81%	74%	67%	60%
Misiones	110%	100%	90%	80%	70%	60%
Neuquén	113%	102%	92%	81%	71%	60%
Río Negro	165%	144%	123%	102%	81%	60%
Santiago del Estero	51%	60%	60%	60%	60%	60%
Salta	74%	72%	69%	66%	63%	60%
San Juan	65%	64%	63%	62%	61%	60%
San Luis	19%	60%	60%	60%	60%	60%
Santa Cruz	33%	60%	60%	60%	60%	60%
Santa Fé	40%	60%	60%	60%	60%	60%
Tierra del Fuego	103%	95%	86%	77%	69%	60%
Tucumán	106%	97%	88%	79%	69%	60%

Tal como surge del conjunto de reglas anteriores, las tasas de crecimiento de la deuda de cada una de las provincias, definidas por $\{d_i\}$, son las mismas que las del sector público nacional.

Nótese que dado que el denominador de la razón utilizada como indicador tenderá naturalmente a crecer a la tasa de crecimiento potencial del producto (el promedio tiende además a suavizar las fluctuaciones cíclicas), la regla así definida al nivel provincial refuerza la idea de un límite al crecimiento de la deuda vinculado al crecimiento del producto tendencial.

Se propone complementar esta regla con un mecanismo de alarma temprana que amortigüe el eventual arribo a los límites “duros” establecidos por la regla. El “semáforo” tendría la virtud adicional de inducir un comportamiento fiscal más racional al estimular una mayor difusión y un mejor aprovechamiento de la información disponible.³⁴

Por último, se prohíbe el endeudamiento provincial con el gobierno nacional.

³⁴ Nos ocupamos en extenso del tema cuando nos referiremos a las funciones del Organismo Fiscal Federal en el próximo Capítulo.

Una cuestión que merece especial atención plantean los “esqueletos” (o pasivos contingentes), esto es, la existencia de gastos devengados que no han sido realizados oportunamente y que eventualmente deberán ser reconocidos. La historia reciente de Argentina ha sido muy prolífica en materia de reconocimientos de deuda: recordemos que entre 1991 y 1999 el Sector Público Nacional consolidó nada menos que u\$s30.250 M (u\$s22.000 M mediante la emisión de Bonos de Consolidación de Deuda), y existirían a la actualidad al menos entre u\$s8.000/10.000 M pendientes de consolidación.³⁵

En este sentido, creemos que se deberá efectuar una última consolidación de las deudas pendientes, las cuales deberán ser exhaustivamente calculadas, para que las mismas puedan ser incorporadas al stock de deuda consolidado en el momento cero de vigencia de la ley que establezca las reglas que aquí proponemos. Para los eventuales reconocimientos de deuda que pudieran verificarse en el futuro (fallos judiciales de por medio), será el Presupuesto del año en que dichos pasivos se reconozcan judicialmente el encargado de sincerarlos y, en el caso que resultase necesario, establecer cómo serán financiados (en ambos casos dentro de los límites previstos por las reglas que aquí se proponen). Sería aconsejable establecer algún tipo de mecanismo institucional que impida este tipo de expansiones del gasto público.

Límites al Gasto Público

Precisamente, la regla que fija un límite al endeudamiento del sector público consolidado (mediante las dos formulaciones que vimos es complementada por otra regla que fija la trayectoria del gasto público consolidado (sin incluir los pagos de intereses de la deuda pública).

Concretamente, y similar a lo discutido para los límites a la deuda pública nominal, el gasto público consolidado en el período t debería satisfacer la siguiente restricción:

$$G_t \leq G_t^*$$

Donde G_t y G_t^* denotan el gasto sin intereses tanto a nivel consolidado como a nivel individual de cada jurisdicción. Por su parte:

$$G_t^* = (1 + h_t)(1 + h_{t-1}) \dots (1 + h_0) G_0$$

$$G_t \leq (1 + h_t + g_t) G_{t-1}$$

$$g_t = r \{G_{t-1}^* / G_{t-1} - 1\}$$

³⁵ Del total emitido de Bocones, unos u\$s11.200 M fueron entregados como parte de pago de las privatizaciones realizadas entre 1991 y 1998.

donde G_t^* es el nivel máximo de gasto público permitido. De esta manera, dado un nivel inicial de gasto financiable al inicio G_0 para cada nivel de gobierno, nuestra propuesta estaría completamente determinada por la secuencia temporal de $\{h_t\}$ y $\{g_t\}$, las cuales son válidas para todo nivel de gobierno.

Una vez más, la idea es vincular la trayectoria del gasto público a la trayectoria del producto potencial, de forma tal de evitar la poco deseable prociclicidad del gasto público, del cual dimos cuenta oportunamente. Por ejemplo, la regla estaría en condiciones de establecer un sendero en el cual el gasto se expande a la misma tasa a la que se expande el producto potencial, de forma tal que la razón Gasto Público/PBI permanezca en el mediano/largo plazo constante en los niveles actuales.

Lo importante a tener en cuenta en esta parte de la propuesta es que si bien impone fuertes restricciones al comportamiento de los gobiernos, es relativamente flexible en términos de las posibilidades de permitir una actitud anticíclica por parte del gasto ya que quienes lo implementen pueden “acumular incrementos permitidos” para utilizarlos en períodos de recesión. De todas maneras, al igual que en el caso de la deuda pública, se establece una restricción a dicha posibilidad al permitir que sólo una fracción r de la diferencia entre el máximo gasto permitido en $t-1$ y el nivel observado en dicho período pueda ser utilizada en el período t .

Vale la pena que nos detengamos un momento a evaluar el potencial de ahorro que está implícito en esta regla. Nótese que al independizar el gasto del ciclo económico y ligarlo sólo a la tasa de crecimiento del producto tendencial, toda vez que la economía se expanda por encima de aquélla el gasto estará creciendo por debajo de los recursos (los cuales tienden a acompañar al producto) lo que endógenamente tiende a generar ahorros.

Por el contrario, cuando la economía entra en recesión, el gasto, moviéndose a lo largo del sendero preestablecido, podrá actuar contracíclicamente. Mientras tanto, los recursos caerán, acompañando la evolución del producto, y endógenamente (una vez más) la regla determinará un desahorro de los recursos que eventualmente se hubieran acumulado durante la expansión.

Claramente, el cumplimiento de esta regla de gasto no puede entrar en colisión con los límites impuestos al endeudamiento y por lo tanto el gasto mostrará toda la flexibilidad que esta regla le otorgue, siempre y cuando ello no viole el límite a la deuda D_t^* establecido en la regla relativa al endeudamiento.

La necesidad de cumplir con ambas reglas muestra cómo resulta posible que las autoridades cuenten con suficientes incentivos como para actuar conservadoramente ubicándose sistemáticamente por debajo del límite D_t^* , de forma tal que en las recesiones el gasto pueda cumplir cabalmente con el rol compensador que le confiere su regla. En efecto, dado que durante las recesiones las necesidades de financiamiento pueden incrementarse por encima de lo que permiten los límites al endeudamiento, producto del déficit endógeno que se genera, sólo se podrá incrementar el gasto (tal como lo permite la regla del gasto) en tanto y en cuanto ello no signifique un incremento de la deuda por encima de lo permitido. Claramente un gobierno conservador tendrá fuertes incentivos a comportarse austeramente a los efectos de poder contar con un margen mayor de maniobra en el caso que se presenten dificultades (recesiones).

La regla es válida al nivel de la administración nacional y de cada una de las administraciones provinciales. Se debe considerar como gasto G_t , todas las erogaciones corrientes y de capital sin excepción (sólo se excluyen los intereses). Cada presupuesto deberá contemplar que se incluya como gasto todo concepto que demande financiamiento, incluso aquéllos que provengan de reconocimientos de deuda de ejercicios anteriores.

Dado que se prevé un proceso creciente de descentralización, toda vez que se transfieran nuevos gastos desde el gobierno nacional hacia las provincias, y eventualmente cuando sucediera lo contrario, el cambio discreto que ello imponga modificará el nivel de G_{t-1} que se tomará a los efectos de computar el incremento del gasto permitido en el período t . De todas maneras, la regla estipula que el gasto público consolidado debe observar la restricción, lo que impide un incremento del gasto por cuestiones relacionadas sólo con su descentralización.

Esta regla, que limita el crecimiento del gasto público en términos del producto, puede encontrar oposición de parte de quienes creen que Argentina tiene un nivel de gasto público reducido, o bien que en los niveles actuales es sólo justificable si se considera el grado de desarrollo relativo de la economía argentina. En este último sentido, la evidencia empírica documenta profusamente que en la mayoría de las economías el consumo de bienes públicos tiende a crecer con el grado de desarrollo (ingreso per cápita) de cada una de ellas (el gasto público sería un bien superior). En consecuencia, el gasto en términos del producto debería seguir creciendo a medida que se expande el ingreso per cápita de Argentina, por lo que resultaría inconveniente limitarlo.

Sin embargo, que esto último suceda en la mayoría de los países no implica necesariamente que ello sea algo intrínsecamente bueno. La literatura empírica sobre factores del crecimiento económico encuentra que el efecto de un incremento del gasto público sin incluir el gasto en educación (en términos del PBI) posee un efecto negativo sobre la tasa de crecimiento del producto.³⁶

Dado que no contamos con evidencia concluyente en contra de limitar el crecimiento del gasto público, nuestra propuesta incluye la regla del gasto. De todas maneras, podría pensarse como alternativa a limitar al gasto público establecer reglas de ahorro ya sea al nivel consolidado o bien a cada uno de los niveles de gobierno.

En particular debería considerarse la alternativa de, mientras se mantiene el límite al gasto del Sector Público Nacional, sustituir la regla de gasto al nivel provincial por una regla de ahorro (la cual en forma explícita perseguiría el objetivo que implícitamente lograría la regla de gasto).

Fondos de Estabilización

Si bien las reglas hasta aquí presentadas conforman un conjunto coherente, no es suficiente conjugar la regla de la deuda al nivel nacional y provincial con la regla que fija limitaciones al comportamiento del gasto.

³⁶ Barro y Sala-i-Martin (1995) sostienen que ello puede ser la consecuencia de las distorsiones que un Sector Público más grande puede tener sobre la economía. Intuitivamente un Estado más grande requiere mayor financiamiento: mayores impuestos, mayor impuesto inflacionario o más deuda.

Tal como hemos visto tales reglas permitirían dotar a la economía argentina de una política fiscal altamente previsible. Sin embargo, como todo conjunto de reglas, su costo radica en la reducción de los márgenes de que disponen las autoridades fiscales para manejarse discrecionalmente frente a cambios en el contexto macroeconómico. Básicamente queda abierta la cuestión de qué se podría hacer en el caso de una recesión. En primer lugar, tal como lo discutimos arriba, las reglas permitirían, a las autoridades que se comporten conservadoramente, contar con un mecanismo compensador de carácter endógeno: durante las expansiones se podrían acumular incrementos permitidos de deuda y gasto (ubicando ambas variables por debajo de su techo) los que luego podrían ser utilizados durante las recesiones.

Sin embargo, esto último queda básicamente supeditado al grado de austeridad de las autoridades económicas, a la disponibilidad de financiamiento y, en particular, al timing de las fases del ciclo económico.

Fondo Federal de Estabilización Anticíclico

Dadas las limitaciones impuestas por las reglas cuantitativas, proponemos se instrumente un mecanismo alternativo de financiamiento: un *Fondo Federal de Estabilización Anticíclico* a ser utilizado durante períodos recesivos.

Consideramos este Fondo una parte crucial de nuestra propuesta, ya que permitiría afrontar situaciones en las cuales resulta difícil el financiamiento con recursos relativamente más baratos, a la vez que proporcionaría una señal positiva en términos de sostenibilidad de la política fiscal.

Dado que este fondo no fue previsto anteriormente y, por lo tanto, no cuenta con recursos acumulados con anterioridad, y que estamos en recesión (por lo cual sería necesario utilizarlo), los recursos que inicialmente constituirán el Fondo deberían ser negociados con un determinado conjunto de organismos internacionales, bajo la forma de un préstamo contingente. Luego, en el mediano plazo, este fondo podría estar constituido exclusiva/principalmente con fondos propios acumulados gracias al ahorro, producto del cumplimiento de las reglas numéricas relativas al endeudamiento y al gasto.

Denotemos F_t la cantidad total del Fondo anticíclico disponible para afrontar una recesión. Las cuestiones básicas a determinar para que el fondo pueda ser utilizado sanamente y para que cumpla su objetivo serían las siguientes:

- (1) (“El cuándo”) Toda vez que, de acuerdo a ciertos indicadores y criterios objetivos, la economía haya entrado en recesión, se activarán los mecanismos institucionales que regulan la utilización del Fondo. El organismo encargado de administrar el Fondo será el “Organismo Fiscal Federal”. La Ley Convenio en las cuales se plasmen estas propuestas debería establecer claramente cuáles son los indicadores y cuál es el criterio para juzgar que una economía ha entrado o salido de una recesión. Son muchos los problemas que rodean a esta elección. En particular las restricciones informativas, en cuanto a oportunidad y calidad de la información disponible, resultan en cierta forma desmoralizadoras. Proponemos, a pesar de que se genere cierto riesgo moral, que las variables utilizadas provengan de organismos oficiales y que el criterio que se utilice sea un criterio ampliamente difundido y aceptado

(tanto local como internacionalmente). En este orden de cosas, el NBER (*National Bureau of Economic Research*) de los Estados Unidos sostiene que los puntos de inflexión en materia de comportamiento de la economía real deben buscarse sobre la serie desestacionalizada. En particular sostiene que se necesitan dos trimestres consecutivos de igual signo de variación para que pueda sostenerse que se está en presencia de un punto de inflexión (en el caso de una recesión se requieren dos trimestres consecutivos de caída de la serie desestacionalizada para poder hablar de que la expansión ha terminado dando lugar a una recesión).

- (2) (“El cuánto”) Se deberá determinar la proporción de los fondos que se pueden utilizar en un determinado período fiscal, teniendo en cuenta cuál es la cantidad de trimestres que se supone durará la recesión y cuál es la profundidad de ésta. Este punto al igual que el anterior, recrean el debate en torno de cuánta flexibilidad puede dejar planteada la Ley. Debemos establecer el cuándo y el cuánto en la Ley o dejar cierta libertad de criterios, dadas las dificultades inequívocas que se enfrentarán toda vez que se tengan que definir ambas cuestiones. En nuestra interpretación sería prudente que se otorgue la menor discrecionalidad posible (estableciendo el criterio del NBER sobre las series desestacionalizadas del producto bruto interno y/o de la producción industrial) y que la regla sea lo más conservadora posible, tanto en el sentido de permitir la utilización del Fondo lo más rápido que sea posible, como de establecer mecanismos que tiendan a economizar los recursos por si la crisis perdura.³⁷
- (3) (“El quiénes”) Dado que este Fondo de recursos contingentes busca estabilizar las necesidades de financiamiento al nivel consolidado, se deberá determinar qué proporción es utilizada por el Sector Público Nacional y cuánto por las provincias. Proponemos distribuir F_t , en la parte que sea conformado por recursos provenientes de un préstamo contingente, en las proporciones que surjan de las sumas fijas que reciben cada una de las jurisdicciones (incluyendo al SPN) en la distribución de los recursos federales. En la medida que F_t se nutra de recursos propios, cada uno de los niveles de gobierno que hayan contribuido a su conformación tendrán derecho de propiedad sobre la parte que les correspondiese. Creemos que no resulta conveniente que ninguno de ellos pueda resultar deudor del Fondo en una suma superior a la parte proporcional que eventualmente hubiera utilizado del préstamo contingente, ni acreedor del Fondo por una suma superior a los recursos que eventualmente hubiera aportado.
- (4) ¿Cuál es el mecanismo de ahorro para reconstituir el fondo? Vimos que las reglas macrofiscales implican que, dada una determinada presión tributaria, se ponga en marcha un mecanismo de ahorro endógeno, en virtud de que la senda de gasto establecida por la regla respectiva es la senda financiable (es aquella compatible con los límites de endeudamiento y no otra). De todas maneras, resulta prudente, para garantizar, en el caso en que hayan sido utilizados, una pronta devolución de los fondos provenientes de un préstamo contingente, establecer una regla explícita de ahorro que operaría exclusivamente hasta tanto dicho

préstamo contingente (y sus costas) haya sido cancelado. Definamos RT_t^N como los recursos tributarios totales de origen nacional en el período t. Entonces, a partir del momento en que $\{RT_t^N - \sum_{j=1}^4 RT_{t-j}^N / 4\} \geq 0$, una proporción de este exceso deberá ser utilizada a los efectos de la cancelación. Las cancelaciones se harán a fin de que como máximo en una cantidad N de trimestres, la totalidad de los fondos hayan sido devueltos. Se propone que la Ley establezca que N sea igual al número de trimestres que duró la recesión más 4. Luego, de N trimestres los excedentes de recaudación serán destinados a la constitución del Fondo con recursos propios. Ello permitirá que cada una de las provincias sea acreedora de una fracción de F_t (cuando el mismo esté constituido por recursos propios acumulados) y que, en la eventualidad de una recesión, cuenten con la posibilidad de utilizarlos. Dicha fracción será proporcional a las sumas fijas que hayan recibido de la distribución de los recursos de origen nacional durante el período de acumulación de recursos propios en el Fondo.

Nótese que este Fondo de Estabilización sólo estará disponible en caso de que se gatille una recesión, que afecte a todos los niveles de gobierno por igual. Sin embargo, resulta posible que se produzcan acontecimientos que afecten a una provincia o región en particular. Con el fin de cubrir esta posibilidad y en un intento de crear un marco fiscal en el cual las reglas que limitan el accionar de las autoridades fiscales puedan ser cumplidas, proponemos la creación de un Fondo de Financiamiento Provincial que tiene las características que se detallan a continuación.

Fondo de Financiamiento Provincial

Se computará como uno de los segmentos de gasto que deberán ser atendidos por las provincias a las transferencias que cada una de éstas realice al Fondo de Financiamiento Provincial. Dichas transferencias resultarán una fracción κ de las necesidades de financiamiento que surgen de los otros cuatro componentes del gasto provincial que se tienen en cuenta para calcular la coparticipación (servicios gubernamentales, infraestructura, deuda pública y seguridad social). Esta fracción se determinará en el seno del Organismo Fiscal Federal.

A su vez, el “Organismo Fiscal Federal” determinará (ex ante) cómo se distribuyen entre las provincias que lo requieran, los fondos generados en el período t por κRT_{t-1} .

Los fondos que cada provincia haya pedido prestado deberán ser devueltos en el siguiente período (probablemente incluyendo una tasa de interés que determinarán las provincias) y así redistribuidos a las provincias según el monto que cada una de ellas haya aportado en el período anterior; por lo tanto, en el período $t+1$ se negociará nuevamente la suma κRT_t , y así sucesivamente. Estos fondos no podrán ser prestados al gobierno nacional.

³⁷ Dado que la serie de producción industrial que elabora el INDEC (EMI) se dispone con frecuencia mensual, con una demora de sólo tres semanas una vez cerrado el mes y que las Cuentas Nacionales sólo se conocen al comienzo del último mes del trimestre sucesivo, se podría utilizar, por ejemplo, un indicador combinado de ambas series: luego de tres meses consecutivos de caída de la serie desestacionalizada del EMI, si en el último trimestre del que se dispone información sobre el PBI, la variación resultó también negativa, la economía se encuentra en recesión.

El hecho de que estos fondos deban ser administrados cooperativamente entre las provincias, es el mecanismo elegido para que exista un fuerte incentivo a monitorear la utilización de los mismos, ya que los recursos que constituyen este Fondo Provincial pertenecen a todas las provincias. Nótese, de todas maneras que no se prevé ningún mecanismo para que este Fondo acumule sistemáticamente recursos, sino todo lo contrario, de forma tal de que no se generen incentivos perversos (coaliciones o actitudes fiscales irresponsables).³⁸

El principal objetivo de este fondo es asegurar a las provincias (en realidad que se aseguren entre sí) de sus shocks locales, los cuales no tienen por qué considerar con los shocks agregados que tuvimos en mente a la hora de recomendar las macro reglas antes presentadas. Por otra parte, constituye el complemento ideal de una iniciativa en la cual se elimina la posibilidad del *bail out* nacional a las provincias fiscalmente irresponsables.

*Comparación con la Ley de Convertibilidad Fiscal recientemente sancionada*³⁹

Creemos que la propuesta de regla numérica hasta aquí formulada presenta, cuanto menos, unas siete diferencias cruciales respecto de la Ley de Convertibilidad Fiscal, diferencias que claramente definen en nuestra propuesta un marco más coherente y con mayor chance de tornar la regla más creíble (y, por lo tanto, más efectiva) que el definido por aquélla.

Las diferencias fundamentales son las siguientes:

- Las reglas forman parte de una propuesta de reforma fiscal mucho más amplia, donde se redefine todo el marco fiscal federal y se propone una verdadera revolución en materia de potestades fiscales y descentralización;
- Por lo tanto, las reglas imponen límites al accionar del sector público consolidado (Nación y Provincias); una cuestión claramente descuidada en la Ley de Convertibilidad Fiscal, sobre todo si se tiene en cuenta que las Provincias dan cuenta, aproximadamente, de un 40% del gasto público total (sin intereses);
- Las reglas están definidas para un horizonte de largo plazo, tres mandatos presidenciales, y no se trata sólo de una Ley que intenta plasmar un ajuste fiscal de corto plazo. De todas maneras, como veremos en el análisis numérico, el desequilibrio fiscal de los próximos dos/tres años requerirá trabajar durante esos años como si se tratara de una fase de transición;
- La Ley de Convertibilidad Fiscal utiliza el déficit fiscal como variable sobre la cual se define la regla, previendo que en el 2003 se alcance el equilibrio fiscal. Si bien la misma Ley intenta cubrir los vacíos metodológicos a los que se expone la regla definiendo el déficit fiscal de forma más amplia (incluyendo además de lo que se denomina usualmente déficit, las

³⁸ Estará en el interés de los propios pares que la utilización de los fondos se haga cuando efectivamente una provincia sufre las consecuencias de un shock idiosincrático (inundaciones, sequías, crisis de alguna economía regional a causa de un cambio abrupto en las condiciones de mercado, etc.)

³⁹ Ley 25152 del 25/08/99.

consolidaciones de deudas de ejercicios anteriores, las diferencias de cotización de monedas, y la capitalización de intereses). Aún así, tal como lo muestra el Cuadro II.8, las diferencias entre el crecimiento de la deuda del Sector Público Nacional (el verdadero déficit) y el déficit tal como lo define la Ley siguen siendo notables. Sólo utilizando la deuda pública en la definición de la regla puede tenerse bajo control este tipo de comportamientos.

Cuadro II.8

Déficit y Deuda

Según la Ley de Convertibilidad Fiscal

	Recursos	Gastos s/int.	Intereses	Resultado Fiscal S/Privatizaciones	Privatizaciones Cash	Resultado Fiscal Global	Otros Conceptos*	Resultado Ley de Conv. Fiscal	Deuda	Variación de deuda	Diferencia e/ déficit y deuda
	I	II	III	IV = I - II - III	V	VI = IV + V	VII	VIII	IX	X	XI = X + VIII
1991	28,700	27,774	3,118	-2,192	2,194	2			57,532		
1992	38,418	36,164	3,467	-1,213	1,764	551	1,010	1,561	61,968	4,436	5,997
1993	44,797	39,792	4,442	564	524	1,088	-1,721	-633	69,631	7,663	7,030
1994	47,519	45,227	3,383	-1,092	789	-303	-4,635	-4,938	80,313	10,682	5,744
1995	46,715	46,563	4,084	-3,932	1,172	-2,760	-5,099	-7,859	87,091	6,778	-1,081
1996	45,532	47,384	4,536	-6,388	386	-6,002	-1,073	-7,075	97,105	10,014	2,939
1997	51,848	50,399	5,790	-4,341	22	-4,320	863	-3,457	101,101	3,997	540
1998	54,436	51,945	6,661	-4,170	96	-4,074	-3,368	-7,442	112,357	11,256	3,815
1999	53,998	52,050	8,112	-6,164	2,574	-3,590	-3,368	-6,958	119,059	6,702	-256
Var. 99 - 91	25,298 88%	24,276 87%									
Ac. 99 -92				-28,928		-19,407	-17,391	-36,800		61,528	24,727

* Se considera que la deuda puede crecer como resultado, aparte del déficit fiscal, de las diferencias de cotización de monedas, de los intereses capitalizados, de la consolidación de deudas de ejercicios anteriores neta de los bonos entregados como pago de privatizaciones y de los préstamos tomados por el gobierno nacional y traspasados a las provincias (Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial).

Según nuestra propuesta

	Recursos	Gastos s/int.	Otros Gastos**	Total Gastos s/int.	Intereses	Resultado Fiscal s/priv.	Privatizaciones	Resultado Fiscal Global	Deuda	Variación de deuda	Diferencia e/ déficit y deuda
	I	II	III	II	III	IV = I - II - III	V	VI = IV + V		VII	VIII = VI + VII
1991	28,700	27,774			3,118		2,194		57,532		
1992	38,418	36,164	4,987	41,151	3,467	-6,200	1,764	-4,436	61,968	4,436	0
1993	44,797	39,792	8,751	48,542	4,442	-8,187	524	-7,663	69,631	7,663	0
1994	47,519	45,227	10,379	55,607	3,383	-11,471	789	-10,682	80,313	10,682	0
1995	46,715	46,563	4,018	50,581	4,084	-7,950	1,172	-6,778	87,091	6,778	0
1996	45,532	47,384	4,012	51,396	4,536	-10,399	386	-10,014	97,105	10,014	0
1997	51,848	50,399	-323	50,076	5,790	-4,018	22	-3,997	101,101	3,997	0
1998	54,436	51,945	7,182	59,127	6,661	-11,352	96	-11,256	112,357	11,256	0
1999	53,998	52,050	3,112	55,162	8,112	-9,276	2,574	-6,702	119,059	6,702	0
Var. 99 - 91	25,298 88%	24,276 87%									
Ac. 99 -92			42,118			-68,854	9,521	-61,528		61,528	0

*** La variación de la deuda es el déficit (con privatizaciones) y el gasto se redefine a dicho fin.

- Nuestra propuesta incluye una regla que limita el gasto del sector público consolidado. Más precisamente, en el afán de eliminar la prociclicidad del gasto y limitar su crecimiento en relación al producto, la propuesta ata su crecimiento al crecimiento del producto potencial. De forma tal que, en el largo plazo, la razón gasto/producto tienda a mantenerse estable en los niveles actuales. En el caso de la Ley recientemente sancionada, se establece que el gasto sin intereses del Sector Público Nacional sólo podrá crecer si crece el producto y debe permanecer constante si aquél cae. Simulando, tal como lo hicimos para el caso de la deuda y el déficit, qué hubiera sucedido si la regla del gasto hubiera estado operativa, obtenemos los siguientes resultados:

Cuadro II.9.

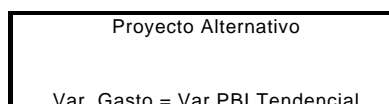
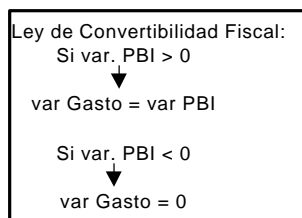
Gasto del Sector Público Nacional sin Intereses: Senderos Alternativos

Millones \$

	Gasto s/int. Observado	Gasto s/int. S/Ley de Conv. Fiscal	Gasto s/int. Proyecto
1991	27,774	27,774	27,774
1992	36,164	30,638	28,885
1993	39,792	38,423	30,040
1994	45,227	40,665	31,242
1995	46,563	39,508	32,492
1996	47,384	41,692	33,791
1997	50,399	45,073	35,143
1998	51,945	46,820	36,549
1999	52,050	46,820	38,011
1999 vs. 1991 Var Nom %	24,276 87.4%	19,046 68.6%	10,237 36.9%

En % del PBI

	Gasto s/int. Observado	Gasto s/int. S/Ley de Conv. Fiscal	Gasto s/int. Proyecto
1991	13.8%	13.8%	13.8%
1992	16.2%	13.8%	13.0%
1993	16.8%	16.2%	12.7%
1994	18.1%	16.2%	12.5%
1995	19.1%	16.2%	13.4%
1996	18.5%	16.2%	13.2%
1997	18.2%	16.2%	12.7%
1998	18.0%	16.2%	12.7%
1999	18.7%	16.9%	13.7%
1999 vs. 1991 Var.	5.0%	3.1%	-0.1%



Tal como se desprende del Cuadro II.9, un comportamiento como el habilitado por la Ley vigente no hubiera podido evitar que el gasto se expanda a una tasa de nada menos que el 68,6% entre 1991 y 1998 (en lugar del 88,3% efectivamente verificado). Resulta evidente que el sendero más conservador se logra a través de nuestra propuesta, el gasto sin intereses del Sector Público Nacional hubiera crecido sólo (!) un 36,9% en dicho período.

- Tal como está formulada nuestra propuesta, al combinar la regla que limita el crecimiento de la deuda con la regla del gasto, incluye un mecanismo endógeno de ahorro, a la vez que

genera incentivos para actuar conservadoramente, de forma tal de ampliar el margen de actuación anticíclica que la regla brinda. Ambas características determinan que nuestra regla, que a priori parece condicionar fuertemente el accionar de las autoridades fiscales, presente un grado de flexibilidad más que razonable a la política fiscal.

- Por si dicha flexibilidad resulta insuficiente, se prevé la constitución de fondos de recursos financieros que permitan estabilizar las finanzas públicas, lo cual evitaría una de las consecuencias menos deseadas de las recesiones. Esto es, tener que enfrentar la restricción de liquidez con necesidades de financiamiento crecientes. A diferencia de la Ley de Convertibilidad Fiscal que establece también la constitución de un Fondo Anticíclico, nosotros recomendamos la creación de dos fondos: un Fondo de Estabilización de carácter federal que apunta a enfrentar shocks sistémicos o agregados (que afectan a todos por igual) y que sólo puede ser utilizado en presencia de tales shocks; y un Fondo de Financiamiento Provincial, cuyo objetivo es responder focalizadamente en aquellas provincias que requieran de una asistencia financiera especial como consecuencia de un shock específico a ella. Nuestra propuesta mecanismos muy claros de distribución, de restitución y (en el mediano/largo plazo) de composición de ambos fondos.

Algunos ejercicios numéricos

Con el fin de que podamos hacernos una idea de cómo podrían funcionar estas reglas numéricas, realizamos una serie de ejercicios en los cuales simulamos el comportamiento de la deuda pública, el déficit fiscal y el gasto público al nivel consolidado, y al nivel del Sector Público Nacional y provincial a partir de una propuesta numérica concreta. Presentamos a continuación los resultados más interesantes (mientras dejamos para el Apéndice Estadístico los ejercicios).

Cuadro II.10

Propuesta de Reglas Numéricas

Límites al endeudamiento

Tasas de crecimiento del stock de deuda pública nominal (para todas las jurisdicciones).

Año	<i>d</i>
2000	3.5%
2001	2.0%
2002	1.5%
2003	1.0%
⋮	⋮
2010	1.0%
2011	1.0%
2012	1.0%
⋮	⋮

Máximo incremento permitido para la deuda en un período (cuánto de la diferencia entre lo máximo permitido y el observado en el período anterior puede ser utilizado en t)

$$m = 50\%$$

Límite a la razón de Deuda Pública Provincial / Recursos Tributarios Totales

$$X^* = 60\%$$

Límites al Gasto Público

Tasas de crecimiento del Gasto Público sin intereses

Año	SPN	SPP
2000	-8.6%	-2.8%
2001	3.0%	3.0%
2002	3.0%	3.0%
2003	3.0%	3.0%
⋮	⋮	⋮
2010	3.0%	3.0%
2011	3.0%	3.0%
2012	3.0%	3.0%
⋮	⋮	⋮

Máximo incremento permitido para el gasto sin intereses en un período (cuánto de la diferencia entre lo máximo permitido y el observado en el período anterior puede ser utilizado en t)

$$r = 50\%$$

Fondos de Estabilización

Cantidad de períodos para devolver los recursos provenientes del Fondo Federal de Estabilización en el caso en que hayan provenido de préstamos obtenidos de terceros.

$$N + 4 \quad \text{donde } N \text{ es el número de trimestres que duró la recesión}$$

Dado un sendero posible para la presión tributaria, compatible con la propuesta de modificación del régimen de coparticipación federal de impuestos, podemos computar la senda de cada una de las variables antes mencionadas, suponiendo, inicialmente para simplificar, que el producto se ubica en su nivel tendencial. En tal sentido, hemos supuesto que éste crece a una tasa del 4% anual (la cual resulta, si se tiene en cuenta el pasado reciente, más que conservadora).⁴⁰ Los principales resultados (Ver Anexo I) son los siguientes:

- La deuda del sector público consolidado se reduce del 48.9% del PBI en 1999 hasta el 35% en 2012.
- Para el 2000 las reglas conducen a una fuerte contracción del desequilibrio fiscal consolidado que pasa de 3.2% (estimado para 1999) a 1.5% del PBI.
- La reducción del gasto público permite dicha mejora del resultado fiscal, ya que el gasto sin intereses, tanto del sector público nacional como de las provincias experimentan un fuerte ajuste: el gasto del sector público nacional caería un -8.6%, mientras el consolidado de las 24 jurisdicciones provinciales caería un -2.8% (el consolidado se reduciría un -5.9%).
- La aplicación de las reglas a más largo plazo, al igual que en el caso de la deuda pública, determina que el gasto sin intereses del Sector Público Consolidado pase del 25.7% del PBI al 20.9% entre 1999 y 2012

Claramente, la simulación del comportamiento de los Fondos de Estabilización requiere incorporar shocks sobre el sendero de crecimiento potencial. En el Apéndice puede verse cómo las reglas determinan un mecanismo endógeno de acumulación de recursos (ahorro), que cuando se verifican dichos shocks se utilizan para compensar el incremento de las necesidades de financiamiento que genera un mayor déficit (producto de la caída de la recaudación y, eventualmente, del aumento del gasto siguiendo su regla), a los efectos de no sobrepasar los límites establecidos al endeudamiento. De todas maneras, se trata de un ejercicio que busca comprobar la consistencia interna de la propuesta, y, por lo tanto, deberían considerarse sólo sus resultados cualitativos, haciendo cierta abstracción de los resultados cuantitativos obtenidos.

II.VI.2. Reglas de Procedimiento

A partir de la sanción de la Ley de Convertibilidad en 1991 y la estabilización inflacionaria posterior, el Presupuesto ha vuelto a cobrar relevancia como ordenador de las cuentas públicas. Una serie de avances normativos ocurridos durante los últimos ocho años, que con distintas dinámicas están teniendo impacto sobre áreas clave de las finanzas nacionales, consolidaron esta tendencia. La Ley N° 24156 de Administración Financiera, vigente desde enero de 1993, y la reforma constitucional de 1994,

⁴⁰ La tasa de crecimiento promedio anual del período 1991-1998 alcanzó el 5.9% anual, mientras que la tasa de crecimiento promedio observada durante las fases de expansión del nivel de actividad resulta del 7.8 anual.

que crea la Jefatura de Gabinete con importantes atribuciones presupuestarias, son los ejemplos más relevantes en este sentido.

En el contexto de la discusión de reglas macro-fiscales, el análisis de los procesos presupuestarios es importante debido al potencial impacto de los mismos sobre las finanzas públicas. Un mayor escrutinio del uso de los recursos del Estado resulta crucial para mejorar la gestión del gasto y el control macroeconómico. En esta sección se identifican aquellos aspectos del proceso presupuestario, que por una inadecuada definición de los procedimientos y/o falta de transparencia, atentan contra los objetivos de estabilización de las cuentas públicas. En el anexo se presenta una descripción más completa de los procesos presupuestarios.

A continuación se enumeran los problemas y propuestas más relevantes para las tres etapas del Presupuesto: elaboración, ejecución y control.

Si bien se estudia exclusivamente el Presupuesto Nacional, los diagnósticos y sugerencias que surgen de este anexo son extensivos en muchos aspectos a los presupuestos de los gobiernos subnacionales, cuyo control no puede soslayarse en la estabilización de las cuentas públicas consolidadas.

Diagnóstico y Propuesta

A partir de la síntesis descriptiva de los procesos presupuestarios (ver anexo de Descripción de Procesos Presupuestarios), se enumeran en esta sección los principales problemas encontrados a partir de la revisión de la bibliografía y una serie de entrevistas con los actores clave de cada instancia del Presupuesto. Se ha consultado a funcionarios y asesores de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), de la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía, de la Jefatura de Gabinete, de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de Diputados, a un responsable de una Unidad Ejecutora, integrantes de la AGN y la SIGEN, y especialistas en el área. A continuación de cada uno de los problemas identificados, se analizan algunas soluciones posibles. En términos de reglas de procedimiento se identifican varios problemas:

Falta de claridad en la definición de responsabilidades entre Jefatura de Gabinete y Ministerio de Economía

Dentro del Poder Ejecutivo, fundamentalmente en la instancia de elaboración, pero también durante la ejecución, los roles del Ministerio de Economía y la Jefatura de Gabinete no están claramente definidos, generando duplicación de funciones en la fijación de políticas presupuestarias y presiones en los límites macroeconómicos que se persiguen.

En efecto, la reforma constitucional creó la figura de Jefatura de Gabinete, con importantes atribuciones en materia presupuestaria que la misma ha ido asumiendo durante el último lustro. En términos estilizados, las demandas políticas, que solían canalizarse a través del Ministerio de Economía, ahora llegan a ambos ministerios, generando frecuentes choques por diferencias de criterio respecto de las prioridades presupuestarias. En otro orden, mientras Economía está a cargo de la definición del entorno

macroeconómico y tiende a ser consciente de las restricciones de gasto, Jefatura canaliza presiones políticas que en ocasiones vulneran los techos presupuestarios globales fijados por Economía.

Propuesta

Jefatura de Gabinete, por ser un ministerio concebido para canalizar las demandas políticas hacia el Presidente (es el encargado de coordinar el gabinete nacional), debe encargarse exclusivamente de la asignación de prioridades políticas: definición de la composición del gasto, en función de la Agenda Pública. Esta priorización debe ser explícita, para evitar arbitrariedades y conflictos en caso que la recaudación efectiva no coincida con la presupuestada⁴¹ (tanto si se producen excedentes o faltantes). No debería poder modificar los techos globales ni el déficit.

El Ministerio de Economía, en cambio, debe tener competencia exclusiva sobre la política macroeconómica, o nivel del gasto agregado, a los efectos de controlar el tamaño del déficit y el endeudamiento. En este sentido debe tener suficiente independencia y respaldo político para ser inmune a las presiones al gasto. Se busca, en cambio, evitar un Ministro de Economía emitiendo juicios de opinión sobre la asignación del presupuesto.

El Congreso no está cumpliendo con el rol fundamental que le asigna la Constitución

El rol del Poder Legislativo en la elaboración presupuestaria y control de lo ejecutado no refleja en los hechos las importantes atribuciones que le fija la Constitución. El Congreso debería cumplir un rol fundamental en la definición de las grandes prioridades de gasto. Sin embargo, en la práctica ha tenido un rol menor, aprobando prácticamente a libro cerrado el proyecto enviado por el ejecutivo.

El papel poco más que formal del Congreso en la elaboración presupuestaria tiene tres razones principales: Por un lado, el alto grado de disciplina partidaria en un Parlamento con mayoría oficialista en ambas cámaras durante los ocho años en los que se ha aprobado el Presupuesto en tiempo y forma.⁴² Además, la escasa capacidad técnica del Legislativo para discutir el presupuesto. Sólo unos pocos asesores de los diputados y senadores que integran las Comisiones de Presupuesto y Hacienda están en condiciones de argumentar con solidez sobre las políticas presupuestarias, en tanto el grueso de funcionarios técnicos se concentra en la ONP, dependiente del Ministerio de Economía dentro del Ejecutivo. Estas debilidades técnicas del Congreso inciden en que la influencia de los legisladores en la elaboración sea en buena medida canalizada a partir de contactos informales sobre el proyecto del Ejecutivo al inicio del proceso.

Las modificaciones a los presupuestos que ha venido introduciendo el Congreso responden en general a intereses políticos puntuales en lugar de tratarse las grandes prioridades del gasto nacional. Las principales "obsesiones" del Congreso en materia presupuestaria han sido las pensiones no contributivas

⁴¹ Cabe remarcar que la sobreestimación de la recaudación es un hecho recurrente en los últimos años. Esto será tratado con más detalle, en la propuesta sobre reglas de transparencia.

⁴² Durante la elaboración del Presupuesto para 1999, las divisiones en el seno del bloque oficialista incidieron en la formulación de un número de cambios al proyecto del Ejecutivo que resultaron en el aumento de gastos sin contrapartida de recursos por unos \$ 153 millones. Es un indicio de que una mayoría parlamentaria no identificada con el Ejecutivo puede incidir de manera negativa en la disciplina fiscal.

(que se asignan con criterios políticos), los fondos para promociones industriales, la Universidad y las transferencias a las provincias con destinos específicos.

Propuesta

Debe efectivizarse el rol del Congreso. El “verticalismo” político es un problema asociado en parte con el escaso desarrollo de nuestra democracia, que ha estado influenciada por las mayorías (coyunturales) del oficialismo desde la estabilización de la economía y la consiguiente sanción en tiempo y forma de la Ley de Presupuesto. La falta de competencia técnica marca la necesidad de que el Congreso cuente con un cuerpo profesional propio de elaboración presupuestaria, para que pueda discutir en igualdad de condiciones con el Ejecutivo y eficientizar su rol en la programación y el control.

La creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso (OPC), en el espíritu del Congressional Budget Office en Estados Unidos, permitiría una mayor eficiencia del proceso de elaboración y el de control, al generar capacidad técnica efectiva al Parlamento. La misión de la OPC sería proveer al Congreso de análisis independiente, oportuno e imparcial necesario para la toma de decisiones presupuestarias. Permite además desarrollar la discusión presupuestaria en un ámbito que es por definición más público y representativo que el Poder Ejecutivo. Entre las tareas que este organismo desarrollaría, se incluyen la formulación de proyecciones macroeconómicas plurianuales; seguimiento y evaluación de la gestión fiscal de la Nación y sus impactos macroeconómicos; impactos fiscales potenciales de Leyes en proceso de creación o modificación; cálculo de los costos y beneficios económicos de las operaciones gubernamentales; informar al gobierno y al Congreso si nuevas leyes resultan en la violación de las reglas fiscales propuestas más arriba; realizar estudios especiales a pedido de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, o de legisladores. Se la integraría con personal técnico idóneo, en su mayoría economistas experimentados. El nombramiento del Director de esta Oficina puede hacerse de la misma manera en que se seleccionará el del Comité Técnico del OFF.

El Congreso tiene poco tiempo para discutir el Presupuesto

Uno de los problemas en el Congreso es la falta de tiempo para discutir el Presupuesto: El proyecto del Ejecutivo recién ingresa a Diputados el 15 de setiembre. Los tiempos parlamentarios, que exigen un lento tratamiento en cada una de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda antes del tratamiento en el recinto de ambas Cámaras, son sumamente escasos. Por otra parte, la Ley de Reforma del Estado obliga al Ejecutivo a enviar un informe de avance al Congreso antes del 30 de junio. Éste suele ser incompleto, y no cumple su objetivo: Interiorizar al Legislativo sobre los avances en el proyecto de ley de Presupuesto.

Propuesta

El problema puede ser encarado con tres soluciones complementarias. Por un lado, las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras deben recibir los anteproyectos de las Unidades Ejecutoras al mismo tiempo que la ONP (normalmente durante el mes de junio), para su discusión temprana. El informe de avance, por otro lado, debe revalorizarse, estipulando que debería contener la definición de las prioridades estratégicas para el próximo presupuesto, las intenciones fiscales de corto plazo, y los

objetivos de largo plazo (al estilo del Budget Policy Statement de Nueva Zelanda). Finalmente, debe considerarse la propuesta de crear una Comisión de Presupuesto Bicameral, que agilice el tratamiento en ambas cámaras y permita mayor discusión en el recinto⁴³.

Las iniciativas de gasto del Congreso

La Ley de Administración Financiera especifica que el Congreso puede aumentar el gasto por encima del proyecto del Ejecutivo si identifica el financiamiento respectivo. Esto puede dar lugar a que el Congreso aumente el gasto identificando recursos que luego no rinden lo “esperado”, o directamente utilizando endeudamiento como financiamiento. Como ejemplo, en el tratamiento del Presupuesto de 1999, el Congreso propuso \$ 200 millones de crédito adicional para reequipamiento de las Fuerzas Armadas, financiado con venta de activos de las fuerzas, o de no alcanzar, con operaciones de crédito público hasta un 50 % del crédito. Esta iniciativa de gasto y déficit puede exacerbar problemas de common pool⁴⁴.

Propuesta

Una alternativa más jerárquica (resta poder al Congreso) es que el Legislativo pueda reasignar entre partidas, pero no pueda aumentar ni el gasto ni el déficit. En un plano más colegiado, se puede dar al Legislativo la potestad de aumentar el gasto, pero con recursos genuinos: Ni con deuda ni con emisión. En este último caso, ante un aumento del gasto y de los recursos, la OPC debe medir el impacto de los nuevos ingresos, y certificar que son suficientes para las erogaciones propuestas. Para los fines de esta regla, todo gasto tributario debe ser tratado como gasto corriente.

Rigidez estructural del Presupuesto

Existe inercia en la preparación presupuestaria. El Presupuesto suele prepararse en base al del año anterior. Esto potencia la rigidez del mismo, que ya es muy alta en términos de su composición estructural. Como muestra de esto último, a continuación se desagregan las partidas más inflexibles del Presupuesto para 1999. De los \$ 49,300 millones de pesos que conforman el gasto total, el 82 % está comprometido; si a esto se le suman las subejecuciones que se esperan de la actual administración saliente, el próximo gobierno tendrá un margen de maniobra sumamente acotado en términos de capacidad de reasignación del gasto.

⁴³ Esta propuesta ha sido sugerida por Marcos Makón.

⁴⁴ El problema del common pool surge a raíz de las demandas de gasto de congresistas de ciertas regiones o provincias con escasa participación en la generación de los recursos.

Cuadro II.11

Partidas más inflexibles del presupuesto para 1999

Gastos de los servicios de la Deuda Pública	\$7.769,3 M
Gastos en Seguridad Social	\$20.344,9 M
Gastos en Remuneración al personal	\$6.843,3 M
Transferencias a Universidades	\$1.811,3 M
Transferencias a Provincias	\$3.505,4 M
Total de Gastos comprometidos	\$40.274,2 M
Gasto potencialmente reasignable	\$9.025,2 M

Fuente: elaboración propia, en base a Presupuesto Nacional 1999

Propuesta

En los anteproyectos de las Unidades Ejecutoras debe haber una especificación de los objetivos, persistencia de los mismos, y en qué grado se han alcanzado las metas. Basar la asignación de partidas en base a estos análisis permitiría premiar la eficiencia, y evitar la preparación inercial del Presupuesto.

Asignación de prioridades presupuestarias

La frecuente necesidad de recortes presupuestarios (cuyas causas están relacionadas con la sobreestimación del crecimiento de la economía, problema analizado más adelante) generan conflictos entre los actores afectados que son social y políticamente costosos.

Propuesta

Se deben fijar prioridades durante la elaboración, tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo, acerca de las partidas a recortar en la ejecución por falta de recursos. Ciertos programas, en razón de su importancia, deben protegerse de cualquier recorte. En ese sentido es conveniente requerir un informe detallado de evaluación de agencias acreditadas (puede ser la AGN, la ONP o una consultora privada), que determine prioridades, y evalúe si es necesario mantener ciertos programas poco relevantes. Arkansas es, en Estados Unidos, un caso paradigmático en este sentido; los programas gubernamentales son allí puestos en tres diferentes categorías, que indican su prioridad relativa. Ante la necesidad de recortes, los porcentajes son automáticamente definidos en función del tamaño requerido, y las prioridades asignadas. La clasificación de prioridades puede definirse en función de las tasas de retorno (financieras y sociales) de los programas, y la capacidad de acceso de los mismos al grupo poblacional que se busca proteger.

Falencias de los órganos de control

El control externo que realiza desde el Congreso la Auditoría General de la Nación (AGN) se concentra principalmente en procedimientos, no en resultados, y está fuertemente limitado por condicionantes políticos. Este último diagnóstico, realimentado por la escasa capacidad de control de la SIGEN desde el Ejecutivo, incide de manera sensible en la gestión y transparencia del gasto público. Ambas agencias de control carecen de independencia.

El control y la gestión presupuestaria están íntimamente relacionados. La SIGEN no cumple adecuadamente su rol de auditoría interna. Al depender las Unidades de Auditoría Interna (UAI) del ejecutor de cada organismo, se generan incentivos perversos al ser el auditor el encargado de controlar a su propio jefe. Los acuerdos entre ambos no son infrecuentes, siendo la información que recogen las UAI usualmente fragmentada e irrelevante. La SIGEN tiene a cargo la coordinación y fijación de la normativa de las unidades, pero el excesivo número de éstas y principalmente la falta de apoyo político hace poco efectiva su tarea.

La AGN tampoco cumple de manera cabal la función para la cual fue concebida. El principal problema es su dependencia política de la composición partidaria del Congreso, dado su carácter colegiado que sigue las mayorías parlamentarias. Además reporta a otro cuerpo político, la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, cuya composición (descrita en el Anexo) condiciona aún más su accionar. Si bien se hacen estudios especiales en áreas importantes de la Administración Nacional, y se han encontrado y reportado irregularidades dentro de organismos como el PAMI y la Aduana, sus dictámenes se basan principalmente en procedimientos, no en resultados, y las escasas denuncias basadas en sus informes no prosperan en la Justicia.

Todos los problemas relacionados con el control repercuten en la gestión del gasto público. Si bien la Ley de Administración Financiera define que se introduzcan en cada Unidad Ejecutora indicadores de gestión, la responsabilidad por la auditoría de los mismos y de los resultados de los programas es difusa. La falta de desarrollo de los indicadores tiene que ver con el escaso tiempo que ha transcurrido desde su implementación, y la ausencia de voluntad política para someterlos a un control efectivo. Es así que la AGN revisa procedimientos administrativos, en lugar de atender resultados e indicadores de eficiencia. Todo esto origina en el agregado un gasto enfocado desde la provisión, sin atender las necesidades de la población. Facilita también lugar la corrupción y prácticas ineficientes. Esto está relacionado con la falta de capacidad sancionatoria de la AGN ante irregularidades o retaceo de información de que es objeto con frecuencia.

Propuesta

Dentro del Ejecutivo, cada auditor responsable de una UAI en una Unidad Ejecutora deberá responder a la SIGEN, y no al director del organismo en cuestión. Se debe dar mayor autonomía a la SIGEN exigiendo la publicación de sus informes, de manera tal de evitar manipulaciones políticas a través de un mayor escrutinio público. La ONP está a cargo de elaborar y recibir los indicadores de gestión (la reciente Ley de Solvencia Fiscal establece que esta responsabilidad será compartida con la Jefatura de Gabinete); la falta de incentivos de los organismos para generar información sobre sus resultados puede mitigarse a través de un monitoreo más estricto de las UAI; asimismo, las prioridades presupuestarias pueden definirse en función de la provisión de información de cada Unidad Ejecutora.

Con respecto a la AGN, la Constitución prevé desde 1994 la confección de una ley que reglamente su funcionamiento (superadora de la Ley de Administración Financiera). Esta es una ventana de oportunidad que puede aprovecharse para modificar su estructura y dotarla de mayor independencia y efectividad. En este sentido, es conveniente darle más autonomía respecto de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, también politizada, que actualmente tiene una participación muy importante en la definición de su agenda de trabajo. De esa manera, aumentará su capacidad para generar sus propias investigaciones, y credibilidad para lograr reconocimiento público de los resultados del control que efectúe.

Las investigaciones de la AGN suelen no prosperar por la falta de poder de sanción de la misma. Es deseable generar normativa específica en este sentido para llevar las denuncias a buen puerto en la Justicia (lo que evidencia la necesidad de dotar a este Poder de mayor independencia).

II.VI.3. Cuestiones relacionadas con las reglas de transparencia

Como se dijo en la parte introductoria, la transparencia en los procesos presupuestarios es crucial para el correcto funcionamiento de las reglas macro-fiscales. Es justamente cuando se introducen este tipo de restricciones explícitas a variables como el nivel de gasto o de deuda, que los políticos tienen aún mayores incentivos para desarrollar una compleja contabilidad creativa de manera tal de cumplir formalmente con las reglas, evitando mayores esfuerzos fiscales. Para evitar este tipo de comportamiento oportunista es entonces necesario introducir, conjuntamente con las reglas macro-fiscales y de procedimiento propuestas anteriormente, un paquete de reformas que redunden en un incremento del nivel de transparencia del sector público.

A continuación se presenta una serie de propuestas consideradas relevantes, al mismo tiempo que se especifica el problema del sistema presupuestario argentino vigente que se quiere resolver, o al menos reducir.

Utilización estratégica de proyecciones macroeconómicas

El Poder Ejecutivo, a través del Secretario de Hacienda, tiende a utilizar estratégicamente las proyecciones de crecimiento de la economía. Últimamente esto se manifestó como una sobreestimación, generando una recaudación estimada y un gasto presupuestado elevados que incrementan la deuda pública (ante la subrecaudación efectiva), y más recientemente han generado intentos de recortes políticamente costosos en la ejecución presupuestaria. Para el Presupuesto del año 2000, por ejemplo, mientras consultoras privadas como el Estudio Broda y Asociados estiman un crecimiento del PBI de 2 %, en el proyecto de ley se incluye una cifra bastante mayor: 3,5 %.

En el Cuadro II.3 mostrado anteriormente se presenta la diferencia entre los recursos corrientes proyectados y los efectivos para los últimos cinco años (1994 a 1998). Allí se aprecia la sistemática subrecaudación, que se compensó a través de un aumento en la deuda pública o, más recientemente, a través de impopulares presupuestarios.

Cabe aclarar que la subrecaudación no se debe exclusivamente a la sobreestimación del crecimiento del PBI; depende también, entre otras cosas, del nivel de evasión de la economía. Como evidencia adicional, en Cuadro II.4 se computan las estimaciones de crecimiento del PBI real del gobierno y de Consensus (promedio de las principales consultoras privadas). Ésta revela que la estimación del sector público es sistemáticamente superior a la privada, y si bien ambas pronostican correctamente el mismo número de veces (descartando 1999) respecto del crecimiento observado, en el acumulado de los cinco años la estimación privada se aproxima más a lo que efectivamente ocurrió.

Propuesta

Se sugiere dar a publicidad y escrutinio público las cifras elaboradas por el Ejecutivo durante la preparación del presupuesto, para que sean contrastadas con las proyecciones de empresas privadas. Controlarlas además a través de la OPC antes mencionada, que haría sus propias estimaciones y

verificaciones independientes. Una solución alternativa y/o adicional es seguir la experiencia canadiense, donde se incluye en el Presupuesto un promedio de las estimaciones realizadas por un conjunto de las más prestigiosas consultoras privadas –una alternativa posible puede ser las estimaciones publicadas en “Consensus Forecast”-, dando un margen de pesimismo a esta predicción.

Gastos plurianuales

El hecho de tener que elaborar el Presupuesto para un único año reduce la posibilidad de poner claramente en evidencia futuras partidas vinculadas a alguna/s partidas corrientes. Este es el caso principalmente de las inversiones las cuales pueden implicar mayores gastos de inversión o de mantenimiento en el futuro.

Propuesta

Realizar proyecciones del presupuesto plurianuales. En relación al cálculo de los futuros costos implícitos, el mismo sería realizado por el OPC y los ministerios (Ministerio de Economía), indicando claramente los supuestos utilizados en la estimación de los mismos. En este sentido, una posible alternativa, para evitar la omisión de estos gastos que pueden redundar en costos futuros extraordinarios, podría ser que si se quiere gastar menos en mantenimiento, en el presente ejercicio, debería especificarse el costo fiscal futuro de las reparaciones e imputarlo como un gasto corriente. Cabe remarcar que algunas medidas tomadas van en esta dirección. En particular, la Ley de Solvencia Fiscal establece en el artículo 2º inciso e) que “ el PODER EJECUTIVO elaborará un presupuesto plurianual de al menos 3 (TRES) años (...)”. En cuanto a las inversiones, la ley 24.156, en el artículo 21, indica que “cuando en los presupuestos de las jurisdicciones y entidades públicas se incluyan créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio financiero, se deberá incluir en los mismos información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en un futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física. La aprobación de los presupuestos que contengan esta información, por parte de la autoridad competente, implicará la autorización expresa para contratar las obras y/o adquirir los bienes y servicios hasta por su monto total, de acuerdo con las modalidades de contratación vigentes”. Si bien se deben hacer explícitos los gastos futuros en inversión que deberían hacerse, nada dice sobre el cumplimiento, y castigo por omisión, de ello, ni tampoco sobre los futuros gastos en mantenimiento implicados.

Los pasivos contingentes

No existe previsión, o medición del costo potencial alguno de los pasivos contingentes, con lo cual el déficit presupuestario no refleja el verdadero aumento de la deuda pública. Según datos del estudio Broda y Asoc. a julio de 1999, el incremento de la deuda pública durante el año será de \$ 12,711 millones de pesos, de los cuales \$ 5,908 no están explicados por usos identificados. Este monto es bastante superior a los \$ 5,100 millones de pesos que figuran en la Ley de Presupuesto. La mayor parte de este aumento no explicado corresponde a avales caídos y resolución de juicios contra el Estado que no están contemplados en el Presupuesto. En cuanto a los avales y garantías, de acuerdo con la ley de Administración Financiera, los mismos requieren de una ley y sólo son establecidos en la ley de presupuesto. En relación a las sentencias judiciales, el estado sólo reconoce la deuda cuando cuenta con una sentencia firme de la Corte pagando, de acuerdo con los recursos disponibles, en el ejercicio o difiriendo el pago a ejercicios futuros.

Propuesta

La inclusión en el presupuesto de todos los pasivos contingentes no es sencilla. Algunos de ellos son explícitos, como los avales y las garantías, mientras que otros dependen de la ocurrencia de un hecho particular como la sentencia de una Corte. En cuanto a estos últimos, la introducción de los mismos al presupuesto es bastante compleja ya que puede dar lugar, por ejemplo, a una predeterminación del resultado de los fallos judiciales. Una posible solución estaría dada por la inclusión de un cierto monto, en carácter previsorio (basado en los compromisos que surgieron en los años próximos anteriores y en proyecciones para el presupuestado), destinando cualquier excedente a las prioridades presupuestarias adecuadamente definidas.

En cambio, no se presenta este tipo de problema en el caso de los pasivos contingentes explícitos. En este caso se recomienda:

Centralizar toda la información. Es decir, unificar todos ellos.

Establecer algún sistema adecuado para presupuestar actualmente el subsidio implícito y estimar, en la medida que sea posible, el costo estimado del pasivo contingente aclarando y mostrando la información utilizada, siguiendo los lineamientos de la Credit Reform Act⁴⁵.

La reforma propuesta debería llevar al reconocimiento de todos los costos derivados de cada una de las posibles fuentes de financiamiento de forma tal que el proceso presupuestario sea neutral en la selección de alguna de ellas (ya sea créditos públicos, garantías o subsidios).

Gastos extrapresupuestarios

Es frecuente la presencia de una serie de gastos presupuestarios que, al no tenerlos presentan, distorsionan la verdadera posición fiscal del sector público. Entre ellos se pueden mencionar los decretos de necesidad y urgencia, utilizados en varias instancias, a través de los cuales el Ejecutivo puede autorizar gastos extra presupuestarios durante la ejecución, aumentando el nivel del gasto público. Otro ejemplo es el de los gastos tributarios cuyo caso representativo lo constituye la promoción industrial⁴⁶ establecida en Catamarca, San Luis, San Juan y La Rioja desde 1983. De acuerdo con el estudio privado Dagnino Pastore, Costa y Asociados, el Estado dejaría de recaudar entre 1983-2010 \$32.600 millones. Por otro lado, las restricciones a las políticas tradicionales de gasto público procedentes de la globalización de los mercados, la Coparticipación Fiscal, la Ley de Convertibilidad y las ahora propuestas reglas macro-fiscales hacen que la política pública se base más en criterios de subsidios cruzados a través de la regulación que en programas de gasto público.

Propuesta

En relación con los gastos extra-presupuestarios, se sugiere lo siguiente:

⁴⁵ Ver anexo sobre Federal Credit Act Reform (1990).

⁴⁶ El establecimiento de este régimen de promoción industrial permite a aquellas empresas que se instalan en alguna de las cuatro provincias mencionadas no pagar impuestos a las ganancias, ni aranceles e IVA a la importación de bienes de capital. Por otro lado, también obtienen desgravaciones en el IVA ventas e IVA compras y diferimientos de impuestos hasta la segunda década del 2000.

Universalidad. Es decir, se deben incluir todos los gastos extra-presupuestarios sin excepción. Si bien el artículo 4 de la ley de solvencia fiscal establece que “No podrán crearse fondos u organismos que impliquen gastos extra-presupuestarios, se considera que se debe ser aún más amplio sin focalizarse únicamente a fondos y organismos.

Incluir una breve explicación, en el presupuesto, de la naturaleza de aquellos programas que redundan en un costo fiscal. Al mismo tiempo, calcular y explicitar los gastos tributarios como un gasto corriente. Su presencia, año tras año, en el Presupuesto hará tomar conciencia de su costo, posibilitando su eliminación. También deberán especificarse los supuestos a partir de los cuales se hicieron las estimaciones de estos gastos sujetos al control del OPC.

Establecer mecanismos regulatorios claros, simples y con un importante sustento legal. Adicionalmente, las licitaciones no deben ser discriminatorias y tienen que ser abiertas y públicas. En este sentido, puede haber un rol importante por parte de la agencia destinada a la defensa de la competencia. Las regulaciones, y sus implicancias, deberían ser revisadas en informes publicados periódicamente.

También incluir todo tipo de gasto cuasifiscal. Esto también contribuye a tener una visión global de la solvencia del sector público (nacional). Ver relación entre Administración Pública y Banco Central, instituciones financieras y empresas estatales – a través de estas se realizan los gastos cuasifiscales.

Regular los decretos de necesidad y urgencia para evitar el aumento del gasto público, luego de la aprobación del presupuesto, con la sanción de los mismos. Hasta la reforma constitucional de 1994 nunca la Constitución había previsto a los decretos de necesidad y urgencia. Entre las reformas introducidas al texto constitucional en 1994 se hizo por primera vez referencia a estos decretos, estableciéndose las condiciones en las que los mismos podrían ser emitidos y al mismo tiempo, el trámite de aprobación (por parte del Congreso) que deberían seguir para tener validez. Sin embargo, no se ha realizado ningún mandato constitucional en torno de los decretos de necesidad y urgencia. En consecuencia, actualmente, como se mencionó anteriormente, el presidente puede fácilmente emitir estos decretos sin requerir la aprobación del Congreso. Al regular el procedimiento de los mismos sería conveniente tener presente la intención de limitar al gobierno de incrementar el gasto *ex post* a través de ellos.

Contabilidad Creativa

Ciertos artilugios contables que no están adecuadamente auditados permiten cumplir con las metas presupuestarias globales de cada ejercicio, a expensas de trasladar el exceso de erogaciones a los ejercicios siguientes. Esto rigidiza aún más un gasto que ya es, como se mencionó con anterioridad, en su mayor parte estructuralmente inflexible, y que se modifica anualmente de manera marginal.

Entre las prácticas frecuentes se incluye la subejecución de gastos de capital por incumplimiento de requisitos técnicos para ejecutarlos, que terminan por financiar gastos corrientes (a pesar de la prohibición de la Ley de Administración Financiera); subefectivización de las erogaciones de un ejercicio trasladando los compromisos impagos al siguiente (ocurrirá, por ejemplo, este año para poder cumplir con las metas de déficit del FMI), adelantes de ingresos de ejercicios siguientes.

Propuesta

La SIGEN y la AGN deben hacer un mayor escrutinio de las prácticas contables, para evitar subejecuciones que se cargan a los presupuestos de años posteriores, especialmente durante los años de transición política como el actual.

ANEXO I: SIMULACIONES SOBRE REGLAS FISCALES

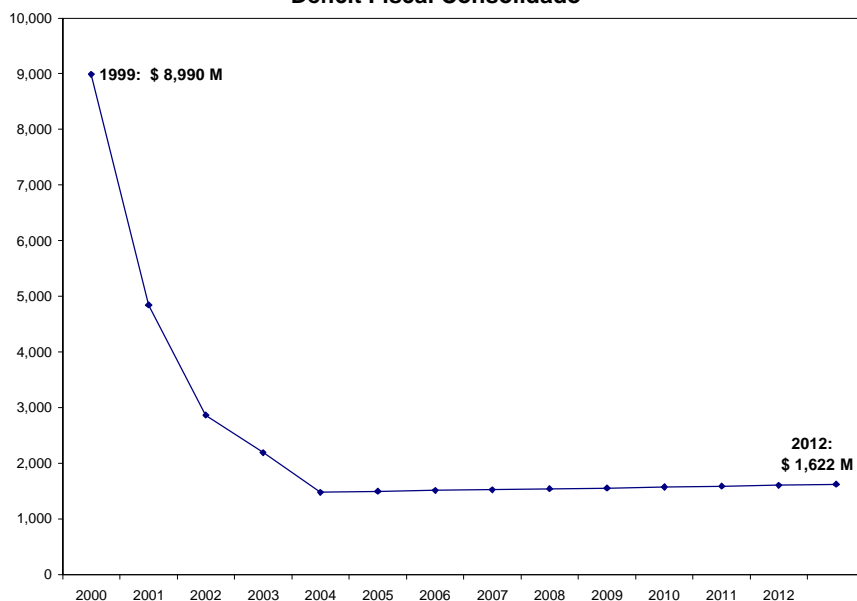
Anexo I.1

Simulación de la propuesta de reglas macrofiscales.

Millones de Pesos

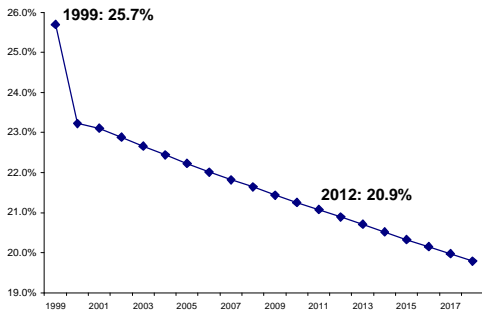
Año	Deuda Documentada				Gasto sin Intereses				Déficit Fiscal	
	S Público Nacional	S Público Provincial	S Público Consolidado	% del PBI	S Público Nacional	S Público Provincial	S Público Consolidado	% del PBI	Consolidado	% del PBI
1999	119,059	19,365	138,424	48.9%	39,464	33,052	72,516	25.7%	8,990	3.2%
2000	123,226	20,043	143,269	48.8%	36,085	32,127	68,211	23.2%	4,845	1.5%
2001	125,691	20,444	146,134	48.1%	37,167	33,090	70,258	23.1%	2,865	0.7%
2002	127,576	20,750	148,326	46.9%	38,282	34,083	72,365	22.9%	2,192	0.5%
2003	128,852	20,958	149,809	45.5%	39,431	35,106	74,536	22.7%	1,483	0.3%
2004	130,140	21,167	151,308	44.2%	40,614	36,159	76,772	22.4%	1,498	0.2%
2005	131,442	21,379	152,821	43.0%	41,832	37,243	79,076	22.2%	1,513	0.2%
2006	132,756	21,593	154,349	41.7%	43,075	38,361	81,436	22.0%	1,528	0.2%
2007	134,084	21,809	155,892	40.5%	44,442	39,512	83,954	21.8%	1,543	0.2%
2008	135,424	22,027	157,451	39.3%	45,932	40,697	86,629	21.6%	1,559	0.2%
2009	136,779	22,247	159,026	38.2%	47,280	41,918	89,198	21.4%	1,575	0.2%
2010	138,146	22,470	160,616	37.1%	48,830	43,175	92,006	21.3%	1,590	0.2%
2011	139,528	22,694	162,222	36.0%	50,410	44,471	94,880	21.1%	1,606	0.2%
2012	140,923	22,921	163,844	35.0%	52,030	45,805	97,835	20.9%	1,622	0.1%
2013	142,332	23,150	165,483	34.0%	53,638	47,179	100,817	20.7%	1,638	0.1%
2014	143,756	23,382	167,138	33.0%	55,283	48,594	103,877	20.5%	1,655	0.1%
2015	145,193	23,616	168,809	32.1%	56,967	50,052	107,019	20.3%	1,671	0.1%
2016	146,645	23,852	170,497	31.1%	58,788	51,554	110,341	20.1%	1,688	0.1%
2017	148,112	24,090	172,202	30.2%	60,649	53,100	113,749	20.0%	1,705	0.1%
2018	149,593	24,331	173,924	29.4%	62,551	54,693	117,245	19.8%	1,722	0.1%

Anexo I.2
Déficit Fiscal Consolidado

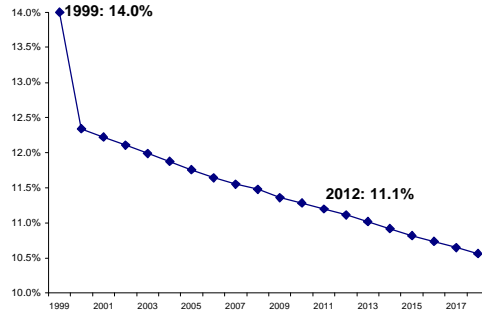


Anexo I.3

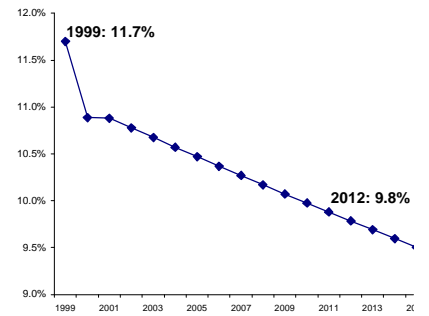
Gasto del Sector Público Consolidado en % del PBI



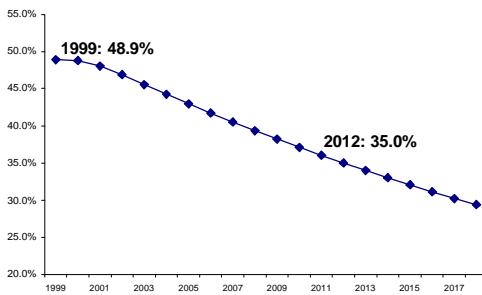
Gasto del Sector Público Nacional en % del PBI



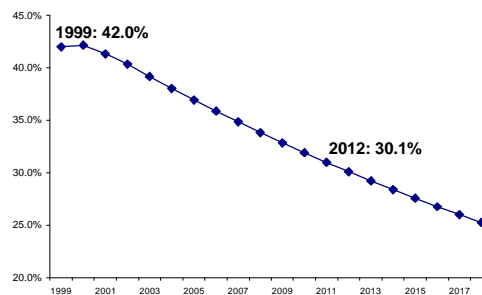
Gasto del Sector Público Provincial en % del PBI



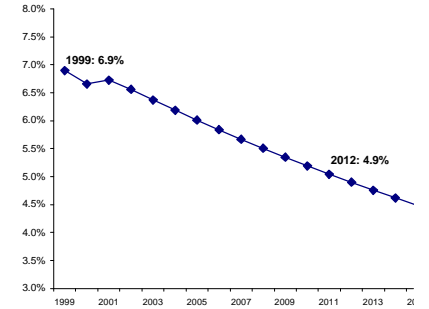
Deuda del Sector Público Consolidado en % del PBI



Deuda del Sector Público Nacional en % del PBI

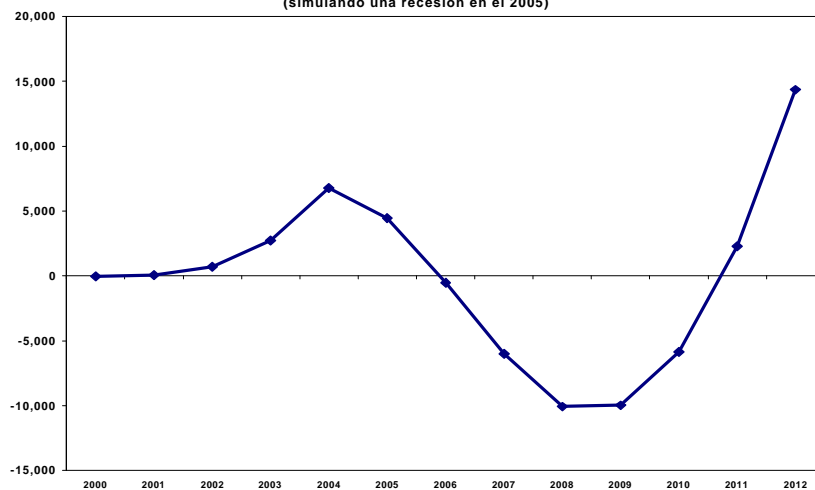


Deuda del Sector Público Provincial en % del PBI



Anexo I.4

Recursos acumulados del Fondo Federal de estabilización Anticíclico (simulando una recesión en el 2005)



ANEXO II: DESCRIPCIÓN DE LOS PROCESOS PRESUPUESTARIOS

En este anexo se hace una breve descripción de cómo son los procesos presupuestarios en Argentina, que abarcan las etapas de elaboración, ejecución y control.

Como se menciona en el cuerpo principal, en los últimos ocho años ha habido importantes cambios en materia de normativa presupuestaria. Desde enero de 1993 está en vigencia la Ley N° 24156 de Administración Financiera, que constituye un gran avance en materia de transparencia en el uso de los fondos. Los objetivos de la misma apuntan a utilizar con eficiencia los recursos, facilitar el logro de los equilibrios macroeconómicos y simplificar los sistemas informativos, además de modernizar los órganos de control. La reforma constitucional de 1994 incorpora cambios a los procesos presupuestarios; se creó la Jefatura de Gabinete, con jerarquía ministerial, que tiene a cargo funciones de armonización de procedimientos y políticas, y es responsable de elevar el Presupuesto al Congreso; por otro lado se da rango constitucional a la Auditoría General de la Nación (órgano de control externo y ex post dependiente del Congreso, que se crea a partir de la Ley de Administración Financiera), realzando la función del Legislativo en su tarea de control. Otras normas importantes en materia presupuestaria de los últimos ocho años son la actualización de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto (N° 11672), que incorpora a partir de las leyes anuales de presupuesto disposiciones relativas a la ejecución que trascienden un solo ejercicio fiscal; y la Ley N° 24629 de Reforma del Estado, sancionada en 1996, que entre otras prerrogativas establece que antes del 30 de junio de cada año el Ejecutivo debe elevar al Congreso un informe sobre los aspectos más relevantes del proyecto de ley de presupuesto entrante, y presentarle reportes trimestrales de ejecución presupuestaria.

Elaboración

La elaboración se hace entre marzo y diciembre del año anterior al presupuestado. El Poder Ejecutivo está a cargo de elevar el proyecto de Ley de Presupuesto antes del 15 de setiembre al Legislativo. Para el 31 de diciembre tiene que haber concluido el debate parlamentario con la aprobación de la Ley de Presupuesto. En caso que ésta no se hubiera sancionado, rige la del año anterior con ciertas modificaciones.⁴⁷

Dentro del Ejecutivo: Hasta 1994 era la Secretaría de Hacienda, dependiente del Ministerio de Economía, la encargada de preparar el Presupuesto y elevarlo al poder Legislativo, luego de discutirlo en el gabinete nacional. A partir de la reforma de la Constitución el Jefe de Gabinete comparte cada vez mayores responsabilidades en la elaboración y definición de las políticas presupuestarias, y está a cargo de elevar el proyecto de ley al Congreso.

El Ministro de Economía fija en marzo el cronograma de elaboración, punto de partida del proceso presupuestario. La primera actividad es constituir el GAEP, Grupo de Apoyo para la Elaboración del Presupuesto. Éste se forma con todos los actores dentro de Economía que

⁴⁷ En los recursos se deben eliminar fundamentalmente las partidas que no se obtendrán en el ejercicio e incluir las que se estiman recaudar; en el presupuesto de gastos, eliminar los créditos presupuestarios cuyos fines se han cumplido, e incluir los créditos presupuestarios indispensables para los servicios de la deuda y para asegurar la continuidad y eficiencia en la prestación de los demás servicios públicos.

contribuyen directa o indirectamente en el proyecto de ley.⁴⁸ La elaboración presupuestaria corresponde en esta instancia a la Secretaría de Hacienda, de la cual depende la Subsecretaría de Presupuesto, y dentro de ésta, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), principal responsable dentro del Ministerio. Para principios de mayo el GAEP, junto a la Subsecretaría de Presupuesto, formula las políticas presupuestarias generales, mientras la ONP actualiza el manual de elaboración presupuestaria y prepara los techos preliminares. Al mismo tiempo cada Unidad Ejecutora confecciona su propio anteproyecto de presupuesto, con distintas conjeturas (de mínima, intermedia y de máxima), de manera tal de dedicarse únicamente a las tareas de revisión y ajuste cuando la ONP comunique los techos definitivos en junio.

Durante el mes de abril, la Secretaría de Hacienda está a cargo de la definición de las proyecciones macroeconómicas y el escenario plurianual, a partir de los cuales se elaboran los techos presupuestarios y los anteproyectos.

Durante mayo se efectúan reuniones entre Jefatura de Gabinete y el Ministerio de Economía para discutir y aprobar los techos presupuestarios. Los niveles y estructura de los gastos aquí definidos son decisiones políticas canalizadas a través de Jefatura de Gabinete a partir de propuestas técnicas de Economía.

A principios de junio se comunica a las Unidades Ejecutoras los techos presupuestarios, y comienza la elaboración definitiva del proyecto de ley por parte de la ONP. Para el 30 de junio Jefatura de Gabinete y Ministerio de Economía envían al Congreso un informe conjunto de avance en la preparación. Antes del 15 de setiembre Jefatura de Gabinete debe remitir al Legislativo el proyecto de ley de presupuesto.

Según la Ley de Administración Financiera, el proyecto de ley debe ser acompañado por el programa monetario y el presupuesto de divisas, junto a un análisis de la situación económica y social, las principales medidas de política económica que enmarcaron la política presupuestaria, el marco financiero global del proyecto y sus prioridades.

Dentro del Legislativo: El trámite parlamentario se inicia en la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados. Tras los dictámenes de la Comisión se trata en el recinto como cualquier otro proyecto de ley, siguiendo el mismo trámite en el Senado. La Constitución otorga amplias atribuciones al Congreso para modificar el Presupuesto al señalar que es su responsabilidad la fijación anual del mismo. La Ley de Administración Financiera le pone límites al establecer que todo incremento de gastos debe contar con el financiamiento respectivo.

⁴⁸ A modo de ejemplo, la Resolución 336 del 17 de marzo de 1998 del Ministerio de Economía por la cual se establece el cronograma de elaboración del proyecto de ley de presupuesto de la Administración nacional para 1999, constituye el GAEP del siguiente modo: Subsecretario de Presupuesto, Subsecretario de Programación Macroeconómica, Subsecretario de Financiamiento, Subsecretario de Bancos y Seguros, Subsecretario de Inversión Pública y Gasto Social, el Director de la Oficina Nacional de Presupuesto, el Director Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, el Director Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, el Director Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público, el Director de la Oficina Nacional de Crédito Público, el Director Nacional de Programación del Gasto Social y el Director de Políticas, Normas e Ingresos Presupuestarios de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Ejecución

El Ejecutivo debe promulgar la ley dentro de los 10 días de haberla recibido del Congreso. En caso de vetarla parcialmente, se puede promulgar la parte no observada mientras mantenga autonomía normativa y su aprobación no altere el espíritu ni la unidad del proyecto. El Congreso puede entonces poner en funcionamiento el mecanismo de insistencia, y de contar con mayorías de dos tercios de ambas cámaras, convertir en ley el texto observado, sin que el Ejecutivo pueda hacer nuevas modificaciones.

El Jefe de Gabinete emite una ordenanza dando inicio al año fiscal. En la misma se especifica la capacidad de modificación de partidas presupuestarias de cada nivel de la administración pública, desde el responsable de la Unidad Ejecutora hasta el Jefe de Gabinete.

En el registro contable se sigue el principio de lo devengado. Aunque la programación financiera se hace con un horizonte anual, trimestralmente la Tesorería y la ONP fijan el nivel de gastos autorizados para comprometer o devengar en cada Unidad Ejecutora, de acuerdo a la marcha de la recaudación, previa autorización de la Secretaría de Hacienda.

Toda la ejecución se realiza a través del SIDIF, Sistema Integrado de Información Financiera, administrado por la Contaduría General de la Nación y organizado en la ONP, la Tesorería General y la Oficina de Crédito Público. Desde 1995 existe la Cuenta Única del Tesoro, que centraliza en el Banco Nación la administración de la totalidad de los recursos y pagos de la Administración Pública.

Control

La Ley de Administración Financiera establece un sistema de control interno (dependiente del Poder Ejecutivo) y otro externo (dependiente del Congreso). Dentro del Ejecutivo funciona en cada Unidad Ejecutora una Unidad de Auditoría Interna (UAI). El auditor a cargo de la UAI depende del responsable de la Unidad Ejecutora. La SIGEN, Sindicatura General de la Nación, que depende del Presidente, está a cargo de la coordinación de las UAI.

Una vez ejecutado el Presupuesto, el PEN tiene hasta el 30 de junio del año siguiente para presentar al Congreso la Cuenta de Inversión, donde explica las erogaciones del Sector Público. El órgano que recibe este documento es la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC), cuerpo colegiado compuesto por doce congresistas (seis diputados y seis senadores) que siguen políticamente la composición interna de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Cámaras Legislativas. Esta lo remite a la Auditoría General de la Nación (AGN), dependiente de la CPMRC, para su posterior análisis y aprobación. La AGN está compuesta por siete miembros, tres nombrados por cada cámara (en función de la representación de cada partido en el Congreso) siendo su Presidente designado por el principal partido de oposición de ambas cámaras.

La AGN tiene un mandato amplio en cuanto a los organismos a auditar y en cuanto al enfoque. El artículo 117 de la Ley de Administración Financiera establece que: "Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, legal y de gestión, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos

descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización." Sus esfuerzos se concentran en la práctica en el análisis de la cuenta de inversión del gobierno central, control de la deuda y los entes reguladores, y seguimiento de privatizaciones y los principales entes estatales. Su función tiene un carácter normativo respecto al control y auditoría, debiendo establecer pautas a ser utilizadas en cada entidad (incluyendo los mecanismos de control interno) siguiendo un modelo integrado que abarque los aspectos financieros, de legalidad, economía, eficiencia y eficacia.

La Secretaría de Hacienda es la principal fuente de información de la AGN en cuanto a la ejecución de la cuenta de inversión. La SIGEN tiene también el deber de informarle acerca de sus informes, según la Ley de Administración Financiera, en tanto todos los organismos del Sector Público Nacional se encuentran sujetos a su control ex post, debiendo facilitarle información que le permita cumplir con sus funciones.

ANEXO III. FEDERAL CREDIT ACT REFORM OF 1990

Objetivos

La Federal Credit Act Reform de 1990 fue sancionada para alcanzar, fundamentalmente, cuatro objetivos:

- Medir con mayor precisión los costos de los programas de crédito realizados por el gobierno federal.
- Establecer estos costos siguiendo las pautas del presupuesto de forma tal que los programas sean comparables con otros gastos federales.
- Incentivar el otorgamiento de beneficios a través de la forma que más apropiadamente satisfaga las necesidades de los beneficiados.
- Mejorar la asignación de recursos entre los programas de créditos y entre ellos y otros programas de gasto.

Definiciones

Costos

Se utiliza el término “costo” para designar la estimación del costo de largo plazo para el gobierno de un crédito directo o de la garantía de un crédito, calculada por el método de valor presente neto (NPV), excluyendo los costos administrativos o aquellos efectos incidentales de recibos o gastos gubernamentales.

Crédito directo: el costo de un crédito directo debe ser el NPV, en el momento que el préstamo es desembolsado, de las estimaciones de los siguientes flujos de caja: desembolsos del préstamo, repagos del principal, pagos de intereses y de otros pagos del o al gobierno que se originen a lo largo de la vida del préstamo luego de ajustar por estimaciones de default, pagos anticipados, honorarios, penas y otros ingresos. También se deben incluir los efectos de modificaciones en los términos del préstamo que pueden resultar del ejercicio por parte del prestamista de alguna opción incluida en el contrato.

Garantías de un crédito: el costo de una garantía de un crédito debe ser el NPV, en el momento que el préstamo es desembolsado, de las estimaciones de los siguientes flujos de caja: los pagos por parte del gobierno para cubrir defaults, delitos o infracciones, subsidios de intereses, y cualquier otro pago, y pagos al gobierno incluyendo honorarios, penas y recuperos. También se deben incluir los efectos de modificaciones en los términos del préstamo que pueden resultar del ejercicio por parte del prestamista o del prestatario garantizado de alguna opción incluida en el contrato.

Costo de una modificación: es la diferencia entre la estimación corriente del NPV de los restantes flujos de caja de acuerdo con los términos de un crédito directo o una garantía, y la estimación corriente del NPV de los restantes flujos de caja bajo la modificación.

Tasa de interés: al estimar los NPVs, la tasa de interés utilizada debe ser el promedio de la tasa de interés de activos de mercado del Tesoro de madurez similar a los flujos del crédito o garantía para los cuales se está haciendo la estimación.

Credit Program Account (Cuenta de Programas de Créditos)

Esta es una cuenta presupuestaria en la cual se notifica toda atribución destinada a cubrir el costo de un crédito directo o de una garantía y por la cual ese costo es desembolsado en la cuenta de financiamiento.

Financing Account (Cuenta Financiera)

El término cuenta financiera hace referencia a la cuenta no presupuestaria - y a las cuentas asociadas con los distintos programas- que mantiene a la cuenta anterior balanceada, recibe los pagos generados por los costos de la cuenta de programas de crédito, e incluye todos los flujos de caja a y del gobierno generados por los préstamos y garantías otorgados después del 1 de octubre de 1992.

Liquidating Account (Cuenta de saldo)

Esta es una cuenta presupuestaria que incluye todos los flujos de caja a y del gobierno que surgen de los créditos y garantías concedidos antes del 1 de octubre de 1992. Todas estas cuentas deben ser expuestas en términos de flujos de caja.

Análisis, coordinación e inspección por parte del OMB (Office of Management and Budget) y del CBO (Congressional Budget Office)

En general: En el ejecutivo, el Director del OMB⁴⁹ es responsable de coordinar las estimaciones de los costos antes mencionados. Este deberá consultar a aquellas agencias que otorguen créditos directos o garantías.

Delegación: El Director puede delegar en las agencias la autoridad para realizar las estimaciones de los costos. Esta delegación debe acompañarse de normas, regulaciones y criterios escritos, consistentes con las definiciones que se explicitan en la ley.

Coordinación con el CBO: En la elaboración de estas normas, regulaciones y criterios utilizadas por las agencias federales, el Director debe consultar con el Director del CBO.

Mejoramiento de las estimaciones: Tanto el Director del OMB como el del CBO deben coordinar el desarrollo de información sobre el comportamiento o performance histórico de los programas de crédito impulsados por el gobierno. Por otro lado, deben revisar anualmente la performance de los programas vigentes tratando de mejorar la estimación de los costos. En este mismo sentido, tanto el

⁴⁹ Cuando se utilice el término Director, sin otra aclaración, haremos referencia al Director del OMB.

OMB como el CBO deben tener acceso a la información de las distintas agencias que facilite el desarrollo y perfeccionamiento de las estimaciones.

Costo de programas anteriores: El Director debe revisar, en la medida en que esto sea factible, información histórica y realizar las mejores estimaciones posibles sobre los ajustes necesarios para pasar de esta información histórica a una basada en los procedimientos contables establecidos e implicados por esta reforma.

Costos administrativos: Los Directos del OMB y del CBO deberán analizar y reportar al Congreso las diferencias en los costos administrativos de largo plazo entre los programas de crédito y los programas de concesiones hacia el 31 de enero de 1992. Sus reportes deberán incluir recomendaciones sobre el tratamiento de los costos administrativos bajo esta reforma.

Tratamiento Presupuestario

Presupuesto del Presidente: Empezando en el año fiscal 1992, este presupuesto debe reflejar los costos de los programas de crédito y garantías. Al mismo tiempo debe incluir el nivel planificado de nuevas obligaciones de créditos y garantías asociadas a cada pedido de asignación presupuestaria.

Asignaciones Presupuestarias Requeridas: Nuevas obligaciones de créditos u otorgamientos de garantías pueden realizarse en el año fiscal de 1992, y en adelante, sólo sí:

Una nueva atribución presupuestaria para cubrir sus costos es otorgada por adelantado a través de una appropriations Act.

Una limitación en el uso de los fondos que, de otra manera, estarían disponibles para cubrir el costo de los créditos o garantías, está establecida en una appropriations Act.

La atribución es otorgada, de alguna otra forma, por una appropriations Act.

Contabilidad Presupuestaria: Para otorgar un nuevo crédito directo, realizar nuevas garantías, o modificar los términos de los créditos y garantías vigentes es necesario constituir una atribución presupuestaria de monto equivalente a la estimación del costo en el año fiscal en el que una atribución definida es otorgada o una atribución indefinida utilizada. Esa atribución presupuestaria debe constituir una obligación en la cuenta de programas de créditos a pagar en la cuenta de financiamiento.

Los gastos que resulten de las nuevas atribuciones presupuestarias destinadas a cubrir los costos de los créditos y las garantías, descritos anteriormente, deben ser pagados de la cuenta de programas de crédito a la cuenta de financiamiento y registrados en el años fiscal en el que el crédito directo o el crédito garantizado son desembolsados o sus costos alterados.

Todos los cobros y pagos de la cuenta de financiamiento deben constituir medios de financiamiento.

Modificaciones: un préstamo o garantía vigente no puede ser modificado de forma tal de incrementar su costo, salvo en el caso de contar con una atribución presupuestaria provista por un acta de asignación presupuestaria.

Reestimaciones: Cuando la estimación del costo de un programa de crédito realizado en un año fiscal es reestimado en un subsecuente año, la diferencia entre la reestimación del costo y la estimación anterior debe ser expuesta en una subcuenta de la cuenta de programas de crédito como un cambio en los costos del programa y un cambio en los intereses netos. Por lo tanto, a este tipo de asignaciones se les otorga atribuciones de indefinidas.

Gastos administrativos: Los fondos necesarios que requiere una agencia para administrar programa de crédito directo o una garantía deben exponerse en una subcuenta distinta y separada dentro de la misma cuenta presupuestaria que el costo del programa.

Autorizaciones

Autorizaciones de atribuciones para los costos: Están autorizadas, para ser apropiadas por aquellas agencias federales autorizadas para otorgar préstamos directos o garantías, aquellas sumas necesarias para pagar los costos asociados con estos préstamos y garantías.

Autorización para la creación de cuentas financieras: el presidente está autorizado para establecer todas aquellas cuentas no presupuestarias que considere adecuadas.

Autorizaciones de las cuentas de saldo: En estas cuentas, se requieren montos para realizar los pagos de aquellos créditos y garantías otorgados antes del 1 de octubre de 1991. Por otro lado, se deben acreditar en un determinado año los montos necesarios para pagar los montos requeridos ese año. En el caso de que los fondos disponibles en estas cuentas sean insuficientes para satisfacer las obligaciones de las mismas, se provee atribución indefinida de recursos para enfrentar dichas obligaciones y responsabilidades.

Reaseguro: Nada en este título debe ser interpretado como una autorización o demanda de comprar un seguro o reaseguro privado de un crédito o garantía otorgado. Si se autoriza un seguro el mismo debe ser contemplado dentro de los costos del préstamo o de la garantía.

Elección y asistencia: Nada en este título debe ser interpretado como un cambio en la autoridad o responsabilidad de una agencia federal para determinar los términos y las condiciones de elección para otorgar préstamos o garantías, o el monto de asistencia a través de los mismos.

BIBLIOGRAFÍA

- Alesina and Bayoumi (1996): "The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. states", NBER Working Paper Series, No. 5614.
- Alier, M. and Kaufman, M (1999): "Nonrenewable resources: a case for persistent fiscal surpluses". IMF Staff Papers, WP/99/44.
- Auerbach and Hassett (1999): "Uncertainty and the design of long-run fiscal policy". NBER Working Paper Series, W7036.
- Barro, R. And Sala-i-Martin, X. (1995): "Economic Growth", Mc Graw Hill.
- Benabou, R (1996): "Inequality and Growth", mimeo, New York University, Department of Economics.
- Buiter, W. (1998): "Notes on "a code for fiscal stability". NBER Working Paper Series W6522.
- Cangiano, M. and Mottu, E (1998): "Will Fiscal Policy be effective under EMU?". IMF Staff Papers, WP/98/176.
- Canzoneri, M. and Diba, B. (1992) "Currency substitution and exchange rate volatility in the European Community". Berkeley, CA: Center For German and European Studies, University of California.
- Cardoso Eliana (1998): "Virtual deficits and the Patinkin effect". IMF Staff Papers, WP/98/41.
- Caselli, Giovannini and Lane (1998): "Fiscal discipline and the cost of Public debt service: some estimates for OECD countries". IMF Working paper WP/98/55.
- Chalk, N. and Hemming, R.(1998): "What should be done with a fiscal surplus" Papers on Policy Analysis and Assessments, PPAA/98/10 .
- Chari and Kehoe (1998): "On the Need for Fiscal Constraints in a Monetary Unión", Federal Reserve Bank of Minneapolis, Working Paper 589.
- Chari, V and Kehoe, P (1998): "Optimal Fiscal and Monetary Policy", Federal Reserve Bank of Minneapolis, Staff Report 251.
- Clements, Rodríguez, and Schwartz (1998): "Economic determinants of government subsidies". IMF Staff Papers.
- Corsetti and Roubini. (1996): "Optimal government spending and taxation in endogenous growth models". NBER Working Paper Series W5851.
- Elmendorf and Mankiw (1998): "Government debt". NBER Working Paper Series W6470.
- FIEL (1998): "La Reforma Tributaria en la Argentina".
- Gasparini, L. y Porto, A. (1998): "Distribución regional del residuo fiscal neto. El caso de las municipalidades de la provincia de Bs.As". UNLP.

- Gavin, Hausmann, Perotti, Talvi (1996): "Managing fiscal policy in Latin America and the Caribbean: volatility, procyclicality and limited creditworthiness", BID.
- Gerson, Philip (1998): "The impact of fiscal policy variables on output growth". IMF Staff Papers, WP/98/1.
- Graham Scott (1996): "Government Reform in New Zealand". IMF Occasional Paper 140.
- Gupta, Verhoeven and Tiogson (1999): "Does higher government spending buy better results in Education and Health Care?". IMF Staff Papers, WP/99/21.
- Haque, Montiel and Sheppard (1998): "Public sector efficiency and fiscal austerity" IMF Staff Papers, WP/98/56.
- Heijdra, b. And jenny e. Ligthart, j. (1998): "The Dynamic Macroeconomic Effects of Tax Policy in an Overlapping Generations Model". IMF Staff Papers, wp/98/182.
- Inman, R. (1996): "Do balanced budget rules work? U.S. Experience and possible lessons for the Emu". NBER Working Paper Series W5838.
- IRS and Treasury - U.S. (1992): "Report on the U.S. Tax system".
- Kopits, G. and Symansky (1998): "Fiscal Policy Rules", IMF Occasional Paper 162.
- Laurens and De la Piedra (1998): "Coordination of monetary and fiscal policies". IMF Staff Papers, WP/98/25.
- Leibfritz, Thornton and Bibbee (1997): "Taxation and economic performance". OECD.
- New Zealand Public Sector (1994): "Fiscal Responsibility act".
- Parthasarathi Shome (1999): "Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration". IMF TAFF PAPERS, WP/99/19.
- Persson and Tabellini (1999): "Political economics and public finance". NBER Working Paper Series W7097.
- Piffano, Horacio (1998): "Un ejercicio de simulación de la propuesta del acuerdo fiscal federal". UNLP.
- Pollackova, H. (1998): "Government Contingent Liabilities: A hidden risk to fiscal stability", The World Bank.
- Porto Alberto (1998): "Ponencia presentada en la mesa redonda sobre coparticipación federal de impuestos". UNLP.
- Poterba, J. (1996): "Do Budget Rules Work?", NBER Working Paper Series, 5550.
- Rogoff, K. (1990): "Equilibrium Political Budget Cycles". The American Economic Review, Vol. 80, N°1 (Marzo 1990), pp. 21-36.
- Tanzi, Tanzi (1998): "Fundamental determinants of inequality and the role government". IMF Staff Papers, WP/98/178.
- Taylor, J (1993): "Discretion versus Policy Rules in Practice", Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol. 38-39.

Tommasi, M. (1998): “Instituciones y Resultados Fiscales”. *Desarrollo Económico*, Vol. 38, abril-junio de 1998, N° 149, pp. 409-438.

Velazco, Andrés (1997): “Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking”. [NBER Working Paper Series](#).

III. Nueva Institucionalidad Fiscal Federal. Propuestas de Reforma Institucional al Federalismo Fiscal

Matías Iaryczower - Mariano Tommasi*

* Este capítulo se basa en una serie de investigaciones previas realizadas con Sebastián Saiegh, así como en valiosas interacciones en el Foro de Instituciones Fiscales del CEDI (Fundación Gobierno y Sociedad).

III. Nueva Institucionalidad Fiscal Federal

III.1. INTRODUCCIÓN

En un país federal como la Argentina, las políticas públicas surgen de las decisiones de distintos niveles de gobierno. De esta forma, variables tales como el gasto del sector público consolidado, o su posición de ahorro neto, no quedan determinadas unívocamente por las decisiones del gobierno nacional, sino en cambio por la contribución conjunta del gobierno nacional y las decisiones descentralizadas de los veinticuatro gobiernos provinciales (además de los municipios). Por este motivo, la consideración de la dimensión federal de los problemas macroeconómicos argentinos resulta crucial. Esto es especialmente así dada la importancia cuantitativa de los gobiernos provinciales y municipales es significativa, representando cerca del 60 % del gasto consolidado (excluyendo previsión social).⁵⁰

Reconociendo esto, el capítulo anterior comenzó por plantear el ataque a la vulnerabilidad y elevado riesgo país que enfrenta la Argentina con reglas macrofiscales diseñadas para el sector público consolidado. Pero como argumentamos allí, las reglas numéricas son sólo una parte, si bien sustancial, de toda nuestra propuesta de reforma fiscal. Una solución eficiente y sostenible requiere adoptar una perspectiva de equilibrio general, que reconozca las múltiples interacciones entre los distintos componentes de las políticas públicas.

De esta forma, aún cuando el objetivo estuviera dado exclusivamente por reducir la vulnerabilidad causada por la baja credibilidad derivada de políticas macroeconómicas inadecuadas, una solución eficiente y sostenible requeriría considerar, junto a los aspectos macroeconómicos, los aspectos tributarios y los mecanismos de asignación de transferencias intergubernamentales. Tanto la capacidad de generar un flujo sostenible de recursos genuinos de forma autónoma por parte de cada jurisdicción (aspectos tributarios), como la definición y percepción de restricciones presupuestarias duras a nivel subnacional (transferencias intergubernamentales) son requisitos esenciales para un comportamiento macroeconómico prudente de los gobiernos provinciales, y por tanto, del agregado.

Pero aún más importante, esta solución de largo plazo requiere una reforma institucional profunda. Es el marco institucional el que genera los incentivos a los actores políticos para tomar decisiones socialmente perjudiciales e ineficientes en primer lugar y el que, por otra parte, condiciona las opciones de política disponibles. Por este motivo, la propuesta suma al componente de reglas macrofiscales un nuevo sistema tributario fiscal federal, un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos y, centralmente, una reforma institucional, a la que el resto de este capítulo se dedica.

Esta reforma institucional, basada en el mandato constitucional de dictar una nueva ley convenio de coparticipación de impuestos previendo la creación de un nuevo Organismo Fiscal Federal (OFF), tiene dos componentes principales. Tiene en primer lugar un componente político, entendiéndose por éste un cambio en la estructura y procesos de toma de decisiones de políticas federales, que elimina

⁵⁰ En 1997, el gasto provincial representó el 39 % del gasto consolidado. El gasto del gobierno nacional, sin incluir el rubro de previsión social (20 %) sólo representó el 32 % del gasto total. Los municipios contribuyeron con el 8 % restante.

sesgos hacia políticas ineficientes devolviendo autoridad a las provincias, fortaleciendo así el federalismo. Tiene por otra parte un componente funcional. Dado que el conjunto de opciones de reforma viables es función del conjunto de instituciones disponibles, una reforma institucional permite la aplicación de instrumentos más eficientes. Este es el caso, por ejemplo, de las reformas macrofiscales propuestas en el capítulo anterior, en el que, anticipando este capítulo, se hacía uso de la nueva institucionalidad, resumida en el Organismo Fiscal Federal (OFF).

El capítulo se estructura en tres secciones. La sección 2 plantea el nuevo diagnóstico sobre las ineficiencias del federalismo, y esboza los lineamientos de la solución. La sección 3 fundamenta las propuestas de reforma en materia de instituciones de gobierno, centrándose en los conceptos de Descentralización y Federalización, y explicitando la estructura de una nueva institucionalidad fiscal federal. La sección 4 complementa esto a partir del análisis de su impacto sobre las alternativas de instrumentos de política requeridos por el sistema fiscal federal (Sistema de Transferencias, Aspectos Macroeconómicos y Aspectos Tributarios).

III.2. REEXAMINANDO EL FEDERALISMO FISCAL ARGENTINO

III.2.1. Deficiencias del esquema fiscal federal actual

Ya en el capítulo anterior se señaló que, en el ámbito macroeconómico, el sistema fiscal federal no da lugar a comportamientos eficientes por parte de las provincias y el gobierno nacional: el comportamiento intertemporal de las variables fiscales - endeudamiento y movimiento con respecto al ciclo económico - refleja la existencia de externalidades negativas entre las distintas jurisdicciones. El actual esquema de distribución de recursos federales alienta (1) comportamientos de **endeudamiento** que atentan contra el bien público que es el crédito, y (2) un **comportamiento procíclico** del gasto público, contrario a las recomendaciones de toda la literatura sobre políticas fiscales óptimas.⁵¹

Si bien el manejo intertemporal de las variables fiscales podría ser un asunto de competencia individual de las jurisdicciones en caso de no mediar externalidades a través del potencial – varias veces concretado -- de **salvatajes financieros** (*bail-outs*), este no es el caso, bajo los mecanismos de decisión hoy vigentes. Estos mecanismos de decisión son en la actualidad demasiado laxos y discrecionales del ejecutivo nacional como para permitir un compromiso sostenible y creíble de no intervención, aún en la presencia de comportamientos fiscales imprudentes de las jurisdicciones receptoras (*moral hazard*).

Las deficiencias en el manejo de la política macroeconómica son sin embargo sólo parte de las falencias generadas por un arreglo institucional inadecuado:

a) La **ausencia de correspondencia entre las decisiones de gasto y financiamiento** de los distintos niveles de gobierno distorsiona los incentivos para el desarrollo de un sano comportamiento fiscal y restringe la autonomía de los gobiernos provinciales, limitando– en definitiva – la posibilidad del ejercicio democrático a la ciudadanía.

b) El componente de redistribución horizontal del sistema no responde en la actualidad a ningún criterio racional explícito, y oculta serias inequidades e ineficiencias. A modo de resumen, señalamos que el sistema no tiende a explicitar las decisiones redistributivas, ni a hacer transparentes sus consecuencias, como así tampoco a minimizar las distorsiones provocadas por la redistribución ni a proteger la integridad de políticas de largo plazo de fluctuaciones cortoplacistas.

c) La rigidez del sistema impide: (1) responder adecuadamente a los cambios del entorno (*shocks*) y (2) evolucionar hacia esquemas más eficientes y/o que respondan de mejor forma a las preferencias sociales (*aprendizaje*). Estas características lo tornan (i) **menos eficiente**, a medida que la política ideal se aleja de la determinada históricamente, y a su vez (ii) **menos sustentable**, en la medida en que el costo creciente por no adoptar una política adecuada aumenta el incentivo a “burlar” el

⁵¹ Cabe destacar que esta prociclicidad tiene profundos costos sociales porque son justamente los sectores más desprotegidos los que más sufren por la reducción en la provisión de bienes y servicios públicos en las fases desfavorables del ciclo económico.

esquema básico (como se refleja en lo múltiples “conductos laterales” que se han ido generando alrededor del tronco central de la coparticipación).⁵²

d) El actual esquema genera además incorrectos incentivos al gobierno nacional en relación a su **estructura de financiamiento**, sesgando la estructura tributaria hacia los recursos no coparticipables, incentivando una cantidad excesiva de deuda pública y emisión monetaria, y alentando reducciones “excesivas” de gasto en los momentos de ajuste.⁵³

e) Pese a que algunos **impuestos** provinciales (todavía ingresos brutos, aunque limitados por el Pacto Fiscal) y nacionales (aportes patronales, a pesar de las sucesivas rebajas) tienen **altos efectos distorsivos** en la actividad económica, el sistema de incentivos político-económicos vigente es un obstáculo para la adopción de políticas tributarias más eficientes.

f) Las transferencias de recursos hacia las provincias provienen en la actualidad de un amplio conjunto de sub-regímenes superpuestos. La existencia de un gran número de “ventanillas” de transferencias de recursos otorga al sistema una inusitada **complejidad**, lo cual es el resultado directo de la incapacidad del esquema vigente para fomentar acuerdos sostenibles y a la vez adaptables a nuevas y cambiantes necesidades.

g) La gran cantidad de “ventanillas” de transferencia de recursos es a su vez reflejo de un problema fundamental del federalismo fiscal argentino. La posibilidad de alterar la asignación de recursos a través de transferencias definidas al margen de los acuerdos de coparticipación, torna más inestables los acuerdos iniciales y elimina instrumentos de compromiso del gobierno nacional, dando lugar a problemas de **oportunismo e inconsistencia intertemporal** y, en consecuencia, a malos incentivos para los gobiernos subnacionales. El diagnóstico es similar para los programas de gasto nacional con especificidad territorial, de lo cual es un ejemplo extremo la promoción industrial.⁵⁴

III.2.2. Diagnóstico político-institucional

⁵² La rigidez del sistema llega a un extremo con la forma misma de distribución de los recursos coparticipados, que asigna estos fondos a la Nación y a cada una de las provincias de acuerdo a **coeficientes fijos** (distribución “primaria” y “secundaria”), independientemente de las obligaciones de gasto y de la capacidad fiscal de cada una de las jurisdicciones.

⁵³ El tema del financiamiento inflacionario puede parecer anacrónico, pero ha sido un impacto sumamente pernicioso de nuestra historia fiscal federal, y es una cuestión a no descuidar si se está pensando en construir las instituciones fiscales federales para el largo plazo, en el cual el esquema monetario-cambiarario vigente podría modificarse.

⁵⁴ Llamamos **oportunismos** a los usos estratégicos de sustitutos de los recursos asignados mediante la ley convenio, a través de los cuales una coalición de provincias se puede beneficiar a expensas de otras, alterando la intención original definida en los acuerdos “constitucionales” (ya sea aquellos definidos en la Constitución propiamente dicha o a partir de la cuasi unanimidad de las leyes convenio). La posibilidad de alterar este conjunto de sustitutos, por mayorías menores a la cuasi unanimidad de la ley convenio (incluyendo en algunos casos las políticas a discreción del ejecutivo), puede ser utilizado estratégicamente para alterar las condiciones de un status quo que de acuerdo a la rigidez de la unanimidad requerida en la coparticipación podría ser difícil de alterar.

Como anticipáramos, nuestro diagnóstico es que el conjunto de falencias en el funcionamiento del federalismo fiscal argentino es el resultado de una estructura institucional inadecuada. Esta sección tiene el objeto de fundamentar y proveer la lógica inherente a esta afirmación.

Las políticas públicas surgen como resultado de interacciones entre distintos conjuntos de actores políticos (presidente, gobernadores, legisladores, etc). Las acciones y elecciones de cada uno de estos actores políticos son influenciadas por los incentivos que estos enfrentan. Junto con las preferencias de política de cada actor, estos premios y castigos determinan la opción más atractiva dentro del conjunto de acciones factibles en el marco de la autoridad que su posición le confiere (tanto en términos de la amplitud de las materias a decidir como del peso individual en la capacidad de toma de decisiones). De este modo, las políticas públicas son función de la estructura institucional, ya que es ésta quien define el conjunto de autoridad de cada actor político, los incentivos que estos enfrentan por seguir uno u otro curso de acción y la forma que toman las interacciones entre ellos (el peso relativo de cada parte, y los procedimientos de decisión). El conjunto de falencias diagnosticado en el funcionamiento del federalismo fiscal argentino es así el resultado de una estructura institucional inadecuada.⁵⁵

En síntesis, esto responde a dos elementos básicos. En primer lugar, la asignación de autoridad para la toma de decisiones no induce una internalización de los costos y beneficios de las acciones propias por parte de los distintos agentes políticos. Mientras que un conjunto relevante de políticas eminentemente locales se deciden en el gobierno nacional, las decisiones relativas a las políticas estrictamente nacionales requiere superar el veto potencial de subconjuntos de estados provinciales.⁵⁶ La magnificación de estos “efectos cruzados” por sobre lo que sería deseable potencia un juego estratégico en el que las consideraciones políticas de corto plazo impactan fuertemente sobre las decisiones de largo plazo, lo que a su vez sólo es posible por la ausencia de un sistema eficaz de frenos y contrapesos en la “arena” nacional, que da lugar a una falta de capacidad para desarrollar acuerdos sostenibles.⁵⁷

⁵⁵ Este marco institucional no es si embargo exógeno al sistema político en su conjunto, sino en cambio función de los intereses y capacidades de acción de los distintos actores. Cada decisión de política puede verse “como una *jugada* dentro del conjunto de reglas e instituciones existentes, pero admitiendo cierto espacio para hacer movimientos estratégicos que son capaces de alterar las reglas e instituciones futuras.” (Dixit 1996). No todas las instituciones están, sin embargo, en el mismo plano. Un subconjunto de estas instituciones, que llamaremos la *Governance Structure*, tiene más estabilidad, en el sentido de que su modificación requiere el acuerdo de un conjunto substancial de actores. Esta *Governance Structure* define “los mecanismos a través de los cuales las sociedades crean restricciones substantivas o de procedimiento en la discreción regulatoria, y que sirven para resolver los conflictos que afecten estas restricciones.” (Spiller 1996).

⁵⁶ Esto se debe a que tanto la forma particular del sistema electoral como la organización interna de partidos políticos en la Argentina han dotado a los gobernadores y líderes políticos provinciales de un alto poder en la estructura política nacional. Ver Spiller y Tommasi (1999)

⁵⁷ Si bien la existencia del gobierno nacional genera actores políticos con intereses y funciones autónomas, éste es también un ámbito de decisión colectivo con un conjunto particular de reglas de decisión y una forma particular de representación de los distintos intereses (formales, en términos de un sistema electoral particular, reglas particulares de decisión sobre distintos issues en el Congreso, discrecionalidad del Poder Ejecutivo y su relación con el Congreso, etc, e informales, como la organización interna de los partidos políticos nacionales, etc.). **El concepto de “arena” nacional enfatiza esta segunda dimensión, haciendo referencia a la capacidad de los actores políticos de elegir “jugar el juego” en distintos escenarios.**

Esta combinación permite explicar gran parte de las deficiencias anteriormente señaladas en el funcionamiento del federalismo fiscal:

- Los acuerdos entre jurisdicciones que generan costos en el presente pero beneficios en el mediano o largo plazo pierden atractivo debido a la baja durabilidad esperada de los acuerdos en la *arena* nacional. De la misma forma, esto perjudica la realización de políticas nacionales y provinciales cuyos resultados puedan verse afectados por cambios de políticas a nivel nacional. Este escenario desfavorable a la realización de acuerdos intertemporales eficientes perjudica el desarrollo de instituciones de largo plazo, de políticas flexibles y de inversiones de distinto tipo por parte de los gobiernos subnacionales.

El ejemplo más ilustrativo en este sentido es el Pacto Fiscal, que finalmente tuviera un grado de cumplimiento fragmentado de los compromisos asumidos, tanto por parte de los gobiernos provinciales como del gobierno nacional. Del mismo modo puede verse la falta de desarrollo de administraciones tributarias provinciales eficientes. Esta inversión representaría, de acuerdo al consenso de los analistas, una asignación eficiente de recursos, permitiendo una menor evasión y así una mayor recaudación de los fiscos locales.⁵⁸ Sin embargo, usos de recursos alternativos que generan beneficios en el corto plazo a la administración, son preferibles, en la anticipación de salvatajes del gobierno nacional ante desequilibrios fiscales de las provincias. Finalmente, otro fenómeno que puede interpretarse bajo este argumento es el uso (ineficiente) del empleo público provincial como mecanismo de asignación de subsidios entre parte de la *constituency* local, que permite generar flujos de gastos de más difícil reversibilidad, y que por lo tanto limitan el riesgo de los gobiernos subnacionales.

- El sistema se torna más rígido, ya que los distintos actores políticos tienen el incentivo de protegerse de conductas oportunistas imponiendo restricciones rígidas en los acuerdos, cediendo eficiencia en el ajuste ante cambios en el entorno (flexibilidad ante shocks). Si bien pueden citarse distintos elementos que apoyan esta afirmación (límites al crecimiento del gasto, al mix de financiamiento, a la asignación de fondos de emergencia, etc.), el ejemplo más notorio en este sentido es la definición del esquema de transferencias redistributivas - implícito en la coparticipación - a través de coeficientes fijos.

- Esto hace a su vez al sistema más vulnerable y menos transparente. En la medida en que los costos de no amoldarse eficientemente a los cambios en el entorno se acumulan en el tiempo, mayor es el costo de oportunidad de respetar los acuerdos, y por lo tanto mayor el atractivo de abandonar las pautas establecidas (a veces bruscamente).⁵⁹ Esto se canaliza a través de una reducción en la duración de los acuerdos, pero también mediante la utilización de otros instrumentos como sustitutos.

Como nota Porto (1990), "en la discusión de la distribución secundaria uno de los puntos fundamentales ha sido ... la búsqueda de mecanismos alternativos para modificar la distribución

⁵⁸ Ver "Consensos básicos sobre Relaciones Fiscales Federales y Coparticipación", Foro de Instituciones Fiscales, CEDI.

⁵⁹ Aquí es nuevamente válido el ejemplo de seguridad social. En distintos episodios a lo largo de la historia, un agudo desbalance entre recursos y gastos en seguridad social llevó a modificaciones abruptas de la distribución de recursos entre Nación y Provincias.

establecida por la Ley". Si bien la coparticipación de los impuestos alcanzados por la ley estaba sujeta a decisiones por *cuasi - unanimidad*, la posibilidad de alterar las reglas del juego ya sea directamente o a través de instrumentos sustitutos con una mayoría menor a la requerida en las leyes convenio estaba presente. En primer lugar, y más directamente, el gobierno nacional pudo realizar unilateralmente ciertas acciones que afectaron el resultado final de la coparticipación (alterando estratégicamente el mix de financiamiento, etc). En segundo lugar, tanto el Congreso como el ejecutivo nacional retuvieron autoridad significativa para alterar instrumentos sustitutos de la coparticipación para los gobiernos provinciales, dentro de los cuales se incluyen tanto los recursos asignados a través de regímenes paralelos a la coparticipación - aportes del tesoro nacional, fondos especiales o la asignación del gasto nacional en las provincias (incluyendo la promoción industrial) – como también la posibilidad de afectar diferencialmente el *payoff* de los gobiernos subnacionales a través de la regulación (a través de leyes nacionales). La acumulación de estos “parches” genera un sistema complejo y poco transparente.

- Lleva a una falta de “lógica de largo plazo” de la redistribución intergubernamental, debido a que la alta politización generada por este marco institucional aleja la redistribución de consideraciones de largo alcance, y la hace, en cambio, función de intercambios políticos de corto plazo.

- Genera alicientes hacia conductas macroeconómicas irresponsables. Los mismos espacios en la estructura institucional que hacen posible el oportunismo entre coaliciones de actores, dañan la capacidad del gobierno nacional de generar compromisos creíbles (*commitment*), lo que induce conductas temporalmente inconsistentes por parte de éste, como es el caso de los salvatajes financieros (*bail-out*). La anticipación de la laxitud potencial de sus restricciones presupuestarias por parte de los gobiernos subnacionales genera, *ex ante*, incentivos a seguir conductas fiscales imprudentes, dando lugar a políticas ineficientes como parte de un comportamiento estratégico.

En un análisis estrictamente económico, las provincias y el gobierno nacional se beneficiarían de la realización de un acuerdo que eliminara los “*bail-outs*” del gobierno nacional ante crisis en las finanzas públicas provinciales motivadas por conductas macroeconómicas irresponsables de los gobiernos subnacionales. Si los gobiernos subnacionales percibieran restricciones presupuestarias duras estas tendrían los incentivos a seguir políticas fiscales prudentes. Sin embargo, dos factores juegan en contra de esto. Por una parte, aún si el gobierno nacional fuera un “planificador benevolente”, no siempre resultaría factible para éste descomponer la contribución a la crisis de conductas macroeconómicas irresponsables de los gobiernos provinciales y de los efectos sobre sus presupuestos de cambios exógenos. Esta asimetría informacional puede incentivar comportamientos estratégicos (*moral hazard*). A esto se suma que el gobierno nacional no es un “planificador benevolente”, sino *un actor político con intereses propios* (un conjunto de actores políticos con intereses propios). Si bien *ex ante* sería beneficioso para el gobierno nacional autolimitarse de modo de no intervenir en estas situaciones, este anuncio solo resultaría productivo si lograra ser creíble (ya que *ex post*, el gobierno nacional puede considerar políticamente productivo intervenir). Pero la credibilidad de este compromiso depende de la existencia de instituciones que impidan esta intervención (de una *tecnología institucional de commitment* adecuada). En la medida en que el marco institucional no restrinja la capacidad de actuar del gobierno nacional, o inserte en la estructura de decisiones a actores con intereses contrapuestos, el gobierno nacional pierde la posibilidad de realizar anuncios creíbles de no intervención. Aquí se argumenta que la estructura de

toma de decisiones fiscales federales provee espacios que permiten comportamientos oportunistas e inhiben la posibilidad de comprometerse a políticas de largo plazo, temporalmente inconsistentes.⁶⁰

III.2.3. Hacia una reforma sostenible y eficiente

Como resultado del mandato constitucional de reforma del régimen de coparticipación federal de impuestos, ha surgido un conjunto de propuestas alternativas, provenientes tanto de los distintos actores políticos involucrados, como de técnicos especialistas en áreas vinculadas a los distintos componentes del arreglo federal (tributaria, macroeconómica, etc). El conjunto de propuestas tiene a la vez fuertes puntos comunes en algunos aspectos, y divergencias en otros, de naturaleza política o técnica más compleja.⁶¹ Sin embargo, un punto común es (por lo general) lo que podríamos denominar un enfoque de equilibrio parcial. Las reformas propuestas parten del diagnóstico económico en áreas específicas para la elaboración de una opción aparentemente superior desde el punto de vista técnico, sin considerar qué factores llevaron al sistema a producir las distorsiones que se pretenden corregir.

Esta perspectiva para atacar el problema resulta inadecuada a la luz de nuestro diagnóstico, generando soluciones de segundo (o tercero o cuarto) mejor. Las distorsiones provocadas por la implementación de políticas inadecuadas surgen como resultado de los incentivos y las reglas de decisión definidos por el marco institucional. Propuestas de reforma que no tengan en cuenta esto serán, en el mejor de los casos, desechadas, pero podrían también dar lugar a soluciones sostenibles sólo en el corto plazo, o incluso terminar siendo costosas en términos de bienestar, pese a ser potencialmente buenos instrumentos desde una perspectiva de equilibrio parcial.

Una reforma eficiente y sustentable requiere, en cambio, modificar la estructura institucional de *governance*; los mecanismos básicos de asignación de autoridad para la toma de decisiones, junto con la estructura de incentivos que perciben los actores políticos encargados de esta toma de decisiones. La aplicabilidad y capacidad de supervivencia de *mecanismos regulatorios específicos* eficientes requiere un marco institucional que sea compatible con aquellos.⁶²

⁶⁰ La historia del federalismo fiscal argentino permite encontrar un número no pequeño de ejemplos de “*bail-outs*” ante conductas fiscales imprudentes de los gobiernos subnacionales. Este no es, sin embargo, un problema del pasado. Si bien la restricción presupuestaria dura del gobierno nacional desde la convertibilidad contribuye a morigerarlo, el problema institucional básico queda de manifiesto con el resurgimiento continuo de estas iniciativas en el seno del gobierno nacional: “Un grupo de diputados de partidos provinciales aliados con el oficialismo (...) acordó con el Gobierno la instrumentación de un programa de refinanciación de las deudas públicas y la ejecución de un plan de saneamiento de las economías regionales en lo inmediato. La iniciativa quedó plasmada ayer en un proyecto de ley (...) Por medio de un programa de refinanciación de deudas, el Gobierno intentará frenar la escalada de violencia que se desató en los últimos tiempos en las provincias, como ocurrió en Tucumán, Corrientes y Neuquén, donde existe malestar social por el atraso en el pago de salarios al sector estatal. (...) El rojo financiero de las provincias (...) se origina por préstamos asumidos con organismos financieros y (...) se paga a cuenta de la coparticipación federal”. La Nación, 19 de Agosto de 1999.

⁶¹ O ambas, como la descentralización impositiva, en donde si bien existe un acuerdo en los principios básicos que deberían regir el sistema, los consensos no sobreviven cuando se consideran los “detalles” de implementación de los impuestos que permitirían la sustitución del impuesto a los Ingresos Brutos y el aumento de la correspondencia fiscal.

⁶² Llamamos aquí mecanismos regulatorios específicos al conjunto de instituciones necesarias para la *aplicación* de las políticas públicas, y que determinan la *forma* en que estas políticas se implementan (a diferencia de las instituciones de *governance*, que definen quién y cómo *decide* qué política se aplicará). A

Pero así como la elección óptima de mecanismos regulatorios específicos está condicionada por la forma particular que toma la estructura de *governance*, esta elección debe al mismo tiempo considerar cuál es el impacto de instrumentos específicos alternativos sobre aquella. Reglas excesivamente rígidas pueden aumentar el atractivo de alterar de facto la estructura de *governance* o, a la inversa, mecanismos específicos que permitan amplia flexibilidad pueden destruir la capacidad para generar compromisos creíbles que potencialmente podría generar una cierta estructura de *governance*, llevando a decisiones arbitrarias u oportunistas.

De esta forma, un nuevo diseño de las instituciones fiscales federales implica atender objetivos en dos dimensiones. Por un lado, son necesarios cambios en las **instituciones de *governance*** que permitan la aplicación de instrumentos (mecanismos regulatorios) más eficientes a partir de una reducción en los costos de transacción entre los actores políticos.⁶³ Una nueva distribución de los *derechos de propiedad* sobre las decisiones públicas puede generar un sistema más eficiente socialmente, reduciendo los costos de transacción políticos al ampliar la capacidad de coordinación – logrando una mayor internalización de costos y beneficios de las acciones propias - y de *commitment* – incorporando frenos y contrapesos que permitan una mayor durabilidad de los acuerdos y bloqueen acciones estratégicas conducentes a resultados ineficientes.

A partir de estas modificaciones, por otro lado, es posible introducir innovaciones en los **mecanismos regulatorios específicos**, que sean consistentes con la nueva estructura de gobierno y permitan dotar a los distintos componentes del arreglo federal (el sistema de transferencias, la estructura tributaria, al comportamiento macroeconómico de las distintas jurisdicciones, etc) de eficiencia y flexibilidad para responder adecuadamente ante cambios del entorno

esta categoría pertenecen: un sistema particular de transferencias intergubernamentales (coeficientes fijos, enfoque de capacidades fiscales, de capacidades y necesidades fiscales, etc); reglas de distinto tipo sobre la deuda, los déficits, u otras variables macroeconómicas fiscales; un sistema impositivo de administración tributaria particular, etc. Como argumentamos, la aplicabilidad y capacidad de supervivencia de *mecanismos regulatorios específicos* eficientes requiere un marco institucional que sea compatible con aquellos. Por ejemplo, la aplicación de un sistema de transferencias intergubernamentales flexible, transparente, y que permanezca definido por una racionalidad de largo plazo del tipo de los aplicados en algunos países desarrollados (Australia, Gran Bretaña, Japón, Canadá, etc), requiere un entorno institucional que limite la posibilidad de que este sea alterado por consideraciones políticas de corto plazo.

⁶³ Los costos de transacción consisten en los costos ex ante de negociar y formular un acuerdo, y en los costos ex post de monitorear y asegurar el cumplimiento de este acuerdo - *enforcement* (North, 1990a: 27-33). Si realizar transacciones fuera no costoso, la negociación entre los actores involucrados conduciría a asignaciones de recursos eficientes; todas las partes involucradas en una situación en la que las acciones individuales podrían dañar o beneficiar a otros serían siempre capaces de llegar a acuerdos mutuamente beneficiosos. De esta forma, un mercado político eficiente sería uno en el que los cambios en políticas y en las reglas del juego solo sucederían si maximizaran el bienestar agregado de las partes afectadas. Sin embargo, como argumenta North (1990b), los requerimientos informacionales e institucionales necesarios para alcanzar este resultado son tan exigentes, que no podrían sobrevivir un análisis crítico. Junto a la “información costosa”, el problema del *enforcement* es clave para entender los costos de transacción políticos que hacen a los mercados políticos muy imperfectos. Es extraordinariamente difícil medir lo que está siendo intercambiado en estos mercados y, por lo tanto, asegurar el cumplimiento de estos acuerdos. (North, 1990b: 355, 362). De forma más general, el *enforcement* de los acuerdos se dificulta, y por lo tanto los costos de transacción políticos son altos, debido a que una gran proporción de los intercambios políticos son intertemporales, difíciles de especificar ex ante, involucran a distintos actores en distintos momentos, y requieren acomodarse a una distribución cambiante de recursos (Weingast and Marshall, 1988; North, 1990b: 362; March and Olsen, 1995: 23). Ver Saiegh y Tommasi (1998).

III.3. NUEVA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL FISCAL FEDERAL (*GOVERNANCE*).

La reforma de las instituciones de Gobierno Federal Fiscal comprende dos elementos básicos: la redefinición de las potestades fiscales - o reasignación de autoridad para la toma de estas decisiones - y la modificación de las reglas de decisión de políticas que se deciden en la *arena* central, hoy bajo las instituciones que dan forma al gobierno nacional.

La acumulación de decisiones de carácter provincial en el gobierno nacional contribuyó fuertemente al resquebrajamiento de los frenos y contrapesos federales, y así al funcionamiento ineficiente del federalismo argentino.⁶⁴ Por este motivo, se propone fortalecer el rol de los gobiernos provinciales en materia fiscal con cambios en dos direcciones. Por una parte, desplazando potestades de gasto e impuestos desde la arena nacional a la órbita provincial (descentralización). Por la otra, desarrollando nuevas instituciones federales que permitan, tanto a los gobiernos provinciales como al gobierno nacional, realizar acuerdos sostenibles y creíbles (federalización), trasladando a esta nueva *arena* aquellas instancias de decisión para las que cierta centralización es adecuada si es respaldada por una configuración institucional acorde.

III.3.1. Descentralización

La lógica para favorecer una mayor descentralización de potestades fiscales desde la Nación a las Provincias es doble. Por una parte, como dijimos, la asignación de decisiones sobre provisión y financiamiento de bienes públicos locales en la órbita local contribuye a morigerar la posibilidad de que algunos actores (o coaliciones de actores) puedan desarrollar acciones oportunistas en la *arena* nacional. El excesivo rol de una autoridad central no restringida adecuadamente por un sistema de frenos y contrapesos federales genera elecciones inestables en asuntos locales decididos de forma colectiva, dificultando de este modo la realización de acuerdos intertemporales, y así la realización de acciones cuyos costos se concentren en el presente pero cuyos beneficios se distribuyan en el mediano o largo plazo (inversiones, incluyendo el desarrollo de instituciones).

⁶⁴ La posibilidad de que existan comportamientos oportunistas tiende a crecer a medida que aumenta el conjunto de roles locales delegados al gobierno nacional debido a la dificultad de establecer *un contrato de governance completo y creíble que provea a los actores políticos la capacidad de desarrollar y respetar los compromisos (commitment)*. La estructura de decisión del gobierno nacional comprende un conjunto de atribuciones o potestades delegadas originalmente por las provincias, junto con un conjunto de reglas de decisión para cada uno de estos issues. En Iaryczower, Saiegh y Tommasi (1999) se argumenta que, si bien estas reglas de decisión fueron elegidas en el contrato original (la Constitución) de forma de proteger los intereses locales contra el potencial oportunismo en la *arena* nacional, las reglas diseñadas para la decisión de una política pueden ser potencialmente empleadas para decidir una política distinta. Dado que esta posibilidad crece con la multidimensionalidad de las atribuciones del gobierno nacional, el potencial de oportunismo crece exponencialmente con la ampliación del conjunto de acciones decididas de forma colectiva que pueden afectar los intereses de los gobiernos subnacionales. Adicionalmente, este crecimiento tiene una segunda consecuencia que produce el mismo efecto, a partir del mayor potencial para usar estratégicamente acciones de política para alcanzar objetivos en otras dimensiones. Políticas que nunca hubieran sido elegidas por un gobierno unificado pueden surgir en equilibrio, no por su efecto directo sobre *su* dimensión de política sino por su impacto indirecto sobre los incentivos de los gobiernos subnacionales para elegir otras políticas sobre las que ellos conservan autoridad. En este caso, la sustitución no es sobre mecanismos decisorios sino sobre áreas regulatorias. La multidimensionalidad, que complica la existencia de equilibrios estables en decisiones por mayoría, tiene el efecto adicional de permitir que esta inestabilidad florezca ampliando el espacio para el comportamiento oportunista. De esta forma, el crecimiento del conjunto de autoridad del gobierno central en áreas que pueden potencialmente afectar los intereses de los gobiernos subnacionales tiene el efecto de ampliar el espacio para comportamientos oportunistas. Ver Iaryczower, Saiegh y Tommasi (1999).

Este es de hecho el caso en la Argentina, como muestra la evolución de la distribución de tributos recaudados centralmente por delegación de las provincias. El régimen de coparticipación federal de impuestos ⁶⁵ ha sufrido a lo largo de su existencia abruptas modificaciones en respuesta a factores políticos de corto plazo, incorporando actualmente un fuerte contenido redistributivo (no explícito ni transparente) en el marco de un contrato nominalmente rígido cuyo contenido es alterado tanto directamente como por el uso de instrumentos sustitutos, y que no permite responder eficientemente a los cambios del entorno (*shocks*).

Este primer argumento, que incorpora una visión de largo plazo en el funcionamiento general del sistema fiscal federal, complementa a otro más comúnmente esgrimido y respaldado por la literatura ⁶⁶ : la descentralización permite incrementar la *accountability* y lograr una más cercana representación de los intereses de los ciudadanos en las acciones de los gobernantes, llevando a una provisión de bienes públicos más eficiente.

Si bien en los últimos 20 años ha existido una fuerte descentralización del gasto a provincias, el alto grado de centralización previo deja todavía mucho camino por recorrer. Existe un conjunto de bienes públicos provistos desde la Nación a través de una multiplicidad de programas, fondos de asignación específica o directamente desde agencias del Estado Nacional en los cuales la provisión centralizada no conduce a mejoras de eficiencia vis a vis su provisión descentralizada.

En términos de financiamiento, la brecha entre lo real y lo ideal es mucho mayor que en términos de provisión de bienes públicos. En la actualidad, una fracción substancial de las fuentes tributarias de financiamiento de los gobiernos subnacionales permanece bajo la órbita del gobierno nacional, debilitando en extremo la aplicación del principio de correspondencia fiscal. Esto reduce la *accountability* en las decisiones fiscales, haciendo a su vez menos valioso el grado de descentralización del gasto alcanzado, al independizar las decisiones de gasto de su financiamiento. Adicionalmente, la fuerte centralización tributaria dificulta la conducta fiscal eficiente de los gobiernos locales al relegar a las estructuras impositivas de los gobiernos subnacionales a bases impositivas residuales, de baja capacidad recaudatoria, o de tributación altamente ineficiente.

Por este motivo, un objetivo central de la reforma es avanzar hacia una mayor descentralización impositiva, junto con la sustitución de impuestos altamente distorsivos por otros que permitan financiar eficiente y sostenidamente las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales. Este aspecto es por lo tanto considerado en detalle en el capítulo IV de este libro, donde se elabora una propuesta específica que permite lograr los objetivos aquí identificados.

III.3.2. Federalización

El segundo componente de la reasignación de autoridad entre actores políticos es lo que aquí denominamos Federalización. Como dijimos, la idea básica es trasladar a una arena institucional que permita la realización de acuerdos sostenibles y creíbles aquellas instancias de decisión para las que cierta centralización es adecuada si es respaldada por una configuración institucional acorde.

⁶⁵ Definida aquí en sentido amplio, incluyendo las transferencias a través de fondos específicos, ATN, etc.

⁶⁶ Ver, por ejemplo, Stigler (1957), Olson (1969), Oates (1972), Shah (1994), Inman & Rubinfeld (1997).

Si bien la descentralización es adecuada cuando las externalidades o *spillovers* generadas por las decisiones de un gobierno local hacia otras jurisdicciones son reducidas, un conjunto de políticas públicas tiene características que requieren *alguna forma de coordinación* por parte de los distintos decisores (política macroeconómica, impositiva, ambiental, etc).⁶⁷ Mientras que una forma de esta coordinación podría ser realizar estas transacciones a medida que las necesidades se presentan, los altos costos de transacción entre actores políticos pueden redundar en la pérdida de muchas transacciones eficientes. La delegación a un agente central puede ser en este caso una solución potencialmente adecuada.

Hasta ahora, este rol fue y es cumplido por el gobierno nacional. Sin embargo, la estructura de toma de decisiones en la órbita nacional no resuelve en nuestro país adecuadamente el balance entre eficiencia derivada de la centralización (coordinación) y restricción del oportunismo. El marco institucional conjunto no provee los frenos y contrapesos necesarios.

Es por ello que aquí se propone desplazar de la órbita de autoridad del gobierno nacional un conjunto de decisiones sobre políticas públicas estrictamente federales hacia una nueva institución que incorpore un nuevo diseño de la estructura de decisión. Esto es lo que denominamos **federalización**, la cual, sumada a la descentralización que se explica en el capítulo siguiente, constituye una verdadera **revolución federal**, en la cual las provincias, individualmente asumen mayores responsabilidades y colectivamente adquieren mayor poder en la toma de decisiones que afectan el federalismo.

Para esto se requiere un cambio institucional (de las reglas con las que se juega el juego) que encierre un acuerdo de todos los actores en torno a limitar su propio espacio para desarrollar conductas oportunistas, permitiendo al mismo tiempo la toma eficiente de decisiones. Si bien la estructura institucional fiscal federal vigente se estableció (al menos parcialmente) con el objetivo de enfrentar este problema de oportunismo, lo hizo sólo con instrumentos “torpes”, sacrificando flexibilidad y eficiencia. Mientras que ésta podía ser la única forma de lograr este objetivo en un entorno de inestabilidad política y económica como el que vivió la Argentina hasta hace sólo unos años, el cambio en el entorno económico e institucional genera el espacio para la búsqueda de soluciones superadoras.

El desafío principal es diseñar procesos de toma de decisión que alcancen un balance adecuado entre la conveniencia de la decisión “centralizada” (colectiva, cooperativa) de un cierto conjunto de políticas y los riesgos del oportunismo en la esfera de estas decisiones colectivas. La solución requiere un cambio en la estructura (y procesos) de toma de decisiones que asigne autoridad a los actores con los incentivos adecuados, e introduzca frenos y contrapesos que reduzcan los problemas de oportunismo.

⁶⁷ Como nota Inman y Rubinfeld (1996), la toma de decisiones en una federación de forma totalmente descentralizada es ineficiente debido a la existencia de estas externalidades. En el caso de *spillovers* de beneficios de la provisión de bienes públicos, por ejemplo, la jurisdicción proveedora del bien no toma en cuenta la proporción de beneficios que genera esta provisión sobre los no residentes, provyendo una cantidad demasiado baja en relación al resultado eficiente de un planificador central. De la misma forma, la no consideración por parte de una autoridad local de los efectos distorsivos de sus impuestos sobre los no residentes, lleva a un resultado ineficiente.

Esto implica asignar autoridad para la toma de decisiones a un conjunto de jugadores que conformen, en cada caso, una *coalición política sostenible*. Para una política dada, esto requiere introducir en el proceso de decisión a un número suficiente de actores con intereses contrapuestos. Por lo tanto, un paso central en la reforma de las instituciones de gobierno fiscales federales es dar más peso en el proceso decisorio de aquellas políticas *federales* que permanecen bajo la decisión centralizada a las jurisdicciones subnacionales, incorporando en su conjunto de incentivos las externalidades generadas por sus acciones individuales. En aquellos *issues* en donde esta contraposición de intereses exista, dar más poder de veto a las partes relevantes va a permitir generar el *commitment* necesario.

Sin embargo, el *commitment* requiere *enforcement*. Dicho de otra forma, la capacidad de realizar compromisos creíbles requiere el necesario complemento de un actor institucional con la capacidad de asegurar el cumplimiento de estos compromisos.⁶⁸ Este rol podría ser jugado por una agencia independiente, con funciones y objetivos técnicos, que no sufra de la misma tentación por el oportunismo. De esta forma, los mismos actores políticos pueden beneficiarse al crear esta institución, diseñarla de modo tal de aislarla de la influencia política (de otros y propia) e introducirla en el proceso decisorio. Dado que *ex post* cada uno tiene un incentivo a apoyar políticas no consistentes con el acuerdo de la coalición, todos pueden mejorar su bienestar si reducen su propia posibilidad de oportunismo.

Pero si bien introducir más frenos y contrapesos es una solución para reducir el oportunismo, el ideal requiere realizar un balance entre eficiencia y oportunismo. Si bien los frenos y contrapesos inhiben la habilidad de una coalición mayoritaria de tomar acciones indeseables para los restantes jugadores, también dificultan, necesariamente, la toma de decisiones deseables. Si la política cuyo procedimiento de decisión se está reglamentando es una política específica, esto se asemeja a una regla dura, con lo que un excesivo sesgo formal hacia el status quo puede tener mucho costo en términos de eficiencia. Pero esta estructura “pesada” de decisión también puede imponerse sobre una regla contingente, o, más aún, sobre un **procedimiento** de decisión, delegando a una agencia la toma de decisión en el marco de un procedimiento dado y estable, proveyendo eficiencia pero también *commitment*.⁶⁹

Esto nos introduce al problema de diseño institucional para lograr estos objetivos. En lo que sigue se describen los elementos generales de esta estructura, para después considerar los elementos particulares de acuerdo a las funciones específicas que esta estructura debería implementar.

⁶⁸ Esto es todavía más importante en el caso en que los intereses de los actores políticos estén muy alineados, pero sean contrarios a su voluntad original de limitar conductas temporalmente inconsistentes.

⁶⁹ La delegación no es, sin embargo, una solución mágica. Como sugieren Kieweit and McCubbins (1991), los mismos problemas de acción colectiva que la delegación pretende solucionar (dilema del prisionero, falta de coordinación e inestabilidad de la elección social) pueden reemerger en un principal colectivo, como son las provincias y la Nación, en el momento constitucional de creación de la agencia. Pero los problemas de la delegación pueden ser contenidos. Los procedimientos administrativos son una forma de guiar las agencias a que tomen las decisiones que son consistentes con las preferencias de la coalición legislativa sin requerir el monitoreo de los miembros de la coalición. Ver Kieweit and McCubbins (1991), Moe (1990) y Mc Cubbins, Noll y Weingast. Y de la misma forma que un grupo dominante en un momento que enfrenta incertidumbre política tiene el incentivo a crear la agencia de forma de que sus oponentes no puedan ganar control sobre ésta en el futuro, constituyéndola como un organismo independiente, aislar a la agencia de la influencia política puede estar en el interés de todos los actores (la coalición relevante en una ley convenio) si todos acuerdan limitar sus posibilidades de ser oportunistas, reconociendo a ésta como la única forma de prevenir el oportunismo de los demás.

III.3.3. Instrumentación de la nueva institucionalidad Fiscal Federal. El Organismo Fiscal Federal

Para lograr estos objetivos, se propone, en armonía con lo establecido por la Constitución Nacional reformada, la conformación de un nuevo organismo fiscal federal (OFF) formado por dos cuerpos, un órgano político -Asamblea Fiscal Federal (AFF)- y una Comisión Técnica (CT) con fuertes capacidades.⁷⁰

Asamblea Fiscal Federal

La creación de un nuevo órgano político, con competencias y reglas de decisión definidas desde el inicio, pretende crear una *arena* de decisión que provea de durabilidad a las decisiones de los actores políticos representantes de las distintas jurisdicciones en un conjunto de políticas / acuerdos federales. Esto implica, como argumentamos, introducir en el proceso de decisión a un número suficiente de actores con intereses contrapuestos. Por lo tanto, un paso central en la reforma de las instituciones de gobierno fiscales federales es dar más peso en el proceso decisorio de aquellas políticas *federales* que permanecen bajo la decisión centralizada a las jurisdicciones subnacionales, incorporando en su conjunto de incentivos las externalidades generadas por sus acciones individuales.

Operativamente, este cambio se manifestaría en la constitución de la Asamblea Fiscal Federal. La Asamblea, conformada por representantes de los ejecutivos provinciales y nacional, sería la institución rectora en materia de un conjunto de políticas en los que las partes (la Nación y las Provincias) le confieren autoridad.

Como se detalla más adelante, esto incluye atribuciones operativas al funcionamiento del sistema en aspectos macroeconómicos, tributarios, y del sistema de transferencias. Pero de forma relevante, las atribuciones de la Asamblea incluyen también la capacidad de alterar aspectos esenciales a la estructura del sistema mismo, dotando a las relaciones fiscales federales de la flexibilidad necesaria para ajustarse a los cambios del entorno sin incurrir en costos excesivos. En todos los casos, sin embargo, la estructura y procedimientos de decisión en la Asamblea reflejan la necesidad de disminuir la vulnerabilidad de los derechos de propiedad de cada jurisdicción ante las decisiones colectivas. La forma particular que aquí se propone de interacción entre la Asamblea y la Comisión Técnica permite avanzar en el logro de estos objetivos potencialmente contradictorios.

Comisión Técnica

⁷⁰ El inciso 2 del artículo 75 de la CN, que trata la distribución de recursos a nivel federal, establece que "... Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición." Sobre esta base, y respetando los lineamientos constitucionales, nuestra propuesta establece para el OFF una conformación y estructura decisoria particular, incluyendo en su mandato facultades complementarias a las establecidas en este inciso, de modo de permitir el desarrollo de un sistema fiscal federal eficiente y sostenible. Esta mayor delegación solo sería factible, por supuesto, siempre que fuera considerada conveniente y fuera aceptada por las mismas provincias y el Gobierno Nacional en la ley convenio.

Un mejor balance entre eficiencia y *commitment* requerirá, como argumentamos anteriormente, la introducción de una agencia técnica independiente (Comisión Técnica) a la que se le delega un conjunto de atribuciones.

Esta sección avanza en la definición de dos aspectos clave relacionados a la Comisión Técnica (en adelante, sencillamente la Comisión). En primer lugar, se examinan los lineamientos generales de su proceso decisorio y de interacción con las decisiones políticas. Luego se mencionan brevemente algunos elementos a considerar en la conformación de la Comisión de forma de favorecer su independencia de la política de corto plazo.

Los principios generales en relación a su proceso decisorio y de interacción con las decisiones políticas son:

1. Flexibilidad y Procedimientos

La sostenibilidad y eficiencia de los acuerdos entre un conjunto amplio de jugadores con poder de veto se amplía si las políticas consensuadas, en vez de ser reglas fijas, se reflejan en procedimientos de toma de decisión que incorporen seguridad a las partes pero también eficiencia. Para lograr esto, la **Comisión implementaría procedimientos definidos en la ley convenio**.

Si bien la legislación específica sobre los procedimientos de decisión de la agencia puede imponer restricciones sustanciales en su mandato, esto sirve para sacar importantes decisiones de la influencia política diaria. Se propone evitar mecanismos de revisión política posterior de las decisiones de la agencia, aunque sí promover el establecimiento de procedimientos de toma de decisión que permitan a las partes participar, presentar evidencia y argumentar y en general proteger sus derechos a través de reglas formales establecidas en la ley convenio, previendo la apelación a la justicia solo para violaciones en los procedimientos.

2. Agenda Setter

Estudiando la historia de la Coparticipación Federal de Impuestos en la Argentina es fácil concluir que el laberinto fiscal al que hemos llegado,⁷¹ ha sido el resultado de la falta de separación entre los aspectos políticos y los aspectos técnicos. Si dicha separación hubiera existido, se debería haber convergido a criterios y mecanismos mucho más racionales y transparentes para el logro de la redistribución implícita en el sistema. Es por ello que un punto central de esta propuesta institucional es un intento de separar las decisiones políticas con respecto a los objetivos del sistema, de las decisiones técnicas sobre cuál es el mejor modo factible de alcanzar dichos objetivos. Este espíritu debe reflejarse, respetando los límites constitucionales y políticos, en el diseño del Organismo Fiscal Federal.

Con este objetivo, la Comisión estaría encargada específicamente de producir información y no de decidir políticas. Como fruto de su investigación, la Comisión elaborará dictámenes y estudios que servirán de fuente primaria de información sobre el funcionamiento y la evolución del régimen de coparticipación, y a partir de los cuales los miembros de la Asamblea podrán definir y medir el alcance de cualquier cambio que se considere. Como contrapartida, la Asamblea estará a cargo de la

⁷¹ Véase por ejemplo Saiegh y Tommasi (1998) y referencias allí contenidas.

toma de decisiones. De este modo, si la Comisión hace recomendaciones de políticas, su implementación será finalmente decidida por la Asamblea. Por otro lado, la Asamblea no podrá tomar decisiones si ellas no están fundadas en el dictamen técnico.

Este mecanismo de decisión resultaría especialmente adecuado en el ajuste del sistema ante cambios de política. Muchas de las variables que constituyen el “entorno” de la coparticipación, responden a decisiones de política económica, que se toman “fuera” del marco de la coparticipación. La Comisión debería realizar los estudios sobre las compensaciones necesarias de modo que el conjunto del régimen de coparticipación siga respetando la voluntad original ante modificaciones de política. Esto destrabaría uno de los grandes defectos del sistema actual, que fuerza a realizar una serie de decisiones, por ejemplo de política fiscal y de política tributaria, en función de que los impuestos en cuestión sean o no coparticipables.

Del mismo modo, decisiones tales como la descentralización de un impuesto deberían tomarse en función de cuál es el nivel de gobierno que económica y administrativamente es el indicado, y no en función de consideraciones de distribución, por ejemplo, entre provincias. En la actualidad, muchos gobiernos provinciales se oponen a la descentralización de ciertos impuestos que el análisis académico y la experiencia internacional indican deberían ser descentralizados. Parte de la oposición se debe al efecto distributivo que esto podría tener (por ejemplo una provincia con base relativamente débil en ese impuesto se vería perjudicada). Este tipo de oposición debería morigerarse si la Comisión realiza cálculos confiables sobre el potencial de recaudación del impuesto en cuestión en cada provincia, estimando la compensación necesaria a los “perdedores” para evitar redistribuciones no deseadas.⁷²

Por otro lado, la Comisión debería ser la institución que realiza los cálculos necesarios para instrumentar el párrafo quinto del inciso 2º del artículo 75: “No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.” Aquí también, la Comisión podría ser el mecanismo para desvincular en la toma de decisiones los aspectos de eficiencia económica (e incluso de “eficiencia democrática”), del “reparto de la torta”. Por ejemplo, si por motivos de eficiencia operativa o para mejorar el funcionamiento democrático se considera conveniente descentralizar alguna de las funciones que actualmente presta la Policía Federal, dicha decisión no debería verse obstaculizada por los comprensibles temores de muchas jurisdicciones de ser cargadas con responsabilidades sin una justa transferencia de recursos para atenderlas. Esto requiere cuidadosos estudios sobre el costo esperado de provisión en las distintas jurisdicciones. Como se señalara anteriormente, si dicha “información” es generada por uno de los actores con intereses en juegos, no será confiable; por lo cual la otra parte, tenderá a oponerse.

3. Enforcement.

⁷² Por supuesto que la oposición puede deberse también a otros factores, como la conveniencia política de que los ciudadanos perciban al gobierno nacional como el culpable de los impuestos y al gobierno local como el proveedor de los beneficios del gasto público. Este tipo de incentivo perverso debería erradicarse. En la medida que el sistema se mueva hacia una mayor transparencia, los mecanismos de la democracia en el seno de cada provincia, deberían ir corrigiendo esto sesgos y generando conductas más responsables.

El *commitment* que puede obtenerse de la operación de las nuevas reglas de decisión requiere el necesario complemento de un mecanismo eficaz de *enforcement*. De forma de que la negociación entre actores políticos tenga éxito, éstos deben anticipar que los acuerdos a los que llegan – su intención original– va a ser protegida de los ejercicios futuros de influencia política. Como argumentamos anteriormente, esto requiere dotar de esta capacidad a un actor que no tenga incentivos a comportarse de forma oportunista.

Este rol es naturalmente desempeñado, en el ámbito político más amplio (por sobre la cuestión federal) por una justicia independiente⁷³. Sin embargo, aplicada a nuestro caso, esta no resulta la mejor elección institucional, básicamente por dos motivos. En primer término, la Corte puede tener incentivos a sesgar sus decisiones en favor de intereses nacionales por sobre los intereses provinciales.⁷⁴ En cambio, una Comisión Técnica independiente, pero responsable ante la Asamblea Fiscal Federal, puede redundar en un menor sesgo y así en una tecnología de *enforcement* más creíble. Pero adicionalmente, la Comisión sería un organismo más capacitado desde el punto de vista técnico para asegurar el cumplimiento de los acuerdos fiscales federales. Un organismo con capacidades técnicas especializado en la producción de información y análisis de los distintos aspectos involucrados en el federalismo fiscal como la Comisión, estaría mejor capacitado para a) detectar rápida y correctamente las desviaciones con respecto a los acuerdos, y b) “medir los atributos valiables de lo que está siendo intercambiado”⁷⁵ reduciendo los costos de transacción y contribuyendo así a hacer más probable la cooperación en primer lugar.

De esta forma, con los fines de asegurar derechos de propiedad, garantizar la realización y el cumplimiento de transacciones políticas eficientes, y bloquear transacciones políticas ineficientes, la Comisión tendría la capacidad de imponer sanciones a los gobiernos provinciales y nacional en caso de incumplimiento de las pautas establecidas en la ley convenio. La Comisión tendría, por ejemplo, la facultad de impedir que una jurisdicción aplique impuestos delegados a otro actor en virtud del acuerdo federal, o impuestos sobre los que acordó autolimitarse. Del mismo modo, la Comisión podría tener la capacidad de impedir un *bail – out* disfrazado por parte del gobierno nacional.⁷⁶

4. Provisión de Información

La teoría económica de la organización nos enseña la toma de decisiones por parte de actores mejor informados lleva a decisiones más eficientes. Lamentablemente el marco de incentivos vigente en la actualidad en la Argentina no favorece la generación de información.

Por una parte, el esquema actual no induce a los actores a invertir en la generación de información. Adicionalmente, la inexistencia de un productor de información independiente y creíble se torna en una traba adicional a la realización de acuerdos en la actualidad. Abundan los ejemplos de la desconfianza de las autoridades provinciales con respecto a las estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía de la Nación, así como la desconfianza mutua entre las jurisdicciones

⁷³ Landes y Posner (1975)

⁷⁴ La Corte Suprema argentina ha tendido, históricamente, a ser un débil defensor de los derechos provinciales ante “atropellos” nacionales. (Iaryczower, Saiegh y Tommasi 1999, Spiller y Tommasi 1999)

⁷⁵ North (1990)

⁷⁶ Véase Nicolini y otros (1999) para un listado de las diversas formas que estos *bailouts* han tomado en la

provinciales. Existen amplias ganancias de coordinación con respecto a la provisión de información.

Todas las partes pueden beneficiarse de la existencia de un actor independiente que produzca nueva información a partir de la coordinación de la información desagregada. En lugar de buscar una fuente insesgada de información (o complementándola), pueden obtenerse resultados no sesgados a partir de reportes sesgados de diferentes agentes que tienen incentivos contrapuestos.⁷⁷ Por este motivo, la Comisión tendría un fuerte rol en términos de coordinación y provisión de información, y se instrumentarán dentro del OFF procedimientos de decisión que permitan a las partes participar, presentar evidencia y argumentar, contribuyendo a la transparencia de la generación de información.

En términos de su conformación, algunos aspectos a considerar son:

1. Sería conveniente que la Comisión estuviera encabezada por un director único, con altas calificaciones técnicas. Si bien esto tiene el inconveniente de no introducir *checks* adicionales a sus decisiones, la conducción de este organismo por varios miembros resultaría perjudicial. Esto desembocaría casi forzosamente en una politización de los nombramientos, al permitir que estos surjan como el resultado de una negociación entre los distintos grupos de provincias. La potencial falta de *checks* adecuados es además improbable, dado que el mandato de la Comisión estará restringido por procedimientos - definidos en la ley convenio - que limiten su discrecionalidad. Adicionalmente, el riesgo para los *principales* (las provincias y la Nación) de que este director no cumpla debidamente su mandato se reduce al establecer criterios estrictos de selección, que disminuyan el grado de incertidumbre que estos puedan tener con respecto a las preferencias del director.⁷⁸

2. En relación al nombramiento del director de la Comisión, distintas alternativas podrían considerarse. El esquema de base sería replicar la forma de nombramiento utilizada en el caso del Banco Central en nuestro país. En este caso el director sería nombrado por el presidente de la Nación con acuerdo del Senado. Sin embargo, otras opciones son factibles. Entre ellas, podría dejarse la elección del director de la Comisión a la Asamblea Fiscal Federal (integrada por los ministros de economía nacional y provinciales) o incorporar a académicos en el proceso de selección, como en el caso del Consejo de la Magistratura - en Argentina - o algunos entes reguladores de empresas proveedoras de servicios públicos - en otros países.

3. El director de la Comisión no podría ser removido salvo en caso grave de violación de su mandato. La estabilidad en el cargo es un requisito esencial de independencia del poder político, y por lo tanto es de fundamental importancia en el presente diseño institucional. Sin embargo, esta

Argentina.

⁷⁷ Epstein y O'Halloran sugieren que en la medida en que exista un piso de representación (como es el caso de las provincias en el OFF) este será efectivamente el caso. (Ver Dixit 1996)

⁷⁸ Calificación técnica elevada, alta reputación en su carrera profesional, etc. Todavía más, si dentro de algún área de decisión todo esto no resultara suficiente a juicio de los actores políticos en el momento constitucional de creación de la Comisión, se podrían introducir esquemas más descentralizados de decisión dentro de la misma Comisión. A modo de ilustración, podrían considerarse alternativas en las que ciertas decisiones requerirían el voto de los subdirectores de distintas áreas de la Comisión (p.ej. Macroeconómica, Tributaria, y Gasto y Seguridad Social), combinado con distintas formas de nombramiento y estabilidad de estos subdirectores.

independencia no implica falta de responsabilidad ante sus *principales*. El director de la Comisión debe ser independiente, pero *accountable* ante la Asamblea, que podría removerlo si viola gravemente su mandato. En caso de que esto ocurriese, la Asamblea podría pedir (con una mayoría fuerte de sus miembros) la remoción del director a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien tendría la facultad última para decidir al respecto.

4. En términos de la duración de su mandato, distintos objetivos se contraponen. Por una parte, un período corto resultaría adecuado, de forma de aumentar el costo personal de perder reputación por tener conductas complacientes con intereses políticos de corto plazo. Sin embargo, el necesario *aprendizaje* en la realización de sus tareas (*learning by doing*) recomendaría un período relativamente largo. De la misma forma, un período corto permitiría que cada presidente tenga un rol importante en su nombramiento (en el caso de que se opte por esta vía); un período relativamente más largo, como el del presidente del Banco Central (ocho años) sería más adecuado en este sentido. Consideraciones similares se pueden hacer para permitir o no la posibilidad de reelección, pero impedir esta posibilidad parece ser una opción en principio más adecuada. Con el mismo fin se recomienda establecer la imposibilidad para el director de desempeñarse en la función pública por un cierto período posterior a su mandato en la Comisión.

5. Otros aspectos, como el manejo presupuestario, son también relevantes. Por ejemplo, el presupuesto de la Comisión se determinaría de forma automática, y sólo podría ser modificado por una resolución de la Asamblea que requiera una fuerte mayoría de sus miembros.

III.4. MECANISMOS REGULATORIOS ESPECÍFICOS

Los mecanismos regulatorios específicos son el conjunto de instituciones de orden inferior, específicas a determinadas funciones, que determinan la forma en que las políticas se implementan, como un sistema particular de transferencias intergubernamentales (coeficientes fijos, enfoque de capacidades fiscales, de capacidades y necesidades fiscales, etc), reglas de distinto tipo sobre la deuda, los déficits, u otras variables macroeconómicas fiscales, un sistema impositivo de administración tributaria particular, etc.

La elección de estos mecanismos regulatorios requiere considerar dos factores. Por una parte, la aplicabilidad y capacidad de supervivencia de *mecanismos regulatorios específicos* eficientes requiere un marco institucional que sea compatible con aquellos. Pero así como la elección óptima de mecanismos regulatorios específicos está condicionada por la forma particular que toma la estructura de *governance*, esta elección debe al mismo tiempo considerar cual es el impacto de instrumentos específicos alternativos sobre aquella. Reglas excesivamente rígidas pueden aumentar el atractivo de alterar de facto la estructura de *governance* o, a la inversa, mecanismos específicos que permitan amplia flexibilidad pueden destruir la capacidad de *commitment* que potencialmente podría generar una cierta estructura de *governance*, llevando a decisiones arbitrarias u oportunistas.

Habiendo discutido las reformas propuestas en la estructura de *governance*, lo que sigue analiza la elección de los mecanismos regulatorios específicos que permitan, dada esta nueva estructura institucional, dotar de mayor eficiencia al sistema, haciendo especial referencia a las funciones que debería desempeñar el Organismo Fiscal Federal en esta nueva estructura. Para ello, esta sección se

concentra en los tres segmentos básicos del sistema federal: los aspectos macroeconómicos, el sistema de transferencias y los aspectos tributarios.

III.4.1. Aspectos Macroeconómicos.

Si bien el comportamiento fiscal de cada jurisdicción en el plano macroeconómico es en principio una atribución particular de cada provincia, existe una variedad de motivos por los que resulta adecuado regular estas conductas a partir de un acuerdo federal.

En primer lugar, el manejo macroeconómico es una de las políticas públicas para las que existen grandes ganancias de coordinación que no son fácilmente alcanzables en el accionar descentralizado de cada jurisdicción en un sistema federal (coordinación de los efectos derrame entre provincias del manejo completamente descentralizado de la política fiscal). Por lo tanto, un comportamiento macroeconómico eficiente a nivel federal requiere el desarrollo de instituciones que provean *algún tipo* de coordinación sobre las decisiones locales. La coordinación requerida puede sin embargo fluctuar entre esquemas muy laxos de provisión de información a otros que impongan límites rígidos a las elecciones factibles de cada parte. El diseño institucional óptimo requerirá así introducir otras consideraciones.

Problemas de información en el mercado de crédito podrían provocar externalidades entre jurisdicciones. En este caso, la conducta fiscal imprudente de una provincia podría perjudicar a las restantes provincias en sus condiciones de acceso al crédito. Este efecto convierte a la generación y diseminación de información en un aspecto relevante para considerar en los aspectos macroeconómicos de las reformas fiscales federales. Si las restricciones presupuestarias de los gobiernos subnacionales fueran *duras* y existiera información clara sobre esto, podría optarse por un esquema de coordinación relativamente laxo.

Sin embargo, como señalamos anteriormente, la falta de frenos y contrapesos adecuados en el mecanismo decisorio del gobierno nacional limita su capacidad de *commitment* y así da lugar a conductas temporalmente inconsistentes de parte de éste (*bail-outs*), debilitando *ex post* la dureza de las restricciones presupuestarias subnacionales. La anticipación de esta situación por parte de los gobiernos subnacionales genera, *ex ante*, incentivos a seguir conductas fiscales imprudentes.⁷⁹ Dado que el costo de los *bail-outs* recae implícitamente sobre el conjunto de las jurisdicciones, el manejo macroeconómico de cada jurisdicción deja de ser (aun de no existir *spillovers*) una política particular de cada gobierno subnacional. Debido a esto, la regulación más estricta de los comportamientos económicos desde un acuerdo federal se torna más necesaria cuanto más difícil resulte impedir los *bail-outs* a los gobiernos subnacionales.

⁷⁹ En un análisis estrictamente económico, las provincias y el gobierno nacional se beneficiarían de la realización de un acuerdo que eliminara los “*bail-outs*” del gobierno nacional ante crisis en las finanzas públicas provinciales motivadas por conductas macroeconómicas irresponsables de los gobiernos subnacionales. Si los gobiernos subnacionales percibieran restricciones presupuestarias duras estas tendrían los incentivos a seguir políticas fiscales prudentes. Pero la credibilidad de este compromiso depende de la existencia de instituciones que impidan esta intervención (de una *tecnología institucional de commitment* adecuada). En la medida en que el marco institucional no restrinja la capacidad de actuar del gobierno nacional, o inserte en la estructura de decisiones a actores con intereses contrapuestos, el gobierno nacional pierde la posibilidad de realizar anuncios creíbles de no intervención. Aquí se argumenta que la estructura de toma de decisiones fiscales federales provee espacios (*loopholes*) que permiten comportamientos oportunistas e inhiben la posibilidad de comprometerse a políticas de largo plazo, temporalmente inconsistentes.

Por este motivo, se propone realizar modificaciones en dos ámbitos. Por una parte, *restringir*, en la medida de lo posible, la capacidad del gobierno nacional para realizar *bail-outs*. Pero dado que es virtualmente imposible eliminar de plano la posibilidad de que esto ocurra, el segundo componente requiere *disminuir su atractivo*.

Limitar la posibilidad del gobierno central de ser temporalmente inconsistente no requiere, dada la multiplicidad de instrumentos sustitutos disponibles, de una medida única. Requiere, en cambio, a) regular un conjunto de atribuciones del gobierno nacional, b) introducir frenos y contrapesos en la estructuras de decisión, c) esclarecer en la mayor medida de lo posible la asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno, y d) hacer transparente el funcionamiento del gobierno, permitiendo e induciendo el control ciudadano activo.⁸⁰

Pero complementariamente a esto, una definición adecuada de las instituciones e instrumentos existentes permitiría generar *incentivos* que reduzcan la probabilidad de realización de *bail-outs*:

- Generando información creíble de modo de permitir un mayor rol disciplinador del mercado.
- Induciendo o exigiendo un buen comportamiento macroeconómico de los gobiernos subnacionales a través de restricciones de distinto tipo, de forma de minimizar la probabilidad de la existencia de crisis financieras en primer lugar
- Implementando sistemas de *risk-sharing* entre provincias que suavicen el impacto de shocks idiosincráticos
- Poniendo en práctica fondos anticíclicos que limiten el impacto sobre el consumo público corriente de las fluctuaciones en el producto.

El problema del *bail-out* es a nuestro criterio el punto central para motivar una regulación federal sobre las decisiones macroeconómicas fiscales de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la aplicación de este conjunto de instrumentos puede resultar adecuada aún en ausencia de este problema particular de inconsistencia temporal. Para el caso, en la casi totalidad de los escenarios macroeconómicos e institucionales concebibles, un acuerdo óptimo entre provincias incluiría algún componente de *risk-sharing*. Del mismo modo, la utilización de fondos anticíclicos resulta funcional a permitir una provisión de servicios gubernamentales estable, superando los costos de la prociclicidad actual de las finanzas públicas.⁸¹ El fundamento - aún en ausencia del problema del *bail-out* - de la regulación federal de estos fondos individuales, así como del uso de la deuda, es institucional. La ley convenio *provee el servicio de commitment* a los gobiernos subnacionales, permitiendo a éstos constituir compromisos creíbles.⁸²

⁸⁰ Las medidas propuestas en torno al tratamiento de los programas nacionales van, claramente, en el sentido de hacer más difícil un bail-out enmascarado dentro de un programa social o de inversión pública. En el mismo sentido actúa la limitación de la capacidad del gobierno nacional de prestar a las provincias.

⁸¹ Como lo muestra la adopción “temprana” de estos fondos por parte de algunos gobiernos subnacionales.

⁸² Dado que las generaciones futuras no están adecuadamente representadas en el proceso presupuestario, las sociedades locales pueden, reconociendo esto, acordar limitar el manejo intertemporal de los gobernantes de turno. Pero dado que en cada momento del tiempo la sociedad tendrá incentivos para incumplir el acuerdo intergeneracional (emitiendo deuda por sobre los límites acordados, o extrayendo recursos del fondo anticíclico) el problema fundamental con la aplicación de este tipo de límites es cómo asegurar que resulten operativos en la práctica. Mientras que una legislación local puede no resultar un instrumento suficientemente fuerte para asegurar una autolimitación efectiva, un acuerdo federal plasmado en una ley convenio podría

Aspectos Macroeconómicos. Funciones del OFF

• Deuda

En el capítulo anterior se propuso la imposición de límites al nivel de endeudamiento provincial, que habrían de ser complementados por un mecanismo de alarma temprana que amortigüe el eventual arribo a los límites establecidos por la regla. El “semáforo” tendría asimismo la virtud adicional de inducir un comportamiento fiscal más *racional* al estimular una mayor difusión y un mejor aprovechamiento de la información disponible.

El esquema propuesto operaría en tres etapas, de acuerdo a la posición fiscal de una provincia en términos de los parámetros relevantes establecidos:

- En la primera de ellas (semáforo verde), operativa en situaciones fiscales “relajadas”, la provincia tendría total libertad para emitir deuda. El rol de la Comisión en esta etapa se restringiría a proveer a los mercados y la ciudadanía información confiable sobre la posición fiscal provincial, emitiendo, si lo considerara necesario, dictámenes informativos sobre la evolución de las variables fiscales de cada jurisdicción, considerando la sustentabilidad de la política implementada.⁸³
- En la segunda etapa (semáforo amarillo), alcanzada luego de superar un primer límite (L_1), el OFF tendría un rol más significativo. En esta etapa, que indicaría un mayor nivel de vulnerabilidad de la jurisdicción involucrada, la Asamblea podría condicionar la emisión de nueva deuda a la realización de cambios estructurales que permitieran esperar razonablemente el pago de la misma, de acuerdo a dictamen de la Comisión. La decisión de la Asamblea sería tomada por el voto de una mayoría simple de sus miembros sobre el dictamen presentado por la Comisión.
- La tercer etapa (semáforo rojo) comenzaría en el caso de que el gobierno provincial hubiera alcanzado un segundo límite (L_2), en cuyo caso la provincia no podría emitir deuda adicional.

La Comisión verificaría el cumplimiento de estas normas por parte de cada jurisdicción, teniendo la facultad de imponer las penalidades acordadas en la ley convenio en caso de incumplimiento.⁸⁴

superar esta deficiencia, introduciendo actores externos en el proceso decisorio. La ley convenio ofrece a cada jurisdicción *el servicio de commitment*.

⁸³ De modo de proveer un esquema transparente de información en relación a las estimaciones, podría instrumentarse un esquema homogéneo de evaluación entre provincias, en el que cada provincia complementarí un esquema básico de información provisto por la Comisión (conteniendo la evolución esperada del producto, etc.) con sus propias estimaciones (de recaudación local, etc), que podrían a su vez ser discutidas técnicamente por la CT.

⁸⁴ Un consideración adicional requiere la situación que plantea para la transición la heterogeneidad inicial de las provincias en materia de endeudamiento de acuerdo a los distintos indicadores que podrían considerarse razonables para establecer esta regla (deuda sobre recursos, deuda sobre producto, *maturity*, etc). Mientras que el sendero inicial de convergencia para cada jurisdicción debería establecerse en el “contrato” original - en la ley convenio - de acuerdo a una metodología homogénea entre jurisdicciones, sería prudente establecer un mecanismo institucionalizado de revisión en el marco del OFF. Una opción factible sería permitir a la

- Fondo Federal de Estabilización Anticíclico.

Dadas las limitaciones impuestas al financiamiento a través de las reglas de deuda pública, se propuso en el capítulo anterior la instrumentación de un mecanismo alternativo de financiamiento: un *Fondo Federal de Estabilización Anticíclico* a ser utilizado durante períodos recesivos.

Los mecanismos para la constitución y uso de estos fondos (cuándo puede ser usado, cuánto en cada período, cuán rápidamente debe ser constituido, etc) serían homogéneos entre provincias, y establecidos en la ley convenio, de la forma detallada en el capítulo anterior. La Comisión sería la encargada de cumplir los roles allí previstos, activando la utilización de los recursos del fondo cuando se verificaran las instancias señaladas en la ley convenio, y detrayendo de los flujos de coparticipación correspondientes a cada provincia el monto de recursos que cada una hubiera efectivamente utilizado (más el costo del mismo). Modificaciones en estos procedimientos solo podrían ser decididas por la Asamblea ante propuesta de la Comisión, por voto de una mayoría elevada de sus miembros.

- Seguro para shocks idiosincráticos

Cada provincia se compromete a reservar para este uso, en cada período, recursos para la constitución de un fondo federal, con la única función de asegurar a las provincias ante shocks idiosincráticos. Este aporte será definido como un porcentaje sobre los recursos totales de cada jurisdicción.

La Asamblea establecerá, sobre propuesta de la Comisión, criterios generales para el uso de estos fondos, especificando qué eventos pueden dar lugar al uso de estos fondos. Una vez definidos esos criterios generales, cualquier provincia que evaluara estar comprendida en ellos podría aplicar ante la Comisión para el uso de estos fondos, quien decidiría si efectivamente la provincia está comprendida en los criterios establecidos. En caso de que surgiera una nueva situación, no comprendida en las pautas generales ya establecidas, la Asamblea podría decidir (también bajo dictamen de la Comisión) incorporar un nuevo criterio que contenga este caso. En ese caso, este criterio se incorporaría a los criterios generales, y cualquier jurisdicción podría aplicar para el uso del fondo según este criterio en el futuro.

Para las decisiones sobre el uso de este fondo, el representante de cada provincia tendrá una cantidad de votos proporcional a su aporte al fondo. Estos fondos serían remunerados. Tasa y plazo serían decididos por la Comisión en el marco de los criterios aprobados por la Asamblea ante propuesta de la Comisión. El tamaño global del fondo debe establecerse en la ley de acuerdo a consideraciones de manejo óptimo del riesgo. Este monto total podría revisarse por decisión de la Asamblea.

Comisión proponer modificaciones, dentro de un procedimiento especificado en el contrato original, ante modificaciones abruptas de las condiciones iniciales debidas a shocks exógenos a las administraciones locales (las condiciones que permitirían la apertura de esta instancia deberían ser claramente especificadas inicialmente).

III.4.2. Aspectos tributarios.

En la actualidad, una fracción substancial de las fuentes tributarias de financiamiento de los gobiernos subnacionales permanece bajo la órbita del gobierno nacional, debilitando en extremo la aplicación del principio de correspondencia fiscal. Una mayor descentralización de potestades fiscales desde la Nación a las Provincias permitiría ganancias de bienestar a través de a) incrementar la *accountability* de las políticas públicas y b) morigerar el potencial de oportunismo de algunos actores (o coaliciones de actores) en la *arena* nacional. Adicionalmente, la fuerte centralización tributaria dificulta la conducta fiscal eficiente de los gobiernos locales al relegar a las estructuras impositivas de los gobiernos subnacionales a bases imponibles residuales, de baja capacidad recaudatoria, o de tributación altamente ineficiente. La reforma tributaria federal debe por lo tanto permitir, conjuntamente con un aumento de la descentralización, la sustitución de impuestos altamente distorsivos por otros que permitan financiar eficiente y sostenidamente las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales.

Complementando la propuesta específica de descentralización tributaria que se describe en el siguiente capítulo, el aparato institucional debe resolver tres aspectos centrales: a) la transición hacia el nuevo régimen, b) su funcionamiento – armonización y fiscalización, y c) el tratamiento de potenciales cambios deseados en el futuro.

Aspectos Tributarios. Funciones del OFF

Al menos parte de la oposición de las provincias a la descentralización de potestades tributarias se debe a su percepción (posiblemente acertada) de que las autoridades nacionales se pueden comportar en forma oportunista durante el proceso, pudiendo dejar a las provincias en posiciones fiscales muy vulnerables. Por este motivo, la primer condición que debe verificarse para hacer viable una reforma tributaria federal exitosa, es que resulte suficientemente claro para todos los participantes que la misma resultará neutral, en el sentido de no alterar el componente redistributivo del sistema. El criterio que debe primar es que las decisiones técnicas sobre cuál es el nivel de gobierno adecuado para la recaudación de un impuesto no deben mezclarse con las decisiones de asignación.

Esto requiere que el acuerdo acote substancialmente las conductas oportunistas en tres dimensiones:

1. Los cálculos relacionados con las **compensaciones** necesarias en la reforma deben ser **creíbles**. Debido a la heterogeneidad de las bases imponibles locales, y al alto componente redistributivo que la coparticipación de impuestos tiene en la actualidad, la descentralización impositiva tendrá necesariamente, en ausencia de transferencias compensatorias, un alto componente redistributivo. El cálculo de estas transferencias compensatorias es por lo tanto crucial para el éxito de la reforma, dado que cualquier factor de riesgo en la percepción efectiva de las transferencias se potencia con su importancia. Sin embargo, la estimación del monto de estas transferencias compensatorias no es sencilla, básicamente, en función de los aspectos dinámicos que deben ser considerados.

A diferencia de un cálculo estático, el cálculo apropiado (y el relevante) implica considerar el sendero de recaudación potencial factible para cada impuesto devuelto a los gobiernos subnacionales, incorporando probables ganancias de eficiencia, pero también un proceso de

aprendizaje de las administraciones tributarias provinciales, así como la adaptación a un nuevo esquema que requiere un mayor esfuerzo de coordinación. De forma de reducir el riesgo, puede resultar adecuado ajustar dinámicamente las transferencias compensatorias en el sendero de transición. Con el fin de evitar comportamientos estratégicos perversos (*moral hazard*) las compensaciones deberían hacerse en función de la estimación de las bases imponibles que se hayan traspasado (incorporando probablemente un factor adicional por riesgo) y no en función de lo efectivamente recaudado. **La Comisión tendría a su cargo la estimación de estas transferencias. Asimismo, sería responsabilidad y función de la Comisión realizar el *enforcement* que asegure el cobro efectivo de estas transferencias por parte de los gobiernos subnacionales.**

2. Los gobiernos provinciales deben percibir de forma clara, a lo largo de toda la transición, que quien no desarrolle las acciones necesarias para cumplimentar con éxito la **reforma no recibirá un bail-out ex post**. Si bien es factible diseñar mecanismos de incentivos que favorezcan la reforma, la expectativa de no existencia de bail-out constituye el principal incentivo, en relación al cual los potenciales mecanismos de premios y castigos sólo tienen una importancia marginal.

El desarrollo de capacidades de recaudación por parte de los gobiernos locales tiene las características típicas de la inversión. Mientras que los costos *se perciben hoy*, el flujo máximo de beneficios realizable sólo es alcanzable en el mediano plazo, y sólo de forma incierta. Por lo tanto, de la misma forma que resulta importante proteger a los empresarios de expropiaciones a sus inversiones (seguridad jurídica) es importante proveer reglas de juego estables a los *entrepreneurs* políticos provinciales.

Si cada administración local anticipa que el *payoff* por no invertir en la reforma no es la desfinanciación de los bienes públicos y un castigo electoral, sino en cambio una mayor transferencia del gobierno nacional que compense la pérdida de recursos, la respuesta racional será no invertir en la reforma. Debe por lo tanto existir el mensaje claro y creíble de que este no va a ser el caso. Para que este mensaje resulte creíble puede operarse, de la misma forma que en el área macroeconómica, sobre dos perfiles: a) *limitar* la capacidad del gobierno nacional para realizar bail-outs e b) *inducir* a los actores políticos a no tomar acciones conducentes al bail-out. En este caso, esto podría lograrse tomando un enfoque gradualista - especialmente para los casos donde resulte de mayor dificultad para las administraciones tributarias subnacionales incorporar experiencias y tecnologías específicas de administración, control y fiscalización - , y/o con mecanismos de incentivos que penalicen los retrasos con respecto a la norma.⁸⁵ **Sería responsabilidad y función de la Comisión implementar los mecanismos de incentivos definidos en la ley convenio, así como incentivar la coordinación y el aprendizaje entre distintas jurisdicciones.**

3. Por otra parte, es esencial limitar la existencia de indefiniciones y zonas grises que generen riesgo innecesario a los participantes. Mientras que los primeros dos puntos pertenecían al ámbito de la reforma y la transición, esto nos lleva a considerar los mecanismos institucionales que requiere el régimen en su funcionamiento: armonización tributaria y fiscalización y control (*enforcement*).

⁸⁵ Adicionalmente, podrían implementarse mecanismos de autoselección en la reforma. Por ejemplo, el OFF podría plantear un esquema global por el que se podría dejar la opción a cada jurisdicción de no ingresar al sistema, en cuyo caso debería sufrir una disminución en las transferencias percibidas que refleje el costo social que genera por no aceptar la descentralización.

Una armonización eficaz requiere, como condiciones iniciales, a) homogeneizar las bases imponibles a través de la generalización de las bases tributarias y la eliminación de las exenciones diferimientos y/o cualquier tratamiento diferencial de actividades, y b) fijar límites máximos a la presión tributaria nominal del sector público consolidado, estableciéndose en la ley convenio bandas de variación admisibles de las tasas nominales de cada jurisdicción. **En los dos casos, sería función de la Comisión el enforcement del cumplimiento de estos "contratos". Adicionalmente, la Comisión tendría un rol importante como proveedor de información objetiva y transparente en relación a la homogeneización de las bases imponibles. La Asamblea podría modificar las bandas de variación admisibles para las tasas nominales con un mecanismo pesado de votación.**

Asimismo, los distintos gobiernos se comprometen en la ley convenio a a) no aplicar impuestos sobre bases tributarias que no estén bajo su potestad, o que hayan convenido eliminar (como los casos de Ingresos Brutos y Sellos) y b) a no superar los niveles máximos establecidos para las tasas impositivas sobre actividades de explotación de recursos naturales y sobre las actividades de turismo. **Nuevamente, en los dos casos sería función de la Comisión el enforcement del cumplimiento de estos "contratos". Toda creación de impuestos o tributos sobre bases compartidas entre la Nación y las provincias debería ser sometida a consideración de la Asamblea Fiscal Federal.**

III.4.3. Sistema de Transferencias.

Uno de los aspectos principales a considerar en el funcionamiento del sistema fiscal federal es el sistema de transferencias intergubernamentales.

La literatura de federalismo fiscal sugiere distintos fundamentos para las transferencias intergubernamentales, que pueden agruparse en aquellos con la intención de a) corregir externalidades y *spillovers* interjurisdiccionales, y aquellos con la voluntad de b) corregir los desbalances fiscales horizontales.⁸⁶ Las transferencias intergubernamentales instrumentadas bajo la forma de *matching grants* condicionales (EE.UU.), permiten en principio corregir las distorsiones inducidas por las externalidades en una federación.⁸⁷ Sin embargo, los sistemas de transferencias intergubernamentales utilizados actualmente en la mayor parte de las experiencias internacionales

⁸⁶ Ma (1997) incluye también la motivación de corregir los desbalances fiscales verticales provocados por la asignación desigual de funciones de gasto y potestad de recaudación en distintos niveles de gobierno. Los desbalances fiscales verticales toman una magnitud considerable en una gran variedad de países federales, en donde sólo una baja proporción de los gastos de los gobiernos subnacionales son financiados con recursos propios (este porcentaje es del 35 % en Argentina entre 1983 y 1995). Esto es el resultado de una descentralización del gasto hacia niveles inferiores de gobierno no acompañada por una descentralización tributaria comparable. Sin embargo, las "transferencias" que corrigen los desbalances fiscales verticales no pueden siempre ser clasificadas como tales. En el caso de Argentina, por ejemplo, los recursos recaudados por el gobierno federal son de propiedad de las provincias. En este trabajo usaremos una definición más estrecha de transferencia. En el caso de la coparticipación argentina, por ejemplo, estas responderían a la diferencia entre lo que recibe cada provincia y lo que ésta recibiría si la coparticipación fuera plenamente devolutiva.

⁸⁷ Inman y Rubinfeld (1996) sugieren, sin embargo que los mismos incentivos económicos que llevan a los estados a adoptar políticas impositivas ineficientes en la economía descentralizada pueden llevar a sus representantes elegidos en el gobierno central a adoptar políticas ineficientes para corregir esas fallas.

parecen responder más fuertemente a lo que llamamos desbalances fiscales horizontales que a la corrección de externalidades entre jurisdicciones, haciendo más énfasis en factores redistributivos. Esto responde a la naturaleza eminentemente política de los acuerdos federales.

Pero el componente redistributivo no está aislado de la forma de funcionamiento del sistema, sino que impacta sobre ésta a través de los incentivos generados por la estructura institucional. Como argumentamos, la capacidad de alterar de forma oportunista la asignación de recursos genera incentivos perversos para el comportamiento fiscal de las distintas jurisdicciones.⁸⁸

Sin desconocer su naturaleza eminentemente política, el sistema de transferencias intergubernamentales debería por lo tanto minimizar las distorsiones provocadas por la redistribución, y estar regido por consideraciones de largo plazo, definidas a partir de consensos entre los actores políticos representantes de los ciudadanos. En este sentido, sería deseable que el sistema fuera transparente - explicitando el componente redistributivo de las transferencias cuanto sea posible - y flexible - de forma de continuar respetando la voluntad original definida en el acuerdo federal aún ante modificaciones del entorno. En base al diagnóstico de la no existencia de frenos y contrapesos federales suficientes a nivel nacional, es esencial asimismo limitar al mínimo los esquemas de transferencias definidos por fuera del sistema general estructurado a partir de las leyes convenio, así como la discreción unilateral del gobierno nacional en la asignación de recursos federales.⁸⁹

Sistema de Transferencias. Funciones del OFF

El capítulo IV analiza de forma pormenorizada los costos y beneficios de distintas opciones factibles de sistemas de transferencias que permiten alcanzar estos objetivos, y en base a esto desarrolla una propuesta específica de reforma. Esta propuesta, formulada como una variante del esquema australiano de igualación de necesidades y capacidades fiscales⁹⁰, requiere fundamentalmente para su aplicación del funcionamiento del Organismo Fiscal Federal. Esta no es, de todas formas, una característica que sólo resulta funcional a esta propuesta específica. Propuestas alternativas que avanzan en distinto grado hacia alcanzar los mismos objetivos, como las variantes del esquema canadiense de igualación de capacidades fiscales, o los esquemas menos ambiciosos

⁸⁸ Si bien aquí se resalta este efecto, otras consideraciones surgen en términos de la relación entre los sistemas de transferencias y la eficiencia, como el grado de internalización de costos de los gastos propios (correspondencia fiscal en el margen), asignación óptima del riesgo, etc.

⁸⁹ El eje del sistema argentino es en cambio un mecanismo de coparticipación de impuestos en el que el porcentaje que recibe cada provincia del conjunto recaudado no responde a ningún indicador objetivo. Dado que no es totalmente devolutivo, el sistema define implícitamente transferencias horizontales entre las jurisdicciones. A este *core* se suma un conjunto de transferencias definidas por otros mecanismos, de los cuales los fondos especiales son el componente más relevante. Estos son fondos de asignación específica a distintos fines creados por el Gobierno Nacional (por el Congreso en los tiempos de democracia).

⁹⁰ El objetivo básico del sistema de **capacidades y necesidades fiscales** (utilizado en algunos países desarrollados como Gran Bretaña, Australia, Japón o Corea) es definir transferencias intergubernamentales que *permitan* a todas las jurisdicciones proveer un nivel acordado (standard) de bienes públicos con una carga tributaria similar entre jurisdicciones.

que distribuyen fondos en base a fórmulas agregadas ⁹¹, generan también esta demanda institucional.

En el caso de los esquemas basados en fórmulas agregadas, la función de la Comisión se restringiría a calcular estas fórmulas periódicamente en base a información suministrada por otros organismos (INDEC, Ministerio de Economía de la Nación, etc.). Modificaciones en la “fórmula” sólo podrían decidirse en la Asamblea con mecanismos de votación cercanos a la unanimidad. Sin embargo, las variantes de igualación de capacidades fiscales, o de capacidades y necesidades fiscales, requerirían un involucramiento substancialmente mayor de la Comisión. En el primer caso (capacidades fiscales), una vez definido el mecanismo específico a emplearse (las bases imponibles a considerarse para la igualación, el standard de igualación, etc) la Comisión debería calcular de acuerdo a los procedimientos establecidos en la ley los distintos factores involucrados (las bases imponibles de los distintos tributos, etc) ⁹² En el caso de que se incluyeran también las necesidades fiscales, a esto debería sumarse la estimación de los componentes de gasto. Como en el caso de la “fórmula”, modificaciones en los procedimientos que definen el valor de las transferencias sólo podrían decidirse en la Asamblea con mecanismos de votación cercanos a la unanimidad, bajo dictamen de la Comisión.

El segundo punto relevante en relación a las transferencias intergubernamentales se relaciona con el conjunto de fondos que hoy en día se distribuyen de forma paralela a la coparticipación, como los fondos de asignación específica, y con programas nacionales de impacto regional diferencial (de los cuales el ejemplo más notorio es la promoción industrial). Si bien se propone descentralizar un subconjunto de estos programas, esta no es una solución adecuada para el conjunto.

Existe un conjunto de bienes públicos cuya provisión descentralizada por parte de cada jurisdicción resultaría sumamente ineficiente. Para este conjunto de bienes, una decisión centralizada tiene el potencial de generar grandes ganancias de bienestar. Sin embargo, el gobierno nacional no se constituyó en nuestro país en una institución que permitiera hacer efectivas estas ganancias potenciales, o al menos solo lo hizo en forma parcial y generando costos adicionales significativos en otras dimensiones. Los diagnósticos de la situación actual en éste área muestran la ausencia de criterios homogéneos de programación y fijación de prioridades, y el efecto inmediato de esto en término de superposiciones funcionales y políticas fragmentadas e ineficaces. Desde nuestro diagnóstico, esto no debe atribuirse a la incapacidad de los políticos y funcionarios del gobierno nacional, sino en cambio al marco de incentivos y capacidades que estos enfrentan, en función del entramado institucional.

Pero el costo del mecanismo actual de decisión sobre estos programas no se agota en su ineficacia, sino que a esto se agrega su efecto perverso sobre los incentivos que perciben los administradores de los gobiernos subnacionales, al anticipar e internalizar en sus acciones la posibilidad de recibir un *bail-out* del gobierno nacional a través de este tipo de programas.

⁹¹ De acuerdo a este sistema, las transferencias se determinarían en función de “fórmulas” establecidas en base a indicadores agregados tales como PBI, población con necesidades básicas insatisfechas (NBI), densidad, etc.

⁹² Los procedimientos que determinen las pautas básicas a ser empleadas para este cálculo deberían ser especificados en la ley convenio, pudiendo ser modificados por decisión de la Asamblea bajo dictamen de la Comisión. La delimitación de la discrecionalidad de la Comisión reduce el riesgo de conductas arbitrarias o que no reflejen la voluntad de las partes.

Para atacar de forma conjunta estos problemas, se propone una estrategia de federalización de estos programas de gasto,⁹³ involucrando en su decisión al Organismo Fiscal Federal. Este actuaría como una instancia integradora y racionalizadora de programas de inversión en obras de infraestructura en las provincias y en las áreas de asistencia social y de infraestructura básica social. Para esto, el OFF debería desarrollar metodologías comunes para la identificación, formulación y evaluación de proyectos sociales y económicos. La definición de políticas comunes para la localización, segmentación y tipificación de la demanda de dichos programas en una institución especializada y jerarquizada contribuirían a su vez a la mayor eficiencia en la asignación de los recursos. (Ver Dudiuk 1998)

Provisión centralizada de bienes públicos. Funciones del OFF.

La Asamblea establecería, bajo dictamen de la Comisión, criterios rectores de largo plazo para la identificación, formulación, asignación regional y evaluación de un conjunto de programas nacionales. Respetando estos criterios, la Nación continuaría decidiendo y - cuando esto resultara conveniente - implementando estos programas de gasto. La Comisión actuaría adicionalmente como *enforcer* del cumplimiento de estos marcos generales, pudiendo vetar aquellas decisiones de la Nación que no satisfagan los criterios establecidos federalmente. Esto permitiría dotar de una racionalidad de largo plazo a este conjunto de acciones decididas centralmente, y restringiría la capacidad del gobierno nacional para otorgar bailouts.

III.5. GOBIERNO DE LOS CAMBIOS

Si bien la intención es definir las pautas de un régimen sostenible y perdurable, existe una serie de circunstancias que hacen deseable que este marco legal duradero, tenga a su vez la **flexibilidad** necesaria como para adaptarse a circunstancias cambiantes en la estructura económica y social del país y en las políticas públicas elegidas por los representantes del pueblo argentino, así como en los avances científicos, técnicos, e informativos que permitan mejorar la provisión de los servicios públicos y la medición de los costos de alcanzar los objetivos definidos originalmente en la Constitución y aquellos que en forma continua la sociedad vaya redefiniendo y recategorizando.

Como lo enseña la experiencia argentina, definir procedimientos estables que permitan acomodar con eficacia cambios en distintos componentes de la estructura del sistema resulta crucial para evitar costos excesivos en la realización de modificaciones eficientes (ej: descentralización tributaria y sustitución de impuestos ineficientes). Al mismo tiempo, la experiencia también ha mostrado el alto costo a que pueden llevar modificaciones abruptas del entorno en caso de no contar con una institucionalidad adecuada (ej: precoparticipaciones para seguridad social).

La nueva estructura institucional propuesta permite reducir estos costos substancialmente, explotando el rol de agenda setter de la Comisión. Consideremos por ejemplo el caso de traspaso de potestades fiscales. La Comisión tendría la facultad de plantear ante la Asamblea Fiscal Federal propuestas de modificación de potestades tributarias, acompañando en su dictamen el cálculo de las

⁹³ Ver Dudiuk (1998) para un análisis pormenorizado del conjunto de programas nacionales potencialmente "federalizables".

transferencias compensatorias requeridas, y pudiendo proponer adicionalmente una forma concreta de instrumentación (a pedido de la Asamblea). Esta propuesta debería respetar criterios básicos delimitados en la ley convenio, o de forma posterior por la Asamblea, estableciendo los objetivos que debería cumplir toda modificación de potestades fiscales (neutralidad, etc) y un conjunto de procedimientos a seguir por la Comisión en la elaboración de su propuesta. Si la Comisión se constituyera en un proveedor de información confiable, y un enforcer creíble, este mecanismo permitiría implementar con un bajo costo reformas eficientes.

Del mismo modo, la Comisión podría plantear, ante modificaciones del entorno, y también en el marco de procedimientos debidamente establecidos en la ley convenio (o en la Asamblea), una forma de implementación de la voluntad original expresada en el "contrato". Este mecanismo de ajuste podría utilizarse, por ejemplo, ante errores de estimación o cambios del entorno (substancialmente importantes), que lleven a un agudo desfinanciamiento del sistema de seguridad social u otro rubro importante de gasto.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña and Tommasi (1999) "Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America" Working Paper, Yale Center of International Studies.
- Bednar, Eskeridge and Ferejohn (1996) "A Political Theory of Federalism" Mimeo, Stanford.
- Besley and Coate (1998) "Sources of Inefficiency in a Representative Democracy: A Dynamic Analysis" American Economic Review March.
- Cooter, Robert (1998) "Governments and Hierarchies" Mimeo.
- Dixit, Avinash (1996) The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective. MIT Press.
- Dixit, A. and J. Londregan (1995) "Redistributive Politics and Economic Efficiency" American Political Science Review 89(4), December.
- Dudiuk, Pedro (1998), "Desarrollo de una propuesta federal de reasignación a las provincias de fondos, programas y transferencias existentes". Consejo Federal de Inversiones.
- Gely and Spiller (1990), "A Rational Choice Theory of Supreme Court Statutory Decisions with Applications to the State Farm and Grove City Cases", Journal of Law, Economics and Organization; 6(2), Fall 1990, pages 263-300.
- Gely and Spiller (1992), "Congressional Control or judicial independence: The determinants of U.S. Supreme Court labor – relations, 1949-1988". Rand Journal of Economics, Vol. 23, No.4, Winter 1992
- Iaryczower, M., S. Saiegh and M. Tommasi (1998) "Algunas consideraciones sobre diseño óptimo de Instituciones Fiscales Federales." Economica, La Plata, XLIV (3): 145-183.
- Iaryczower, Saiegh and Tommasi (1999), "Coming Together. The industrial organization of Federalism." Mimeo.
- Inman, Robert and Rubinfeld, Daniel (1997a) "Rethinking Federalism", Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No. 4: 43-64.
- Inman, R. and D. Rubinfeld (1997b) "The Political Economy of Federalism" in Mueller, Perspectives on Public Choice Cambridge University Press.
- Inman and Rubinfeld (1996), "Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview" Journal of Public Economics; 60(3), June 1996, pages 307-34.
- Jones Mark, Pablo Sanguinetti and Mariano Tommasi (1999a) "Politics, Institutions and Public Sector Spending in the Argentine Provinces" in James Poterba and Jurgen von Hagen (eds) Budget Institutions and Fiscal Outcomes Chicago ; NBER-University of Chicago Press.
- Jones Mark, Pablo Sanguinetti and Mariano Tommasi (1999b) "Politics, Institutions and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces" Journal of Development Economics, forthcoming.
- Kiewit and McCubbins (1991) The Logic of Delegation University of Chicago Press.
- Landes and Posner (1975), "The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective", Journal of Law and Economics; 18(3), Dec. 1975, pages 875-901.

- Ma, Jun (1997), "Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries" World Bank Policy Research Working Paper.
- Moe, Terry (1990) "The Politics of Structural Choice: Towards a Theory of Public Bureaucracy" in O. Williamson (ed.) Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond Oxford University Press.
- McCubbins, Noll and Weingast, "Political control of the bureaucracy". Mimeo
- Nicolini, J.P., J. Posadas, J. Sanguinetti, P. Sanguinetti and M. Tommasi (1999) "Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments, and the Bailout Problem: The Argentine Case.", mimeo, CEDI.
- North, Douglass (1990a) Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press.
- North, Douglass (1990b) "A Transaction-Cost Theory of Politics" in Journal of Theoretical Politics 2(4) October, 355-67.
- North, D. and B. Weingast (1989) "Constitutions and Commitment: The evolution of institutions governing public choice in Seventeenth-Century England" Journal of Economic History 69: 803-832.
- Olson, Mancur, Jr. (1969) "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government" American Economic Review; 59(2), May 1969, pages 479-87.
- Porto, Alberto. (1990). Federalismo Fiscal: El Caso Argentino. Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, Editorial Tesis.
- Persson, Torsten and Tabellini, Guido (1994) "Monetary and Fiscal Policy" MIT Press
- Qian and Weingast (1997) "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives" Journal of Economic Perspectives Fall, 83-92.
- Saiegh, S. and M. Tommasi (1999) "Why is Argentina's Fiscal Federalism so Inefficient. Entering the Labyrinth" Journal of Applied Economics May: 169-209.
- Saiegh, Sebastian and Tommasi, Mariano (1998) "Argentina's Federal Fiscal Institutions: a case study in the transaction-cost theory of politics", paper prepared for the Conference on "Modernización y Desarrollo Institucional en la Argentina", UNDP, Buenos Aires.
- Sanguinetti, Pablo (1994) "Intergovernmental Transfers and Public Sector Expenditures : A Game Theoretic Approach" Estudios de Economía 21(2), December. Universidad de Chile.
- Shah, Anwar (1994), "The Reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies". World Bank Research Series
- Schwartz, G. and C. Liuksila (1997) "Argentina" in T. Ter-Minassian (ed.) Fiscal Federalism in Theory and Practice Washington : International Monetary Fund.
- Spiller, Pablo (1996) "Institutions and Commitment" Industrial and Corporate Change 5(2): 421-452.
- Spiller, Pablo, Mariano Tommasi y otros (1999) Los Determinantes Institucionales del Desarrollo Argentino, Manuscrito, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Buenos Aires.
- Tsebelis, George (1990) Nested Games Berkeley: University of California Press.

Weingast, Barry (1995) "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development" Journal of Law, Economics and Organization, vol 11, N° 1.

Weingast and Marshall (1988) "The Industrial Organization of Congress; or Why Legislatures, Like Firms, are Not Organized as Markets" Journal of Political Economy 96(1).

Williamson, Oliver (1985) The Economic Institutions of Capitalism New York: Free Press.

IV. EL NUEVO SISTEMA TRIBUTARIO FEDERAL

Por Horacio Piffano

IV. EL NUEVO SISTEMA TRIBUTARIO FEDERAL

IV.I. LA NUEVA ESTRUCTURA TRIBUTARIA FEDERAL

En armonía con el régimen rentístico o tributario federal previsto por la Constitución Nacional, y a los fines de cumplimentar los objetivos señalados en el diagnóstico, se propone la siguiente **distribución de potestades tributarias** a los diferentes niveles de gobierno:

a) Impuestos de **legislación exclusiva del nivel federal o nacional de gobierno:**

- Los impuestos que gravan el Comercio Exterior.
- El Impuesto al Valor Agregado Nacional.
- El Impuesto a las Ganancias de Sociedades.
- El Impuesto Nacional a las Ganancias de Personas Físicas.
- El Impuesto Nacional a los Bienes Personales.
- Los impuestos que gravan los recursos no renovables y los que gravan el usufructo de los recursos naturales renovables, con alícuota a armonizar con Provincias.
- Las Contribuciones a la Seguridad Social y cualquier impuesto que grave los salarios de los trabajadores.
- Otros tributos no contemplados explícitamente en el presente artículo.

b) Impuestos de **legislación exclusiva de los gobiernos de Provincias:**

- El Impuesto al Valor Agregado Provincial.
- El Impuesto Provincial a las Ganancias de Personas Físicas.
- Alícuota Adicional al Impuesto Nacional a los Bienes Personales.
- El Impuesto a las Ganancias Eventuales.
- El Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes.
- El Impuesto a los Consumos Específicos.
- El Impuesto al Uso de Combustibles.
- El Impuesto Inmobiliario.
- El Impuesto Automotor.
- Las Contribuciones de Mejoras.
- Tasas por Servicios no Municipalizados.
- Alícuota Adicional a los impuestos nacionales que gravan los recursos no renovables y los que gravan el usufructo de los recursos naturales renovables, con alícuota a armonizar con el Gobierno Nacional.

Por otra parte, según establece el artículo 5° de la Constitución Nacional, cada legislatura provincial debe asegurar el régimen municipal de gobierno, pudiéndose entonces asignar a los gobiernos municipales, en consonancia con la normativa constitucional, la legislación sobre:

- Tasas retributivas de servicios de alumbrado, barrido y limpieza, con tasas que guarden razonable relación con el costo de su provisión

- Tasas por Mantenimiento de Caminos y Guías, con tasas que guarden razonable relación con el costo de la obra o servicio
- Otras tasas por servicios descentralizados en los municipios, con tasas que guarden razonable relación con el costo del servicio.
- Alícuota Adicional al Impuesto Inmobiliario Provincial
- Alícuota Adicional al Impuesto a los Automotores

Para el caso de Municipios a los que se les descentralice o desconcentre los servicios de educación y salud, se les podría transferir el cobro o la recaudación total de los Impuestos Inmobiliario y Automotores Provincial, en caso de aceptación del municipio, en un todo de acuerdo a lo previsto por el artículo 123 de la Constitución Nacional.

IV.II. LOS FUNDAMENTOS TÉCNICOS DE LA PROPUESTA.

*Un criterio esencial de la autonomía fiscal de los gobiernos, es básicamente, **la potestad de fijar las alícuotas de los impuestos**, ligado esto a la definición del tamaño y composición de los bienes públicos deseados por la comunidad. Aunque una concepción amplia del concepto de autonomía debe incluir la potestad de legislar sobre exenciones, deducciones y otros atributos del impuesto, existe coincidencia en la literatura en cuanto a señalar que la potestad de fijar alícuotas es el ingrediente esencial de la autonomía fiscal, en tanto ello permite dimensionar el impuesto-precio que cada gobierno subnacional decide imponer a su electorado (“constituency”) a cambio de los bienes públicos que han de ser provistos.*

Asimismo, ante las alternativas de separar fuentes o establecer concurrencia de fuentes entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales, existe la convicción de que los **sistemas de separación de fuentes**, permiten un mejor cumplimiento del principio de correspondencia fiscal, en tanto la presión tributaria ejercida sobre determinada base, queda claramente identificada con relación al gobierno que la ha generado. En los casos en que los gobiernos concurren simultáneamente a gravar una misma base, aún cuando el nivel de las alícuotas quede diferenciado en la legislación, particularmente en el caso de los impuestos de tipo real e indirecto, no resultará nítido para el ciudadano común (“constituency”) de donde proviene la carga de los impuestos que debe soportar.

Por otra parte, la separación de fuentes evita en gran medida los problemas de coordinación interjurisdiccional vertical (Nación-provincias), en tanto que, dependiendo de qué tipo de impuesto se trate, exigirá en algunos casos una buena dosis de coordinación interjurisdiccional horizontal (provincia-provincia).

En tercer lugar, resulta también compartida la opinión de que cualquier esquema tributario que se acuerde a nivel federal, debe contemplar los **incentivos institucionales** para que los fiscos operen eficaz y eficientemente sus sistemas tributarios. Aún cuando el acuerdo federal prevea controles interjurisdiccionales y/o premios y castigos del sistema de coparticipación, en función de criterios de reparto del fondo común, mediante estándares o valores postulados, como el de nuestra propuesta, resulta importante **que los fiscos subnacionales “en su**

conjunto” tengan incentivos a recaudar y ello dependerá en alguna medida del diseño adoptado para el sistema tributario subnacional o federal en general.

Debe no obstante tenerse en cuenta que al proponerse un **acentuada descentralización tributaria** hacia los gobiernos subnacionales y, por esta vía, reducirse el tamaño de la masa a coparticipar, se habrán **minimizado en gran medida los problemas inherentes al reparto del fondo común, al tiempo de generar un incentivo esencial a los gobiernos, cual es el tener que recaudar impuestos propios, si es que desean mantener cierto nivel de gasto. Pues, de lo contrario, no existirán recursos nacionales para acudir a compensar un menor esfuerzo tributario subnacional.**

Por lo expuesto, el problema de decidir sobre la configuración del nuevo sistema tributario federal en general y subnacional en particular, lleva a analizar los pros y los contras de las alternativas que se han planteado, teniendo en cuenta los objetivos perseguidos con la descentralización, y, en especial, respecto de las alternativas referidas a la sustitución del Impuesto a los Ingresos Brutos y el Impuesto de Sellos. Veamos cada alternativa:

a) El IVA destino - pago diferido. Estos IVA provinciales tendrían la misma base imponible que el IVA nacional (de hecho se sugiere que la potestad para determinar la base imponible y otorgar exenciones sea exclusiva de la Nación), pero como los flujos comerciales interjurisdiccionales serían tratados sobre la base del principio de destino, podrían existir diferentes tasas de IVA provinciales, sin que ello provocara distorsiones sobre las decisiones de localización de las actividades económicas.

Se ha propuesto que el funcionamiento del principio de destino se instrumente a través del mecanismo de "pago diferido", que tornaría innecesaria la realización de compensaciones de recaudación entre jurisdicciones. El "pago diferido" resuelve el problema de gravar las compras provenientes de otras provincias y desgravar las ventas efectuadas a otras provincias (para garantizar que la imposición recaiga efectivamente sobre el consumo final), transfiriendo los ajustes impositivos compensadores a la contabilidad del contribuyente. Según este mecanismo, el responsable inscripto de una jurisdicción que realiza ventas a un responsable inscripto de otra jurisdicción podrá, en la medida en que este último se identifique (con su CUIT con identificación jurisdiccional), extender el tratamiento de tasa cero a la venta interjurisdiccional en cuestión, y reclamar y obtener de su propio fisco la devolución de los créditos fiscales por el IVA pagado sobre los insumos que hubiera utilizado en la producción del bien o servicio objeto de la venta interjurisdiccional. Por su parte, el comprador (contribuyente inscripto) de la jurisdicción de destino, no contará con crédito fiscal sobre su compra interjurisdiccional y deberá cargar la tasa de IVA provincial propia de su provincia de residencia si efectúa la reventa a contribuyentes inscriptos de su misma jurisdicción o a compradores finales no inscriptos. Si la reventa se efectuara a contribuyentes inscriptos de una tercera jurisdicción, nuevamente entraría en acción el tratamiento de tasa cero.

El sistema de un IVA dual (Nacional y Provincial) ha sido sugerido para mejorar la eficacia de la labor de administración y fiscalización del tributo (Bird, R. y Gendron, P., 1998). No obstante, la existencia de posibles fraudes en los destinos, para un sistema que no puede

registrar el cruce en fronteras y así tener que depender de la contabilidad de los contribuyentes, puede causar problemas de fiscalización que deben ser tenidos en cuenta.

Así, desde el punto de vista de la fijación de alícuotas, en principio el sistema admite que las mismas difieran entre provincias. Sin embargo, existe evidencia de posibles fraudes de los contribuyentes al mal informar a los organismos recaudadores sobre el destino de sus ventas, intentando minimizar la carga del impuesto, por ejemplo, un mayorista podría vender directamente su mercadería a un minorista dentro de la propia provincia, haciendo figurar una venta fraudulenta a una empresa de otra jurisdicción, simplemente enviando la factura al supuesto comprador, para luego retornar la misma al verdadero comprador de la propia provincia. El fenómeno conocido técnicamente como “el paseo de la factura” (“*invoice sightseeing*”), ha intentado resolverse mediante el sistema de IVA compartido (Varsano, R., 1999). El criterio ha sido recogido en la reciente propuesta oficial del “IVA mochila”. El sistema consiste en que el fisco federal nivele la presión tributaria en todas las provincias con su propio IVA, de manera que el vendedor no tenga incentivos perversos para simular destinos diferentes. Sin embargo, como la alícuota adicional federal establecida en origen, habrá de ser devuelta como crédito fiscal en la provincia de destino, de existir alícuotas diferenciales entre provincias la posibilidad de fraude subsistirá, en este caso, intentándose maximizar los créditos sobre el fisco federal.

La solución pareciera ser la necesidad de adoptar una alícuota provincial uniforme, circunstancia que destruye el principio de autonomía que da la razón de ser a la descentralización tributaria. Es claro que un IVA destino pago diferido podría instrumentarse mediante un sistema de clearing interjurisdiccional, mediante el cual se distribuya lo recaudado por el gobierno nacional mediante la devolución según estimaciones de consumo por provincia (o más simplemente, según la población). Pero esto reedita la cuestión de la distribución del fondo común y genera una especie de “coparticipación dentro de la coparticipación”. Es decir: “un nuevo laberinto estaría naciendo”. Las provincias con fuerte base verán peligrar sus esfuerzos recaudatorios al aplicarse criterios de distribución no estrictamente devolutivos (como sería el caso de emplear la población como “proxi” de la base).

Desde el ángulo de la transparencia y el principio de correspondencia fiscal, resulta claro que un IVA compartido, al no separarse la fuente, reduce sus efectos a favor de este principio, como ya se señalara.

En cambio, desde el punto de vista de los incentivos a recaudar, compartir la base del IVA posibilitaría un interesante cruce de información entre el fisco nacional y los fiscos provinciales. En especial porque los *lobbies* y/o los contribuyentes influyentes pueden no tener el mismo poder de presión o influencia en todos los gobiernos. Esta oposición de intereses entre fiscos puede beneficiar al conjunto. Sin embargo, debe tenerse en cuenta lo antes indicado con respecto al descincentivo que puede generar a los fiscos un IVA cuyo producido se reparta por criterios que no sean estrictamente devolutivos.

Los problemas de administración del tributo son importantes, tanto en cuanto a la magnitud como a la calidad de la información requerida por los fiscos. Basar la decisión de donde

gravar, en base a lo informado por los contribuyentes, requiere intercambio de datos entre fiscos, a través de un sistema informático compatible e interconectado. Además, para los contribuyentes exige mantener registros adecuados, que implicarán trasladar parte del costo de la administración tributaria a los mismos. Para el caso de la Pymes, esto puede resultar oneroso y conducir a suministrar información errónea, simplemente por ahorrar problemas o por simplificación y ni siquiera por intentos de fraude.

- c) El **IVA origen**. En este caso, si bien las provincias productoras no pierden de gravar su “propia base tributaria”, se trata de un impuesto que grava la producción, con los consabidos problemas que este tipo de impuesto genera. En especial, distorsiones de precios y efectos no deseados de arbitrajes regionales e, inclusive, inducir a eventuales “guerras tarifarias”, debido al intento de los fiscos por atraer inversiones a su territorio. Para evitar estos inconvenientes, se ha sugerido el establecer un criterio uniforme de alícuotas impositivas, al menos en cuanto a las aplicables a las ventas interjurisdiccionales. Adicionalmente, el problema de las devoluciones del impuesto a los exportadores se torna dificultoso, exigiendo sistemas de clearing interjurisdiccional para que cada fisco se haga cargo de la devolución del impuesto pagado en origen, aún cuando el bien salga al exterior por una aduana ubicada en cualquier parte del territorio nacional. Por estas razones, el IVA origen no aparece como atractivo para un IVA subnacional.

El IVA origen ha sido un objetivo perseguido por la Comunidad Europea. El Informe Neumark había propuesto para la CEE un sistema de “**IVA origen restringido**”, consistente en gravar las ventas a países fuera de la comunidad con tasa cero (principio de destino) y aplicar el principio de origen para las ventas intracomunitarias. Ello implicaba la necesidad de nivelar tasas entre los países de la unión. Dificultades para lograr esta nivelación indujeron a aplicar transitoriamente el sistema de IVA destino pago diferido.

c) Sistema de **Alícuotas Adicionales en el IVA Nacional**, que permitiría simplificaciones al evitar duplicación de procedimientos administrativos, y no requeriría considerar las remesas sin facturar a otras jurisdicciones, eliminándose las devoluciones de impuestos, excepción hecha de las compensaciones interjurisdiccionales por los reintegros a las exportaciones. A este sistema conduciría el criterio de nivelar tasas del IVA destino pago diferido, aunque en este caso se podría adoptar la forma de un IVA Origen. Y a este respecto vale la pena recordar que el IVA Nacional, operando actualmente en Argentina, es básicamente un IVA Origen, pues el domicilio del contribuyente inscripto es aquél donde éste ha identificado su residencia a los fines del pago del impuesto. No obstante, dicha residencia o domicilio impositivo puede o no coincidir con el lugar donde territorialmente la firma tenga radicada su producción o donde se realicen sus ventas.

d) Impuesto a las **Ventas Minoristas**, al que .podría rápidamente converger el actual impuesto a los Ingresos Brutos, simplemente desgravando una porción adicional de su base (básicamente las ventas de intermediación de los mayoristas), aunque no está exento de dificultades.

En primer lugar, el rendimiento tributario queda muy expuesto al problema de la evasión, difícil y costoso administrativamente de combatir a nivel minorista. En segundo lugar, para el

caso de fiscos vecinos, se ha señalado la tendencia a generar “turismo tributario”, por el que las personas pueden ahorrar aprovechando el diferencial de tasas sobre bienes o servicios, simplemente trasladándose de una jurisdicción a otra, dado el bajo costo de dicho traslado. En tercer lugar, dado que no todas las ventas minoristas están dirigidas al consumo final; existen compras de empresas como consumo intermedio que habría que desgravar. Finalmente, las ventas directas al público de los sectores primarios efectuadas en “tranquera”, o de las industrias y comercios mayoristas efectuadas “en fábrica” o en “depósitos del comercio distribuidor”, deben ser gravadas. Pero la identificación de las ventas según el destino de su uso, aparece como administrativamente difícil de monitorear o auditar.

Un problema creciente del impuesto a las ventas minoristas, cuya magnitud parece ya significativa en los Estados Unidos de Norteamérica, país en el cual los estados aplican el “*sales tax*”, no existiendo ningún impuesto similar, u otro del tipo IVA, a nivel federal, es la presencia de ventas a distancia (ventas por correo y telemarketing) y, muy especialmente, el comercio electrónico (intercambio de bienes y servicios que utilizan técnicas y herramientas electrónicas, básicamente las ventas de servicios de contenido digital vía Internet).

Resumiendo, las dificultades del impuesto a las ventas minoristas derivan de su mayor exposición al fraude, no poder evitar gravar insumos intermedios, incentivar turismo tributario entre jurisdicciones vecinas, de no gravar ciertos servicios y productos intangibles y la imposibilidad de gravar el comercio electrónico. Ello genera distorsiones de precios e inequidades horizontales (por ejemplo, entre comerciantes que usan la red informática y los vendedores locales tradicionales) y verticales (entre familias ricas que utilizan sistemas de compras no gravables y las pobres que compran bienes tangibles gravados), al tiempo que va minando la potencial capacidad de imponer de los estados subnacionales.

Pero el Impuesto a las Ventas Minoristas tiene las siguientes ventajas importantes:

- 1) Permite una clara delimitación de fuentes entre los gobiernos provinciales y nacional;
- 2) No requiere un esfuerzo de coordinación importante entre los fiscos subnacionales.
- 3) Puede operar sobre una base de contribuyentes en gran parte ya identificados en el actual Impuesto a los Ingresos Brutos.
- 4) Mediante la simple utilización del mismo sistema de identificación tributaria nacional (CUIT), se puede lograr un importante cruce de información sobre las ventas a consumidores finales registrados por los contribuyentes inscriptos en el IVA Nacional.

e) Impuesto **Bi-etápico Mayorista-Minorista**. Para resolver el problema de la evasión pronosticada para el impuesto a las ventas minoristas, se ha sugerido una solución intermedia consistente en establecer un sistema de retenciones a nivel mayorista junto con el impuesto minorista, para lo cual se sugiere gravar con una tasa desdoblada a ambas etapas. Sin embargo este sistema poco difiere del actual Ingresos Brutos de base recortada en la mayoría de las provincias, reducido básicamente al comercio mayorista y minorista..

f) Sistema de determinación según **Módulos** o el Impuesto de **Patentes**. Los problemas de fiscalización de un impuesto a las Ventas Minoristas o del IVA para el caso de pequeños contribuyentes, podrían subsanarse mediante el establecimiento de un impuesto de “Patentes” y/o de “Resultados Presuntos”, tanto para la sustitución de estos impuestos indirectos al consumo, como en el caso de la imposición a los ingresos.

El método simplifica enormemente las tareas de fiscalización y genera un sistema sencillo de pago para los contribuyentes. Se evita el control de la factura de venta, aunque para generar incentivos de no evasión, se puede considerar la alternativa de no romper la cadena de facturación, permitiendo generar crédito fiscal - en un cierto porcentaje sobre las facturas de compra - por el IVA nacional y por el Ventas de grandes contribuyentes (habiendo éstos identificado a la empresa compradora como contribuyente sujeto al impuesto de módulos o patentes, con tratamiento impositivo similar a las ventas de un consumidor final), cargado en dichas facturas de compra de los insumos. Sin embargo, esta deducción significa generar costos de administración y fiscalización que pueden no ser finalmente justificables, dependiendo de la magnitud de la deducción.

La definición de actividades y resultados presuntos o módulos, a los fines de la determinación impositiva, siempre acarrea la posibilidad de alguna distorsión, en tanto la labor “técnica” de administración tributaria mal puede sustituir o registrar situaciones cambiantes y muy variadas de mercado. Tratándose del sector minorista, no obstante, es posible descuidar esta desventaja por su menor relevancia, comparada con una situación de evasión generalizada de este segmento de la actividad económica, como ocurre en los países en vías de desarrollo.

Cuando el sistema prevé tasas diferenciales por tamaño, valor de las ventas, etc., el método enfrenta el inconveniente de la posible elusión mediante el desdoblamiento o partición de los comercios. Ello debería ser evitado diseñando alícuotas no muy diferentes, tendiendo más bien a un esquema de “tarifa plana” sectorial, pero con tasas diferenciales regionales, siguiendo el esquema actual de la imposición a los salarios (contribuciones patronales) y cuidando que las cortas distancias (o los bajos costos de transporte) y los diferenciales de tasa, no incentiven al “turismo tributario” local.

g) Concluyendo: las dificultades señaladas con respecto a la imposición de tipo indirecta y real, a las ventas o valor agregado, a nivel subnacional, ha inducido a los expertos de los Estados Unidos de Norteamérica⁹⁴ a sugerir que los gobiernos estatales o provinciales deban optar por dos estrategias:

- 1) mantener y ampliar como base de su sustentación **el impuesto sobre el ingreso de las personas físicas** (que constituye un recurso actual muy importante para los estados americanos), o bien,
- 2) en caso **de insistir con la imposición indirecta a las ventas**, aceptar la pérdida de autonomía en la fijación de alícuotas y definición de bases imponibles, mediante la **armonización tributaria federal**.

⁹⁴ Ver McLure, C., 1999.

Pero existe margen a para la imposición de tipo indirecta y real en los gobiernos subnacionales, como ya se anticipara.

h) Impuesto a los Consumos Específicos.

Plena autonomía a las provincias para manejar estos impuestos en materia de alícuotas, bases imponibles y productos gravados. Esto es así, esencialmente porque se gravan consumos finales. Aunque es deseable la uniformidad en el caso de alícuotas y bases imponibles, no es imprescindible para el buen funcionamiento de la imposición - la posibilidad de guerras tributarias es muy limitada.

Se ha sugerido el ejercicio de facultades concurrentes por parte de Nación y provincias, en este impuesto. Tal elección se fundamentaría en principios constitucionales, pero fundamentalmente para que el organismo recaudador nacional no pierda información sobre estos contribuyentes y, de esta forma, pueda efectuar intercambio de información - imprescindible dada el mayor universo de contribuyentes a controlar en la esfera provincial. Si bien en la propuesta no se lo contempla, no resulta una opción excluyente.

i) El Impuesto al Uso de los Combustibles.

En combustibles la imposición se restringe en modo fundamental al consumo final, en especial por la tendencia a desgravar las ventas de gasoil en actividades productivas como el agro, es decir, un insumo intermedio de uso generalizado. Se entiende que la mayor parte de las provincias tendrán pérdidas netas si deciden gravar por su parte a un insumo como el gas oil, ya que se trata de economías altamente intensivas en transporte, por lo cual puede suponerse que continuarán gravando esencialmente consumos finales - asimilables a consumos de naftas -, bien delimitados geográficamente. La plena autonomía pues, es esperable que no redunde en una exportación de impuestos y se rompa así el principio de correspondencia fiscal que se intenta restaurar.

j) Impuesto Provincial a las Ganancias de Personas Física y el Impuesto a las Ganancias Eventuales.

Basar la imposición provincial en cabeza de los residentes locales minimiza el problema de las eventuales “guerras tributarias” entre jurisdicciones, en su intento de exportar impuestos a residentes de otras jurisdicciones o alentar desgravaciones a inversores locales, actitudes que se ven facilitadas en la tributación sobre la base de los bienes y no de las personas. Los problemas de coordinación interjurisdiccional se eliminarían.

Una ventaja importante de este impuesto es permitir incorporar a la base tributaria los ingresos salariales del sector público, que no se ven alcanzados por un impuesto (indirecto) al consumo tipo IVA, que grava los ingresos generados solamente en el sector privado.

Por otra parte, se trata de un impuesto que claramente **reforzaría el principio de correspondencia** a nivel subnacional, al ser mucho más visible que la más difusa o oculta

imposición sobre los bienes, sobre cuyos precios finales y el de sus insumos o factores, inciden también los impuestos nacionales.

La alícuota del impuesto sería "**proporcional**", y gravaría la porción del ingreso superior a un mínimo no imponible (nivel de subsistencia o de consumo mínimo garantizado, correspondiente a las familias de bajo ingreso y destinado al consumo de las familias, de manera que los contribuyentes podrían deducir las compras de bienes de capital o la adquisición de determinados activos financieros (ambos a definir) de los ingresos gravados en el impuesto federal. Esto permite generar incentivos al ahorro, al tiempo que mejora el perfil progresivo del sistema tributario, al permitir aliviar el peso de la tributación indirecta - sobre el cual tributan las familias de bajo ingreso - como sustento básico de la recaudación tributaria, según lo ya señalado.

La aplicación del impuesto a nivel provincial implica confirmar el criterio de la renta mundial, donde prevalece la residencia real del contribuyente. La definición de residencia real puede hacerse con referencia a la registrada al cierre de cada ejercicio fiscal (como es el caso de Canadá), o bien al lugar donde el contribuyente hubiere emitido su voto en la última elección general de su jurisdicción.

En el Documento Base sobre El sistema Tributario Federal, se presentan datos sobre imposición a la renta de personas físicas por tramos de ingreso familiar en varios países. De los datos mostrados surge la potencialidad de esta base para la Argentina. Tal potencialidad se puede advertir en cuanto a la posibilidad de ampliar la base reduciendo el mínimo no imponible del impuesto, junto a la mejora de reducción de la evasión en los tramos hoy gravados.

Así, puede advertirse con relación a la presión tributaria sobre salarios de personas en relación de dependencia, los únicos países que no gravan la Escala 2 (hasta U\$S 2.500 de ingreso mensual) son, junto con Argentina, Francia, Paraguay y Uruguay. Este último país directamente no grava la renta personal. Esto marca una diferencia importante con los otros países de la muestra, incluyendo los Latinoamericanos como México, Brasil y Chile. Asimismo, en la Escala 3 (hasta U\$S 5.000 de ingreso mensual), Argentina registra la menor de las presiones tributarias, a excepción de Paraguay y Uruguay, seguida por Singapur, que grava este tramo 4 veces más, y Francia, que lo grava 5 veces más. Las distancias son también significativas para las dos escalas restantes, lo que indica que es posible mejorar substancialmente la progresividad del impuesto, aún ampliando la base a las escalas menores.

El tratamiento tributario a las ganancias de personas físicas, se complementa con el Impuesto las Ganancias Eventuales, a fin de captar los incrementos patrimoniales fruto de fuentes no permanentes o no periódicas.

k) La Imposición patrimonial: Alícuota Adicional en el Impuesto Nacional a los Bienes Personales y el Impuesto a la Trasmisión Gratuita de Bienes.

El establecimiento de "alícuotas adicionales" de las provincias en el actual impuesto nacional a los bienes personales, resulta conveniente no sólo para reforzar una base tributaria

esencialmente provincial o subnacional, sino por las dificultades que en el pasado registrara el Adicional Inmobiliario. Las dificultades para fiscalizar por parte de las administraciones provinciales partes del patrimonio de los particulares situados en varias provincias y en el exterior, o la imposibilidad de establecer alícuotas progresivas, justifica el establecimiento del esquema de alícuotas adicionales provinciales en el actual impuesto nacional. Este esquema facilitaría el cruce de información entre la DGI y las direcciones de rentas provinciales de manera de reducir el margen posible de evasión.

El tratamiento de este impuesto, finalmente, no puede estar dissociado totalmente del otorgado al Impuesto a las Ganancias. La posibilidad de establecer un Impuesto Provincial a las Ganancias, permitiría cerrar el círculo ingreso-patrimonio de los particulares, a la vez de facilitar la necesaria armonización de ambas formas de tributación, de manera de prever los aspectos de eficiencia (incentivos a invertir de por medio) y equidad, que la tributación debe guardar.

La posibilidad de participación provincial en la tributación progresiva sobre el patrimonio de los particulares, permitiría resolver el tema de la actual progresividad del impuesto inmobiliario provincial, no recomendable para tributos de tipo real, que debió introducirse, luego de la experiencia negativa en la recaudación del Impuesto Adicional Inmobiliario.

Finalmente, el tratamiento tributario sobre el patrimonio de las personas físicas se complementa con el **Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes**, de manera de acentuar la equidad del sistema. El mínimo no imponible y la alícuota prevista para este impuesto, resulta compatible con la imposición a los bienes personales, al tiempo que por su esperada menor incidencia, no se estarían lesionando los hábitos de ahorro de las personas.

IV.III. ARMONIZACIÓN TRIBUTARIA

Por las razones antes analizadas y a los fines de lograr una adecuada armonización tributaria federal, que posibilite un desempeño eficiente y equitativo de los sistemas tributarios subnacionales y nacional, se debería establecer:

(A) **Para los impuestos asignados en forma concurrente** a la Nación y a las provincias, según el detalle del punto anterior:

1. Las definiciones de las bases tributarias, las exenciones, los diferimientos y/o cualquier tratamiento diferencial de actividades, deben ser uniformes sobre la base de la legislación correspondiente al impuesto nacional.
2. Las alícuotas generales sumadas de la Nación y las provincias, no deberían superar ciertos límites de presión tributaria nominal. Estos límites deberían ser fijados dentro del Organismo Fiscal Federal. No obstante, se sugieren como tasas medias legales máximas: IVA: 22%; Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas: Alícuota marginal máxima 40%; Consumos Específicos y al Uso de Combustibles y el Impuesto

Nacional a los Bienes Personales: las vigentes al 31 de diciembre de 1999 en los correspondientes impuestos nacionales.

3. En correspondencia con el apartado anterior, las alícuotas generales que establezcan los gobiernos provinciales, por sobre las correspondientes alícuotas nacionales, no deberían superar ciertos límites. Al respecto, dentro del Organismo Fiscal Federal se deberían consensuar las bandas de variación admisibles. Por ejemplo: IVA Provincial 7%, Impuesto Provincial al Ingreso de Personas Físicas Alícuota plana máxima 4%, Consumos Específicos y al Uso de Combustibles: 50% de la alícuota nacional, Alícuota Adicional al Impuesto Nacional a los Bienes Personales: 1%. Asimismo, se deberían fijar las siguientes alícuotas mínimas, por ejemplo: IVA provincial: 4%, Impuesto Provincial al Ingreso de Personas Físicas: Alícuota plana mínima: 2%, Alícuota Adicional al Impuesto Nacional a los Bienes Personales: 0,5%. Consumos específicos y al Uso de Combustibles: 25% de la alícuota nacional.
4. Los gravámenes sobre explotación de recursos naturales y sobre las actividades de turismo que establezcan los gobiernos provinciales, no deberían generar un rendimiento superior a la participación proporcional que en concepto del correspondiente tributo, regalía y/o canon haya recibido la respectiva provincia, en el último ejercicio fiscal cerrado el 31 de diciembre de 1999. Esto evitaría comportamientos oportunistas de los gobiernos subnacionales intentado gravar inversiones hundidas o con fuertes posibilidades de exportación de cargas a los no residentes.
5. Se debería uniformar el mínimo no imponible del Impuesto Provincial al Ingreso de Personas Físicas. Este monto debería consensuarse dentro Organismo Fiscal Federal y estar sujeto a revisión periódica. Al respecto, y teniendo en cuenta la experiencia internacional, se sugiere fijarlo en \$ 1.000 de ingreso mensual.

La fijación de las alícuotas provinciales en los nuevos impuestos descentralizados, podrían establecerse de forma gradual, en especial para los casos donde resulte de mayor dificultad para las administraciones tributarias subnacionales incorporar experiencias y tecnologías específicas de administración, control y fiscalización. De todas maneras deberían simularse impactos relativos por jurisdicción, de manera de poder estimar la magnitud de las compensaciones a que se aluden en el punto 7.4.6.. Un ejemplo de reforma gradual puede consultarse en el Documento Base sobre “El Sistema Tributario Federal”. En el mismo se exponen ideas y fundamentos sobre diversas propuestas de reformas tributarias, así como una estimación del impacto financiero por tipo de impuestos.

(B) Para los impuestos asignados con carácter exclusivo a las Provincias, según el detalle del punto anterior:

1. Debería consensuarse, dentro del Organismo Fiscal Federal, una legislación uniforme con respecto a bases tributarias, exenciones, diferimientos y/o cualquier tratamiento diferencial de actividades.

2. Las alícuotas generales serían, no obstante, fijadas por cada provincia según sus necesidades fiscales. No obstante se sugieren tentativamente: Impuesto a las Ganancias Eventuales: alícuota plana entre el 15% y el 20%. El Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes: mínimo no imponible similar al Impuesto Nacional a los Bienes Personales con alícuota plana: 3,5%.

Finalmente, las provincias deberían comprometerse a la eliminación de los Impuestos a los Ingresos Brutos y de Sellos, en tanto ellos son sustituidos por los nuevos tributos descentralizados. Asimismo, toda creación de impuestos o tributos sobre bases compartidas entre la Nación y las provincias, deberían ser sometidas a consideración del Organismo Fiscal Federal, de manera de consensuar por esa vía la modificación del sistema tributario federal y sus consecuencias sobre el resto del acuerdo fiscal federal. Esta previsión no debiera aplicarse para los tributos de legislación exclusiva de los respectivos niveles de gobierno.

IV.IV. SALVAGUARDIAS PARA LOS CONTRIBUYENTES Y EL CUMPLIMIENTO DEL NUEVO ACUERDO FEDERAL EN MATERIA TRIBUTARIA

La nueva legislación debería contemplar salvaguardias para el resguardo efectivo de los derechos de los contribuyentes que, al mismo tiempo, actúen como resguardos o seguros del cumplimiento institucional del nuevo pacto federal. Así, por ejemplo, las leyes tributarias que se dictaren en contravención a lo dispuesto en función de los puntos previos, deberían ser declaradas nulas de nulidad absoluta por aplicación de la ley - convenio y las disposiciones constitucionales sobre las que la misma se habrá de basar.

Los contribuyentes deberían tener la posibilidad de recurrir - por la vía administrativa y judicial que corresponda - para solicitar la nulidad del gravamen cuestionable, según los procedimientos que a tal fin debería también especificar la nueva ley – convenio.

IV.V. LA MASA COPARTICIPABLE

La “**masa a coparticipar**” entre el gobierno Nacional y las Provincias y Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, debería estar formada por el producido de los siguientes tributos nacionales:

- El Impuesto al Valor Agregado Nacional **hasta el límite de** aplicación de la alícuota nacional del 12%.
- El Impuesto a las Ganancias de Sociedades **hasta el límite de** la tasa del 25%.
- El Impuesto Progresivo a las Ganancias de Personas Físicas (**sin límite**).
- Los impuestos que graven los recursos no renovables y los que graven el usufructo de los recursos naturales renovables correspondiente a las alícuotas nacionales (**sin límite**).
- Las Contribuciones a la Seguridad Social y cualquier impuesto que grave los salarios de los trabajadores (**sin límites**).

-Otros impuestos de legislación nacional existentes o a crearse no contemplados explícitamente en el punto anterior (**sin límites**).

La fijación de límites en los recursos tributarios a coparticipar de los impuestos al valor agregado nacional y a las ganancias de sociedades, tiene su justificación en la necesidad de generar un cierto margen de flexibilidad a la política tributaria del gobierno nacional, de manera que cambios en la presión tributaria nacional no afecten el acuerdo federal y obliguen a negociaciones continuas entre ambos niveles de gobierno. Al respecto debe recordarse que las provincias retienen el derecho a fijar las alícuotas generales de sus propios impuestos, sobre una base de imposición mucho más amplia que la actual, fruto de la descentralización propuesta. El nuevo esquema de correspondencia fiscal, permite el tender a una mayor separación de fuentes.

IV.VI. LA AFECTACIÓN DE RECURSOS

En función del adecuado reordenamiento de la política fiscal federal en materia de asignación de fondos para financiar los cuatro segmentos del gasto que se anticiparan en el diagnóstico, muchas de las afectaciones de recursos actualmente vigentes deberían reexaminarse, y ser objeto de un probable rediseño de los mecanismos de asignación o su total eliminación. Así, leyes como las correspondientes a la coparticipación vial, Fondo del Tabaco, FONAVI, Fondo del Conurbano Bonaerense, etc., así como todas las afectaciones de recursos cualquiera fuere la norma legal por la que hubieren sido creadas, deberían reexaminarse a la luz del nuevo esquema de coparticipación.

Asimismo, las futuras afectaciones de recursos que pudiere disponer el Congreso de la Nación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 75 inciso 3º, deberían justificarse solamente en la medida que no fuere posible su financiamiento mediante el producido de las alícuotas excedentes de que dispondría el Gobierno Nacional, en virtud de los límites establecidos a la masa a coparticipar en los impuestos al valor agregado y ganancias de sociedades. Los recursos contemplados en la “masa a coparticipar” solamente serían reducidos por los que fueren afectados a fines específicos, según la previsión constitucional del artículo 75 inciso 3º, sólo después de haberse agotado esta instancia.

Por otra parte, las exenciones o promociones de actividades, cualquiera fuere su naturaleza, que impliquen gasto tributario, no deberían deducirse del cálculo de la masa coparticipable. En cambio, el gasto tributario pertinente debería incorporarse dentro del rubro “Infraestructura económica y social”, en concepto de “Subsidio a las actividades económicas”, como se detalla para el segmento “Infraestructura económica y social”.

V. LA PROPUESTA PARA LA NUEVA DISTRIBUCION DE FONDOS COPARTICIPADOS

Por Horacio Piffano

V. LA PROPUESTA PARA LA NUEVA DISTRIBUCION DE FONDOS COPARTICIPADOS

V.I. SÍNTESIS DE LAS OPCIONES METODOLÓGICAS

El diseño del nuevo esquema de distribución de fondos coparticipados, debe enmarcarse en el nuevo escenario de descentralización fiscal en general y tributaria en particular, contenida en la propuesta del nuevo orden fiscal y financiero federal. Ello implica:

a) La definición de la metodología con que se habrán de estimar las necesidades de financiamiento de cada nivel de gobierno, en función de las responsabilidades y funciones a cumplir por cada uno y contemplando los otros requisitos del art. 75 inciso 2.

Esta definición previa de cuáles son las competencias, servicios y/o funciones, diluye la disputa “secuencial” usual: la distribución primaria primero y la secundaria en segundo término. La cuestión primaria/secundaria queda subordinada al resultado de la discusión fiscal general (de equilibrio general).

b) Con relación a lo anterior, resulta necesario previamente definir los segmentos del gasto a financiar, separando los servicios gubernamentales, la infraestructura económico y social, el sistema de seguridad social y la deuda pública, pues plantean situaciones conceptualmente diferentes en términos de su tratamiento y forma de estimación.

Como se indicara, los rubros servicios gubernamentales e infraestructura económico y social son gastos que habrán de perdurar en el tiempo, en tanto el gasto previsional (correspondiente al sistema público de reparto) y la deuda pública (acumulada al 31/12/99, son gastos que habrán de agotarse (o acotarse significativamente en el primer caso) en un cierto número de años.

c) Con relación a los **servicios gubernamentales**, y por la razones que se exponen en el punto siguiente, el gran desafío es salir del enfoque normativo tradicional de las fórmulas con indicadores ponderados en forma discrecional.

En efecto, las opciones metodológicas para el reparto del fondo común son:

1) Mantener el esquema tradicional normativo de indicadores ponderados, a cuyo fin, se podría adoptar el esquema propuesto por el MEyOSP, por ejemplo.

2) Adoptar un esquema “a lo canadiense” modificado de igualación de capacidades tributarias per capita, sin considerar las necesidades de gasto, salvo el nivel incurrido actual para determinar la magnitud de la primaria y establecer algún tipo de ancla nominal discrecional del nivel de gasto consensuado (gasto nominal actual por ejemplo).

3) Adoptar el esquema “a la australiana” modificado, donde se estiman necesidades de gasto per capita y capacidades tributarias per capita postulados o estándar. De esta manera, se definen la primaria y secundaria al mismo tiempo, con ancla nominal mediante fórmula del gasto consensuado.

Por su parte, la opción 3) plantea alternativas:

1. La aproximación “paramétrica”: consistente en definir capitas por tipo de función, circunstancia que acarrea el problema de definir o consensuar funciones de producción de cada servicio (por habitante o por usuario).

2. La aproximación “positiva”: consistente en la estimación econométrica de los determinantes del gasto por habitante (por función o agregado). Este criterio plantea el problema técnico de estimación (estadística o econométrica) y de aceptar que el gasto actualmente incurrido por las provincias y la Nación es representativo del promedio de las preferencias del electorado (el lado de la demanda) y de la actual estructura, tecnologías y niveles de eficiencia en la provisión de los servicios (el lado de la oferta).

a) Con relación a los gastos de **infraestructura económico y social** se requiere la confección del Plan Analítico Federal de Inversiones (consolidado Nación-provincias).

Este segmento contiene las previsiones para las áreas de vialidad, servicios sociales básicos (educación y salud), servicios generales (agua y cloacas, seguridad, defensa y administración general) y otros rubros. Contiene asimismo los subsidios a actividades económicas que se considere necesario promover.

b) La **Seguridad Social** requiere la proyección del **gasto previsional del sistema público de reparto** y una previsión para un eventual **fondo de desempleo**.

f) La **Deuda Pública al 31-12-99**: requiere su proyección hasta su total agotamiento (incluyendo eventuales reprogramaciones, “bono Brady” provincial u otras combinaciones).

El proyecto de ley debe contemplar el problema de la interdependencia de los cuatro segmentos del gasto a financiar antes indicados, previendo los mecanismos institucionales para ajustar las decisiones fiscales en armonía con el resultado deseado de las finanzas públicas consolidadas.

Asimismo, el diseño del proceso de transición es tenido en cuenta. En este sentido se debe garantizar que ninguna jurisdicción reciba menos de lo recibido durante el último ejercicio de vigencia del sistema actual de transferencias.

V.II. DISCUSIÓN SOBRE LAS ALTERNATIVAS METODOLÓGICAS PARA LA ESTIMACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO DE LOS SERVICIOS GUBERNAMENTALES, LAS CAPACIDADES TRIBUTARIAS Y LAS TRANSFERENCIAS DE NIVELACIÓN

En este apartado se sintetizan los argumentos que avalan las alternativas descritas previamente de estimar las necesidades de recursos para financiar los servicios gubernamentales.

V.II.1. La secuencia distribución primaria – secundaria

En los esquemas tradicionales de coparticipación impositiva se plantea la discusión del reparto en dos instancias separadas: una primera instancia, donde se define la participación del gobierno nacional y el conjunto de las provincias, y una segunda instancia, donde se define la distribución de la porción provincial entre las provincias.

La determinación de los porcentajes fijos Nación – Provincias de la distribución primaria, no responde a un análisis de las razones de eficiencia económica y de equidad distributiva que los sustentan, es decir, a necesidades genuinas de financiamiento de los respectivos niveles de gobierno. No se discute en todo caso si un cierto porcentaje, que habrá de aplicarse a una base cambiante, puede o no derivar en una magnitud absoluta de financiamiento que nada tenga que ver con las “necesidades genuinas de gasto” de las jurisdicciones involucradas y sí, en cambio, con las “necesidades de gasto real actualmente incurrido” por las mismas. En ambos casos, inclusive, los valores resultantes de aplicar porcentajes sobre dicha base cambiante, pueden resultar excesivos o, por el contrario, insuficientes, según genuinas necesidades a atender. El mundo rígido de los porcentajes fijos se derrumba en materia económica, al no poder sustentarse en un mínimo de racionalidad⁹⁵.

La experiencia nacional es bastante aleccionadora en cuanto al “no mantenimiento de hecho” de los porcentajes de la primaria⁹⁶. Aún cuando podría atribuirse esta circunstancia a los

⁹⁵ Bara, R. (1994) entiende que, no obstante carecer de sustento analítico desde el punto de vista económico, la fijación de un porcentaje fijo negociado como distribución primaria (lo que implica separar esta decisión respecto a la distribución secundaria), mejora la calidad de los resultados de las decisiones por mayoría. Citando a K. Shepsle recuerda que la teoría de las decisiones sociales ha demostrado la inestabilidad esencial de las decisiones por mayoría, es decir, el carácter potencialmente cíclico de los resultados, en tanto que el orden social requiere estabilidad. En tal sentido, Shepsle ha demostrado que son las instituciones las que la proporcionan, reduciendo el número de dimensiones de la cuestión a decidir. Pero, en rigor, “la solución” de la separación en dos etapas (distribución primaria y secundaria) ha demostrado a lo largo del tiempo no haber simplificado la cuestión política y más bien parece haberla empeorado. Los “problemas acumulados” por los gobiernos federal y provinciales imponen finalmente dos posibles caminos a seguir: un método genuinamente federal que institucionalice un esquema de decisión de equilibrio general o, por el contrario, la alternativa arbitraria o discrecional que naturalmente habrá de conducir a un federalismo digitado centralmente (el “federalismo coercitivo”, señalado por Porto, A., 1995).

⁹⁶ Ver Porto, A. (1990).

ímpetus “Leviatán” del gobierno central, ciertamente circunstancias sumamente cambiantes de las condiciones fiscales y macroeconómicas generales vividas por la economía nacional, con consecuencias diferentes en las cuentas fiscales de los gobiernos nacional y provinciales, han inducido a cambios constantes en la primaria. La actual situación, derivada de sucesivos pactos fiscales, ha conducido a un esquema sumamente complejo de afectaciones específicas y criterios de reparto, el que fuera calificado como “el laberinto de la coparticipación”⁹⁷ según lo ya visto, y que han distorsionado los porcentajes establecidos por la Ley N° 23.548. La experiencia empírica en el caso argentino, por lo tanto, está señalando la inviabilidad del porcentaje fijo en la primaria.

La explicación de este panorama puede asimismo explicarse desde el ángulo de la teoría política. La constitución de un “único” y “completo” sistema de reparto de la masa “total” de recursos tributarios, ha sido sugerida recientemente⁹⁸. Razones ligadas a los incentivos del gobierno central por realizar esfuerzos diferenciales en la tarea recaudatoria, cuando sólo ciertos impuestos son los coparticipables, incentivando al descuido de estos y focalizando el esfuerzo en los recursos no compartidos, están en la base de esta recomendación. Sin embargo, basar todo el esquema de financiamiento de ambos niveles de gobierno en un sistema de “*tax-sharing*”, abarcativo de la casi totalidad de la base tributaria (aproximadamente del 77% del total consolidado y más del 95% del total nacional, excluyendo las contribuciones a la seguridad social), hace al dilema del “*common-pool*” extremadamente inestable, habida cuenta de la consabida inestabilidad de las soluciones inherentes a todo juego de suma cero⁹⁹. El regateo político se torna crítico por la masa en juego, en tanto las decisiones de política fiscal y financiera del gobierno central se ven “atadas”, forzando a una negociación caso por caso, en donde cualquier modificación de la política fiscal nacional, exige una negociación en la que el logro del “apoyo provincial” suele tener costos políticos (mínimamente ventajas fiscales a cambio), al tiempo que el impacto recaudatorio de las modificaciones en la política tributaria son coparticipadas, independientemente de las necesidades fiscales de los gobiernos. La otra posible derivación político-institucional, es inducir a un régimen de “federalismo coercitivo” ejercicio desde el gobierno central, como alternativa para neutralizar estas consecuencias no deseadas.

La experiencia internacional es muy variada en materia de distribución primaria, aunque debe reconocerse que en la mayoría de los casos se utiliza el criterio de fijar algún porcentaje **sobre una base determinada (o acotada) de impuestos**, salvo casos muy particulares semejantes al sistema argentino, como el de la India. En ciertos casos, se establecen porcentajes de participación sobre el producido de algunos pocos impuestos, en otros, se establecen porcentajes sobre una masa compuesta de varios tributos; este abarcamiento parcial de la recaudación tributaria global le da a los sistemas mayor estabilidad en las reglas de juego.

⁹⁷ Casás, J. O. (1996). El autor reseña los sucesivos cambios introducidos al régimen de la Ley N° 23.548, presentando un panorama completo y detallado del “laberinto” actual en materia de coparticipación. En el medio se suele atribuir el término “laberinto” a Richard Bird, quien lo empleara para caracterizar al sistema de coparticipación argentino.

⁹⁸ Tanzi, V., (1995).

⁹⁹ Recordamos lo indicado en llamada 11.

Freire, M. A. (1996), informa sobre algunos países seleccionados. Así, por ejemplo, Australia establece como asignable a los gobiernos subnacionales el 39,87% de la recaudación obtenida en el año anterior del impuesto sobre el ingreso personal. Austria fija el 12% del producido de los impuestos a los ingresos y al valor agregado. Canadá, establece una suma fija ajustada en función de un promedio móvil del crecimiento del PBI nominal, habiendo más recientemente limitado la movilidad por este índice al descontar un 3% y fijar techo a las provincias ricas. Colombia fija el 25% de la recaudación nacional que no tiene destino específico. En Alemania se coparticipa la recaudación del impuesto a los ingresos de las personas y a la renta de sociedades en partes iguales y el impuesto a las ventas con porcentajes que varían en el tiempo (actualmente 56% pertenece a la federación); el esquema es complementado mediante un sistema de transferencias horizontales, por el que los estados ricos transfieren recursos a los estados pobres, sin afectar a los ingresos del gobierno central. El gobierno central en Japón cede el 32% del impuesto al ingreso y sobre las bebidas alcohólicas. En Filipinas el 20% de la recaudación nacional se distribuye entre los gobiernos locales.

Nuestra propuesta es un intento de implementación de un modelo de estándares o valores postulados para los servicios gubernamentales y de los otros segmentos del gasto antes identificados, mediante el cual la distribución primaria surge luego de consensuar las necesidades de financiamiento asignables al gobierno central y a los gobiernos subnacionales sobre la base de **las funciones** asignables en materia de gasto y de tributación a cada nivel de gobierno. Se trata de un esquema de “única etapa” (única instancia), que contiene incentivos para generar actitudes gubernamentales optimizadoras en el diseño presupuestario, tanto en materia de gasto público como en materia tributaria y de uso del crédito público.

V.II.2. Coparticipación y sistemas de reparto

La teoría normativa del federalismo fiscal, referida a la asignación de potestades en materia de gasto y de tributación a los gobiernos federal y subnacionales, conduce como resultado al establecimiento de un sistema de transferencias verticales Nación-Provincias, debido a la mayor descentralización de gastos con relación a los recursos tributarios que se derivan de sus recomendaciones. No obstante, aún cuando se postule una acentuada descentralización de funciones y de potestades tributarias a favor de los gobiernos subnacionales, subsistirán asimetrías regionales, ya sea en virtud de los diferentes rendimientos tributarios de los impuestos asignables a estos gobiernos, con relación a los que resultan asignables al gobierno federal, como a importantes asimetrías regionales en relación a la localización geográfica de las diferentes bases tributarias¹⁰⁰. Esto exige “transferencias verticales diferenciales” que, explícita o implícitamente, implicarán un sistema de “transferencias interjurisdiccionales horizontales”.

Desde el punto de vista de la eficiencia, es deseable que el esquema de reparto de recursos tributarios permita el cumplimiento del **principio de correspondencia**. Esto es, la presión

¹⁰⁰ Las asimetrías no sólo implican cuestiones de equidad a tener en cuenta, sino a problemas de eficiencia. Por ejemplo, una provincia puede concentrar una importante base tributaria de un impuesto federal, en tanto poseer una base tributaria débil en otro impuesto asignable a los gobiernos subnacionales, o viceversa.

tributaria de cada jurisdicción local debe corresponder a la decisión de gasto local, en especial las decisiones en el margen. Pero tal principio de correspondencia se verá dificultado (o limitado) en su prosecución - desde el punto de vista político o de la equidad - ante la presencia de importantes brechas verticales y/o de asimetrías regionales diferenciales en las bases tributarias de las provincias o estados subnacionales.

En la mayoría de los ordenamientos federales, desde el ángulo constitucional o político, resulta común la postulación del principio de igualdad de oportunidades del ciudadano, independientemente de su decisión de localización regional, en cuyo caso el principio de correspondencia debe atenuarse con transferencias de igualación o nivelación territorial. De esta manera, se trata de igualar los “residuos fiscales” entre jurisdicciones, permitiendo que provincias con bases tributarias débiles registren un nivel de presión tributaria similar a las provincias con bases tributarias ricas, para un determinado patrón equivalente de provisión de bienes públicos per capita (En el Anexo XI se presenta una síntesis del debate sobre los argumentos económicos - aspectos de eficiencia y de equidad - que subyacen en la justificación de las transferencias de nivelación).

Así, en materia de transferencias verticales para cubrir las brechas de financiamiento de los gobiernos subnacionales, existen dos criterios polares de prorrateo de recursos “comunes” (masa coparticipable) alternativos. El principio de correspondencia estricto exige la aplicación de un criterio “devolutivo”; en cambio, desde el ángulo de la equidad fiscal¹⁰¹, se impone el criterio de “redistribución territorial”. En el primer caso, se devuelve a la jurisdicción un monto proporcional (neto de la participación del nivel federal) a la recaudación que los contribuyentes de la misma han contribuido a generar. En el segundo caso, en cambio, los montos entregados a cada jurisdicción se habrán de diferenciar de aquellas sumas que proporcionalmente sus contribuyentes han contribuido a generar. Habrá entonces jurisdicciones que recibirán transferencias superiores a los montos ingresados por sus contribuyentes locales, luego de descontada la participación federal, en tanto que otras recibirán sumas superiores.

Parece bastante claro que los esquemas de reparto basados en el criterio devolutivo, en cierta manera incentivan una mayor responsabilidad fiscal en las decisiones de gasto, en tanto la presión tributaria global queda expuesta en cuanto al origen o razón de ser de su existencia. Sin embargo, aún con un reparto devolutivo, será difícil al electorado distinguir adecuadamente el costo fiscal de sus demandas de gasto público, al estar confundidos los pagos de impuestos en el nivel nacional de gobierno, junto con otros mecanismos de financiamiento, como el uso del crédito público, tanto nacional como subnacional.

En un sistema federal con predominio del uso de un fondo tributario común, solamente un lector experimentado en cuestiones fiscales y financieras podrá eventualmente discernir el origen y destino de los fondos públicos consolidados.

¹⁰¹ El criterio de “equidad” en sentido económico no condice con la concepción jurídica del término. Desde el punto de vista jurídico, el criterio devolutivo cumpliría con el principio de equidad, en tanto que la redistribución territorial apuntaría a un objetivo de “solidaridad” interjurisdiccional.

Los métodos de redistribución territorial, por su parte, apuntan a resolver un problema de equidad distributiva territorial, que el criterio devolutivo no permite¹⁰². Por cierto que este objetivo se logra a costa de una menor correspondencia fiscal a nivel subnacional, con los consabidos problemas de eficiencia que ello implica al generar costos de transacción o de información para los votantes. El votante mediano de las jurisdicciones que reciben las transferencias, no habrá de percibir nítidamente el costo marginal de sus decisiones de demanda por gasto público (subnacional y nacional), que incluso pueden diferir según tipo de funciones o finalidades, circunstancia que implicará algún grado de ineficiencia asignativa.

V.II.3. Los métodos de determinación de las transferencias

Si el criterio de coparticipación se basara exclusivamente en el criterio devolutivo, es claro que las sumas asignables a cada jurisdicción deben corresponder a los registros de ingresos efectivizados regionalmente. De no contarse con sistemas de información de la procedencia de las recaudaciones, será necesario establecer algún indicador o conjunto de indicadores que operen como “proxi” de la recaudación real. Esto significa que el criterio devolutivo necesariamente deberá descansar en un “método de fórmulas”.

Si en cambio, el criterio de coparticipación fuera el de redistribución territorial, pueden establecerse distintos métodos.

i) Sumas fijas

El prorrateo mediante sumas fijas, implica un método simple y ha sido sugerido por expertos nacionales (Artana, D. y López Murphy, R., 1995). Su ventaja es que la transferencia no tendría el contenido cíclico que generan los sistemas que las vinculan con la recaudación, que transmiten las oscilaciones al financiamiento local. Sin embargo, los montos se determinarían mediante un mecanismo de negociación política, donde probablemente se convaliden situaciones de hecho, se de preponderancia al poder relativo de los gobiernos subnacionales en cuanto a su identidad política con el gobierno federal y no se explicita razón objetiva alguna de su dimensionamiento. Los recursos totales asignables a los gobiernos subnacionales resultarían rígidos y ellos no coincidirían necesariamente con la sumatoria de los montos que los contribuyentes de las distintas jurisdicciones efectivamente hubieren tributado (neto de la participación federal). La cuestión que surge entonces, es qué ocurre con los excedentes de recaudación por encima de las sumas pactadas y efectivamente transferidas, o en el caso opuesto de faltantes, al producirse un descenso de los rendimientos tributarios en el ciclo económico.

Por otra parte, si las necesidades de financiamiento varían en el mediano plazo, es probable que las sumas fijas deban renegociarse cuando se adviertan cambios importantes en las brechas fiscales de las distintas provincias. De igual manera, el mantenimiento de sumas fijas en las

¹⁰² La justificación y la efectividad de las transferencias interjurisdiccionales en el cumplimiento de este objetivo de equidad han sido, no obstante, también cuestionadas, como se discute más adelante (ver punto 1.2.5.).

transferencias, puede resultar inconsistente con caídas importantes en la recaudación global y/o cambios en las necesidades de financiamiento del gasto público federal.

El método, por lo tanto, ubica el “riesgo tributario” en cabeza del gobierno federal. Si los rendimientos tributarios superan las sumas pactadas, entonces los excedentes implicarán un relajamiento de la restricción financiera del gobierno federal. Por el contrario, ante caídas en los rendimientos tributarios, el gobierno federal se verá en una situación de fuerte restricción financiera. El gobierno federal, en estos casos, deberá decidir sobre cambios en la presión tributaria global o bien, recurrir al uso del crédito para nivelar las finanzas públicas¹⁰³.

ii) Porcentajes fijos

El prorrateo en base a porcentajes fijos implica un esquema de asignación de fondos ligado a los rendimientos tributarios efectivos, circunstancia que no genera el problema de excedentes o faltantes en relación al total recaudado. El inconveniente es que, a igual que en el método de sumas fijas, se tenderá a convalidar situaciones de hecho, donde los gobiernos más austeros resultarán perdidosos. En este método continúa sin explicitarse la “racionalidad” de las participaciones.

Sin embargo, la mayor crítica a este método es que los porcentajes fijos aplicados a una base cambiante, habrán de generar recursos en exceso o en defecto (dependiendo del ciclo económico) que no guardan relación con las necesidades genuinas de financiamiento del gasto público, tanto a nivel local o subnacional como a nivel federal. En todo caso, el método genera recursos en forma procíclica alentando a los distintos niveles de gobierno a dimensionar tamaños de gasto público también procíclicos, en lugar de hacerlo en base a las necesidades genuinas de oferta de bienes públicos y mixtos.

iii) En base a “fórmulas”

Este constituye probablemente el método más usual empleado en los sistemas de coparticipación impositiva. La definición de la fórmula constituye un método de múltiples posibles resultados, dependiendo del conjunto de indicadores o variables utilizadas en la misma. Cuando se define una fórmula de asignación de recursos, debe tenerse presente que naturalmente subyace en ella una cierta función objetivo (función de bienestar social). Aún cuando los objetivos de política no resulten explícitos, las variables o indicadores privilegiarán determinados atributos al tiempo que descuidarán necesariamente otros.

Dentro del esquema de fórmulas, no obstante, es posible diferenciar dos enfoques diferentes:

- a) El que se basa en la selección de un conjunto de indicadores, a los que se los combina mediante una ponderación ligada a la asignación de un determinado porcentaje de incidencia; a este esquema lo identificamos como la variante “normativa”; y,

¹⁰³ El método, sin embargo, podría resolver estos problemas mediante el empleo de un Fondo de Estabilización. Ver Piffano, H., 1995, 1997 y Piffano, H., Sanguinetti, J. Y Zentner, A., 1998.

- b) El que se basa en la determinación de las “necesidades fiscales” de cada gobierno, al que identificamos como la variante “positiva”.

En virtud de la importancia del sistema de fórmulas y del contenido de nuestra propuesta, hemos de dedicar un espacio especial al análisis de las variantes indicadas.

V.II.4. El enfoque normativo o el método de la combinación de indicadores

Los indicadores usualmente encontrados en un estudio comparado son los siguientes¹⁰⁴:

- a) partes iguales
- b) en proporción a la población
- c) según superficie geográfica o en relación inversa a la densidad de población
- d) según magnitud del gasto público
- e) en relación inversa a las capacidades fiscales
- f) según esfuerzo tributario
- g) según necesidades básicas insatisfechas de la población
- h) según brecha de desarrollo
- i) en relación inversa al PBI per capita
- j) en relación al grado de cobertura brindado por los servicios

El método de las “fórmulas” de esta variante normativa, requiere una “selección” de indicadores, como los previamente enunciados u otros, al tiempo de explicitar las respectivas ponderaciones. Usualmente, como se indicara, el criterio consiste en seleccionar tres o cuatro indicadores, a los que se les asigna un cierto porcentaje de incidencia. Estas ponderaciones no suelen estar fundadas en ningún tipo de referencia empírica que las justifiquen, dependiendo del juicio del diseñador.

El método normalmente habrá de conducir a resultados dispares, según las combinaciones de indicadores y ponderadores o porcentajes seleccionados, y a definiciones que no distan demasiado de cualquier método “político” discrecional. Ello es así, porque como se señalara a pesar de la razonabilidad “argumental” de la función objetivo implícita, la estructura de ponderación no surge de ninguna estimación empírica de la probable incidencia real de cada variable en la demanda de actividad fiscal, sino de un acuerdo negociado en el cual no sólo estarán en juego las cuestiones eminentemente fiscales (a las que la asignación de recursos está llamada a resolver), sino a otras cuestiones de política de diversa naturaleza. Es probable que la selección de indicadores esté fuertemente influida por el resultado obtenible de las diversas combinaciones, privilegiándose aquellas que más benefician a los distintos gobiernos. El resultado de la votación - si se encuentra - muy probablemente logre un equilibrio de Nash, pero sin garantizar una configuración pareto-óptima e, inclusive, con alta probabilidad de inequidades. El resultado de estas “fórmulas”, por lo tanto, no difiere demasiado de un

¹⁰⁴ Detalles de las implicancias de eficiencia y equidad de estos indicadores pueden consultarse el en Anexo XII.

esquema de “porcentajes fijos negociados”, a pesar de su aparente “racionalidad”, con las virtudes y defectos que este método conlleva.

V.II.5. El enfoque positivo o el método de las “necesidades fiscales”

El concepto de “necesidad” fiscal empleado en la literatura del federalismo fiscal, pretende explicitar los determinantes de la demanda de gasto público, que de alguna manera subyacen en la estructura de las “preferencias” de los votantes o sus representantes en el gobierno, al tiempo de computar los costos de oportunidad de la provisión de los bienes públicos. El enfoque intenta la definición del tamaño y composición del gasto público y su financiamiento sobre bases relativamente “objetivas”, es decir, no sustentables sobre bases esencialmente “políticas”, que en tal contexto implicarían “discrecionalidad” absoluta desde el punto de vista del funcionario a cargo del gobierno. Por lo tanto, el sustento teórico principal del método debe buscarse en la existencia del paradigma principal-agente en las relaciones de gobierno de una democracia representativa. Particularmente, cuando el principio de correspondencia desaparece como criterio de asignación de los recursos, afloran en mayor magnitud los problemas de información que impide al votante mediano lograr que se adopten decisiones correctas sobre el paquete bienes públicos-privados ajustado a sus preferencias.

En efecto, si el criterio de reparto fuera el “devolutivo”, cumpliéndose el principio de correspondencia en un escenario de descentralización completa, la determinación de tales necesidades pierde importancia relativa. En tal contexto, la decisión “política” discrecional encontraría su forma natural de monitoreo o autocontrol a través de las elecciones sociales¹⁰⁵. Pero si el criterio de reparto es uno de “redistribución territorial”, la ruptura del principio de correspondencia impide que el “mercado político” actúe como mecanismo corrector de desvíos. Desde el momento que un esquema de “transferencias de nivelación o igualación” es instrumentado, entonces cierta condicionalidad implícita debe establecerse. Tal condicionalidad no se refiere al concepto usual de condicionar o direccionar el gasto a fines específicos, sino a que las aspiraciones de algunas jurisdicciones de recibir ingreso desde otras jurisdicciones, no puede sustentarse sobre bases esencialmente “políticas” o discrecionales, en tanto los electores de las jurisdicciones cedentes no controlan a la autoridades de las receptoras y sus decisiones de gasto público y esfuerzo tributario propios (“riesgo moral”). Ello significa que los problemas inherentes al uso común de los recursos (el “*common pool problem*”) y los ligados al paradigma principal-agente de las democracias representativas, se ven en este caso agravados.

El método de “necesidades fiscales”, por lo tanto, intenta “explicitar las preferencias reveladas a través del mecanismo político” - tanto del nivel federal como subnacional de gobierno - y ello implica definir y consensuar ciertas “magnitudes estándar” o “valores postulados” de gasto público por habitante, los que pueden establecerse a nivel agregado o por tipo de función

¹⁰⁵ Los “costos de transacción” de los “mercados políticos” (North, 1990), pueden implicar sesgos políticos que conducen a situaciones fiscales subóptimas. En tal caso, podría ser necesaria una explicitación de las funciones de gobierno (funciones objetivo) en términos de “valores postulados” aún para decisiones que afectan al electorado local. Ver Piffano, H. (1986).

a cargo de los gobiernos. Exigirá, asimismo, estimar las capacidades tributarias de cada nivel de gobierno, también sobre la base de estándares, de manera que las transferencias de nivelación coincidan con la magnitud de la brecha entre necesidades de gasto y capacidades de financiamiento propias. Los valores postulados o estándares que por definición son “normativos”, se deben estimar sin embargo, mediante un análisis positivo que permita acotar los componentes de la fórmula sobre bases relativamente objetivas. El análisis debe intentar aislar económicamente la incidencia de las variables no controlables por los hacedores de política, de las “políticas” o controlables, de manera de identificar los determinantes “objetivos” del gasto necesario para satisfacer las necesidades fiscales de la población. Es por esta razón que identificamos al método como variante “positiva”, no obstante, el estándar corresponder a una noción “normativa” !.

El enfoque, a diferencia del anterior, genera incentivos para una conducta fiscal eficiente, por cuanto lejos de convalidar políticas fiscales discrecionales o situaciones de hecho, genera un mecanismo de autocontrol que incentiva un gasto eficiente y una eficiente recaudación tributaria propia, en tanto las transferencias se habrán de dimensionar en base a los estándares independientemente del nivel de gasto real (por sobre o por debajo de tales estándares) y de los éxitos o fracasos en la recaudación real propia (por sobre o por debajo de los estándares). Asimismo, resulta posible asignar recursos ajustados a necesidades genuinas de financiamiento en un esquema de comportamiento fiscal estable (“*tax and expenditure-smoothing*”), regulando y generando la necesaria consistencia entre el ciclo económico y las finanzas públicas¹⁰⁶.

Ahora bien, un punto que debe enfatizarse es que la racionalidad implícita en la definición de los estándares de gasto y recursos o valores postulados, debe buscarse en la “definición normativa” o “constitucional” de un nivel deseado de provisión de bienes públicos al que todo ciudadano debe poder optar en “igualdad de oportunidades”, independientemente del lugar geográfico de residencia¹⁰⁷. Esto, sin embargo, no implica necesariamente que cada electorado decida efectivamente proveer un nivel y estructura de servicios igual al resto de las jurisdicciones. La aclaración es relevante en virtud de algunas críticas que es posible presentar a todo intento “nivelador” en la prestación de bienes públicos, desde el punto de vista estrictamente económico (ver Anexo XI).

Los argumentos analizados en la literatura intentando encontrar racionalidad en las transferencias de nivelación, planteados en términos de eficiencia económica o bien de equidad horizontal, han sido contradictorios. (Detalle de este debate puede encontrarse en el Anexo XI, como ya se indicara).

¹⁰⁶ Haría de esta manera operativo el funcionamiento del Fondo de Estabilización, al cual se derivarían los recursos excedentes en el auge del ciclo económico, al tiempo de mantener (no reducir) la actividad fiscal - recurriendo a los recursos acumulados en tal Fondo - en las recesiones. Resulta entonces posible instrumentar un esquema fiscal nivelador del ciclo, sin necesidad de definir niveles del PBI de períodos de auge o recesiones al cual referenciar el uso del Fondo. Ver Piffano, H., 1997 y Piffano, H., Sanguinetti, J. Y Zentner, A., 1998.

¹⁰⁷ Las transferencias de nivelación han sido justificadas en base al argumento “constitucional” o “político” de un gobierno federal que requiere garantizar la subsistencia de los gobiernos subnacionales al tiempo de asegurar la unidad nacional, independientemente del “costo en bienestar” que este objetivo superior conlleve.

V.II.6. Las variantes del enfoque de necesidades fiscales

Las variantes del enfoque de necesidades fiscales son, básicamente:

- i) la de igualación tributaria
- ii) la de igualación de las brechas entre necesidades de gasto y capacidades tributarias (“*fiscal gap*”) o de los beneficios fiscales netos

*Los esquemas de transferencias de nivelación de mayor difusión en los sistemas federales, han sido aquellos destinados únicamente a la **igualación de la carga tributaria per capita** entre jurisdicciones subnacionales.*

Autores como Boadway, R. y Flatters, F. (1983), en cambio, postulan la completa **eliminación de las diferencias en los beneficios fiscales netos entre provincias**. Es decir, incluyen tanto el lado tributario como el lado del gasto per capita. Courchene, T., J. (1984) y Copplestone, G. H. (1980) han introducido asimismo el interrogante de si en base al argumento de eficiencia en la asignación de recursos no sería del caso contemplar el lado de la producción o gasto¹⁰⁸. Finalmente, como señala Shah, A, más tempranamente Musgrave, R. (1959) había sugerido que el principio de tratamiento tributario igual a los iguales debería ser reemplazado por la regla por la cual personas con ingreso igual deberían experimentar el mismo residuo fiscal (beneficios imputables menos costos impositivos imputables) o beneficio neto derivado de la operación presupuestaria. Solamente un esquema de igualación que considere tanto las capacidades tributarias diferenciales como las necesidades de gasto diferenciales sería consistente con este punto de vista.

Si la justificación de las transferencias de nivelación es el **desbalance fiscal horizontal (el desbalance entre necesidades de gasto y medios tributarios de los gobiernos subnacionales)** se exige que el **gobierno federal instrumente transferencias a las provincias con baja capacidad fiscal y/o relativamente altas necesidades fiscales.**

Por lo expuesto, la conclusión arribada por los autores citados, es que las transferencias de igualación deberían considerar tanto el lado del gasto como de los recursos tributarios para determinar el “derecho” subnacional a una transferencia de igualación.

V.II.7. El criterio de “base amplia” o el de “base restringida”

¹⁰⁸ Clark, D. H., (1997), sin embargo, ha sugerido que en el caso de Canadá no es tan importante modificar el actual esquema de igualación tributaria por otro que incluya el lado del gasto en base a tres razones: i) resulta difícil de estimar; ii) no hay grandes asimetrías regionales en Canadá; iii) si se encuentran diferenciales de costo marcadas en ciertas regiones, ellos podrían subsanarse con “transferencias condicionadas”. Otros como Rye, D. y Searle, B. (1997), para el caso de Australia, y Gao Qiang (1995) y Lou Jiwei (1997), para el caso de China, sugieren lo contrario, en base a existencia de importantes asimetrías de costos regionales en ambos países.

En otro orden, Shah, A. (1994) ha identificado la existencia de dos criterios de las transferencias de igualación **según su abarcabilidad fiscal-jurisdiccional**. El primero, que puede denominarse el criterio de “base amplia”, propuesto por Clark, D. H. (1983), sostiene que el sistema fiscal debería ser horizontalmente equitativo “nacionalmente”, entendido como comprensivo de las acciones de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). Entonces los individuos con el mismo ingreso de mercado en ausencia de sector público, deberían tener ingresos reales iguales luego de la acción del sector público. Es decir, el sistema fiscal debería ser localmente neutral. Los residentes con igual ingreso a lo largo de las provincias deberían recibir el mismo beneficio neto (beneficios netos públicos imputables menos costos tributarios imputables).

En cambio, el segundo criterio, identificado como de “base restringida”, al que adhieren Boadway, R. y Flatters, F. (1983) y también Auld, Douglas y Eden, L. B. (1984), propone que el gobierno federal debe tomar como punto de partida el ingreso real de las personas “después” del impacto fiscal provincial o subnacional (incluyendo al gobierno local). El gobierno federal debería solamente preocuparse por el tratamiento fiscal igualitario de los residentes **debido a su acción exclusivamente**. Como señalara Shah, A. (1994), este punto de vista en el caso de Canadá se ve reforzado desde el momento que la Constitución reserva a las provincias la propiedad de los recursos naturales. De allí que la posible inequidad fiscal derivada del gobierno federal solamente podría provenir de un tratamiento impositivo sobre el ingreso comprensivo real (o verdadero) de las familias, diferente entre provincias.

Según Auld y Eden, la equidad horizontal implica que debe haber igualación completa de todos los ingresos tributarios provinciales, pero solamente igualación parcial en el caso de la renta proveniente de los recursos naturales. Los autores sospechan, no obstante, que pueden haber consecuencias adversas para la “unidad nacional” de tal tipo de igualación parcial.

Finalmente sobre este punto, según Shah, A., (1994), tanto Boadway y Flatters como Auld y Eden suponen implícitamente que los beneficios públicos por familia son iguales en todas las provincias, lo que constituye un supuesto insostenible. Si este supuesto se relaja, no se puede concluir que la igualación “tributaria” parcial será suficiente para asegurar la equidad fiscal con el enfoque de “base restringida”. También se requerirá igualación parcial del gasto para igualar los beneficios fiscales netos.

V.II.8. El alcance territorial o jurisdiccional de las transferencias de nivelación

El sistema de igualación puede diseñarse, asimismo, sobre la base de incorporar en el mismo a todos los gobiernos subnacionales, o solamente a aquéllos que denoten un rezago económico relativo mayor.

En el primer caso se está frente a un modelo de “federalismo cooperativo”, donde el componente solidario es amplio y coincidente con un fuerte centralismo tributario (fuerte desbalance vertical). El segundo, es de un federalismo con mayor descentralización tributaria, y con un enfoque de solidaridad interjurisdiccional de tipo “rawlsiano”.

La ventaja del segundo, a la cual tiende nuestra propuesta mediante la mayor descentralización tributaria, es la mayor transparencia de los mecanismos de transferencias –quienes contribuyen y quienes reciben quedan visiblemente identificados-, acentuando el principio de correspondencia fiscal, aunque desde el ángulo de la política económica resulte más resistido de parte de los políticos (Ahmad, E., 1997).

V.II.9. La asignación federal del rol igualador

Un punto final sobre las transferencias de igualación, es la discusión sobre si el sistema de igualación debe permanecer en cabeza del gobierno federal (como los modelos de Canadá y Australia) o si debe constituir una responsabilidad compartida de los gobiernos subnacionales (como el modelo de Alemania).

Como señala Shah, A., (1994), un sistema ideal en la mayoría de las federaciones debería ser un fondo de igualación de necesidades fiscales interprovincial, con estimaciones tanto de subsidios positivos como negativos a los estados o provincias miembros, de manera que las transferencias netas sean iguales a cero¹⁰⁹.

Tal tipo de programa sería, por definición, autofinanciable.

En países como Canadá o Argentina, debido a la tradición en cuanto a que el Gobierno federal se halle involucrado en el esquema de transferencias, Shah, A. (1994) ha sugerido un sistema de dos etapas:

La primera etapa consistiría en un programa de igualación federal diseñado sobre la base del enfoque de “base restringida”, que limitaría el rol federal solo a su área de responsabilidad, es decir, igualar la carga de los impuestos sobre los ingresos y a las ventas nacionales, sea mediante la instrumentación de “créditos tributarios o fiscales” a las personas o mediante “transferencias directas de igualación” a los gobiernos provinciales.

La segunda etapa sería el fondo de igualación de necesidades fiscales interprovincial, que sería administrado por las provincias mismas y que contemplarían tanto transferencias positivas como negativas, de manera que la transferencia neta sería igual a cero.

Este último programa generaría un mayor compromiso o sentido de participación de las provincias en la federación, al quedar transparentadas las transferencias de quienes aportan y quienes reciben. Además, al ser autofinanciable, se elimina la presión usual de las provincias sobre los pagos de transferencias federales, que en los sistemas actuales no se pueden evitar.

V.II.10. Alternativas para la medición de la capacidad tributaria

Existen dos maneras básicas para estimar las capacidades tributarias. Una es el llamado “enfoque macroeconómico”, en el que se utiliza un indicador simple como medida de la capacidad tributaria o una combinación de pocos indicadores. Usualmente se emplea el

¹⁰⁹ Un Fondo de Solidaridad Interprovincial fue sugerido en Piffano, H., 1988.

producto bruto geográfico para medir capacidades tributarias de impuestos que gravan la “fuente”, típicamente los impuestos sobre las actividades industriales y comerciales, los que gravan las utilidades empresarias y los recursos naturales, y el ingreso nacional para los impuestos con base en los “residentes”, como es el caso del impuesto a las ganancias de personas físicas. El segundo enfoque es el “microeconómico”, en el que se efectúan estimaciones de capacidades tributarias impuesto por impuesto.

Si bien pareciera que el empleo del indicador macroeconómico es de mayor sencillez, al tiempo de dar una idea de mayor neutralidad en las estimaciones, adolece de importantes defectos. Los de orden conceptual, cual son que no siempre las bases tributarias individuales de cada impuesto están asociadas en forma estricta al indicador (las elasticidades ingreso de las bases no son similares) y porque generalmente la estructura tributaria subnacional suele utilizar determinados impuestos, especialmente los de más baja elasticidad ingreso (impuestos territoriales) y baja elasticidad precio (sobre los tabacos, alcoholes o combustibles), los que permiten capturar renta de los recursos naturales y aquellos que pueden ser “exportados” (turismo). Los de orden empírico, en cuanto a que las estimaciones de “ingreso regional” y, aún las correspondientes al producto bruto geográfico, adolecen de defectos y suelen no estar actualizadas o disponibles.

Finalmente, la circunstancia de que los sectores económicos no suelen ser gravados con la misma intensidad, o que las economías regionales se hallen sujetas a *shocks* no correlacionados (por ejemplo, cambios en precios relativos de algunos *commodities* representativos de la base tributaria subnacional), hace aconsejable el empleo del segundo enfoque. La medición de la capacidad tributaria se habrá de ceñir al paquete usual de impuestos subnacionales¹¹⁰, seleccionando en cada caso la variable que identifica la correspondiente base imponible o la variable proxy más adecuada a tal fin.

Con relación al enfoque adoptado en nuestra propuesta, se define la “capacidad tributaria”, tendiente a determinar las posibilidades de financiamiento de la jurisdicción, independientemente del esfuerzo fiscal real que ello implica para sus residentes, el enfoque microeconómico. La alternativa de estimar capacidades impuesto por impuesto, es por lo tanto el adoptado. No obstante, es posible identificar dos alternativas metodológicas:

- a) la identificación de una base valorizada por regiones o por gobierno subnacional, a la que se le aplica una tasa “efectiva” consensuada.
- b) La estimación econométrica de una función de recaudación, en base a los registros de recaudación, la(s) variable(s) ligada(s) a la base y las alícuotas legales vigentes o, mejor aún, la estimación de las tasas efectivas por jurisdicción.

¹¹⁰ La identificación del paquete de impuestos subnacionales para estimar las capacidades tributarias, suele referenciarse como el “sistema tributaria representativo”, hoy bastante conocido a partir de los modelos canadiense y australiano, pero que en rigor fue el método empleado por la *Advisory Commission on Intergovernmental Relations* de Estados Unidos en los años 60 [Clark, D. H. (1997)].

La variante b) aparenta ser de mayor objetividad, por cuanto las tasas efectivas surgen de un cálculo estadístico revelado por la operación real de las respectivas administraciones tributarias subnacionales. La variante a), no obstante, será adecuada para tratar los nuevos impuestos descentralizados, sobre los que no existe historia recaudatoria subnacional.

V.II.11. Las alternativas para medir las necesidades de gasto

De acuerdo a lo reseñado anteriormente, la teoría indica que el programa de igualación debería asegurar la igualdad de los beneficios fiscales netos en todas las provincias. Un sistema de igualación tributaria pura o exclusiva, no permitirá alcanzar este objetivo. Se requiere tener en cuenta en la fórmula de igualación tanto el lado de los recursos tributarios como del gasto del proceso presupuestario subnacional.

Se ha señalado que medir la necesidad de gasto es mucho más difícil que medir capacidades tributarias. Para Break, G. C., (1980), refiriéndose a los E.U.A., entiende que no hay mayor diferencia.

En orden a medir la necesidad de gasto, **es necesario definir un “estándar de igualación”**, es decir, determinar costos diferenciales debido a diferentes relaciones insumo-producto, naturaleza de las áreas a servir y composición de la población; y distinguir entre aquellos diferenciales de necesidad/costo que se deben a diferencias en los gustos o preferencias o inherentes a los costos deseados y aquellos que se deben a decisiones políticas. Será también necesario identificar y medir diferenciales atribuibles al comportamiento estratégico de parte de los gobiernos provinciales con respecto a las transferencias federales (Shah, A. 1994).

Estas determinaciones son empíricamente difíciles de realizar, pero países como Australia, Alemania y Suiza, están intentándolo. El método también registra antecedentes de su aplicación en los Estados Unidos de Norteamérica, en los sistemas de transferencias de igualación utilizados por varios estados para sus municipios (ver Ladd, H., 1999). También deberían hacerlo países como Canadá o Argentina, en el primer caso a decir de la *Constitution Act* de 1982 que hace expresa referencia a “niveles de servicios públicos razonablemente comparables”, o para Argentina el art. 75 inciso 2 de la Constitución reformada en 1994, cuando enumera entre sus principios para la coparticipación, la de asegurar el financiamiento de los gobiernos federal y subnacional “según las competencias, servicios y funciones, en base a criterios objetivos de determinación, equidad, solidaridad y grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades”.

Autores canadienses han escrito sobre la forma de hacerlo: Hanson, E. J. (1961), Clark, Douglas H. (1969) y Courchene, T. J. (1984). Estos estudios son analizados en Shah, A. (1994). También Ladd, H., 1999 para el caso de los gobiernos locales en Estados Unidos de Norteamérica. En el punto 4 más adelante presentamos los casos de Canadá, Alemania y Australia. Este último como el modelo que más se acerca al enfoque de necesidades fiscales, al contemplar los dos lados de la ecuación fiscal (capacidades tributarias y necesidad de gasto).

En materia de gasto público, la explicitación de la decisión fiscal admite grados diferentes de complejidad o desagregación en términos de funciones. Para un esquema de asignación por tipo de función, es posible aplicar en la fórmula estimaciones tanto de necesidades de gasto por habitante como, eventualmente, según cierta población objetivo, o sea aquella sujeta a cobertura de los servicios correspondientes, pertenezcan o no a la población residente en la jurisdicción. En Piffano, H., 1998c se efectúa una simulación del método para nuestro país, en el que se adopta el criterio de definir un gasto per capita postulado o estándar por habitante a nivel agregado, incorporando determinantes geográficos, sociales y económicos básicos. Se trata de una variante del método español, combinado con el sistema de igualación del modelo australiano¹¹¹.

Los grandes proyectos de inversión no forman parte del cálculo de los estándares. Como se indicara, se prevén cuatro segmentos de gasto a financiar (servicios gubernamentales, para los que se deben estimar los estándares, infraestructura económico-social, deuda pública y seguridad social).

V.II.12. El enfoque de las necesidades fiscales y la función de producción de los servicios gubernamentales: la aproximación paramétrica

Una aproximación que podría intentarse en materia de cuantificación de las necesidades fiscales, es el camino de la definición de costos estándar ligados a los requerimientos de insumos que plantean “las funciones de producción de los servicios gubernamentales”.

Si se pretendiera una definición microeconómica precisa de los costos de cualquier servicio gubernamental – se trate de bienes públicos o mixtos – se enfrentaría así como labor previa, la definición de los aspectos metodológicos específicos que hacen a la explicitación de la función de producción de tales servicios.

La función de producción de cierto servicio gubernamental, es la relación entre los insumos empleados en el mismo y alguna medida del producto generado. Y ello depende de los objetivos perseguidos en cada caso.

Veamos como ejemplo el caso de la educación. Resulta bastante generalizada la idea de expresar los objetivos de un establecimiento educativo a través de la prosecución de al menos tres fines primordiales:

¹¹¹ El Consejo de Política Fiscal y Financiera de España al tratar el tema con referencia a las comunidades autónomas, ha presentado un conjunto de criterios posibles, a saber: a) el igualar la capacidad de gasto por habitante, que admite que cada jurisdicción adecue su estructura de gastos a las preferencias locales; b) el igualar la capacidad de gasto por usuario, donde se contempla la posibilidad de jurisdicciones atendiendo la demanda de servicios de poblaciones vecinas junto a la propia; c) el igualar la capacidad de gasto por usuario equivalente, que a diferencia del anterior tiene en cuenta posibles diferencias en la intensidad de uso de los servicios entre poblaciones, no obstante similar nivel de cobertura; y, finalmente, d) el igualar la capacidad de gasto por usuario teniendo en cuenta los diferenciales de costos unitarios, incorporando la influencia de factores determinantes de los mismos (accidentes geográficos, climáticos, etc.). Ver Piffano, H., 1998c y también Urbiztondo, S. (1996) para una simulación de la aplicación de estos criterios por tipo de función al

(a) la formación básica, media, técnica y/o profesional y académica en el conocimiento de las letras, las artes y las ciencias; noción restringida del "graduado".

(b) la formación del hombre a través de la internalización de pautas culturales contenidas en el conocimiento de la historia, geografía, etc., y reglas éticas y/o religiosas de comportamiento en la sociedad; noción amplia o integral del graduado.

(c) la ampliación del conocimiento científico y pedagógico y su difusión.

Esta enunciación resulta útil para diferenciar, en una primera instancia, la actividad educativa propiamente dicha - representada por (a) y (b) - y la investigación básica y aplicada y la difusión del conocimiento científico y pedagógico, así como otras funciones de extensión educativa - según (c) -.

En esta aproximación se puede convenir en adoptar como definición del producto educacional al "graduado" o "egresado", independientemente de la existencia de diferentes grados de acumulación del conocimiento incorporado (comprensivo de los fines (a) y (b), antes señalados). El graduado se obtiene luego de un proceso pedagógico que conduce a verificar, por evaluaciones de diverso tipo y cronología, que el estudiante haya aprobado los cursos institucionalmente ordenados según un cierto plan de enseñanza uniforme (curricula) para el establecimiento educativo.

Ahora bien, en la aproximación paramétrica, el camino a seguir con vistas a la explicitación de la función de producción, es el de requerir a los técnicos en educación (pedagogos y administradores de la educación), que indiquen cuáles son las alternativas técnicas que el actual conocimiento de las artes y ciencias educativas brindan para la obtención del producto en cada formación (por ejemplo, cierta relación alumno/docente, etc.). Posteriormente, se pueden valorizar dichas alternativas posibles y, si el objetivo es el diseño de costos estándares, seleccionar de ellas la más eficiente (la de menor costo)¹¹². En este segundo paso el economista podría llegar a tener importante tarea, por cuanto dicha valorización podría hacerse con el empleo de precios de mercado o bien con la utilización de precios sombra, en la versión "social" de medición de los costos, los que probablemente diferirán de los valores de mercado, aunque a los fines fiscales sólo importarán las estimaciones a precios de mercado.

No obstante, y a pesar de la diferencia conceptual existente entre la noción de costo y de gasto, el análisis empírico de los gastos incurridos en el proceso educacional permitirá inferir la relativa importancia de los insumos ligados al proceso de producción educacional, para luego concentrar esfuerzos en la precisa definición de la relación técnica existente entre producto e insumos relevantes. Este análisis resultaría complementario y previo al camino planteado. Su ventaja es que muy probablemente nos ubicará en el análisis de los componentes del costo del proceso educativo de mayor relevancia económica. De manera que aún con una aproximación normativa de estar características, será necesario un trabajo de campo para indagar los

caso de Argentina.

¹¹² Para un ejemplo de este enfoque aplicado a educación universitaria ver: Piffano, H. (1994b) y Delfino, J. y Gertel, H. (1996).

determinantes del costo relativo del servicio educacional. Y similar situación se habrá de presentar con los restantes servicios prestados por el Estado.

De manera que inferir las necesidades fiscales de la observación directa de los costos parece un método más simple que el de la definición de las funciones técnicas de producción, las que en su diseño se generan a su vez interrogantes difíciles de resolver, debido al cambio tecnológico y las variantes que pueden plantearse pedagógicamente.

Por ejemplo, dentro de las variantes debiera contemplarse la posibilidad de que el servicio educativo fuere gestionado privadamente, y, en tal caso, requerir un nivel de subsidio público (necesidad fiscal) menor que si el servicio es operado por escuelas públicas. Pero consensuar combinaciones de gestión privada y pública a nivel de todas las jurisdicciones provinciales, parece no sólo difícil sino, además, contraproducente desde el ángulo de una eficiente asignación de recursos. Cada comunidad local debe decidir la combinación preferida en cuanto a gestión privada-pública.

Por lo expuesto, parece mucho más sencilla la variante positiva de estimación econométrica del gasto por función, donde todos los factores de oferta y demanda habrán de ser contemplados en la estimación, sobre la base de la identificación y medición estadística de los determinantes del gasto per cápita. El consenso se reduce entonces a la labor técnica de cálculo de los niveles de gasto por alumno, dejando abierta la posibilidad de que cada jurisdicción opere con la tecnología y modos de gestión que mejor se adecuan a sus circunstancias.

V.II.13. Tipología de las variantes metodológicas para estimar las necesidades de gasto de los servicios gubernamentales

A manera de síntesis de las alternativas metodológicas para el cálculo de las necesidades de gasto, pueden plantearse las siguientes clasificaciones:

i) Según el nivel de desagregación por tipo de gasto:

- agregado (total funciones sin discriminar) o **Modelo Resumido** A
- desagregado Parcial (identificando Educación, Salud; resto agregado) o **Modelo Intermedio** D
- desagregado total (identificando todas las funciones) o **Modelo Amplio** D

ii) Dependiendo del método de estimación:

- **Modelo Econométrico** (con identificación de variables determinantes del gasto per capita, por función o agregado)

- **Modelo Paramétrico** (con explicitación previa de función objetivo o función de producción por función, su conversión a una función de costos o gastos por función y estimación de parámetros en base econométrica o parcialmente definidos sobre estándares normativos)

V.II.14. Las necesidades de gasto del gobierno federal

Los criterios analizados previamente están referidos a las estimaciones de gastos de los servicios gubernamentales de los gobiernos subnacionales. Para el caso del gobierno nacional, deberá efectuarse una estimación sobre la base de los registros de gastos incurridos, promediando los correspondientes a un período de tiempo equivalente al previsto para la revisión de las estimaciones de los gobiernos subnacionales, según se explica en el apartado siguiente (por ejemplo, los últimos cinco ejercicios). Ello es así, por cuanto no resulta posible incluir a este nivel de gobierno en las estimaciones con datos de panel conjuntamente con los gobiernos subnacionales. Se trata de servicios correspondientes a los bienes públicos puros o nacionales, que no permiten su asimilación con los bienes públicos locales o subnacionales.- Por otra parte, las comparaciones internacionales son de poca ayuda, por cuanto las necesidades y las condiciones económicas y físicas enfrentadas por los diferentes países son disímiles o no asimilables.

V.II.15. Fórmulas e indicadores estáticos o dinámicos

Un punto que suele plantearse cuando se intenta el diseño de fórmulas o indicadores de prorrateo, es si ellos deben contemplar situaciones cambiantes de las necesidades fiscales de los gobiernos. Es decir, si se deben incluir variables que generen cambios en las asignaciones en correspondencia a cambios en los determinantes de las necesidades fiscales (indicadores dinámicos).

La dificultad de construir indicadores dinámicos reside en la estimación de la evolución de las variables pertinentes, como ser cambios en la población debido a procesos migratorios o de crecimiento vegetativo diferencial entre regiones. Normalmente es posible contar con registro de los cambios operados en el pasado, circunstancia que no habilita a pronosticar evoluciones necesariamente semejantes hacia futuro. Además, tal registro implica la necesidad del transcurso de un cierto lapso de tiempo, término que normalmente habrá de coincidir con el período de vigencia del acuerdo de coparticipación cuando los acuerdos son acotados en el tiempo, circunstancia que hace innecesaria esta complicación.

La necesidad de contar con un flujo financiero relativamente estable por períodos cortos de tiempo, por otra parte, hace recomendable la utilización de indicadores estáticos, los que sin dudas deberán ser revisados periódicamente.

Sin embargo, en las variantes de las estimaciones econométricas y/o la paramétricas del enfoque positivo, pueden distinguirse **dos tipos de ajuste: el de la función estimada y el de**

las variables que ellas contemplan. Mientras que las variables pueden sustituirse por los valores observados en cada ejercicio fiscal previo, o concretarse en el año fiscal posterior en el que se encuentren disponibles, los parámetros de las funciones deberán modificarse en intervalos de tiempo mayores (cinco o diez años, según el caso).

Finalmente y a pesar de lo analizado, no pueden desconocerse las limitaciones que cualquier intento de fijar reglas estrictas habrá de enfrentar en materia tan compleja, aún con esquemas sumamente sofisticados. Como consuelo y al mismo tiempo como advertencia, vale al caso recordar la cita de Kenneth C. Wheare (Oates, 1972) - recordada por Dowd, K (1984) del Ontario Economic Council -: *“No hay y no puede haber solución a la asignación de recursos en un sistema federal. Solamente puede haber ajustes y reasignaciones a la luz de las condiciones cambiantes. Lo que un gobierno federal necesita, por lo tanto, es un mecanismo adecuado para realizar tales ajustes”*.

V.II.16. Sistemas únicos o sistemas múltiples de coparticipación

Finalmente, otro punto a discernir es la conveniencia de basar todo el esquema de reparto en un único sistema o en más de uno. Desde el ángulo de las negociaciones políticas inherentes a cualquier acuerdo de coparticipación, pareciera ventajoso contar con varios sistemas. Ello permitiría distribuir los riesgos de pérdidas o ganancias de cada jurisdicción en los distintos sistemas, aún cuando de todas maneras sería posible encontrar un sistema único cuyo resultado equivalga a la simple suma de los resultados parciales de los sistemas diferentes. No obstante, desde el punto de vista del “negociador”, puede resultar políticamente mejor mostrar ciertos resultados positivos para su jurisdicción a pesar de tener otros negativos. La alternativa única que arroje pérdida pondrá al negociador en una situación probablemente mucho más incómoda con relación a dar explicaciones a sus electores.

Pero es posible tener en cuenta otro tipo de ventaja en la existencia de más de un sistema. El punto se refiere a las características del sistema tributario. Dentro de la estructura tributaria suelen coexistir impuestos basados en el método del beneficio e impuestos basados en la capacidad de pago. En tal caso, no deberían ser distribuidos entre jurisdicciones de forma similar. Los impuestos basados en el principio del beneficio deben ser distribuidos sobre la base de indicadores que identifiquen la localización geográfica de los posibles beneficiarios de los servicios brindados por los respectivos gobiernos (tanto federal como subnacionales). El punto es no distorsionar el objetivo de eficiencia que justifica este tipo de impuesto, a costa de limitar en gran medida al objetivo redistributivo. En cambio, los impuestos basados en la capacidad de pago permiten la redistribución territorial de ingresos.

Por último, nuestra propuesta al definir cuatro segmentos del gasto a financiar, da pie para que las jurisdicciones resulten con posiciones relativas finales diferentes según el segmento del gasto considerado, circunstancia que permite de alguna manera encontrar una solución que contemple “un único sistema”, pero donde las participaciones relativas finales dependen de al menos cuatro subsistemas de estimación de gastos diferentes.

V.II.17. Recomendaciones de política: la propuesta de distribución primaria y secundaria mediante un modelo de coparticipación de una sola etapa

De acuerdo con los desarrollos previos, es posible resumir un conjunto de recomendaciones de política. Ellas habrán de conducir a precisar el modelo de coordinación fiscal de la propuesta. Así, es posible afirmar:

i) Los esquemas tributarios federales deben acentuar la descentralización, de manera de incrementar el grado de correspondencia entre las decisiones de gasto y de su financiamiento a nivel de la jurisdicción - nacional o provincial - que decida llevarlo a cabo. La descentralización puede implicar el traspaso de ciertos impuestos nacionales a los gobiernos provinciales o bien la imposición simultánea de ciertas bases, para lo cual deberá convenirse cierto “*tax room*” (espacio tributario) para cada nivel de gobierno, sea mediante impuestos independientes o en base a un esquema de alícuotas adicionales de las provincias en impuestos legislados por la Nación.

ii) En un esquema de máxima descentralización, los gobiernos provinciales de bases tributarias más sólidas no requerirían, en principio, transferencias verticales desde el gobierno federal (ausencia de coparticipación).

iii) la equidad territorial debe implementarse mediante transferencias de nivelación o igualación que implican, un sistema de asignación de fondos "coparticipables" (transferencias verticales desde el gobierno federal) ¹¹³ a provincias con bases tributarias débiles, en base a parámetros objetivos de necesidades de gasto per capita, capacidades tributarias y costos de los servicios a su cargo.

iv) la asignación de los recursos coparticipables indicados en iii), debería tener un techo y un piso. Cuando la recaudación de impuestos coparticipables supere el nivel de gasto a financiar (techo), los fondos excedentes deberían ser detraídos de la masa coparticipable y ser destinados al Fondo de Estabilización que el gobierno federal, a través del BCRA, debería administrar de manera de esterilizar los recursos, transformándolos en reservas internacionales remuneradas, para ser utilizados en períodos de baja recaudación. En cambio, cuando la recaudación cayera por debajo del nivel mínimo, las reservas del Fondo de Estabilización podrán ser utilizadas para mantener el nivel de actividad pública.

v) el nivel absoluto de gasto público debe ser consensuado, de manera que tanto la Nación como la totalidad de las provincias no excedan el límite de gasto necesario para cumplimentar los servicios presentes. Para la estimación de las necesidades de gasto presentes, deberían definirse niveles estándares o valores postulados de gasto por habitante, con correcciones por economías de escala (tamaño de la población a atender) y dispersión geográfica (densidad de población) y otros parámetros relevantes - estimados en base a un

¹¹³ De hecho el esquema se transforma en un sistema de “transferencias interjurisdiccionales horizontales” instrumentado desde el nivel nacional de gobierno.

estudio econométrico de los determinantes del gasto per capita -, para luego multiplicar estos parámetros por el número de habitantes a atender en cada jurisdicción¹¹⁴.

vi) en este esquema también al gobierno nacional y las provincias que no coparticipan según iii), se les debe garantizar un mínimo y establecer un techo de gasto público. Los excedentes de recaudación - que se producirían en el auge del ciclo como se indicara -, deben ser destinados al Fondo de Estabilización. En caso de reducciones por debajo del mínimo, tanto la Nación como las Provincias, incluyendo a aquellas que no participan del esquema coparticipable, podrían recibir recursos del Fondo de Estabilización.

v) finalmente, cuando las necesidades de gasto público determinados según iv), v) y vi) excedan los recursos tributarios y los disponibles a través del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas, el gobierno federal mediante acuerdos ad-hoc con las provincias, deberá determinar si resulta conveniente o no, en tal caso, un aumento de la presión tributaria global. Alternativamente, de no ser recomendable o viable un aumento de la presión tributaria global, deberán reducirse proporcionalmente todos los estándares o valores postulados de gasto por habitante. En el caso contrario, cuando los fondos excedentes del Fondo de Estabilización resultaren superiores a una cierta magnitud, el gobierno federal mediante acuerdos ad-hoc deberá determinar si resulta conveniente, o no, una disminución de la presión tributaria global, o bien, aumentar los estándares de gasto por habitante (ampliación de servicios, mejora de remuneraciones que incentiven mayor calidad, etc.).

El esquema propuesto puede contemplar estándares o valores postulados de gasto por función, para arribar a un gasto público total por habitante, o directamente estipular un estándar o valor postulado de gasto público per capita agregado. No obstante, cada jurisdicción es libre de determinar el paquete óptimo de gasto público. Inclusive podrá modificar su presión tributaria local y el nivel absoluto de gasto público per capita, es decir, el tamaño relativo del sector público local, en tanto el mecanismo de coparticipación sólo garantiza los montos correspondientes al resultado de aplicar los estándares o valores postulados. El diseño del presupuesto público quedará sujeto a la restricción (fuerte) que fija, exclusivamente, el nivel de gasto público total por habitante estándar o valor postulado, su capacidad tributaria per capita estándar y el número de habitantes respectivo.

Asimismo, como la porción coparticipable dependerá no sólo del gasto estándar o valor postulado, sino también de la capacidad tributaria relativa de cada jurisdicción (estandarizada), existirán incentivos a mantener una performance recaudatoria propia eficiente.

En el aspecto institucional, debe tenerse presente que de acuerdo con la nueva Constitución Nacional, la iniciativa sobre estas cuestiones deberá tener tratamiento inicial en la Cámara de Senadores. Sin embargo, cuando el funcionamiento del esquema exija modificaciones en la presión tributaria, la Cámara de Diputados deberá actuar como Cámara de origen. Pero, independientemente de las implicancias institucionales de la última reforma constitucional, la característica distintiva del esquema propuesto es que, desde el punto de vista formal, sería

¹¹⁴ En el punto 7 de efectúa un análisis comparado de estándares aplicados en otros países. Puede consultarse también a Courchemé, T. J (1992) y Shah, A. (1994). Adicionalmente, para una fundamentación teórica y formalización de estándares o valores postulados, ver Piffano, H.L.P. (1986).

necesario el dictado de una “LEY FISCAL FEDERAL” de entidad similar a la LEY DE CONVERTIBILIDAD, que establezca el nuevo acuerdo fiscal federal descripto. El Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos formaría parte de dicha Ley Fiscal Federal. Dentro del esquema deberán establecerse asimismo límites al endeudamiento público. En tal caso, no quedaría claro cual de ambas Cámaras debería actuar como iniciadora de la citada ley, aspecto que no se explora en este documento.

Es importante insistir que el esquema propuesto puede adaptarse tanto a un escenario de acentuada descentralización tributaria - en el que las provincias con bases tributarias más fuertes estarían excluidas del régimen de coparticipación - como en un escenario similar al actual, en el que todas las provincias coparticipan de la masa recaudada a nivel central.

En cualquiera de los casos, existiría un sistema de coparticipación propiamente dicho - establecido en base a los estándares de gasto por habitante y capacidades tributarias relativas, y el número de habitantes a atender en cada jurisdicción - que operaría como "distribución primaria" y "distribución secundaria" al mismo tiempo (sistema de coparticipación de una sola etapa). Los fondos asignados serían de libre disponibilidad (no condicionados).

El esquema propuesto plantea, por lo tanto, un enfoque de “equilibrio general” en la definición de la política fiscal, de manera de hacer consistente las decisiones nacionales y de los gobiernos provinciales con la restricción financiera consensuada a nivel global¹¹⁵.

Asimismo, dado que el financiamiento a través del uso del crédito público reviste características peculiares y diferenciales con relación al recurso tributario, surge la necesidad de prever un esquema de coparticipación en el uso de este recurso.

V.III. FORMALIZACIÓN RESUMIDA DE LA PROPUESTA

Seguidamente se presenta y desarrollo analítico simple de la propuesta.

V.III.1. Masa coparticipable y coparticipación de cada jurisdicción

Llámesese **G** al Gasto Total Consolidado de sector público, que comprende:

$$/1/ \quad G = G_s + G_{ss} + G_{inv} + G_{dp}$$

donde:

G : Gasto Público Consolidado.

¹¹⁵ El modelo de federalismo propuesto impediría a los gobiernos establecer mecanismos de presión sobre la base de decisiones fiscales irreversibles adoptadas separadamente. Por ejemplo, cuando el Congreso Nacional sanciona la Ley de Presupuesto, de alguna manera condiciona (fija un piso de hecho a) la “distribución primaria” que los mismos legisladores deben resolver cuando en el recinto entra el “otro tema” de la coparticipación federal.

Gs: Gasto en servicios gubernamentales (estandar consensuado).

Gss: gastos proyectados para el régimen de seguridad social.

Ginv: gasto en inversiones según plan trienal o quinquenal federal de inversiones

Gdp: Gasto proyectados por los servicios (intereses más amortización) de la deuda pública existente al 31-12-96.

El esquema no separa, por lo tanto, las operaciones arriba y abajo de la línea.

Llámesese **C** a la masa total coparticipable, de manera que:

$$/2/ \quad C = \sum_i C_i$$

donde **C_i** son los recursos de coparticipación que corresponde asignar a la jurisdicción **i**.

C_i se determina de la siguiente manera:

$$/3/ \quad C_i = G_{ssi} + G_{invi} + G_{dpi} + (G_{si}/P_i - T_i/P_i) \cdot P_i$$

donde:

G_{si}/P_i : es el gasto público per capita estándar en servicios gubernamentales correspondiente a la jurisdicción **i**.

T_i/P_i : es la capacidad tributaria (propia o no coparticipable) per capita estándar correspondiente a la jurisdicción **i**.

El cuarto sumando debe arrojar el superávit consolidado necesario como para financiar los otros segmentos del gasto (seguridad social, inversiones y deuda pública). Un resultado negativo exigirá creación neta de deuda, para lo cual se propone un esquema ad-hoc de coparticipación del uso del crédito (ver punto 5.4.).

Es decir, la condición de equilibrio fiscal exige que:

$$/4/ \quad \sum_i G_i = \sum_i (C_i + T_i)$$

es decir,

$$/5/ \quad G = C + T$$

El sistema, no obstante, debe operar como estabilizador automático, de manera que si la recaudación real coparticipable (**C^R**) fuere diferente a **C**, entonces:

a) si $C^R > C$, es decir, $C^R - C > 0$, la diferencia debe integrar el **Fondo de Estabilización**.

b) si $C^R < C$, es decir, $C^R - C < 0$, la diferencia debe ser financiada a través del **Fondo de Estabilización**.

La expresión /3/ requiere definir cómo se determina el gasto público total en cada uno de los segmentos a financiar.

La variable **Gssi** corresponde a la proyección de necesidades de financiamiento del sistema integrado de jubilaciones y pensiones, asumiéndose asimismo el traspaso de los regímenes provinciales que aún subsisten en algunas provincias al sistema nacional.

La variable **Ginvi** corresponde a la proyección del Plan Federal de Inversión Pública, que incorporaría al Plan Nacional de Inversión Pública y a los Planes de Inversión Provinciales. Estos últimos deberían ser confeccionados sobre la base de la metodología del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (Ley N° 24.354), debiendo cada provincia participante adherir al sistema. Una porción de este gasto puede financiarse con la afectación de recursos tributarios, para lo cual se constituiría un **Fondo de Inversiones Regionales**. También podría preverse la constitución de un **Fondo Fiduciario de Inversiones**, fondeado mediante recursos propios, por ejemplo, del producido de la privatización del Banco Hipotecario Nacional, o con el uso del crédito público, por ejemplo, programas de asistencia financiera internacional del BIRF y BID.

La variable **Gdpi** debe estimarse sobre la base de la deuda existente al 31-12-96 en cada jurisdicción y la proyección del servicio correspondiente por intereses y amortización, neto de la creación de deuda, la que resultará del uso del crédito estimado sobre bases de un acuerdo de coparticipación ad-hoc como se verá enseguida.

La estimación de las variables **Gsi/Pi**, es decir, el gasto gubernamental per capita estándar, y la variable **Ti/Pi** la capacidad tributaria propia per capita estándar, ambas correspondiente a cada jurisdicción **i**, se explicita en el punto que sigue.

V.III.2. Determinación del gasto público per capita estándar

La definición del gasto público per capita estándar, exige considerar, en primer lugar, las características de las necesidades colectivas (bienes públicos, bienes mixtos y bienes preferentes) a satisfacer (finalidades y funciones), correspondientes a cada nivel de gobierno, a la vez de consensuar magnitudes específicas, ya sea en términos agregados del gasto público per capita o desagregadas en términos de gasto per capita en cada una de ellas.

En segundo término, deben tenerse en cuenta parámetros que computen diferencias de escala y de densidad poblacional (economías de escala y economías de densidad), así como

probablemente de otros parámetros no gobernables desde el ángulo del tomador de las decisiones, en razón de las diferencias de costos regionales enfrentadas por cada jurisdicción.

Así, se define que:

$$/6/ \quad G_i/P_i = G_s/P \cdot V_i \cdot D_i$$

donde:

G_s/P: es el gasto público total per capita estándar (definidos diferentes según sea el nivel nacional o el nivel provincial de gobierno.

V_i : es el coeficiente de corrección por escala correspondiente a la jurisdicción **i**.

D_i : es el coeficiente de corrección por densidad correspondiente a la jurisdicción **i**.

siendo:

$$V = 1 \quad (\text{tamaño grande})$$

$$V_i = 1 + v_1 \quad (\text{tamaño mediana})$$

$$V_i = 1 + v_2 \quad (\text{tamaño pequeña})$$

para:

$$v_2 > v_1 > 0$$

y,

$$D_i = 1 \quad (\text{densidad baja})$$

$$D_i = 1 + d_1 \quad (\text{densidad media})$$

$$D_i = 1 + d_2 \quad (\text{densidad alta})$$

para:

$$d_2 > d_1 > 0$$

Ambas correcciones (tamaño y densidad), así como la incorporación de otros parámetros posibles (por ejemplo, temperatura y otros factores climáticos y geográficos, precios relativos regionales, etc.) admiten la posibilidad de utilizar coeficientes de variación continua, en lugar de discretas como las planteadas. En tal caso, ajustes econométricos apropiados pueden resolver técnicamente la definición de los niveles de gasto per capita postulados o estándares para cada jurisdicción¹¹⁶.

Como se indicara, para el cálculo del gasto público total per capita, se deben estimar niveles postulados (consensuados) de gasto público por habitante para cada nivel de gobierno y para

¹¹⁶ Ver Piffano, H., 1998, op. cit., para una estimación econométrica de esta variante; también Shah, A., 1994 y Urbiztondo, S., 1996.

cada jurisdicción, sea a nivel agregado o desagregado según finalidades y/o funciones que competen a cada nivel de gobierno. En este segundo caso, se tendría que:

$$/7/ \quad G_s/P = \sum_f G_f/P$$

donde:

Gf/P : es el gasto por habitante postulado para la finalidad o función **f** (administración general, seguridad, defensa, justicia, educación, salud, etc.). El nivel de desagregación dependerá de la mayor o menor complejidad que se estime necesario considerar en el esquema.

V.III.3. Determinación de la capacidad tributaria per capita estándar

Se define a la capacidad tributaria estándar de fuente **j** correspondiente a la jurisdicción **i**, de la siguiente manera:

$$/8/ \quad T_i/P_i = \sum_j t^*j \cdot B_{ji}/P_i$$

para,

$$/9/ \quad B_j = RP_j / t^*j$$

donde:

B_j : es la base tributaria total de fuente **j**.

RP_j: es la recaudación total de recursos propios de fuente **j**.

t^{*}_j: es la tasa efectiva promedio postulada del impuesto que grava la fuente **j**.

Es decir, la recaudación estándar correspondiente a la jurisdicción **i**, se calcula como producto de la tasa efectiva estándar (postulada) para el impuesto de fuente **j**, uniforme para todas las jurisdicciones, y la base tributaria per capita de fuente **j** imputable (correspondiente) a la jurisdicción **i**. Fijar la tasa efectiva implica asumir cierto grado de cumplimiento tributario (o evasión) para cada fuente **j**.

El problema que se plantea en este tipo de esquema, es la cuestión de la asignación de bases tributarias a cada jurisdicción. La base tributaria de fuente **j** asignable a cada jurisdicción se obtiene de la siguiente manera:

$$/10/ \quad B_{ji} = [Proxi B_{ji} / \sum_i Proxi B_{ji}] \cdot B_j$$

o sea,

$$/11/ \quad B_{ji} = [\text{Proxi } B_{ji} / \sum_i \text{Proxi } B_{ji}] \cdot RP_j / t^* j$$

Las variables proxy en materia tributaria pueden estar referidas a magnitudes económicas generales (enfoque macroeconómico) que subyacen en la determinación de las bases tributarias del conjunto de impuestos, como ser el PBI regional, o estar específicamente referidas a la fuente a la que pertenece cada base tributaria (enfoque microeconómico), como ser el valor agregado en el caso de un IVA, el valor de las ventas minoristas en un Ventas y/o el valor de las ventas de los sectores gravados en el caso de Ingresos Brutos, la cantidad de automotores ponderada por algún indicador de valor para Automotores, la cantidad de viviendas ponderada por calidad de las mismas en el caso del Inmobiliario, el consumo de combustibles en el impuesto a los Combustibles, etc.¹¹⁷. Este último enfoque es el adoptado en nuestra propuesta. La variante de construir una función de recaudación, exige efectuar regresiones entre recaudaciones, bases y alícuotas vigentes en cada gobierno subnacional.

V.III.4. La coparticipación del uso del crédito

Finalmente, la participación de cada jurisdicción **i** en el uso del crédito neto (**USN**) requiere estimar la diferencia entre el endeudamiento máximo **US** y el tamaño de la deuda (**D**):

$$/12/ \quad USN = US - D$$

expresando:

USN: monto máximo de la creación neta de deuda.
US: monto máximo del endeudamiento consolidado.
D: stock de deuda al 31-12-96.

Siendo:

$$/13/ \quad US = \alpha (\sum_i \sum_j B_{ji} + C_i)$$

α es el porcentaje consensuado para fijar el límite al endeudamiento consolidado.

Por otra parte:

$$/14/ \quad US = US \sum_i U_{si}$$

Definiendo:

¹¹⁷ Para un ejercicio de simulación donde se estiman capacidades tributarias, nuevamente nos remitimos a Piffano, H., 1998a y Urbiztondo, S., 1996.

$$/15/ \text{ usi} = (\sum_j \text{Bji} + \text{Ci}) / \sum_i \sum_j (\text{Bji} + \text{Ci})$$

se tiene que:

$$/16/ \quad \text{USi} = \text{US} * \text{usi}$$

o sea,

$$/17/ \quad \text{US} = \sum_i \text{US} * \text{usi} = \text{US} \sum_i \text{usi} = \text{US}$$

Como se indicara, para el nivel federal debería consensuarse un plus substitutivo de la mayor restricción tributaria enfrentada (la modificación de la estructura tributaria requeriría apoyo legislativo provincial) y del rol natural del gobierno central para modigerar las consecuencias de eventuales shocks externos.

V.III.5. Las transferencias condicionadas

El sistema de coparticipación de la propuesta está referido a un sistema de transferencias no condicionadas. Es muy normal, sin embargo, que los gobiernos centrales instrumenten transferencias condicionadas a fin de alentar a los estados subnacionales a aplicar recursos a fines que dicho nivel central considera importantes perseguir. El punto a resolver es si este tipo de transferencias condicionadas debe incluirse en un mismo régimen general de transferencias o ser tratadas en forma totalmente independiente.

Courchene, T. J. (1984) ha sugerido que si se instrumenta un esquema de transferencias de nivelación como el de nuestra propuesta, tal tipo de transferencias deberían ser restadas en el cálculo de la necesidad fiscal de los estados subnacionales, a la manera del esquema australiano, por cuanto su inclusión implicaría una sobre-igualación.

El punto es relevante por cuanto el gobierno central y algunas provincias pueden de hecho modificar (burlar) los acuerdos de distribución de fondos interjurisdiccionales mediante el mecanismo de arreglos individuales que impliquen transferencias de fondos ligados a la implementación de programas específicos.

La línea demarcatoria debería ser el distinguir si los programas específicos comprenden a funciones solapadas con las que lleva a cabo el nivel provincial o si en cambio se trata de funciones que corresponden al nivel nacional de gobierno. En el primer caso, tales transferencias deberían ser restadas en la fórmula general, en tanto que las segundas no¹¹⁸. En

¹¹⁸ En el afán de “computar todo” muchos expertos han sugerido inclusive tomar en cuenta la incidencia regional de gasto público nacional. Aparte de los inconvenientes empíricos para calcular estos efectos fiscales, la cuestión no parece tener sentido desde el ángulo teórico. Resulta absurdo considerar este tipo de “transferencias en gasto” como una forma computable de transferencia de recursos, cuando en realidad el gasto obedece a la prestación de servicios a cargo del gobierno nacional (bienes públicos nacionales). Sería un

la definición de las funciones que desarrollan los distintos niveles de gobierno, sin embargo, pueden encontrarse zonas grises (y, por ende, discutibles), por ejemplo, para el caso de Argentina, la educación universitaria.

Es nuestra propuesta tener en cuenta los programas específicos que actualmente tiene implementado el gobierno nacional bajo la forma de transferencias condicionadas, como integrando el esquema general de las transferencias de nivelación. No se debieran computar en cambio los gastos nacionales correspondientes a servicios a cargo del gobierno nacional, incluyendo las universidades nacionales, gasto éste que ofrece sin embargo opinión encontrada. Este temperamento podría variar en el futuro, si el acuerdo federal avanzara con la transferencia de este servicio educativo a las provincias, como ocurre en muchos países federales como Estados Unidos y Alemania.

De acuerdo con el temperamento expuesto, la expresión /3/ debería reformularse de la siguiente manera:

$$/3/ \quad C_i = [G_{ssi} + G_{invi} + G_{dpi} + (G_{si}/P_i - T_i/P_i) \cdot P_i] - TC_i$$

donde TC_i son las transferencias condicionadas recibidas por la jurisdicción i .

(En el Anexo XIII se presentan los modelos operando en Canadá, Australia y Alemania, a fin de posibilitar su comparación con nuestra propuesta).

V.IV. LINEAMIENTOS DE LA NUEVA LEGISLACIÓN QUE ESTABLEZCA EL REPARTO DEL “FONDO COMÚN” (“MASA COPARTICIPABLE”)

A los fines de posibilitar el adecuado tratamiento de las finanzas públicas federales y el diseño de la metodología que cumplimente las disposiciones del artículo 75 inciso 2° de la Constitución Nacional, se han definido los siguientes **segmentos del gasto público consolidado a financiar**:

- a) Los gastos derivados de la prestación de los **servicios gubernamentales**
- b) Los requeridos por los planes de obras e inversiones destinados a **infraestructura económica y social**
- c) Las transferencias al **sistema público de seguridad social**

absurdo que las provincias mediterráneas fueran compensadas por el hecho de que las provincias atlánticas reciben gasto de la Armada Nacional al ubicar sus bases navales en la costa !. Ni qué decir de la incidencia de los tributos nacionales, que también pueden tener efectos no simétricos u homogéneos en sentido regional. Por cierto, esto no significa que ciertos gastos nacionales, que constituyen provisión de bienes públicos locales o subnacionales, no puedan en cambio asimilarse a transferencias a favor de tales gobiernos locales o subnacionales (como ha resultado ser el caso, durante muchos años, del financiamiento por el Estado Nacional de servicios públicos urbanos en la Capital Federal).

d) Los servicios de la **deuda pública consolidada al 31 de diciembre de 1999**

Las previsiones de gastos y su financiamiento de cada segmento deberían efectuarse para un período mínimo de tres ejercicios.

V.IV.1. Los servicios gubernamentales

La metodología para calcular las necesidades de gasto en la prestación de los servicios gubernamentales de los gobiernos subnacionales, deber 1^a contemplar los siguientes pasos:

- 1) **Se calcularán los gastos de operación y transferencias corrientes por habitante** de las siguientes finalidades o funciones: Educación Pre-primaria y Primaria, Educación Secundaria o Polimodal, Salud, Justicia, Seguridad, Administración General, Cuidado del Medio Ambiente, Ciencia y Técnica, Asistencia Social y Otros Sin Clasificar.
- 2) El cálculo se efectuará **mediante la estimación de una función que ajuste estadísticamente** las series de gasto público por función de los últimos cinco ejercicios, mediante el empleo de la técnica de datos de panel, y sobre la base de los siguientes **determinantes**: población, urbanización (proporción de la población urbana respecto al total de la población), dispersión geográfica (habitantes por Km²), producto bruto geográfico por habitante, condición de pobreza (población con necesidades básicas insatisfechas), clima (temperatura), condición geográfica (nivel respecto al mar), costo salarial promedio de la región (según datos del Sistema Unico de Seguridad Social) y grado de representación política (número de legisladores totales por habitante de la pertinente jurisdicción en el Congreso Nacional). El ajuste debe adoptar la forma funcional que mejor se adapte estadísticamente.
- 3) Dependiendo de la relevancia estadística de las variables, se procederá a **seleccionar aquellas que arrojen estadísticos significativos, a nivel individual y conjunta, y que expliquen no menos del 50% de la varianza, incluyendo siempre la variable de representación política.**
- 4) **Para estimar la necesidad de financiamiento** de cada jurisdicción se sustituirá en la función ajustada el valor de la variable explicativa correspondiente a la jurisdicción y se asignará el valor promedio del conjunto nacional a la variable representación política.

Para el caso del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, a las necesidades de gasto estimadas de acuerdo al método indicado, se deberán deducir los gastos a cargo del Gobierno Nacional por los servicios de Justicia y Seguridad, en la magnitud correspondiente a los gastos ejecutados por el Gobierno Nacional en la Ciudad de Buenos Aires. Esta deducción debe ser practicada todos los años, mientras no se acuerde el traspaso de estos servicios al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires. El cálculo de este gasto debería estar a cargo del Organismo Fiscal Federal.

En los casos de jurisdicciones en las que se demuestre que las instituciones prestadoras de los servicios de salud y educación atienden a habitantes provenientes de otras jurisdicciones en una porción superior al 10% del total de los usuarios, deberían ser compensadas por las jurisdicciones de origen del usuario, en proporción al excedente de los usuarios atendidos por sobre el porcentaje indicado precedentemente. A tal fin, se deberán estimar las capitas como promedio del gasto corriente total de la institución afectada dividido el número total de usuarios atendidos por la misma.

La **metodología para establecer la capacidad tributaria** de cada jurisdicción, se sujetaría a los siguientes pasos:

- 1). Sobre la base de la asignación de las potestades tributarias, se **identificará para cada impuesto la variable directa o más próxima a la base imponible**.
- 2). Sobre la base de la recaudación efectiva o imputable a cada jurisdicción, se **determinará la tasa efectiva** del impuesto por jurisdicción.
- 3). Se procederá al **cálculo de una función de recaudación**, mediante el ajuste estadístico de datos de panel, de las series correspondientes a los últimos cinco años de recaudación propia o imputable a cada jurisdicción, utilizando como variable explicativa la variable correspondiente a la base gravada y la alícuota efectiva correspondiente. La forma funcional del ajuste corresponderá a aquella que mejor se adapte estadísticamente.
- 4). La **estimación de la capacidad tributaria de cada jurisdicción** se efectúa sustituyendo en la función estimada los datos de la correspondiente base tributaria de cada jurisdicción y aplicando la alícuota efectiva promedio del conjunto nacional.

Las **transferencia de nivelación o igualación de oportunidades** de las finanzas públicas subnacionales, se definen como la diferencia entre la necesidad de gasto y la capacidad tributaria estimada según lo anterior, deducidas las “Transferencias Condicionadas”, sobre las que se da cuenta enseguida.

Para calcular **las necesidades de gasto de operación y transferencias corrientes de los servicios gubernamentales a cargo del gobierno nacional**, a saber: Defensa, Seguridad, Justicia, Relaciones Exteriores y Culto, Cuidado del Medio Ambiente, Educación Universitaria, Ciencia y Técnica, Asistencia Social, Administración General y Otros sin Clasificar, se promediarán los gastos ejecutados en los últimos cinco ejercicios fiscales. En el presupuesto nacional se debería incluir, adicionalmente a las necesidades de financiamiento de los servicios nacionales, los créditos correspondientes a los Aportes del Tesoro Nacional con destino a provincias y municipios, calculados en base a un importe equivalente al 1% de la masa coparticipable (manteniendo la modalidad de la actual legislación).

Los programas sectoriales a cargo del Gobierno Nacional que impliquen transferencias de fondos a las provincias, deben ser en lo posible descentralizados a los gobiernos provinciales

en calidad de “Transferencias Condicionadas”¹¹⁹. Estas transferencias deben ser diferenciadas en sus componentes “para erogaciones corrientes” y “para erogaciones de capital”. Las destinadas a financiar erogaciones corrientes, deben ser deducidas de las transferencias de nivelación. Las destinadas a erogaciones de capital, deben ser contempladas en el rubro “Infraestructura económica y social” y en el correspondiente subrubro, según se detalla más adelante.

Para el **cálculo de la capacidad tributaria a cargo del gobierno nacional** se promediarán los resultados de las recaudaciones de los impuestos asignados, de los últimos cinco ejercicios, sobre la base del ajuste estadístico pertinente, empleando como variables explicativas la variable correspondiente a la base, la de la alícuota efectiva y una “dummy” o variable de ajuste para cada evento especial detectado en el correspondiente ejercicio (por ejemplo, catástrofes naturales, planes especiales de moratoria, cambios en las alícuotas, etc.).

Las necesidades de gasto de operación y transferencias corrientes y de capacidades tributarias propias de los gobiernos, calculados según los procedimientos descritos anteriormente, son valores de referencia, estándares o valores postulados, y su estimación se efectúa exclusivamente con el objeto de determinar las asignaciones de recursos de la masa a coparticipar. Cada jurisdicción podrá fijar el nivel y composición de su presupuesto de gastos corrientes y establecer las alícuotas impositivas para los tributos asignados, con total autonomía fiscal, respetando no obstante las normas de armonización tributaria que deberán establecerse, según lo indicado en el punto 6 y el cumplimiento de los límites al endeudamiento previstos en las normas macrofiscales.

V.IV.2. La Infraestructura económica y social

Las necesidades de gasto de “**Infraestructura económica y social**”, se determinarán sobre la base del **Plan Analítico Quinquenal Federal de Inversiones**. El Plan Analítico Quinquenal Federal de Inversiones debe contemplar los siguientes componentes:

- a) obras de vialidad
- b) plan de viviendas populares
- c) obras de infraestructura para servicios sociales básicos (educación, salud)
- d) obras de infraestructura de servicios generales (agua potable y cloacas, seguridad, administración general)
- e) otras obras sin clasificar (desarrollo de la economía, por lo no incluidos en a), y otros)
- f) Subsidios a actividades económicas

Los proyectos deberán estar incorporados en el **Sistema Federal de Inversión Pública**, que seguirá los lineamientos de la Ley Nacional N° 24.354 que creara el Sistema Nacional de

¹¹⁹ La descentralización puede no ser aconsejable en aquellos casos de programas nacionales que se implementen en calidad de “servicios meritorios” o “preferentes”, debido a su importancia para una provisión homogénea y concomitante a toda la población en su conjunto. Los programas ligados a la reforma educativa de los niveles elemental y medio de enseñanza, podrían caer en esta categoría.

Inversiones Públicas. **Leyes Convenio específicas deberán establecer la forma de estimar las necesidades de gasto en cada uno de los subrubros detallados previamente.**

El nuevo reordenamiento de las reglas del reparto entre jurisdicciones deben ser adecuadas al nuevo escenario de descentralización tributaria y transferencias de nivelación de la propuesta. Por ejemplo, para el caso de vialidad, donde el criterio del beneficio, que usualmente se aplica en su financiamiento, la imposición opera básicamente a través del impuesto que sería descentralizado (Impuesto al Uso de los Combustibles).

V.IV.3. El sistema de seguridad social

Las necesidades de financiamiento del **sistema de seguridad social**, se basarán en proyecciones de las necesidades de gasto del **sistema previsional** público de reparto y cierta cobertura del **fondo de desempleo**. **Ambas proyecciones deberán ser sometidas a evaluaciones independientes de los gobiernos, sobre la base de la legislación presente y teniendo en cuenta nuestra propuesta de unificar definitivamente todo el sistema previsional dentro del régimen general de la Ley N° 24.241.**

A este respecto, todas las provincias adherentes a la nueva ley – convenio, que aún no hubieren **traspasado su Caja de Previsión Social al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley No. 24.241)**, deberían hacerlo durante el ejercicio inicial de aplicación de la nueva ley - convenio.

V.IV.4. La deuda pública consolidada

Las proyecciones de las necesidades de financiamiento por la **deuda pública consolidada** (nacional y provincial) acumulada al 31 de diciembre de 1999, se deben efectuar sobre la base del perfil actual y evolución probable (reprogramaciones) de la misma hasta su eliminación total. **Las proyecciones deberán ser sometidas a evaluaciones independientes de los gobiernos.**

V.IV.5. Las necesidades de financiamiento consolidadas

La suma de las necesidades de financiamiento de cada segmento y nivel de gobierno, comparadas con los fondos provenientes de la recaudación nacional habrá de **determinar el déficit o superávit consolidado**. Los superávits implicarán destinar excedentes al Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas. Los déficits implicarán usos de recursos provenientes de dicho fondo.

Para la transición o en ausencia de recursos del Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas, los déficits consolidados deberán financiarse en forma proporcional por cada nivel de

gobierno con deuda pública nacional y/o provincial, dependiendo de los límites alcanzados en cada caso.

V.IV.6. La cláusula de salvaguardia respecto de los recursos mínimos a asignar a los gobiernos

No obstante lo descripto, debe preverse el establecimiento de una **salvaguardia general tendiente a garantizar** a los distintos niveles de gobierno mantener como mínimo el nivel de recursos registrados para el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 1999. Para tal fin, en primer lugar, se deben estimar las capacidades tributarias incrementadas por los nuevos tributos provinciales, derivados de la descentralización tributaria operada según nuestra propuesta, y éstas ser deducidas de los recursos recibidos por coparticipación federal en el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 1999. En segundo término, si luego de aplicar la metodología detallada en la nueva ley - convenio, resultare un nivel de recursos menor al saldo así calculado, el correspondiente nivel de gobierno afectado deberá ser compensado por la diferencia.

A tal fin, y de no disponerse de recursos en el Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas, se podrán **convenir modificaciones transitorias y proporcionales en las presiones tributarias o en el nivel de endeudamiento, nacional y subnacionales**. En el caso del endeudamiento, los montos resultantes de las compensaciones así financiadas, deberían computarse dentro de la programación de la deuda consolidada al 31 de diciembre de 1999, previendo mayor asignación a este segmento en los años siguientes. **Si el aumento de recursos no fuere aconsejable en virtud de la situación fiscal y financiera consolidada, se procederá a efectuar reducciones proporcionales en las estimaciones sobre gastos por los servicios gubernamentales y en el Plan Analítico Quinquenal Federal de Inversiones Públicas.**

A los fines de calcular los recursos coparticipados recibidos por cada jurisdicción subnacional al 31 de diciembre de 1999, deberían computarse:

- a) los provenientes de la aplicación de: Ley 23.548 (Coparticipación Federal de Impuestos), Cláusula de Garantía (Pacto Fiscal), Ley N° 14.040 y Decreto N° 964/92, Ley N° 24.073 (Impuesto a las Ganancias), Ley N° 23.906, arts. 3 y 4 (Fondo Educativo), Ley N° 23.966, arts. 5, punto 2 (IVA) y 30 Bienes Personales), Ley N° 23.966 (Vialidad Provincial, Obras de Infraestructura, F.E.D.E.I. y FO.NA.VI.), art. 18 y Fondo Compensador de Desequilibrios Provinciales; y,
- b) los que se hubieren efectivizado a través de: Ministerio del Interior (A.T.N.), Secretaría de Desarrollo Social, Ministerio de Cultura y Educación, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Otros Aportes del Tesoro Nacional y Ministerio de Salud y Acción Social.

Las decisiones que adopte el Congreso Nacional o las Legislaturas provinciales o subnacionales en materia de endeudamiento público por aplicación de esta salvaguardia, y que

pudieran implicar excesos transitorios de deuda sobre los límites establecidos en las reglas macrofiscales, no deberían ser consideradas violatorias del acuerdo federal.

Finalmente, el tratamiento, análisis y determinación de las necesidades de gasto y capacidades de financiamiento del sector público consolidado, en un todo de acuerdo con lo estipulado en la propuesta, deberían estar a cargo del Organismo Fiscal Federal y ser actualizados anualmente y con carácter previo al inicio del tratamiento de la ley anual del Presupuesto Nacional de cada ejercicio fiscal.

V.IV.7. Las relaciones provincias - municipios

Es importante que el nuevo acuerdo federal contemple la normalización y perfeccionamiento de las relaciones fiscales entre las provincias y sus municipios. A tal fin, se debería acordar que sobre la base de los criterios, lineamientos, metodologías y compromisos asumidos en la nueva ley - convenio, las provincias se comprometan a pactar con sus Municipios y/o Departamentos, en un plazo no superior de, por ejemplo, tres ejercicios fiscales, sistemas equivalentes de coordinación fiscal y financiera, requiriéndose la voluntad del gobierno local de proceder a la correspondiente adhesión, respetando su autonomía de decisión según prevé el artículo 123 de la Constitución Nacional.

V.V. CONCLUSIONES

La propuesta presentada previamente constituye una mejora de los modelos de transferencias de nivelación contemplados en otros países. El mismo prevé la fijación de parámetros de distribución de la masa coparticipable en base a estándares y población, acotados por mínimos y techos, sujetos a la determinación de las necesidades de gasto genuinas y capacidades tributarias de los niveles de gobierno.

El modelo constituye un método conceptualmente sencillo y de mayor racionalidad con relación a otros esquemas de distribución, al permitir dimensionar el tamaño de gasto público en función de un consenso global en materia de asignación de recursos (satisfacción de necesidades sociales vs. privadas)¹²⁰, asegurando la necesaria consistencia de la política fiscal al plantear un sistema de equilibrio general, garantizando no obstante la flexibilidad para que cada jurisdicción establezca el paquete deseado del gasto social y privado, lo que apunta a la optimización en materia de asignación de recursos (modelo de Tiebout), al tiempo que permite instrumentar una coherente política de estabilización.

Todo el esquema está inserto en un nuevo orden tributario federal, que acentúa la descentralización tributaria, con la mejora consecuente en términos de eficiencia, al procurar una mayor correspondencia fiscal, al tiempo que coadyuva a mejorar el perfil redistributivo del sistema tributario, inclusive haciendo operativa la reforma estructural que acentúe la imposición directa por sobre la indirecta.

¹²⁰ Del modelo surgen “valores absolutos” estándar de gasto a financiar y no porcentajes.

Desde el ángulo redistributivo, nuestra propuesta resulta en un esquema de coparticipación (distribución primaria y secundaria de una sola etapa), que actúa como mecanismo de transferencias de igualación o nivelación, que por definición es redistributivo. La posibilidad de otras transferencias condicionadas, sin embargo, no está excluida.

La propuesta tiene la interesante virtud de adecuarse a la letra y al espíritu de las disposiciones constitucionales vigentes a partir de la reforma de 1994. En efecto, de la interpretación armónica del artículo 75, es posible avalar la propuesta en tanto cumple los principios de la distribución de fondos coparticipables:

1) correspondencia directa con las competencias, servicios y funciones, ligando la asignación de fondos a las necesidades fiscales genuinas de cada jurisdicción.

2) criterios objetivos de reparto, al establecer un modelo de “necesidades fiscales” parametrizado y consensuado.

3) equidad, al devolver a las provincias el potencial tributario necesario para financiar su nivel de gasto público.

4) solidaridad, al contemplar un sistema de transferencias de nivelación o igualación en auxilio de jurisdicciones con bases tributarias débiles o con diferenciales de costo.

5) grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades, al diferenciar como segmentos del gasto a financiar al plan de inversiones para obras de infraestructura regional, el sistema único previsional, la deuda pública consolidada y las transferencias de nivelación para garantizar un gasto en servicios gubernamentales equivalente para todo ciudadano, independientemente de su residencia real.

Asimismo, contempla los resguardos que la Constitución establece con relación al endeudamiento, de manera de no afectar al crédito de la Nación.

Finalmente, debe remarcarse que la Ley Fiscal Federal propuesta al tiempo de contemplar mecanismos de incentivos para un desempeño eficiente de los distintos niveles de gobierno, no descuida el aspecto de equidad interjurisdiccional, en tanto las transferencias de nivelación y el límite del uso del crédito ligado a los recursos asignados (recursos propios y recursos provenientes de dichas transferencias) contempla adecuadamente el objetivo de la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos del país, independientemente de donde ellos residan.

No sería honesto dejar de reconocer que desde el ángulo empírico y político, la incorporación de nuevos capítulos en la discusión federal, como son el considerar “el lado del gasto” y “el uso del crédito”, junto con el tradicional “ítem tributario”, constituye un gran desafío. Pero el esfuerzo vale la pena, por cuanto dejar las cosas tal cual “el proceso del federalismo” lo ha planteado hasta el presente, lejos de generar soluciones que contemplen un mínimo de racionalidad económica y de “racionalidad política” deseable en toda democracia

representativa, habrá de mantener la cuestión como un juego de suma cero con resultado fiscalmente indeterminado y, por tanto, impredecible.

No esta demás reiterar, finalmente, que los mecanismos explícitos de transferencias interjurisdiccionales, diseñados sobre bases racionales, que permitan transparentar el origen y el destino de los recursos tributarios que cumplimentan objetivos de eficiencia y equidad, constituye “información básica necesaria” para cualquier sistema político que pretenda mantener características genuinamente democráticas.

ANEXO. EL “RACIONALE” DE LAS TRANSFERENCIAS DE NIVELACION

Los argumentos analizados en la literatura intentando encontrar racionalidad en las transferencias de nivelación, planteados en términos de eficiencia económica o bien de equidad horizontal, han sido contradictorios.

En un primer momento, autores como Buchanan (1950, 1952), Boadway, R. (1980) y Boadway, R. y Flatters, F., (1983), coincidieron en que las transferencias de igualación, al permitir un tratamiento igualitario a personas de una misma federación, promueven la equidad¹²¹. Asimismo, al desestimular migraciones fiscalmente inducidas, permitiendo a cada provincia proveer un cierto mínimo estándar de servicios públicos, reduce las barreras a la movilidad de los factores y consecuentemente mejora la eficiencia económica. En este sentido, las transferencias de igualación que reducen los diferenciales de beneficios fiscales, crean una de esas instancias raras en economía en que coinciden consideraciones de eficiencia y equidad. (Shah, A., 1994).

En contraposición, autores como Scott, A. D. (1977) y Courchene, T. J., (1978) han señalado que los pagos de igualación, tendientes a corregir inequidades fiscales, inducen a una ineficiente asignación de recursos regionales. Los subsidios desalientan la automigración del trabajo hacia regiones de alto ingreso donde sería más productivo.

Desde el punto de vista de la eficiencia, la igualación, al eliminar fiscalmente la incidencia de los diferenciales de costos de los insumos en la provisión de bienes (tanto públicos como privados), implicará ineficiencia paretiana. Como señalara Oakland, W. (1994), igualar las condiciones fiscales significa pretender borrar las diferencias del mapa económico, alentando decisiones erróneas de localización¹²². Adicionalmente, Oakland, W. señala la inconsistencia que implica no tener en cuenta las necesidades de gasto privado, situación que sólo se admitiría de suponer que los bienes públicos, en conjunto, sean tratados como bienes meritorios. Tampoco el argumento respecto a la aplicación alternativa de los conceptos “capacidad tributaria” y “esfuerzo tributario” de la jurisdicción, cuando en ella incide la inclusión o no del potencial tributario que generan, por ejemplo, la rentas provenientes de la explotación de un recurso natural exclusivo (como turismo), que admite la “exportación del impuesto” hacia no residentes.

¹²¹ Buchanan, J. modificó luego su opinión en Buchanan, J. y Wagner, R., (1970).

¹²² En nuestro medio, Bara, R. (1994) al tratar el tema cita a Oats, W. (1977), quien advierte que aún un objetivo más restringido como es el de asegurar un nivel “mínimo” de servicios, puede implicar un sacrificio en términos de una asignación de recursos eficiente y de una distribución equitativa de la renta -aludiendo al problema de la “transferencia de los pobres de las regiones ricas a los ricos de las regiones pobres”-, aunque reconoce que, aún así, resulte un objetivo legítimo de la hacienda federal. Asimismo Porto, A. (1980), basándose en el teorema de la descentralización de Oates, analiza el punto demostrando que bajo el supuesto de la existencia de diversidad de gustos, el intento de uniformar la provisión de bienes públicos locales conduce a costos en bienestar.

Desde el ángulo de la eficiencia, solamente se justificarían las transferencias de nivelación, cuando los sistemas tributarios subnacionales generan **residuos fiscales diferenciales “distorsivos”**¹²³, o cuando se está en presencia de fuertes asimetrías en la distribución de **recursos naturales en cabeza de los gobiernos subnacionales, que producen rentas no privatizadas y ellas no son capitalizadas**. En rigor, desde el punto de vista económico, si los sistemas tributarios de las jurisdicciones subnacionales estuvieren basados en el principio del beneficio, en ausencia total de rentas provenientes de recursos naturales propios no capitalizables, no serían necesarias las transferencias de nivelación desde el ángulo de la eficiencia pues, por definición, los residuos fiscales serían iguales entre sí. Si en cambio, se verificaran diferencias en los residuos fiscales debido a la existencia de esquemas fiscales subnacionales no neutrales (por ejemplo, debido a distintos grados de progresividad en materia de gasto público y/o de impuestos¹²⁴), entonces las transferencias federales de nivelación podrían estar justificadas para neutralizar tal efecto distorsivo, que estaría generando migraciones de factores no deseadas desde el punto de vista de la óptima asignación de recursos.

Como señala López Murphy R. (1996), aceptada la asimetría entre personas de ingreso familiar igual, las transferencias del gobierno federal deberían procurar la igualdad de trato entre ciudadanos de igual ingreso localizados en distintos lugares. Sin embargo, se recomienda que la canasta de bienes públicos sobre la cual definir la igualación sea restrictiva, para evitar excesivos costos de eficiencia, por ejemplo, permitiendo una localización inapropiada en términos de un medio ambiente hostil, ya sea por razones geográficas o climáticas.

Más recientemente, algunos autores han cuestionado inclusive no tanto la necesidad sino el “signo” de la transferencia de nivelación (el signo del “*fiscal gap*”), desde el ángulo estrictamente de la eficiencia, desafiando las conclusiones de la teoría normativa tradicional. Así Boadway, R. y Keen, M., (1996), mediante un modelo de optimización con dos niveles de gobierno, demuestran que si se computan los “efectos externos verticales” de los impuestos federales y de los gobiernos subnacionales - que erosionan bases tributarias compartidas e, inclusive, bases supuestamente diferentes, como ser la concurrencia de un impuesto a los salarios del gobierno federal y un impuesto a las ventas del gobierno subnacional -, puede surgir la conveniencia de transferencias “negativas” (o inversas) a los gobiernos de nivel inferior. El punto resulta, por lo tanto, relevante a la hora de pretender justificar las transferencias desde el punto de vista asignativo¹²⁵.

Desde el ángulo de la equidad horizontal y los problemas de distribución del ingreso, también la justificación de las transferencias de nivelación ha sido cuestionada. Todo intento de redistribuir ingreso desde las regiones ricas hacia las pobres, habrá de inducir migraciones que provocarán

¹²³ La distorsión podría eventualmente ser compensada mediante política de precios o por tasas federales diferenciales en impuestos que graven las mismas bases tributarias, sin necesidad de transferencias de ingreso regionales.

¹²⁴ Debe recordarse que la vigencia del principio de correspondencia no exige como condición esencial al método del beneficio como sustento único de la tributación local (López Murphy, R., 1996).

¹²⁵ El modelo de Boadway y Keen asume igualdad de gustos e ingresos familiares entre jurisdicciones, así como ausencia de efectos de derrame (“spillovers”) y de diferencias en capacidades o necesidades fiscales de los gobiernos subnacionales, de manera de asegurar que cualquier transferencia intergubernamental emerja del análisis como resultado de la existencia de determinada “brecha fiscal” debido a razones de eficiencia.

cambios en los precios relativos de los factores, que a su vez habrán de nivelar el “ingreso comprensivo” (“*comprehensive income*”) o suma del ingreso por retribución de los factores más beneficio fiscal neto o residuo fiscal, en todas las jurisdicciones. Esto último y en especial la posibilidad de que los diferenciales en ventajas fiscales resulten finalmente capitalizadas en los valores de los inmuebles, ha inducido a Oates, W (1984) a afirmar que: “... *la existencia de diferenciales fiscales (por ejemplo, niveles variables de capacidad fiscal) entre jurisdicciones tenderá en alguna medida a ser capitalizada en los valores de las propiedades de aquellos que eligen vivir en áreas fiscalmente desventajosas al ser compensados al pagar alquileres de tierras más bajas; desde esta perspectiva, la equidad horizontal bajo un sistema federal es, en cierto grado, políticamente autorregulada (“self-policing”). La necesidad de transferencias igualadoras en una federación es entonces cuestionable. Quizás es mejor considerar su rol como una cuestión de ‘gusto’....*”¹²⁶.

Por su parte, Shah, A. (1994) señala que siendo la capitalización de impuestos y gastos un fenómeno “penetrante”, la posibilidad de que las transferencias de nivelación retarden las migraciones fiscalmente inducidas es extremadamente tenue. Se reconoce que en presencia de capitalización completa, no existirá ninguna base de equidad y eficiencia para las transferencias de igualación de cualquier variedad general no condicionadas, debido a que las personas de las regiones con superávits fiscales pagan relativamente más por los servicios privados y menos por los servicios públicos, y, viceversa, para regiones con deficiencias fiscales¹²⁷.

Como reconoce López Murphy, R. (1996), desde el ángulo de la equidad, resulta difícil encontrar una justificación para tratar de modo diferente a una jurisdicción respecto de otra por razones distintas de la distribución personal del ingreso. En todo caso, según este autor, una concepción de “igualitarismo específico” debería permitir financiar en cada jurisdicción ciertos componentes del gasto, como educación, salud, pobreza, etc..

También Bara, R. (1994) ha citado como débiles las razones de equidad de las transferencias de nivelación debido a la dificultad de relacionarlas con el criterio de distribución personal del ingreso; al trato de diferencias de ingresos que corresponden a las condiciones de productividad o a inconvenientes del medio ambiente de cada región; a los problemas de definir cuál es la distribución equitativa de la propiedad de los recursos naturales; y, finalmente, a los problemas de información y de implementación.

¹²⁶ Cita de Dowd, K, (1984), op. cit..

¹²⁷ La capitalización asegura que los propietarios de vivienda existentes no puedan evitar las consecuencias de las políticas públicas moviéndose del área. Desde el momento que los beneficios netos son capitalizados en el valor de las propiedades, una ganancia o una pérdida de capital debido al (o derivada del) sector público, es realizada al momento de vender la propiedad. Esto sugiere que, en presencia de capitalización, la prescripción de Tiebout de que el sistema de gobiernos locales asegurarían niveles de servicios públicos locales óptimos, con un sistema de transferencias de nivelación no está garantizado. Indudablemente si las transferencias de nivelación generan ineficiencias asignativas, los precios distorsionados de los bienes públicos y privados habrán de mal orientar las decisiones de localización. En este sentido, es correcto que la movilidad de los votantes (voto con los pies) no aseguraría un asentamiento óptimo.

Un aporte importante para esta discusión resulta de recientes estudios de Porto, A. y Sanguinetti, P. (1995) y Porto, A. y Cont, W. (1996). En general, los estudios intentan corroborar la hipótesis de la incidencia progresiva de la política fiscal en Argentina. Pero la cuestión que más interesa a los fines del federalismo fiscal - indagada por los autores -, es si la redistribución regional de ingresos producida por el régimen de coparticipación impositiva, conduce a una mejora en la distribución personal del ingreso. El probable resultado “negativo” sobre la distribución personal del ingreso producido por las transferencias interjurisdiccionales, ha sido sugerido en varios trabajos pero sin la debida corroboración empírica, razón por lo que la consulta a estudios como los citados resulta necesaria¹²⁸. De las conclusiones de estos estudios surge que la política fiscal operada a través de las transferencias verticales Nación-Provincias, “mejora la distribución personal del ingreso en todas las Provincias”; ello debido a la incidencia “progresiva” tanto de gastos como de su financiamiento tributario. Sin embargo, lo que a nuestro criterio no queda demostrado es la hipótesis sugerida al comienzo, es decir, que los pobres de las regiones ricas financien a los ricos de las regiones pobres; básicamente por dos razones. La primera, porque la circunstancia de que tanto gastos como tributos luego de la coparticipación, generen una distribución más progresiva del ingreso en todas las provincias¹²⁹, no significa anular la posibilidad de que una “menor transferencia” desde las regiones ricas a las pobres genere una distribución personal aún más progresiva. En rigor, lo que se demuestra es la progresividad de la política fiscal en general, y no que ello se deba a la existencia de determinado nivel de transferencias. De ser esto corroborado, entonces la redistribución regional provocada por la coparticipación podría estar desmejorando la distribución personal del ingreso¹³⁰. La segunda, es de orden empírico y se refiere a dos cuestiones esenciales: a) el problema usual en este tipo de estudios de asimilar la noción de “gasto” con la de “beneficio” recibido por el gasto en las familias, circunstancia sobre las que emergen dudas, en especial debido al usual subsidio a la oferta como está estructurado la provisión de los servicios¹³¹; y, b) porque para la distribución de

¹²⁸ En Porto, A. y Cont, W. (1996) se cita a Bauer (1991) -citado a su vez por Atkinson (1975)- quien sugiere la posible colisión regional-personal dada por la redistribución de ingresos desde las familias pobres de los países ricos hacia las familias ricas de los países pobres. También para Argentina, el mismo Porto, A. (1990) y Artana, D. y López Murphy, R. (1995), con relación a las transferencias interjurisdiccionales derivadas del régimen de coparticipación.

¹²⁹ En Porto, A. y Cont, W. (1996) se correlacionan la variación en el ingreso con el ingreso per capita inicial de cada quintil arrojando el ajuste un coeficiente negativo, indicativo de que los grupos de mayor ingreso financian a los de menor ingreso. Por otra parte, al estimar la incidencia de gastos y tributos - calculando el índice de Reynolds-Smolensky (diferencia entre los coeficientes Gini antes y después) y los determinantes de las mejoras (o desmejoras) en términos de la progresividad y el tamaño de gastos e impuestos (índice de Kakwani) - concluyen que en todas las provincias gastos e impuestos resultan progresivos (disminuyen la desigualdad).

¹³⁰ Del mismo trabajo surge, por ejemplo, que la provincia de La Rioja tiene el tamaño de gasto per cápita mayor ocupando el último lugar en cuanto a progresividad, en tanto que Buenos Aires arroja el menor gasto con una alta progresividad. Esto indicaría que si la provincia de Buenos Aires “no cediera tanto ingreso” a favor de provincias como La Rioja, podría mejorar con su mayor gasto la distribución personal del ingreso para el conjunto nacional. Por otra parte, el hecho verificado por los autores de que el Gini después de la política fiscal sea mayor en La Rioja que en Buenos Aires, es un resultado lógico debido al residuo fiscal diferencial (la presión tributaria per capita es mucho menor en La Rioja, en tanto que, inversamente, el gasto per cápita es muy superior en La Rioja).

¹³¹ Nos referimos a las posibles “capturas corporativas” del gasto público, con distinto grado de ineficiencia e inequidad, en las provincias.

gastos e impuestos entre quintiles se ha utilizado una estimación para la Provincia de Buenos Aires, de manera que el efecto progresivo de la política fiscal en esta provincia de alguna manera es “decretado” válido para el resto de las jurisdicciones. No obstante, independientemente de la relativa validez de las opiniones comentadas, entendemos que el punto de vista “federal” de las transferencias de nivelación debe ser aceptado como restricción fundamental al intento normativo y, respetando esta restricción, es que se ha elaborado la propuesta que fuera presentada ya en un documento anterior¹³².

¹³² Este criterio implica descalificar los argumentos que algunos expertos emiten con relación a la “inviabilidad económico-financiera” de determinadas provincias. Sin embargo, esto no significa reconocer la posibilidad de futuros arreglos institucionales que deriven en una eventual nueva regionalización (total o parcial) y/o modificación de hecho de las fronteras políticas de las jurisdicciones.

ANEXO. EL ENFOQUE NORMATIVO DE LAS TRANSFERENCIAS DE NIVELACION.

Los indicadores usualmente encontrados en un estudio comparado y su justificación, son los siguientes:

a) partes iguales

Este atributo beneficia a jurisdicciones de tamaño pequeño, al permitir la cobertura de ciertos gastos fijos inherentes a toda estructura gubernamental. Si la función de costos de los servicios gubernamentales opera con rendimientos crecientes a escala, es probable que este método sencillo, cumpla razonablemente con su objetivo desde el punto de vista del costo diferencial (según tamaño) al que los gobiernos deben incurrir. Desde el ángulo de la equidad, sin embargo, no garantiza una redistribución regional progresiva, salvo que exista correlación entre jurisdicciones pequeñas y jurisdicciones con bases tributarias débiles.

b) en proporción a la población

La asignación por este indicador no tiene en cuenta costos diferenciales. Supone un gasto por habitante constante. No obstante, desde el punto de vista de la equidad, genera una redistribución territorial de ingresos desde las jurisdicciones ricas (o con bases tributarias fuertes) a las jurisdicciones pobres (o con bases tributarias débiles).

c) según superficie geográfica o en relación inversa a la densidad de población

Este indicador compensa en mayor medida a aquellas jurisdicciones que deben incurrir en costos mayores al tener que llegar con la provisión de bienes públicos a poblaciones más dispersas territorialmente. Desde el ángulo de la equidad, sin embargo, tampoco en este caso se garantiza una redistribución progresiva, salvo que se verifique la simultaneidad de mayor dispersión geográfica en jurisdicciones con bases tributarias débiles.

d) según magnitud del gasto público

Este indicador resulta regresivo, si se asume que la elasticidad-ingreso del gasto público es mayor que la unidad. Contiene asimismo el inconveniente de distribuir recursos en base al gasto incurrido por cada jurisdicción, circunstancia que tiende a convalidar situaciones de gasto ineficiente o superior al socialmente óptimo.

e) en relación inversa a las capacidades fiscales

Este indicador pretende generar la capacidad financiera potencial para que cada jurisdicción pueda atender -en igualdad de oportunidades con el resto de las jurisdicciones- un nivel de servicios gubernamentales equivalentes. Cumple con su objetivo redistributivo, aunque no asegura el generar los recursos genuinamente necesarios para atender necesidades de gasto de las jurisdicciones (por exceso o por defecto) y ser procíclico.

f) según esfuerzo tributario

Este indicador introduce un mecanismo de incentivos para que los gobiernos subnacionales no reduzcan esfuerzos propios en la búsqueda de financiamiento de su gasto local – acentuando la correspondencia fiscal -, al dimensionar la asignación de los recursos con relación al esfuerzo tributario propio que cada jurisdicción demuestre realizar. Tal esfuerzo se mide relacionando la recaudación efectiva de cada jurisdicción con la recaudación potencial, según estimaciones de la base tributaria regional y una cierta presión tributaria uniforme (o equivalente al promedio del total de las jurisdicciones). Mantiene la desventaja del indicador anterior en cuanto a no garantizar un financiamiento acorde con necesidades genuinas de financiamiento (nuevamente, por exceso o por defecto) y ser procíclico. Adicionalmente, al premiar a quienes más recaudan se está induciendo a un mayor tamaño del sector público local (quien más recauda y, consecuentemente, más gasta, más recibe), aun cuando se mejoren la eficiencia y equidad tributaria (por reducción de la evasión o por aumento de la eficiencia administrativa recaudatoria).

g) según necesidades básicas insatisfechas de la población

Apunta a instrumentar una redistribución de características “rawlsiana”, al direccionar los recursos hacia las jurisdicciones que detentan mayor proporción de población en situación de necesidades básicas sin satisfacer. Sin embargo, la condición usual de no condicionalidad de la transferencia, no garantiza que los fondos sean destinados específicamente a erradicar la pobreza en las jurisdicciones receptoras. Sólo garantiza que la “jurisdicción con población en estado permanente de pobreza” reciba “permanentes transferencias de recursos”.

h) según brecha de desarrollo

Este indicador potencia la asignación de recursos en base a una estimación del nivel de desarrollo de cada jurisdicción con relación a (o las) jurisdicción (es) de mayor desarrollo relativo. Para la definición del nivel de desarrollo se suelen utilizar variables “proxi” del nivel de riqueza de la población, como ser: consumo eléctrico residencial por habitante, automotores por habitante, ponderado por el consumo de nafta especial, nivel de educación de la población, calidad de la vivienda, etc..

El indicador no hace referencia directa a variables fiscales, o que de alguna manera impliquen determinantes del gasto público requerido por cada jurisdicción, de acuerdo al paquete usual ligado al estadio de desarrollo relativo. Deriva de una concepción “keynesiana” y “desarrollista”, proclive al intervencionismo estatal directo como promotor del crecimiento, y de “estado bienestarista”, como criterio directriz de la política fiscal. Es redistributivo, aunque alienta conductas fiscales totalmente discrecionales, al tiempo de no introducir mecanismo alguno de incentivos en la asignación de los recursos. Como en el caso anterior, no queda garantizado que de la aplicación de los fondos resulten mejoras económicas efectivas (vía políticas fiscales activas) que alienten el crecimiento económico o el desarrollo regional. Fundamentalmente, debido a las limitaciones de los gobiernos subnacionales para compensar políticas microeconómicas y macroeconómicas globales instrumentadas por el gobierno federal, que pueden ejercer una influencia determinante, junto a factores exógenos (*shocks* externos) típicos de las economías pequeñas y abiertas.

De hecho el fuerte proceso redistributivo generado en Argentina por el régimen de la Ley N° 20.221 no ha permitido reducir las brechas preexistentes que aún subsisten y muy marcadamente. El problema del desarrollo regional debería en todo caso, desde el ángulo fiscal, ser contemplado mediante programas específicos que impliquen transferencias condicionadas o incluidas dentro de un plan federal de desarrollo regional (p.e., plan de obras en infraestructura económico-social), junto a otras acciones de gobierno (p.e.: Mercosur, salida al pacífico, etc.)¹³³. La alternativa de las zonas francas, actualmente de moda, constituye una variante interesante con vistas a generar beneficios regionales con vistas a competir en el mercado externo, sin generar presiones o ventajas artificiales en el mercado interno en detrimento de otras regiones (López Murphy, R., 1996).

i) en relación inversa al PBI per capita

De características similares al anterior, orienta los recursos hacia jurisdicciones con ingresos per capita menores, circunstancia supuestamente asociada a bases tributarias débiles. El inconveniente adicional de este indicador respecto al anterior, es que los registros de producto bruto geográfico no son indicativos de los ingresos per capita de la población. Las divergencias entre valor agregado regional e ingreso localizado en la misma región, son evidentes en el caso de Argentina.

j) en relación al grado de cobertura brindado por los servicios

El indicador apunta a asignar recursos con relación a la “población objetivo” de las funciones que cumplen los gobiernos. Por ejemplo, los gastos en educación dependerán de la población en edad escolar o la matrícula a instruir, los de salud a la población que no cuenta con cobertura médica (a través de obras sociales o medicina prepaga), los de seguridad social a la población correspondiente al grupo etario mayor, etc.. El método es de mayor complejidad; en este sentido, la dificultad es obviamente de carácter informativo, pero dimensiona la asignación a genuinas necesidades de gasto. De allí que este indicador resulte el que más se acerca al criterio “positivo” del enfoque de las “necesidades fiscales” que analizamos más adelante.

Adicionalmente, es de destacar que muchas jurisdicciones brindan servicios o bienes públicos con derrames de beneficios interjurisdiccionales. En tal caso, si los recursos se distribuyen, por ejemplo, según la población, no se tiene en cuenta que poblaciones adicionales (provenientes de otras jurisdicciones) pueden estar demandando servicios junto con la población propia. En Argentina esto es particularmente importante en el caso de la Capital Federal, con relación a servicios como el de salud y, en cierta medida también, educación. Su objetivo está eminentemente ligado a la eficiencia asignativa y no tanto a la equidad distributiva, salvo en el aspecto de que facilita que buenos servicios de jurisdicciones ricas puedan ser accesibles a poblaciones pobres de jurisdicciones vecinas.

¹³³ Nos remitimos a lo expuesto en el punto 2. El Encuadre Constitucional.

ANEXO. UN ANÁLISIS COMPARADO DE LOS MODELOS DE TRANSFERENCIAS DE IGUALACIÓN DE AUSTRALIA, CANADÁ Y ALEMANIA

Para una mejor comprensión de la propuesta, se presenta a continuación una reseña de los métodos de igualación aplicados en Australia, Canadá y Alemania, que de algún modo han servido de sustento al modelo descrito previamente¹³⁴. La descripción facilitará la comprensión de la propuesta al tiempo de distinguir sus similitudes y diferencias.

EL SISTEMA AUSTRALIANO

El sistema australiano es el más cercano al de la propuesta y consiste en un esquema de transferencias de igualación o nivelación en el que se identifican las “necesidades fiscales”, tanto en lo referido a la cuestión tributaria como del gasto público. No obstante, este sistema de transferencias de libre disponibilidad está basado en un único recurso tributario, cual es el Impuesto a los Ingresos de las Personas, de manera que, a diferencia de nuestra propuesta, no define el nivel absoluto de la transferencia sino **el porcentaje de participación** sobre el monto definido previamente.

En efecto, la masa transferible a los estados (Grant) (**G**) es limitada al 40% del producido del Impuesto a los Ingresos Personales correspondiente al año anterior. Liga, por lo tanto, las transferencias al resultado efectivo del ciclo económico sobre los ingresos de las personas, con rezago de un ejercicio¹³⁵. No obstante, el Gobierno Federal puede establecer techos al monto global de las transferencias, cuando razones de orden macroeconómico lo aconsejan. La *Australian o Commonwealth Grants Commission*, solamente determina los “porcentajes” de participación que le corresponde a cada gobierno subnacional.

La participación de cada estado **i** en la masa para igualación transferible (**Gi**), se define como:

$$G_i = (B_i / \sum_i B_i) * G$$

Por su parte, **Bi** se determina mediante la suma de la “necesidad de recaudación” (*revenue necessity*) (**RNi**) más la “necesidad de gasto” (*expenditure necessity*) (**ENi**), descontada las necesidades de gasto satisfechas mediante otro tipo de transferencias condicionadas (*conditional grant*) (**CGi**) que efectúa el gobierno federal a los estados, es decir:

$$B_i = RNi + ENi - CGi$$

La necesidad de recaudación, se determina como:

¹³⁴ Detalles de estos modelos pueden consultarse en Courchemé, T. J. (1992) y Shah, A. (1994). Una síntesis de los mismos puede hallarse también en Urbizondo, S., (1996).

¹³⁵ El empleo de un mecanismo de transferencias sobre la base de lo recaudado en el ejercicio anterior, constituye un medio adicional que refuerza el objetivo de estabilización del sistema al tiempo que permite un diseño presupuestario sobre bases más seguras a los gobiernos subnacionales. La modalidad no es

$$RN_i = P_i (R_s/P_s) (Y_s/P_s - Y_i/P_i)$$

donde:

P_i es la población del estado **i**.

R_s/P_s es la recaudación impositiva per capita estándar, en tanto que **Y_s/P_s** es la base tributaria per capita estándar del impuesto a los ingresos de las personas (promedio nacional) y el cociente **Y_i/P_i** es la base imponible per capita que en dicho impuesto dispone el estado **i**.

La necesidad de gasto se determina como:

$$EN_i = P_i (E_s/P_s) \{(U_i, S_i, d_i, e_i) - 1\}$$

donde **E_s/P_s** es el gasto per capita estándar, en tanto que en el paréntesis se determina la distancia relativa (positiva o negativa) de cada jurisdicción en cuanto a los determinantes socioeconómicos, demográficos y ambientales, que se ponderan en la fórmula, a saber:

U_i: población usuaria.

S_i: factor de escala.

d_i: factor de dispersión.

e_i: factores sociales, culturales y ambientales.

Los factores de necesidad relativa son seleccionados en base a la siguiente categorización de los determinantes:

- * Factores de escala
- * Población y factores relacionados:
 - ** Dispersión.
 - ** Urbanización.
 - ** Composición social.
- * Estructura de edades.
- * Factores Ambientales.
 - ** Físicos.
 - ** Económicos.

La explicitación de estas fórmulas son discutidas cada cinco años en la Comisión Federal de Transferencias (*Commonwealth Grants Commission*), quien formula su recomendación al gabinete federal. Este revisa el informe de la Comisión a la luz de su propia visión de necesidad fiscal relativa. En este aspecto, el procedimiento es muy similar al seguido en este país en cuanto a la determinación del uso del crédito público.

Shah, A., (1994), refiriéndose al sistema australiano, resalta que la necesidad de gasto es evaluada a partir de determinantes que se basan en juicios amplios, más que a un análisis cuantitativo preciso. El procedimiento involucra un análisis detallado de datos presupuestarios y evaluaciones subjetivas

incompatible con nuestra propuesta pudiendo de hecho ser también considerada.

de necesidades relativas, acompañado con argumentos escritos y orales acerca de los principios y métodos correspondientes a procedimientos adversos o contrarios.

El procedimiento adoptado es innecesariamente complicado, consume tiempo excesivo y deja demasiado lugar al juicio amplio. Tal proceder solamente puede operar, excepcionalmente, con un alto grado de compromiso, de cooperación y de acuerdo o consenso, guiando a los gobiernos involucrados. Shah, A. sostiene que, no obstante los australianos haber hecho mucho al respecto, no parece que el método pueda funcionar en Canadá.

Curiosamente, Shah descubre que en el Municipio de Saskatchewan de Canadá, el gasto municipal estándar es determinado en función de un ajuste estadístico, es decir, se utiliza un análisis de regresión para derivar la tabla calibrada del gasto per capita garantizado por clase (según tamaño de la población) de municipio.

En general, las metodologías desarrolladas por las provincias canadienses para medir las necesidades de gasto de sus municipios, no tienen en cuenta las diferencias entre municipalidades debido a costos o necesidades de los servicios. Sin embargo, ellas contemplan el lado del gasto, aspecto no tenido en cuenta en el esquema de igualación del gobierno federal, como se verá enseguida.

EL SISTEMA CANADIENSE

El sistema de transferencias de nivelación en Canadá está referido exclusivamente al campo tributario. No se trata de un enfoque de “necesidades fiscales” sino de igualación de “capacidades de financiamiento tributario”. Por el sistema se auxilia a las provincias con capacidades subestándar para financiar los servicios gubernamentales a cargo de los gobiernos subnacionales. Para determinar el nivel estándar de capacidad impositiva se utiliza un promedio de cinco provincias representativas (British Columbia, Saskatchewan, Ontario, Manitoba y Quebec), se fijan tasas promedio nacionales a las distintas bases tributarias y se emplea la población total provincial para comparar tamaños relativos y como proxy de las necesidades relativas de los costos de cada provincia. Al igual que en el caso australiano, los recursos distribuidos provienen del impuesto a los ingresos personales, pero no tiene en cuenta la existencia de otro tipo de transferencias y asume que la necesidad de gasto es la misma para todas las provincias¹³⁶.

La transferencia de igualación correspondiente a la provincia **j** (**E_j**) para el recurso de fuente **i**, se determina de la siguiente manera:

$$E_j = \{ (R_{10}/B_{10}) * (Bs/Ps) - (R_{10}/B_{10}) * (B_j / P_j) \} P_j$$

donde **R₁₀** es la recaudación total obtenida por la 10 provincias canadienses, **B₁₀** es la base imponible en las 10 provincias, **Bs** es la base imponible estándar (según las 5 provincias representativas), **Ps** es

¹³⁶ En rigor, un tercio de la recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas es distribuido a las provincias con criterio devolutivo. El resto es utilizado para conformar el fondo igualizador, que permite compensar las diferencias regionales de la porción devolutiva de este impuesto y de otros treinta impuestos más.

la población de las 5 provincias representativas, **B_j** es la base imponible en la provincia **j** y **P_j** es la población de la provincia **j**.

Como cada provincia puede arrojar saldos positivos o negativos según la fuente de recursos **i**, dependerá del resultado agregado si corresponde y en qué magnitud efectuar la transferencia de nivelación: cuando el resultado es negativo éste es ignorado; si da positivo, su magnitud indicará la suma a transferir.

Como rasgo importante a señalar nuevamente en este caso, es que el modelo canadiense, al no computar necesidades de financiamiento acotadas en razón de la magnitud absoluta de cierto gasto estándar, constituye un sistema que actúa procíclicamente. Courchene, T. J. (1984) ha formulado asimismo críticas específicas con relación al empleo de los estándares sobre la base de las 5 provincias representativas, arribando a la conclusión de que el sistema genera distorsiones, debido a desarrollos económicos regionales diferenciales, inconveniente que no contenía el anterior esquema de promediar a la totalidad de las provincias.

Finalmente, tanto Courchene, T. J., como Shah, A., han criticado el modelo canadiense por no contemplar el lado del gasto, circunstancia que no permite garantizar el tratamiento igualitario de los ciudadanos, según lo analizado en puntos previos.

EL SISTEMA ALEMÁN

A diferencia de los casos australiano y canadiense, el modelo alemán de transferencias de nivelación consiste en un sistema de “transferencias horizontales”, en el que los estados (Länder) ricos contribuyen a mejorar los recursos de los estados pobres, pero coexistiendo con un sistema de coparticipación (de “transferencias verticales”, desde el gobierno federal hacia los Länder) que opera con carácter fundamentalmente devolutivo¹³⁷.

El estado federal no participa de las transferencias horizontales, cumpliendo solamente un rol de intermediación, verificando el cumplimiento del acuerdo. A igual que el sistema canadiense, sólo se tienen en cuenta las diferencias en capacidades tributarias, aunque ajustadas por ciertas deducciones especiales por recursos extraordinarios, para así obtener la “capacidad fiscal ajustada”.

Los impuestos considerados en la determinación de las capacidades tributarias son los recursos provenientes de los impuestos estatales (el Impuesto a las Actividades, el Impuesto al Patrimonio, el Impuesto a la Cerveza y el Impuesto a la Herencia), de la participación de cada estado en los impuestos compartidos de acuerdo a rentas locales (componente devolutivo del régimen de coparticipación antes indicado), y de los impuestos a la propiedad de las municipalidades (Contribución Territorial), de acuerdo a rentas locales y evaluaciones uniformes.

¹³⁷ El gobierno federal y los Länder coparticipan el impuesto a los ingresos (renta de personas físicas) y el impuesto a la renta de las sociedades, constitucionalmente fijadas en partes iguales, y el impuesto a las ventas en proporciones que cambian con la legislación (actualmente el 56% corresponde a la federación), constituyendo este segmento la parte “flexible” de las finanzas federales. Los dos primeros se asignan a los Länder de acuerdo con el ingreso local, en tanto que el impuesto a las ventas se distribuye en función de la población, en base al supuesto de que el impuesto es soportado por los consumidores (Arzbach, M. 1993).

La capacidad impositiva per capita ajustada de cada estado es comparada con la capacidad impositiva per capita promedio de todos los estados, que se define como el estándar.

Esquemáticamente:

$$\mathbf{ATCj} = \mathbf{TCj} - \mathbf{SBj}$$

donde **ATCj** es la capacidad fiscal ajustada del estado **j**; **TCj** es la capacidad tributaria y **SBj** son gravámenes especiales (*special burdens*) establecidos por los Länders para financiar erogaciones extraordinarias.

El paso siguiente es definir la “línea de igualación” (“*equalization yardstick*”) definida como:

$$\mathbf{Yj} = (\mathbf{TCg} / \mathbf{Pg}) * \mathbf{wj} * \mathbf{Pj}$$

donde **TCg / Pg** es igual a la capacidad tributaria per capita promedio de todos los estados, calculada como:

$$\frac{\sum_j \mathbf{TCj}}{\sum_j \mathbf{Pj}}$$

wj es un parámetro asociado al efecto “densidad de población”. Se trata de un parámetro con variaciones discretas que va desde 1.00, para poblaciones de hasta 5.000 habitantes, a 1.35 para poblaciones superiores a 500.000 habitantes¹³⁸.

La determinación de si un Länders es pobre o rico (si recibirá o no transferencia de nivelación) se efectúa comparando su capacidad tributaria ajustada, con la línea de igualación (*equalization yardstick*) haciendo:

$$\mathbf{PEj} = \mathbf{ATCj} - \mathbf{Yj}$$

o sea,

$$\mathbf{PEj} = (\mathbf{TCj} - \mathbf{SBj}) - (\mathbf{TCg} / \mathbf{Pg}) * \mathbf{wj} * \mathbf{Pj}$$

donde **PEj** es la igualación potencial del estado **j**, pudiendo resultar:

PEj < 0, en cuyo caso el Länders es pobre y recibe la transferencia; o,

PEj > 0, en cuyo caso el Länders es rico y debe contribuir al fondo.

No obstante, los pagos de transferencias (y las contribuciones al fondo) de nivelación en la actualidad (**AEj**) no son idénticos a la igualación potencial (**PEj**). Los estados pobres pueden recibir

¹³⁸ Este es el único ingrediente que pondera “diferenciales de costos de los servicios” entre estados.

del fondo solamente la diferencia entre su capacidad tributaria ajustada menos el 95% de la línea de igualación; y, los estados ricos, que contribuyen al fondo, son clasificados según el nivel del superávit del **PEj** en aquellos que superan el nivel de igualación en un 2%, debiendo en tal caso contribuir con el 70% del excedente, y aquellos que lo superan en el 10%, en cuyo caso aportan el 70% de la línea de igualación por el excedente del 2% hasta alcanzar el 10% y el 100% por el excedente del 10% sobre la línea de igualación; es decir:

$$\mathbf{AEj = ATCj - 0.95 Yj}, \text{ en el caso en que } \mathbf{PEj < 0}$$

en tanto que:

$$\mathbf{AEj = 0.70 (ATCj - 1.02Yj)}, \text{ en el caso que } \mathbf{PEj > 0} \text{ y, } \mathbf{1.02 < ATCj < 1.10 Yj}$$

$$\mathbf{AEj = 0.70 (1.10 Yj - 1.02Yj) + (ATCj - 1.10Yj)}, \text{ en el caso que } \mathbf{PEj > 0} \text{ y,}$$

$$\mathbf{ATCj > 1.10Yj.}$$

Dado que el método sólo computa el lado tributario, a excepción de la ponderación hecha por tamaño o densidad de la población, el sistema se asemeja al canadiense, pero se diferencia en cuanto a que se trata de un sistema de transferencias horizontales y no verticales como en Canadá. Asimismo, se asemeja al modelo canadiense, en cuanto a que no prevé el establecimiento de límite superior alguno a las transferencias; ellas acompañan el movimiento del ciclo económico.

BIBLIOGRAFÍA

Ahmad, E. (ed.)(1997): “Financing Decentralized Expenditure. An International Comparison of Grants”, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance (Oates, W., General Editor), Edward Edgar, UK.

Ahmad, E. (1997): “Intergovernmental Transfers – An International Perspective”, en Ahmad, E. (ed.) Financing Decentralized Expenditure. An International Comparison of Grants, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance (Oates, W., General Editor), Edward Edgar, UK.

Artana, D. y López Murphy, R. (1995): “Descentralización Fiscal: Algunas Lecciones para Latinoamérica”, en Finanzas Públicas y Economía Regional. En Honor de Horacio Nuñez Miñana, Porto, A. (Ed.), Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Arzbach, M. (1993): “Federalismo Fiscal en Alemania”, Deutsche Bundesbank, Mimeo, Ponencia presentada en Seminario sobre Federalismo Fiscal, organizado por FIEL, Buenos Aires.

Atkinson, A. (1975): “The Economics of Inequality”, Clarendon Press, Oxford.

Auld, Douglas y Eden, L. B. (1984): “Equalization and the Canadian Constitution”, Government and Policy.

Banco Mundial (1996): “Argentina: Provincial Finances Study. Selected Issues in Fiscal Federalism”, IMF Staff Paper, Report N° 15487 AR,.

Bara, R. E. (1994): “Coparticipación y Federalismo”, Instituto Nacional de Ciencias Económicas, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Serie Seminarios, Buenos Aires.

Bauer, P. T. (1971): “Dissent on development”, Weidenfeld and Nicholson, London.

Bird, R. and Wallich, C. (1993): “Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies. Toward a System Framework of Analysis”, Policy Research Working Papers, WPS 1122, World Bank.

Bird, R. y Gendron, P. (1998): “Dual VAT and Cross-Border Trade: Two Problems One Solution ?”, International Tax and Public Finance, 5, Kluwer Academic Publishers, Boston.

Boadway, R. (1980): “Intergovernmental Fiscal Transfers in Canada”, Canadian Tax Foundation, Toronto, Canada.

Boadway, R. y Flatters, F., (1983): “Equalization in a Federal State: An Economic Analysis”, Economic Council of Canada, Ottawa.

Boadway, R. and Keen, M. (1996): “Efficiency and the Optimal Direction of Federal-State Transfers”, International Tax and Public Finance, V. 3, Number 2.

Boadway, R., Roberts, S. Y Shah, A. (1993): “The Reform of Fiscal Systems in Developing Countries: A Federalism Perspectivew”, Conference on Fiscal Reform and Structural Change, International Development Research Centre and the Indian Statistical Institute, Nwe Delhi, August.

Break, G. C. (1980): “Financing Government in a Federal System”, The Brookings Institution, Washington, D. C..

Brennan and Buchanan (1980): “The Power of Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitutions”, Cambridge University Press. Cambridge.

Buchanan (1950): “Federalism and Fiscal Equity”, American Economic Review, 40, September.

Buchanan (1952): “Federal Grants and Resource Allocation”, Journal of Political Economy, 60, June.

Bullit Goñi, E. (1996): “Consideraciones sobre descentralización fiscal y regímenes de coparticipación impositiva”, en Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva, Seminario Internacional, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Casás, J. O. (1996): “El Laberinto de la Coparticipación”, Periódico Económico Tributario, La Ley, Año IV N° 107, Buenos Aires.

Cavallo, D. F. y Zapata, J. A. (1986): “El Desafío Federal”, Ed. Sudamericana-Planeta, Buenos Aires.

Clark, Douglas H. (1969): “Fiscal Need and Revenue Equalization Grants”, Canada Tax Foundation, Toronto.

Clark, D. H. (1983): “Canadian Experience with the Representative Tax System as a Means of Measuring the Relative Fiscal Capacities of Provincial and Local Governments”, Testimony before the United States Senate Committee on Governmental Affairs Subcommittee on Intergovernmental Relations, April 6.

Clark, D. H. (1997): “Assessing Provincial Revenue-raising Capacity for Transfers”, en Ahmad, E. (ed.) Financing Decentralized Expenditure. An International Comparison of Grants, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance (Oates, W., General Editor), Edward Elgar, UK.

Convenio Facultad de Ciencias Económicas (Universidad Nacional de La Plata)- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1996): “Estudio sobre Finanzas Provinciales y la Nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos”, Estudios Fiscales N° 41, Julio. Mimeo. Versión de divulgación en Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Cuadernos de Economía N° 15 (1996).

Courchene, T. J. (1978): “Avenues of Adjustment: The Transfer System and Regional Disparities”, en Walker, M. (editor) Canadian Confederation at the Crossroads: The Search For Federal-Provincial Balance, The Fraser Institute, Vancouver.

Courchene, T. J. (1984): “Equalization Payments”, Ontario Economic Council.

Courchene, T. J. (1992): “Equalization Payments: Past, Present and Future”, Ontario Economic Council, Special Research Report, Federal-Provincial Relations Series, Canada.

Courchene, T. J. y Copplestone, G. H. (1980): “Alternative Equalization Programs: Two Tier System”. en R. Bird (ed.) Fiscal Dimensions of Canadian Federalism, Canadian Tax Foundation.

Craig, J. (1996): “Fiscal Federalism in Australia”, Seminario sobre Federalismo Fiscal, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, Buenos Aires.

Delfino, J. y Gertel, H. (1995): “Modelo para la Asignación del Presupuesto Estatal entre las Universidades Nacionales”, Secretaría de Políticas Universitarias, MCE, Serie Estudios y Propuestas, Buenos Aires. Versión

actualizada en Anales de la Asociación Argentina de Economía Política (1996), Universidad Nacional de Salta.

Dowd, K. (1984): "Towards a theory of equalization payments", en Equalization Payments: Past, Present and Future", Courchene, T. J. (ed.), Special Research Report, Ontario Economic Council, Federal-Provincial Relations Series.

Freire, M. E. (1996): "Federalismo Fiscal: notas sobre la experiencia internacional", en Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

Hanson, E. J. (1961): "Fiscal Needs of the Canadian Provinces", Canadian Tax Foundation, Toronto.

Jiwei, L. (1997): "Constraints in Reforming the Transfer System in China", en Ahmad, E. (ed.) Financing Decentralized Expenditure. An International Comparison of Grants, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance (Oates, W., General Editor), Edward Elgar, UK.

King, D. (1984): "Fiscal Tiers: the Economics of Multi Level Government", Allen & Unwin, London.

Krelove, R. and Stotsky, J. (1996): "Fiscal Federalism in Canada", Seminario sobre Federalismo Fiscal, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, Buenos Aires.

Ladd, H. (1994): "Measuring Disparities in the Fiscal Condition of Local Governments", Fiscal Equalization.

Ladd, H. (1999): "The Challenge of Fiscal Disparities for States and Local Governments", The Selected Essays of Hellen F. Ladd, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance, Oates, W. (General Editor), Edward Elgar, MA.

Macon, J. (1996): "La coparticipación en la Constitución", en Coparticipación y Federalismo, Reig, E. (de.), Serie Seminarios, Instituto de Economía Aplicada, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

McLure, C. (1999): "Electronic Commerce and the State Retail Sales Tax: A Challenge to American Federalism", International Tax and Public Finance, Vol. 6, N° 2, May.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995): "Propuesta para un Sistema Tributario Federal", Cuadernos de Economía N° 3, La Plata.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (1995): "Estudio sobre Finanzas Provinciales y el Sistema de Coparticipación Federal de Impuestos", Cuadernos de Economía N° 15, La Plata.

Musgrave, R. (1959): "Teoría de la Hacienda Pública", Ed. Aguilar, Madrid.

Nechyba, T., (1996): "Fiscal Federalism and Local Public Finance: A Computable General Equilibrium (CGE) Framework", International Tax and Public Finance, V. 3, Number 2.

North, D. (1990): "Institutions and a Transaction-Cost Theory of Exchange", en Alt y Shepsle (1990), Perspective on Positive Political Economy, Cambridge University Press.

Oakland, W. (1994): "Recognizing and Correcting for Fiscal Disparities: a Critical Analysis", Fiscal Equalization.

- Oakland, W. (1994):** "Fiscal Equalization: An Empty Box?", National Tax Journal, March.
- Oates, W. (1972):** "Fiscal Federalism", Harcourt, Brace, Inc., New York.
- Oates, W. (1977):** "Federalismo Fiscal", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Perry, D. B. (1996):** "The Evolution of Fiscal Federalism in Canada", Canadian Tax Foundation, en Seminario Internacional de Federalismo Fiscal, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- Petrei, H. (1984):** "Coparticipación: bases de discusión para la distribución primaria", Revista Estudios, IEERAL, Año VII, N° 30, abril-junio.
- Piffano, H. L. P. (1986):** "El enfoque de los valores postulados en la programación de inversiones públicas", Editoriales de Derecho Reunidas, S.A., N° 2, mayo-agosto, Madrid.
- Piffano, H., (1994a):** "Una revisión de la literatura sobre asignación de potestades tributarias", Anales de la XXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, La Plata.
- Piffano, H. L. P. (1994b):** "Un modelo de costo estándar para la asignación del aporte público a la enseñanza de grado", PNUD-Banco Mundial y Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires. Versión resumida en Anales de la XXX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (1995), Universidad Nacional de Río Cuarto, Córdoba. Versión resumida revisada en Seminario Internacional sobre Asignación del Aporte Público a las Universidades Nacionales, Consejo Interuniversitario Nacional y Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires (1996).
- Piffano, H. L. P. (1995a):** "Federalismo Normativo, Centralismo Tributario y Distribución Primaria", Anales de la 28as. Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- Piffano, H. L. P. (1995b):** "Federalismo Fiscal: Una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales", en "Finanzas Públicas y Economía Espacial. En honor de Horacio Nuñez Miñana", Porto, A. (Ed.), Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, La Plata.
- Piffano, H. L. P. (1996):** "Ahorrar antes para gastar después (En recesión no hay que aumentar el gasto; en épocas de auge, menos)", El Cronista, día 20 de marzo, pág. 10, Buenos Aires.
- Piffano, H. L. P. (1996):** "El Uso del Crédito Público y el Arreglo Federal", Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional de Salta, Salta.
- Piffano, H. L. P. (1997):** "El Nuevo Sistema Tributario Provincial en un Escenario de Descentralización Tributaria", Segundo Seminario Internacional de Federalismo y Gobiernos Locales, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Piffano, H. L. P. (1997):** "Coparticipación Federal de Impuestos: El enfoque de las "necesidades fiscales" como criterio de reparto compatible con la reforma constitucional", Anales de las 30° Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Piffano, H. L. P., 1998: “Federalismo Fiscal en Argentina: Ideas y Propuestas sobre el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal”, Foro de Instituciones Fiscales, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Documento de Trabajo N° 2, Buenos Aires.

Piffano, H. L. P., 1998a: “La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto”, Foro de Instituciones Fiscales, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Documento de Trabajo N° 5, Buenos Aires.

Piffano, H. L. P., 1998b: “La asignación de potestades fiscales en el federalismo argentino”, Foro de Instituciones Fiscales, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Documento de Trabajo N° 4, Buenos Aires.

Piffano, H. (1998c): “Un ejercicio de simulación de la propuesta para el acuerdo fiscal federal”, Económica, Año XLIV, N° 3, La Plata.

Piffano, H., Sanguinetti, J. y Zentner, A., 1998: “Las finanzas provinciales y el ciclo económico”, Foro de Instituciones Fiscales, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Documento de Trabajo N° 3, Buenos Aires.

Porto, A.(1990): “Federalismo Fiscal. El caso argentino”, Instituto Torcuato Di Tella, Ed. Tesis, Buenos Aires.

Porto, A. (1995): “Federalismo Fiscal”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Mimeo.

Porto, A. y Sanguinetti, P.(1996): “Political Determinants of Regional Redistribution in a Federation: Evidence from Argentina”, 52th Congress of the International Institute of Public Finance, Tel Aviv.

Porto, A. y Cont, W. (1996): “Estimación del Impacto Distributivo de los Presupuestos Provinciales en la República Argentina”, Anales de las XXXI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional de Salta, Salta.

Quiang, G. (1995): “Problems in Chinese intragovernmental fiscal relations, tax-sharing system and future reforms”, en Ahmad, E., Quiang, G. Y Tanzi, V. (eds.), Reforming China's Public Finances, IMF, Washington, D.C.

Ruggiero, E. (1996): “Fiscal Federalism in Italy”, Seminario sobre Federalismo Fiscal, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, Buenos Aires.

Rye, D. y Searle, B. (1997): “The Fiscal Transfer System in Australia”, en Ahmad, E. (ed.) Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance, (Oates, W., General Editor), Edward Edgar, UK.

Scott, A. D. (1977): “An Economic Approach to the Federal Structure. Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Reprint Series, Number 27, Canberra, Australia.

Shah, A. (1994a): “A Fiscal Needs Approach to Equalization Transfers in a Decentralized Federation”, Policy Research Working Paper, The World Bank, Washington, D. D..

Shah, Anwar (1994b): “The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies”, Policy and Research Series, N° 23, The World Bank.

Spahn, P. B. (1996): “Fiscal Federalism in Germany”, Seminario sobre Federalismo Fiscal, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, Buenos Aires.

Stotsky, J. G. and Sunley, E. M.: “Fiscal Federalism in United States”, Seminario sobre Federalismo Fiscal, Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional, Buenos Aires.

Tiebout, T. (1957): “A Pure Theory of Local Expenditures”, Journal of Political Economy.

Urbiztondo, S. (Investigador Principal) (1996): “Comparación Interprovincial de Indicadores Fiscales. Eficiencia Interprovincial Relativa. Presupuesto Estándar Provincial. Eficiencia Municipal, Provincial y Nacional. Factores de Oferta y Demanda de Bienes Públicos Provinciales y Municipales. Implicancias para la Política Fiscal en el caso de la Provincia de Económica, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Documento de Trabajo N° GP/02, Buenos Aires. Buenos Aires”, Convenio Facultad de Ciencias Económicas, U.N.L.P.-Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Mimeo, La Plata.

Varsano, R. (1999): “Subnational Taxation and Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution”, (Mimeo). Fifth Annual Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Decentralization and Accountability of Public Sector, The World Bank, Valdivia, Chile. Próximamente a publicar en los Proceedings de la reunión (World Bank, Washington, D.C.).

Wicksell, K. (1958): “A New Principle of Just Taxation”, en Musgrave. y Peacock (eds.), Classics in the Theory of Public Finance, McMillan, N.Y..

Walz, U. and Wellisch, D. (1996): “Strategic Provision of Local Public Inputs for Oligopolistic Firms in the Presence of Endogenous Location Choice”, International Tax and Public Finance, V. 3, Number 2.

**Capitulo VI. ADMINISTRACION TRIBUTARIA Y REFORMA
INSTITUCIONAL EN LA ARGENTINA: Diagnóstico y propuesta de
reforma de la AFIP-DGI**

Por Arnaldo Bocco

VI.I. EL ESTADO DE LA DISCUSIÓN TRIBUTARIA EN ARGENTINA¹³⁹

Los procesos básicos de cumplimiento tributario están asociados a los acuerdos existentes entre la sociedad y su estado. Cuando los pactos acordados entre los contribuyentes y el estado trascienden lo nominal para tener efectiva vigencia, los impuestos devengados encuentran correlato con la provisión de bienes públicos ofrecida por la acción estatal. Si se dan esas circunstancias, los acuerdos suelen traducirse en acciones eficientes y la resistencia a los cumplimientos legales o institucionales es débil.

No siempre esa avenida de doble mano que vincula el aporte de los contribuyentes y las prestaciones estatales, es transitada sin sobresaltos. La ruptura del orden legal y de los acuerdos de los ciudadanos y contribuyentes con su Estado está determinada por el perfil de las políticas públicas. Una considerable acumulación de desaciertos gubernamentales, o una marcada evolución ascendente en los índices de inflación, rompen los pactos tributarios e instalan debilidad en las instituciones dedicadas a la administración financiera de los ingresos públicos.

Los cambios económicos, la desarticulación sectorial, la pérdida de eficiencia del Estado o su falta de modernización, la escasa profesionalización de sus integrantes o los cambios tecnológicos, especialmente en la administración y en la informática, demandan compromisos institucionales que deben ser cumplidos para lograr una mayor eficiencia en la administración de las políticas impositivas.

En Argentina, los ciclos de avance y retroceso, fortalecimiento y debilidad de las instituciones fiscales, estuvieron históricamente determinados por los cambios en las políticas públicas. Cuando la economía se hizo más compleja o la inflación indomable, las instituciones se tornaron más débiles y las crisis fiscales fracturaron los acuerdos entre los contribuyentes y el estado, agravando y profundizando las crisis hasta afectar incluso la continuidad del orden constitucional.

Por el contrario, la sumatoria de estabilidad económica y democracia política, fueron y son, los puntos de partida indispensables para debilitar los factores disruptores con potencialidad para desarticular la eficiencia de las políticas impositivas e impedir su éxito en el corto plazo.

La eficiencia de la administración tributaria está hoy determinada por la de la economía, la modernización del Estado, la modalidad del cambio tecnológico y la participación de los ciudadanos en el proceso de creación del consenso.

Adoptar exitosamente una política tributaria implica la necesidad de aceptar el rol de los ciudadanos, como contribuyentes activos, en el logro de consensos firmes con referencia a los fines últimos de la gestión pública en democracia. Los grados de profesionalización y modernización que puedan alcanzarse dependerán de las menores resistencias de los ciudadanos al cumplimiento de la ley.

¹³⁹ El documento base para este resumen crítico es Dr. Alfredo Julio Lamagrande, Informe del relator general, Tema I Evasión Fiscal.

Pagar impuestos, en una democracia moderna, es aceptar las condiciones normativas que permitan sostener al órgano administrador -neutral- de los negocios colectivos de esa sociedad.

Por el contrario, la imposición sin los consensos indispensables, por parte del Estado, o los intentos de quienes están obligados a tributar tendientes a evitar o eludir su pago, debilitan las instituciones por el no cumplimiento de los principios básicos que determina la ley y traen aparejada la consecuencia indeseable de alejarnos de una sociedad moderna, con todos los riesgos que implica el débil compromiso con nuestro futuro como país y el destino de sus hijos.

Sin dudas los cambios económicos hacen más compleja la administración de los impuestos. Desde la globalización y la internacionalización financiera hasta el comercio electrónico en nuestros días, son estímulos institucionales que recrean la fuerza de las doctrinas y reproducen los desafíos para lograr una administración moderna que cumpla con los principios básicos de la eficiencia tributaria: cumplir con lo que manda la ley (lograr los ingresos presupuestarios acordados en la esfera institucional del Congreso), sin afectar el normal desenvolvimiento de los negocios, entendidos como una combinación de relaciones entre productores y consumidores, como empresarios y formadores de nuevos emprendimientos. Implica lograr los consensos básicos que conduzcan a financiar el Estado sin afectar la formación de capital ni desdibujar los incentivos para modernizar la economía o para generar empleo.

Cabe acotar que muchas veces la aplicación de estos principios encuentra en la realidad graves obstáculos para su concreción. Las funciones del Estado son siempre dependientes de los avances que resulten de la legitimidad política de quienes su conducción política. Mientras mayor sea la formación del consenso, más eficiente será la institución estatal para cumplir con los objetivos del financiamiento público. El logro de una alta eficiencia recaudatoria en una democracia moderna es un síntoma de madurez política y de articulación social exitosa.

En Argentina estos principios básicos están por construirse. Su desenvolvimiento ha sido errático, muy determinado por los avances y retrocesos del proceso de construcción del orden democrático. Nuestra sociedad no ha dado aún manifestaciones claras y sostenidas de su voluntad de disponer de un Estado eficiente. En palabras simples, las instituciones fiscales han sido débiles y los poderes públicos, para sostenerla, han enfatizado aspectos puntuales de su gestión, con resultados negativos.

Los índices de evasión en nuestro país están por encima de los de otras naciones de igual desarrollo económico. Incluso se encuentran alejados de los indicadores de eficiencia recaudatoria que exhiben países vecinos, como es el caso de Chile. La debilidad está muy centrada en la fragmentación institucional del sistema recolector de los impuestos y en la ausencia de sanciones que hagan más riesgoso el incumplimiento impositivo. La justicia es, en lo impositivo, una suerte de aliado débil (a veces ausente) que no acompaña los esfuerzos de las autoridades encargadas del cumplimiento impositivo.

Las soluciones que se plantean en este trabajo son simples pero muy profundas. Se trata de darle a esos organismos públicos un papel diferente. Dotarlos de personal y tecnologías más eficientes, integrar la inteligencia fiscal en la determinación de los incumplimientos, relacionar los negocios privados con los públicos a la hora de evaluar los desajustes entre los ingresos previstos y los finalmente alcanzados y, por último, cambiar normas y -básicamente- procedimientos de

actuación, para hacer que los ciudadanos (contribuyentes) sientan que son parte de un mismo estado y no adversarios de políticas formuladas a sus espaldas y en su contra. Integrar los consensos básicos haciendo énfasis en el financiamiento público, es una tarea fundacional del modelo de reformas que viene.

Sin un Estado moderno y sin una administración fiscal eficiente, la continuidad del orden estable en economía es un verdadero eufemismo. Para lograr garantías de estabilidad, sin los riesgos de financiar la vida pública con recursos ficticios, es necesario combinar los elementos institucionales básicos de la administración fiscal moderna.

VI.I.1. El fenómeno de la evasión fiscal y sus efectos sobre las políticas presupuestarias y sobre la competitividad de la economía.

En el último decenio se ha producido una creciente tendencia a la inserción de los países en la economía mundial expresada en el fenómeno de la globalización. Esto trae aparejados, entre otros aspectos, flexibilizar sus políticas, en particular las económicas y (cuando corresponde) las tributarias, implicando ello cambios en la política fiscal. La competencia internacional obliga al logro de eficiencia, tanto por parte del sector público como del privado de los distintos países. Tanto las empresas privadas como el Estado deben ser eficientes en el manejo de los recursos, aspectos que deben reflejarse en una reducción de costos y en un aumento de productividad.

En tal sentido, el sector público a través de la política fiscal deberá diseñar un sistema tributario que genere los recursos suficientes para hacer frente al gasto público (influenciado por las demandas de crecimiento económico y progreso social), administrable, practicable y que traslade los menores costos posibles a los contribuyentes.

El criterio de la suficiencia involucra la introducción de un mecanismo a través del cual se trate de prever y conseguir los aumentos de recaudación necesarios para lograr una contribución adecuada del sector público al crecimiento, en particular en áreas que tradicionalmente han correspondido a este sector, tales como educación, justicia, salud y otros servicios públicos que la comunidad, según sus preferencias, considere indispensables que sean prestados por el Estado. Todo ello al menor costo posible, tanto para la administración como para los contribuyentes.

Debe tenerse presente, además, que la creciente interrelación de los mercados internacionales generada por la globalización, aumenta las posibilidades de fluctuaciones en la actividad económica y obliga a los gobiernos a prever contingencias que requieren aumentos rápidos en las recaudaciones impositivas. En efecto debe prevenirse la posible inestabilidad presupuestaria causada por una inestabilidad potencial a que siempre están expuestas las economías emergentes. Así, la baja de los precios internacionales de los principales productos de exportación, o de la demanda por pérdida de competitividad, que generan menores ingresos fiscales y provocan crisis presupuestarias. Para esos u otros casos similares, las autoridades han de disponer la aplicación de mecanismos que, aceptados por la comunidad, permitan lograr los aumentos inmediatos de recaudación necesarios.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Intercambio de Informaciones como Instrumentos de combate a la evasión Tributaria" presentado a este Congreso señala que a los efectos de; mismo, su referencia a la evasión tributario comprende el fraude

Un alto grado de evasión fiscal constituye una seria restricción para cumplir con los programas presupuestarios o para paliar las crisis que puedan generarse en el sector público. Por ello el aporte de ingresos suficientes generados por un sistema tributario practicable (que incorpore los principios de flexibilidad activa y pasiva), es condición necesaria para lograr la estabilidad macroeconómica. Los cambios en las conductas de los contribuyentes a los efectos de mejorar al cumplimiento voluntario dependen de múltiples factores endógenos y exógenos al fenómeno tributario y llevan tiempo. Es común requerir mayor esfuerzo a la Administración tributaria para allegar los fondos necesarios y hacer frente a una crisis o a una contingencia inmediata. Sin embargo, debe reconocerse, al decir de HABERGER que "...los aumentos de recaudaciones que puedan conseguirse en virtud de mejoras en la administración han de ocurrir, probablemente muy despacio...", agregando una opinión sensata al señalar que "...Proponer que la recaudación de la evasión fiscal puede solucionar el problema de obtener recursos inmediatos (a corto plazo) de ingresos públicos es, en sí, una suerte de evasión de responsabilidad"¹⁴¹. El autor busca la solución a través de la planificación anticipada de la política tributaria, destacando que no sugiere que sea aceptable una falta de rigor en la conducta de la administración tributaria ni que sea imposible eliminar gran parte de la evasión existente, sino que deja en claro que un absoluto cumplimiento de la ley es una meta absurda en la planificación tributaria y que en la "...formulación de un sistema de impuestos es necesario tener presente que, aún con la administración más competente, las posibilidades de evasión varían considerablemente de un grupo de personas a otro".

Se puede afirmar sin temor a equivocarse que, ante un sistema tributario mal estructurado, en el que la "antisistemática" priva sobre la "sistemática", en el que a su vez la legislación fiscal no dote a la administración tributaria de las herramientas legales adecuadas para cumplir su cometido, o que las distintas medidas para contrarrestar la evasión fiscal conduzcan a una agudización del conflicto entre el fisco y los contribuyentes, llevando a estos a reducir la carga fiscal, se conforma un marco de resistencia al cumplimiento voluntario y se favorece la evasión fiscal. Se afecta así el principio de equidad horizontal, pues hay impuestos que se prestan a la evasión más fácilmente que otros, y hay grupos o categorías de contribuyentes que están en mejores condiciones de evadir que otros. Estas distorsiones afectan las decisiones de inversión y por ende la competitividad de las economías. Un sistema tributario que adolece de los defectos señalados y una administración tributaria ineficiente resultan un serio impedimento para la modernización de las economías.

tributario y a la clusión tributario, pues en el caso de esta última existe una zona gris muy amplia entre lo que podría considerarse como práctica lícita o ilícita.

Se trata de incorporar al sistema tributario la flexibilidad pasiva ("incorporada"); "built-in flexibility") en la que los efectos fiscales se producen sin necesidad "...de variar el Derecho Fiscal vigente y sin necesidad de recurrir a medidas ad hoc...." "... que se caracteriza precisamente por su carácter casi automático..... principio que está estrechamente relacionado con ... el de flexibilidad activa de la imposición-, ambos tienen por objeto medidas de política fiscal con las que se quiere asegurar el equilibrio macroeconómico y, especialmente, la estabilidad del valor monetario Y un elevado nivel de empleo... En oposición a la flexibilidad activa, que requiere intervenciones ad hoc de rápido efecto. la pasiva se caracteriza por provocar casi automáticamente los deseados efectos estabilizadores" Véase FIZITZ NEUMARK, "Principios de la Imposición" (2a edic.). Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1994. págs. 303 y ss. Señala (pág. 327) al referirse a la flexibilidad pasiva de un impuesto sobre la renta que variará por una serie de factores ... (*Naturalmente, juega un papel en esto el volumen de evasión y defraudación tributarias*)".

¹⁴¹ A pesar del tiempo transcurrido, esta opinión tiene validez en la actualidad. Véase HARBERGER, Arnold C. "Aspectos de una Reforma Tributaria en América Latina", -T II. Problemas de Política Fiscal. Doc. Y Actas de la Conf. Celebrada en Santiago, Chile, OEA, BID, CEPAL. Dic. 1962.

ALEMANN¹⁴² estima el gasto público nacional bruto argentino en 82.000 millones de pesos y lo relaciona con el PBI, calculado para 1999 en \$ 360.9 mil millones, arrojando una tasa del 22.7%. Considera que no es elevada a nivel internacional. Agrega que en Europa esas alícuotas son alrededor del doble y en los Estados Unidos un 50% más, y expresa que "...la principal diferencia entre las finanzas públicas y argentinas y las de los países del primer mundo radica en la evasión tributaria. Las conductas corruptas de quienes la practican no sólo disminuyen los fondos públicos para atender gastos sociales manifiestamente atrasados, sino compiten deslealmente en sus mercados contra los que cumplen con la Sociedad y el Estado."

Es sobradamente conocido que la evasión fiscal, desde el punto de vista de la competitividad dentro de una misma economía, incide sobre los precios de los bienes y genera competencia desleal, afectando el crecimiento del mercado al desplazar de él a contribuyentes cumplidores de las obligaciones fiscales.

Cuando una economía se abre al exterior, aumentando sus relaciones comerciales y financieras con otros países surge una verdadera competitividad, y al respecto LASHERAS¹⁴³ expresa que "...se entiende por competitividad la relación que existe entre los precios internacionales y los precios nacionales para unos mismos bienes y servicios". Ello implica que las diferencias de precios y salarios, las distintas productividades del capital y del trabajo, las diferencias en los sistemas tributarios, así como los distintos grados de eficiencia de las administraciones tributarias -aspectos estos dos últimos que configuran el concepto de fiscalidad real o concreta- en cuanto inciden en el costo de los productos finales, se reflejan en los precios relativos y en la asignación de los recursos. Se determina así la competitividad de las empresas de un país frente a las del resto del mundo.

En cuanto funcionamiento de un sistema fiscal, señala LASHERAS que debe evaluarse por su eficiencia, y que una recaudación determinada puede obtenerse de múltiples formas, "...según se valore socialmente la relación que exista, por ejemplo, entre fiscalidad directa e indirecta, según la aceptación que tengan los impuestos específicos, según el grado de progresividad de la imposición directa que se demande, según el grado de desarrollo de la administración tributaria, según la complejidad del sistema fiscal y según sean percibidas en definitiva, la justicia y la eficiencia del sistema tributario por el conjunto de contribuyentes. Todos estos factores configuran unos costos sociales de cumplimiento para cada sistema fiscal."

CHISARI y TELLER¹⁴⁴ muestran al respecto que "...Las consecuencias de la evasión y de la elusión tributaria conforman un amplio abanico de perturbaciones en el funcionamiento de la economía que afectan la política económica, modificando de hecho su diseño".

¹⁴² ALEMANN, Roberto "El gasto publico argentino: 82.000 millones". La Nación 01/10/98 **En corrientes a \$ 272.1 mil millones para el año en curso**. Si se mantiene el mismo nivel de gasto público total, la tasa resulta aún mayor: **30.13%**. Si bien las cifras son más bajas que la de los países occidentales desarrollados el porcentaje es importante, más aún teniendo en cuenta que el nivel de desarrollo de Argentina (ingreso per cápita) es sustancialmente menor y la "devolución" estatal en bienes y servicios sensiblemente ineficiente.

¹⁴³ LAS HERAS, Miguel A. "Reflexiones en torno a uns Sistema Fiscal Alternativo". Colección Menda y Crédito N° 192 (1991). Instituto de Estudios Fiscales de España. Public. Criterios Tributarios. AMFEDGI N° 80, pag. 79.

¹⁴⁴ CHISARI, Omar O. Y TELLER, R. M. "Objetivos e Instrumentos de Gestión Tributaria". Trabajo presentado a este Congreso.

En resumen, la existencia de un grado relevante de evasión fiscal conforma una fuerte restricción a las políticas de estabilidad y desarrollo económico. Este aspecto es más evidente aún por la globalización, que generó mercados altamente interrelacionados y, por ende, ocasiona recurrentes crisis exógenas que afectan la política presupuestaria de los países, situaciones para las cuales los gobiernos deben desarrollar estrategias de gobernabilidad, incorporando en los sistemas tributarios principios flexibles y contar con una administración tributaria eficiente, apta para lograr los objetivos y metas que se tracen.

Con respecto a las políticas presupuestarias, su éxito depende en gran medida del cumplimiento de las metas de recaudación y por ende de la disminución de la brecha de evasión. ADONNINO¹⁴⁵ plantea la necesidad de instaurar instrumentos adecuados para tal fin. Entre ellos señala el de la "concertación del gobierno con las partes sociales" antes de presentar el documento de programación económica a la legislatura para su aprobación. Expresa al respecto: "...el fenómeno de la evasión tributaria asume relevancia dado que, debiéndose solicitar sacrificios de manera recurrente, sobre todo a algunas categorías, es difícil obtener el consenso sin tener programada de manera eficaz y creíble una consistente lucha contra la evasión tributaria". Ejemplifica en tal sentido que, al estar prevista la reducción de algunas alícuotas del impuesto personal en el documento de programación aprobado por el Gobierno Italiano, resulta sintomático como se limita la propensión a la evasión tributaria por el mayor cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes. Es decir que la percepción de mayores ingresos tributarios obedece en ese caso a un mayor compromiso y adecuamiento de las alícuotas fiscales "más que al respeto del principio de igualdad y de capacidad contributiva, como sucedía en el pasado". De esta forma pretende mostrar que en ciertas circunstancias un oportuno acuerdo y una oportuna reducción de alícuotas en los gravámenes resulta una manera eficaz en la búsqueda de disminución de la evasión fiscal.

VII.2. Factores que coadyuvan al logro de un buen grado de cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Tal como se expresara son varios los factores determinantes de la evasión fiscal. No obstante la relevancia que debe otorgarse a cada uno de los factores intervinientes, merecen una breve consideración los de seguridad jurídica y su relación con el sistema impositivo, y los relativos a la transparencia y eficiencia del gasto público.

VI.1.2.1. La seguridad jurídica

No escapa al buen criterio que la lucha contra la evasión fiscal implica adoptar una serie de medidas estratégicas que, obrando en distintos órdenes de la estructura social, tiendan a contrarrestarla. En efecto, entre los varios factores que influyen en la conciencia social, destacamos el de la seguridad jurídica, que se integra en el ordenamiento jurídico general y debe resultar un componente necesario del sistema tributario vigente, el que comprende tanto al derecho tributario material como a las normativas legales con las que guarda estrecha vinculación (puesto que son los que permiten hacerlo operativo), como los derechos penal y procesal.

¹⁴⁵ ADONNINO, Petro. "La Evasión Tributaria, un fenómeno difundido, complejo de combatir". Trabajo presentado a este Congreso.

Un concepto claro de seguridad jurídica fue expuesto por ALTERINI¹⁴⁶ quien desbroza cada componente del concepto, expresando que el mismo es aplicable a cada rama del Derecho, pues señala que tal seguridad existe "...cuando el sistema ha sido regularmente establecido en términos iguales para todos, mediante leyes susceptibles de ser conocidas, que sólo se aplican a conductas posteriores -y no previas a su vigencia, que son claras, que tienen cierta estabilidad, y que son dictadas adecuadamente por quien está investido de facultades para hacerlo" . Es decir que, el sistema que contenga tales atributos, permite calcular razonablemente las consecuencias de Derecho que el sujeto tendrá en el futuro de lo que hace o realiza hoy. En otros términos, hay seguridad por medio del Derecho cuando el ordenamiento jurídico garantiza que los terceros no avasallarán derechos ajenos y que el Estado sancionará a quienes lo hagan.

En cuanto se refiere al Derecho Tributario este postulado tiene su máximo exponente en el "principio de legalidad" que reemplaza el arbitrio en el que se manejaran las monarquías antes de que fueran constitucionales. En efecto, conforma una de las garantías del contribuyente y, al decir de GARCIA BELSUNCE¹⁴⁷, el principio de legalidad del tributo encuentra su fundamento en la necesidad de protegerlo en su derecho de propiedad, ello por "*cuanto los tributos importan restricciones a ese derecho, ya que en su virtud se sustrae a favor del Estado algo del patrimonio de los particulares y en el estado de derecho, ello no es legítimo si no se obtiene por decisión de los órganos que en las formas republicanas de gobierno representan la soberanía popular*". Tal noción de soberanía popular, se expresa mediante disposiciones dictadas por los representantes de los gobernados en la órbita en que tienen facultades para obrar. En tal sentido, todos sin excepción, los gobernantes y gobernados, quedan sujetos a esas disposiciones. La competencia o facultad para obrar del gobernante esta *reservada*, pues le está impedido hacer más que aquello que le ha sido autorizado. Ello equivale a señalar que cuando un funcionario desborda su competencia, vale decir, cuando obra más allá del límite de sus facultades legales, la certidumbre jurídica resulta perjudicada.

Los principios de certeza en la imposición, denominado también de transparencia tributaria, y de factibilidad de las medidas fiscales, que fueron mencionados en los puntos 3.3 de este trabajo, conforman cánones relevantes que, contenidos en las normas tributarias, otorgan seguridad jurídica tanto al contribuyente como a la Administración tributaria.

Tales principios son complementados con el de continuidad de las normas jurídico-tributarias (que también fuera claramente conceptuado por NEUMARK), que implica que ellas no se modifiquen más que después de ciertos intervalos de tiempo para evitar "la inflación de textos legales" que atentan contra la mencionada seguridad jurídica.

La incertidumbre respecto al derecho aplicable, cuando se manifiesta en la escasa claridad en la norma tributaria es seguramente, según ADONNINO, uno de los factores que inducen mayormente a la evasión. Agrega el autor que "el ordenamiento tributario es de por sí complejo dado que normalmente, en el intento de no permitir que alguna de las manifestaciones de la vida económica escape a la retención tributaria, está obligado a adecuarse frecuentemente: el ordenamiento normalmente *sigue* a la manifestación de las actividades económicas productoras de

¹⁴⁶ ALTERINI, Atilio Aníbal. "La Inseguridad jurídica". Abeledo-Perrot. Bs.As. 1993. Pag. 19.

¹⁴⁷ GARCIA BELSUNCE, Horacio A. "Temas de Derecho Tributario". Pag. 79 Abeledo Perrot. Bs.As. 1982.

rédito por parte de los miembros de la colectividad y dichas manifestaciones varían con mucha rapidez, siendo la fantasía humana verdaderamente ilimitada.”

La descripción que formula ADONNINO de este problema es por demás elocuente al señalar que *"Si bien el ordenamiento tributario es complejo, esto no quiere decir que deba ser también complicado. La complejidad es fisiológica: la complicación es patológica, dado que consiste en usar expresiones poco claras, en no efectuar la debida coordinación con otras normas que eventualmente regulan o han regulado situaciones iguales o similares, en hacer que la interpretación de la norma resulte verdaderamente dificultosa y en todo caso, que no surja unívoca y convincente por parte de la Administración y de los Jueces, dejando por lo tanto espacio para la evasión "*.

La falta de certeza en la normativa tributaria afecta el principio de seguridad jurídica y ello ha sido puesto de manifiesto reiteradamente por la doctrina nacional y extranjera. MASSAD¹⁴⁸ expresó que *"...la complejidad e inestabilidad de los sistemas tributarios modernos y la existencia de normas confusas y contradictorias, producen frecuentes dificultades para la correcta determinación de las obligaciones impositivas. En la doctrina española, con relación a la falta de certeza de la norma aplicable y las consecuencias que puede acarrear al contribuyente, también se señaló que ello ocurre por ejemplo, cuando "el particular puede estar convencido de que su interpretación de la norma es la correcta, actuar en consecuencia e incurrir no obstante en una infracción tributaria"*

La prioridad en la búsqueda de la certeza del derecho en materia tributaria es destacada por ADONNINO, quien señala que en su ausencia sólo se producen incertidumbres para el contribuyente, sino también para la Administración pública que repercuten luego sobre aquél *"...y hacen que resulte difícil el deber de los jueces sobre todo en ordenamientos como el nuestro, así llamado "civil law ", en los que el juez deberá aplicar la ley "*.

La administración de un sistema tributario complejo y cambiante afecta la eficiencia del organismo recaudador, facilita los incumplimientos por parte del contribuyente evasor e introduce inseguridad jurídica al contribuyente cumplidor. En este sentido señaló URBIZTONDO¹⁴⁹ *"...es aconsejable simplificar la legislación impositiva con el fin de permitir a los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones estar seguros de que lo han hecho, así como también lo es administrar más eficientemente el gasto público, brindando mayor tranquilidad y defensa al contribuyente cumplidor y evitando obligar a los contribuyentes a realizar aportes para financiar programas que constituyen un mecanismo para que algunos "intermediarios " saquen provecho particular*

Otro fenómeno que induce a la evasión, citado por ADONNINO, es *la ineficiencia del sistema contencioso* que no respete la *par conditio* entre la Administración y los contribuyentes, que no respete los principios tutelados por la Corte Europea de los derechos del hombre, que no asegure completamente el derecho a la defensa, incluso bajo el perfil de lo prolongado del procedimiento.

¹⁴⁸ MASSAD, Leonel R. "Simplificación tributaria". XX° Asamblea General del CIAT. Bs.As. 1986.

¹⁴⁹ URBIZTONDO, Santiago. "Incentivos y Administración Tributaria". "La reforma tributaria en la Argentina".

Con relación a la seguridad jurídica, otro aspecto importante a considerar es el de la estabilidad temporal de la norma. Las decisiones de inversión tomadas oportunamente dentro de un marco jurídico tributario vigente, en reiteradas oportunidades resultaron desvirtuadas por cambios bruscos e imprevisibles, que no fueron contemplados, alterándose el nivel de fiscalidad.

En efecto, los cambios continuos introducidos en el sistema impositivo instaurando impuestos no previstos en la etapa de elaboración, implantación y desarrollo del proyecto, provoca distorsiones en la rentabilidad esperada y alteraciones en los precios relativos. Todo esto conduce a una disminución del proceso de inversión genuina, con el consiguiente efecto de sustitución de los productos por otras unidades económicas que operan en la *informalidad*.

Este aspecto es acertadamente destacado por economistas de FIEL¹⁵⁰ al referirse a la "estabilidad tributaria", señalando que introducir una cláusula generalizada de este tipo "...tiene el problema de limitar los grados de libertad del gobierno en momentos de crisis y de impedir la adaptación del sistema a los cambios que puedan ocurrir en el contexto internacional. Pero la ausencia de la misma ha permitido que recurrentemente se modificaran los impuestos, *muchas veces en forma contradictoria e introduciendo tratamientos subjetivos*".

Los tratamientos subjetivos que se manifiestan en algunos casos como verdaderos privilegios fiscales, distorsionan los precios, afectan la competencia y alientan la *evasión fiscal* en ciertos sectores de la actividad económica que pueden encontrarse operando en la formalidad y se consideran desplazados al no contar con tales prebendas. Los autores aludidos precedentemente sugirieron "...restringir la posibilidad de cambiar impuestos que recaen sobre un sector (o introducir tratamientos especiales para algún sector o región, sea en la forma de desgravaciones, diferimientos, reducciones de tasas, o cualquier otra variante), pero permitir cambios generales en las tasas de los tributos que tienen amplia cobertura (como ganancias e IVA). En otras palabras, se puede modificar la tasa del impuesto a las ganancias o la del IVA, siempre que sea aplicable a todos los sectores, pero no se pueden realizar cambios puntuales", apuntando que "una cláusula menos restrictiva exigiría que los tratamientos especiales deben ser evaluados en su impacto económico y cuantificados por un comité de expertos, como condición necesaria para su posterior tratamiento por el Congreso (una suerte de análisis costo-beneficio de la medida)".

El accionar de la Administración tributaria como Administración reglada debe encuadrarse dentro de el ordenamiento jurídico constitucional correspondiente y las normas que dicte para su gestión deberán tener en consideración los límites que tal ordenamiento configuran, significando que deben respetarse los derechos y garantías de los contribuyentes.

Este respeto debe manifestarse en su accionar recaudador y fiscalizador a fin de lograr confianza en la masa contribuyente y otorgar seguridad jurídica. Las acciones que desbordan este marco crean una resistencia del contribuyente que favorecen la evasión fiscal. Señala al respecto DIAZ que "*la acción fiscalizadora de la AFIP ha hecho que las tareas de inspección tengan rasgos 'abusivos' y 'prepotencia' que engendran rencor y alzamiento en lugar de colaboración activa del contribuyente*". Refiriéndose a los aspectos litigiosos y en particular a los de tipo penal, el autor agrega que "*...sin un eficiente accionar de la Administración Tributaria las probabilidades de triunfo en sede judicial decrecen progresivamente*". Ello implica que, obrando con eficiencia en el

¹⁵⁰ Véase ARTNA, LIBONATTI, LOPEZ MURPHY y URBIZTONDO. "La reforma tributaria en la

uso de sus facultades de investigación y garantizando la seguridad jurídica de los administrados, la Administración logrará una mayor confianza y respeto en el universo contribuyente.

Los conceptos de JARACH¹⁵¹ al respecto, son por demás elocuentes: *"Es un deber de la administración verificar la declaración tributario para comprobar su correspondencia con los supuestos de hecho de la obligación que se ha realizado. Para comprobarla, socorren a la administración sus facultades de investigación y los deberes formales de contribuyentes y terceros. Pero la administración no debe detenerse ante el impuesto resultante de la declaración como el importe mínimo cuyo cumplimiento puede pretender, sino que está obligada a determinar la obligación de acuerdo con el presupuesto de derecho material aunque ello redunde en perjuicio del propio fisco. Más aún, no hay tal perjuicio, ya que la administración no tiene como función recaudar cuánto más pueda sino exactamente lo que ley imponga a cada contribuyente"*

En resumen, las normas jurídicas en general y las tributarias en particular que violan el postulado de seguridad jurídica, favorecen la arbitrariedad de la Administración tributaria y estimulan la *evasión fiscal*.

VI.1.2.2. Transparencia y eficiencia del gasto público.

En criterio de los autores, a lo señalado deberá también agregarse el fenómeno del gasto público que, si bien por su naturaleza es un factor exógeno a la tribulación, tiene fuerte influencia sobre el comportamiento de la masa contribuyente, en función de su acertada decisión en cuanto a satisfacer las necesidades públicas, su grado de eficiencia así como de su *transparencia* en la gestión, es decir que debe mejorarse la información sobre el destino de los recursos,

En los modelos tradicionales no experimentales de evasión fiscal el comportamiento estatal *"...está considerado como un agente eficiente, que realiza su tarea sin errores ni sesgos hacia intereses particulares, que procura maximizar un bienestar general y que para ello procura eliminar la evasión y sancionar las fallas de los contribuyentes y de sus propios agentes dedicados a la fiscalización"*.

Los modelos experimentales aluden a las falencias del gasto público como uno de los factores determinantes de la evasión.

CHISARI y NAVAJAS¹⁵² (1992) evaluaron cómo la estructura impositiva puede responder a costos de recaudación y control de evasión, según el tipo de impuesto, y vinculan la provisión eficiente de bienes públicos con la evasión.

Existe una correlación en la percepción del contribuyente en cuanto a lo que paga por sus impuestos y lo que recibe a cambio a través del gasto público. Más aún cuando se está en presencia de sistemas tributarios denominados tradicionalmente regresivos, los que se pueden atenuar en

Argentina". FIEL. Bs.As. 1998. Cap. XVIII pag. 490.

¹⁵¹ JARACH, Dino. "Naturaleza y eficiencia de la Declaración Tributaria". Ensayo publicado en la "Revista del Tribunal Fiscal de la Federación" de México en su segundo número extraordinario, realizado en conmemoración del XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. Pag. 515. Reproducido en Boletín DGI, pag. 416.

¹⁵² CHISARI, O.O. y NAVAJAS, F. "Public Inputs. Tax Collection Costs and Fiscal Constraints". XXVII reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política.

cuanto al grado de su regresividad por la asignación y eficiencia del gasto público, el que generalmente es consumido en mayor medida por los sujetos sobre los que' más repercutidos. Al respecto señaló GUTIÉRREZ¹⁵³ "... el presupuesto debe reflejar todo lo que es recurso y gasto público. Hay que avanzar en este sentido, para ayudar a entender realmente el gasto público y para hacer más *transparente* la administración pública. Porque no hay documento, no hay instrumento, que ayude mejor a la transparencia y al entendimiento de la "res pública", que el *presupuesto*. Tanto en sus etapas de programación, de formación y de discusión legislativa, como en las de *ejecución y control*, el presupuesto es la esencia de la transparencia de las finanzas públicas." (lo destacado es nuestro). Expresó más adelante el mismo autor que los políticos y funcionarios deben aprender que lo que están administrando son dineros del pueblo; *dinero que la gente paga con sus impuestos* y, que *no vamos a disminuir la evasión fiscal, hasta que no probemos que somos capaces de administrar eficientemente el dinero que la sociedad paga con sus impuestos: "...mejor aun que si lo dejáramos en los bolsillos de los propios contribuyentes "*.

El proceso de globalización, tal como fue señalado¹⁵⁴, restringe la autonomía de los gobiernos nacionales, en especial en lo referente al trazado de políticas macroeconómicas. Por las mismas características de la globalización, cualquier decisión en tales políticas que tome un gobierno, no sólo incide dentro de su país, sino que influye en los mercados regionales o zonales en los cuales el país está inserto. Ante este fenómeno los países en vías de desarrollo instrumentan políticas de gestión semejantes. En materia fiscal intentan implantar una férrea disciplina en el gasto público y hacen serios esfuerzos tendientes a la obtención de ingresos para lograr un presupuesto equilibrado, o una disminución del déficit público, con el fin de evitar presiones inflacionarias y atraer inversiones externas. *Ello implica contención y eficiencia en el gasto público e incremento de la recaudación impositiva particularmente por reducción de la evasión fiscal.*

Es interesante advertir que la evolución del gasto público total como porcentaje del PBI en su perspectiva histórica en Argentina, desde el advenimiento de la democracia ha tenido un ajuste hacia abajo y hoy se ubica en tomo del 25 % del PBI, inferior a economías tan dispares como Estados Unidos (32 %), Australia (38 %), el Reino Unido (45 %) o Italia (54 %). Al respecto señala STURZENEGGER¹⁵⁵ que "Durante los últimos años la caída en el gasto público ha sido el producto no sólo de una *inhabilidad crónica para recaudar impuestos*, lo que obliga a mantener alícuotas muy altas que son pagadas por *una fracción mínima de la población* (lo que a su vez hace muy difícil aumentar la recaudación impositiva), sino también *porque la ineficiencia en la administración de los recursos públicos ha generado un consenso social de que menos gasto es mejor que más.*"

Al respecto es interesante destacar las reflexiones de DIAZ¹⁵⁶ en el trabajo presentado al Séptimo Congreso Tributario, quien luego de señalar enfáticamente que la decisión de evadir es algo más que asumir un riesgo, como un juego de azar. Destaca que influyen en ella, entre otros

¹⁵³ GUTIERREZ, Ricardo A. Quinto Congreso Tributario. Seminario: "Evolución del gasto público en la República Argentina y en el mundo". Mar del Plata. Junio 1997. CPCECF T.II pag. 27.

¹⁵⁴ LAMAGRANDE, Alfredo J. "Globalización, evasión fiscal y fiscalización tributaria". Boletín de la DGI-AFIP N° 9. Abril 1998. Bs.As. pag. 630

¹⁵⁵ STURZENEGGER, Federico. "La convertibilidad fiscal es una ley sin futuro". Columnista La Nación. 27/06/99. Sec. Economía y Negocios. Pag. 6.

¹⁵⁶ DIAZ, Vicente Oscar. "Reflexiones entre economicidad, proceso, control tributario y corrupción pública en el contexto de la evasión fiscal".

importantes factores "...la percepción de los beneficios de los bienes y servicios públicos que se financian con la recaudación, la eficiencia de la gestión pública, la corrupción política y/o administrativa,...", agregando que "...una política pública despilfarrando los recursos ...propicia la resistencia fiscal mediante movimientos de diversa naturaleza que realizan los contribuyentes..... calificados como conductas evasivas, que se presentan como "actos reflejos " de la conducta disvaliosa del Estado en el uso de los recursos públicos".

Al respecto es interesante la reflexión planteada por ADONNINO, quien refiere la siguiente anécdota. "...Hablando justamente del problema de la evasión tributaria un colega, Profesor en una Universidad de los Estados Unidos de América, me decía que es exacto que los ciudadanos de los Estados Unidos son mejores contribuyentes que otros; pero agregaba que esto ocurre no porque paguen sus impuestos con placer, ni porque estén convencidos de que el gobierno haga el mejor uso de los medios financieros que ellos ponen a disposición de la colectividad, sino porque se sienten ciudadanos de los Estados Unidos y, consideran que esto implica también el deber del pago de los tributos".

Añade ADONNINO que "...es muy importante la influencia que puede tener la escasa transparencia y eficacia del gasto público. Lo que para los ciudadanos de los Estados Unidos es normalmente uno de los elementos de evaluación, para los ciudadanos de otros Estados es mucho más importante, sensibles como son a la evaluación de la Eficiencia del gasto público y de todos modos, allí donde esta eficiencia está reducida al mínimo o no existe, encuentran una fácil argumentación para justificar la falta de cumplimiento de las obligaciones tributarias."

Se refiere DIAZ a la ineficacia de la Administración en los recursos públicos y se adhiere a conceptos de TANZI¹⁵⁷, quien destaca que las decisiones sobre el gasto público mediante la creación de cuentas extrapresupuestarias creadas para reducir los controles políticos y administrativos alimentan las conductas evasivas tributarias de la población. Hace especial énfasis en que los gastos públicos excesivos y crecientes y el clientelismo político de los gobernantes en el poder, despilfarrando los recursos públicos, actúan como un detonante incentivador de la evasión tributaria, lo que también califica de corrupción política. En este sentido cita DIAZ que "... el método de reducir la evasión es acrecentando la expectativa del retorno a la actividad prolfera y transparente en la aplicación del gasto público

En relación con la *resistencia al pago de impuestos* por parte de aquellos contribuyentes que no perciben una relación conmutativa por parte del Estado, y por ende su efecto sobre la recaudación tributaria, resulta ilustrativo el comentario efectuado por VICCHI¹⁵⁸ quien alude a las opiniones encontradas entre los profesores BUCHANAN y MUSGRAVE. En efecto, el profesor James M. Buchanan analizó el dilema que enfrentan las democracias occidentales en cuanto al desmantelamiento de sus programas de seguridad social, con el fin de restringir sus déficits presupuestarios. En ese sentido imputó a las prédicas socialistas y a las teorías keynesianas la aparición y subsistencia del Estado de Bienestar (Welfare State) y propuso evitar la práctica común de recortar los pagos de transferencia o la cobertura social respecto de las clases acomodadas, con el fin de preservar el equilibrio presupuestario. A su juicio la subsistencia de estas políticas, en cierto sentido redistributivas, no hará otra cosa que provocar una "revolución fiscal" en los estratos

¹⁵⁷ TANZI, vito. "Corruption around the World: causes, consequences, scope and cures".

¹⁵⁸ VICCHI, Juan Carlos. "Cobertura del 53º Congreso del International Institute of Public Finances. Kyoto.

sociales altos, *con el consiguiente aumento de la evasión*, ante la evidencia de que las contribuciones impositivas no se traducirán en beneficios futuros.

Como réplica a la tesis del Profesor Buchanan, el Profesor Richard MUSGRAVE señaló que los problemas que afectan a los programas de seguridad social (cambio demográfico, aumento en el costo de las prestaciones médicas y globalización), no se deben a las ideas de Marx y Keynes, sino que constituyen variables exógenas que plantean la necesidad de buscar soluciones apropiadas, respecto de las cuales enunció posibilidades y alternativas, insistiendo en el protagonismo de las políticas redistributivas y revalorizando su importancia en la esfera de las finanzas públicas. Estas reflexiones nos llevan a plantearnos el gran tema de la distribución del gasto público y de su financiación, el que racionalmente debería responder a criterios de bienestar social, desterrándose las presiones sectoriales que logran su éxito en función de su influencia.

También BARA se refiere al efecto de la percepción que el contribuyente tiene de su relación con el gobierno y expresa que los modelos convencionales de evasión fiscal la ignoran y *"por lo menos implícitamente, están suponiendo un comportamiento general de tipo 'free-rider' por parte de los contribuyentes. Dado que las prestaciones públicas son independientes del monto de la contribución individual, la decisión del contribuyente sobre el monto imponible a declarar también estará desvinculada de las contraprestaciones que reciba del gobierno y de cómo éste distribuya las cargas de su gestión. Como hemos visto la existencia de lo que podemos llamar "cumplimiento voluntario" y los resultados de los estudios empíricos muestran que la conducta free-rider es sólo una explicación parcial de la evasión"*.

El autor destaca las dificultades analíticas que genera la incorporación de los bienes públicos a los modelos básicos y establece una relación entre economía informal -sus estudios sostienen que la razón de su existencia radica en impuestos altos, onerosas regulaciones, formulismos burocráticos, *ineficiencia de los servicios públicos*- y la evasión impositiva, explicándose ambas como una reacción contra la interferencia estatal excesiva, ineficaz e injusta".

Con relación al mejoramiento de la percepción que tiene el contribuyente del gasto público en cuanto a su eficacia y control, el que incidirá en un mayor cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas, ello se logrará a través de una realidad experimentada en el funcionamiento del Estado. El convencimiento a los contribuyentes "de que lo que se paga en impuestos vuelve, con gran eficiencia y prontitud, en forma de bienes y servicios públicos, a quienes necesitan del apoyo estatal" se alcanzará cuando la masa contribuyente compruebe la eficiencia del gasto y el Estado sea *transparente* en cuanto a que informe lo que se hace y su costo. Es decir que los ciudadanos deben conocer el destino de cada peso que pagan por tributos." (*Where does it go each dollar that you pay*). Mientras ello no ocurra, se demorará aún más un comportamiento aceptable en el universo contribuyente.

Con respecto al destino de los fondos recaudados, DIAZ propone *"..-que la lucha contra la evasión encuentra su justificativo cuando la conducta del Estado es también justificable en el manejo y uso de los bienes recaudados porque los derechos de los miembros de la colectividad tienen tanta trascendencia para ser protegidos como los del propio Estado en un sistema de gobierno democrático"*.

Los autores coinciden en prestar la debida atención a la función financiera del Estado que se manifiesta a través de la obtención de recursos y la aplicación de ellos en forma *eficiente y transparente para* satisfacer las necesidades públicas a través del cumplimiento de la ley de presupuesto. Es el "camino de la doble vía, de tránsito inverso y obligatorio en ambas" como lo señalara TACCHI en trabajo citado. El camino de vuelta estará determinado por las necesidades concretas a satisfacer en función de las preferencias sociales, apuntando este autor que *"La vía de vuelta tiene, por su parte, instalada la corrupción en los procedimientos o conductas que, genéricamente, llamaría de malversación de fondos públicos. Uso incumplimiento de los deberes de funcionario público."*

Otros países en los cuales los contribuyentes tienen un mayor grado de confianza en la Administración tributaria, además de propiciar la rendición de cuentas públicas persiguen también una rendición de cuentas del organismo recaudador. Canadá es un ejemplo de ello: *"...Las administraciones fiscales no pueden operar en una verdadera asociación con sus clientes y las partes interesadas sin que exista rendición de cuentas apropiada. La rendición de cuentas al gobierno y los contribuyentes y asociados se puede lograr mediante la presentación de informes periódicos de sus acciones, iniciativas, rendimiento y gastos a sus legisladores y el público. Esta publicación transparente de las operaciones de la administración fiscal sirve no solamente para asegurar la rendición de cuentas públicas, con sus riesgos inherentes, sino también para institucionalizar la confianza."*

Todo ello pone de manifiesto que la conciencia social debe mejorarse en cuanto al rechazo de la evasión fiscal, destacando particularmente que el gasto público se decide en forma adecuada y que se gestiona de forma transparente, para que el ciudadano pueda comprender que lo que recibe a cambio tiene una cierta relación con lo que él esta pagando de impuestos. Y ello se logra mediante una adecuada difusión de la ejecución presupuestaria, es decir que debe conocer el "destino de cada peso que paga de tributos". Mientras el contribuyente no se considere integrante de una sociedad solidaria en el cual el Estado le asegure una prestación eficiente de los servicios esenciales a su cargo (educación, salud, justicia) y transparente en el destino de los recursos públicos, se estará bastante lejos de lograr una conciencia o culturización tributario que conforme una conciencia social de rechazo al fraude y a la evasión fiscal. En otros términos, la lucha contra la evasión fiscal debe ser un problema de toda la sociedad

VI.1.2.3. La efectividad de la administración tributaria.

En búsqueda de una mayor recaudación señala OWENS que los países con sistemas impositivos desarrollados descubrieron que resultaba difícil expandir la base de los impuestos a los réditos y debido a ello emergieron dos estrategias:

- a) Variar la mezcla fiscal cambiando nuevos impuestos, particularmente impuestos a los consumos y subiendo los impuestos al bienestar social como suplemento de los impuestos a los réditos.
- b) Mejorar y ampliar la Administración impositiva, un aspecto central en la lucha para lograr mayor eficiencia en el gobierno.

El autor se refiere a la experiencia australiana como ejemplo de esta última estrategia en la que una mejor Administración debiera rendir mayores ingresos en el impuesto a los réditos. En 1998, el Tesoro Australiano anunció un superávit anticipado del presupuesto de \$ 5,5 billones de dólares australianos el cual se esperaba lograr por medio de aumentos substanciales en los impuestos netos a los réditos, a pesar que no se anunciaron nuevos impuestos, ni se amplió la base del impuesto a los réditos, ni hubo ninguna reducción importante en el presupuesto y se habían previsto tasas de impuestos más bajas. Se esperaba que el aumento de los ingresos proviniera casi exclusivamente de una administración mejorada. De manera similar, la Declaración sobre Política Impositiva del gobierno de 1992 prometió un aumento en los ingresos públicos de casi 1 billón de dólares australianos, otorgando recursos adicionales a las funciones de acatamiento de la Oficina de Impuestos de Australia.

Señala que en los Estados Unidos se observaron resultados similares con la promulgación de la *Tax Equity and Fiscal Responsibility Act* de 1982 (Ley de Responsabilidad Tributaria y Fiscal). Casi un tercio del total de ingresos fiscales que la ley esperaba generar se suponía surgirían de medidas que mejoraran la Administración impositiva: mecanismos adicionales de retención, aumento de la recolección de información y cambios en la estructura penal. En el recientemente emitido *White Paper* se expresaron opiniones similares.

Algunos autores consideran que la efectividad de la Administración impositiva es la variable más importante de la cual depende la evasión tributaria. Opinan que del grado de efectividad del organismo fiscal dependerá el mayor cumplimiento en el pago de las obligaciones tributarias. SILVANI¹⁵⁹ define esa efectividad como "...la capacidad que tiene la administración tributaria para crear un riesgo real sobre los contribuyentes incumplidores." Confronta el factor cultural con el grado de efectividad de la Administración tributaria como determinantes del grado de cumplimiento y expresa que en los Estados Unidos, un país con alto grado de cumplimiento, en general, el contribuyente cumple mejor con los impuestos federales que con los impuestos estatales. Situación análoga ocurre en la Argentina con los impuestos nacionales y los impuestos provinciales. Distintos especialistas concuerdan en que "*evaden menos impuestos federales o nacionales, porque el contribuyente percibe que la Administración federal o nacional es mucho más efectiva que la estatal o provincial*".

El significado del concepto "*efectividad de la administración*" comprende efectividad en todo su accionar para lograr el objetivo que debe cumplir la administración tributaria. Abarca todo el proceso administrativo tributario, expresado como "*etapas del proceso de cumplimiento y los elementos de riesgo*", que comprende la inscripción del contribuyente, su cumplimiento en la presentación de la declaración jurada, el pago del impuesto a fin de cancelar la obligación tributaria, el control de cada una de las etapas, incluyendo la verificación de la veracidad de lo declarado a fin de lograr el cumplimiento forzado cuando hubo incumplimiento y *aplicación efectiva de la sanción en el incumplimiento de cada una de ellas*.

El riesgo se expresa en una consecuencia indeseable para el caso de incumplimiento, pero esa consecuencia indeseable debe ser vista por el contribuyente como una probabilidad real, porque sólo en este caso tratará de evitarla.

¹⁵⁹ SILVANI, Carlos. "Temas de Administración Tributaria". Trabajo presentado. Conv. Anual ADEBA 11998.

Con respecto a la aplicación rápida y efectiva de las sanciones, señala SILVANI: "*Si esto no sucede, es decir si los incumplimientos detectados no se traducen en sanciones concretas y rápidas, no estamos creando un riesgo real y consecuentemente no somos efectivos. Por lo tanto, la efectividad de la administración tributaria depende, entre otras cosas, de la administración de justicia.*" Esta es el último eslabón de la cadena, en el que culminan los procesos contenciosos cuando las disputas no se resuelven en el ámbito administrativo.

Podemos reflexionar que, si la evasión fiscal depende en mayor medida del grado de efectividad de la Administración tributaria y esta se expresa como *la capacidad para crear un riesgo real sobre los contribuyentes incumplidores en cada una de las etapas del proceso administrativo-tributario*, dicho organismo deberá diseñar para cada una de ellas una estrategia para que el contribuyente perciba su presencia en tiempo real y perciba claramente las ventajas de cumplir sus obligaciones tributarias para evitarse consecuencias indeseadas.

El diseño de tal estrategia depende de varias circunstancias tales como el grado de desarrollo de la economía, la factibilidad del sistema tributario, el grado de culturización alcanzado por el universo contribuyente y la innovación tecnológica cuyo incentivo es *la información*. En tal sentido, los administradores deben estar capacitados para administrar y utilizar la información, *con el fin de tomar decisiones oportunas y eficaces para incrementar la productividad* en los procesos administrativos, demostrando su habilidad en la conducción de las distintas áreas que integran la administración tributaria. El desarrollo de los sistemas informáticos como apoyo a los distintos procesos administrativos tributarios es relevante y más aún en la selección de contribuyentes a fiscalizar y el cruce selectivo de información.

La información es trascendente porque permite incidir con mayor fuerza en la masa contribuyente, al cubrir una porción mayor de este universo, aumentando el riesgo del evasor y generar una mayor percepción en cada contribuyente individual de la gran probabilidad de ser detectado mediante información cierta, que permite al administrador reducir errores o aumentar la precisión

Las políticas actuales de las Administraciones tributarias¹⁶⁰ consideran necesario, para lograr un organismo adecuado y eficaz, orientarse a obtener la confianza de los contribuyentes. Para ello se han identificado tres garantías claves que conducen a tal objetivo:

- garantizar la integridad e imparcialidad de la administración fiscal,
- garantizar la continuidad de una administración fiscal adecuada; y
- garantizar la confianza de los contribuyentes.

La confianza de los contribuyentes se definiría de la manera siguiente:

clara comprensión de lo que se espera de ellos, certidumbre, previsibilidad, transparencia y *nada de sorpresas*;

¹⁶⁰ DEPARTAMENTO DE INGRESOS. CANADÁ. "La confianza de los contribuyentes en la Administración tributaria". XXXI Asamblea General del CIAT. Bs.As. 1997.

empleados competentes que se sepan ganar su confianza;

confidencialidad y protección de toda la información personal que han confiado a la Administración fiscal;

tratamiento cortés y respetuoso acorde con su condición de clientes;

honestidad e integridad de los funcionarios que forman parte de la Administración fiscal;

eficiencia, que garantiza a los contribuyentes que su dinero se gasta juiciosamente;
y

absoluta equidad y toda una gama de procesos de resarcimiento

Señala el DEPARTAMENTO DE INGRESOS DE CANADÁ que, los miembros del CIAT ya han adoptado un Documento-Carta que aprueba los atributos necesarios para una Administración fiscal eficiente y moderna. Al respecto, se acordó que para garantizar la confianza de los contribuyentes es necesario:

1. Una Administración que asegure la aplicación justa, confiable y transparente de las leyes y políticas fiscales, servicio accesible y confiable, y consulta con los contribuyentes. Una Administración que garantiza a los contribuyentes el cumplimiento coherente de las leyes, políticas y procedimientos.
2. Una Administración que asegure el procesamiento rápido de las solicitudes de los contribuyentes (reembolsos, extensiones, etc.), solución de apelaciones y respuestas precisas y oportunas a las indagaciones.
3. Una Administración que colabore con el gobierno en la creación de una conciencia fiscal que haga a los ciudadanos conscientes de sus responsabilidades fiscales mediante la implementación de estrategias de comunicación integrales que incluyan formularios, guías, información pública y asistencia educativa en un lenguaje fácil de entender.
4. Una Administración que asegure que los derechos y obligaciones de los contribuyentes se comprendan y respeten completamente.

En resumen, si la productividad es la aptitud para incrementar la eficiencia en un proceso¹⁶¹, esta eficiencia o efectividad en la administración tributaria se manifestará en la capacidad para detectar en tiempo real los incumplimientos y sancionarlos, con sus efectos positivos, reflejada en un mayor cumplimiento voluntario y oportuno de las obligaciones tributarias en la masa contribuyente con el consiguiente incremento de las cifras de recaudación.

¹⁶¹ SENN, James. “ Sistemas de Información para la Administración”. Grupo Editorial Iberoamérica. Pag. 9. México. 1990.

En síntesis, "...las Administraciones Fiscales deben tener como meta que sus objetivos sean reconocidos y respetados por los clientes debido a su integridad, justeza y capacidad para administrar programas económicos de alta calidad".

VI.I.2.4. Acerca del Código Tributario

En el mes de abril de 1999 fue presentado en sociedad el Anteproyecto de Código Tributario de la República Argentina financiado en el marco del préstamo otorgado por el BID para modernizar a la AFIP.

Dicho Anteproyecto no es, en rigor, un Código sino una reforma profunda de la ley 11.683 de Procedimientos Administrativos. Esta norma fue originalmente dictada en 1932 y mediante la misma se creó a la DGI; se le dieron sus misiones, funciones y facultades y, paralelamente, se establecieron los derechos de los contribuyentes ante la Administración Tributaria. Naturalmente, dicha norma ha sido modificada en el tiempo y su último ordenamiento legal es de julio de 1998.

La filosofía implícita en esa norma es un viejo principio del Derecho Tributario: la fundamentación del impuesto es el ejercicio del poder de imperio (poder de imposición) del Estado. La cristalización del ejercicio de ese poder es el dictado de la norma impositiva. Pero luego de ejercido, este poder se agota y a partir de allí, la relación que une al Estado con los habitantes de la Nación es una relación de derecho. Ya no es mas una relación de poder.

En la actualidad, la relación entre el Estado y el habitante de la Nación es, en materia tributaria, la actual ley de Procedimientos. Es a esta norma que el Código Tributario quiere sustituir.

El anteproyecto, que afecta a toda la relación fisco-contribuyente, excede los marcos de este trabajo, sin embargo lo abordaremos en los aspectos parciales que serán objeto de nuestra atención a lo largo de las páginas que siguen.

A título informativo, es conveniente tener presente que la propuesta del Código Tributario se funda en la creencia -muy extendida- de que las limitaciones de la administración tributaria y su baja efectividad se originan, primordialmente, en los condicionantes normativos y en la lentitud de la justicia para sancionar a partir de las actuaciones generadas por el fisco.

Como se verá, en nuestro trabajo se establece una sutil diferencia con esa visión. En nuestro criterio -y dada la voluntad política de recaudar (factor no siempre abundante)- la efectividad de la administración tributaria está fundamentalmente ligada a la capacidad de detección y disuasión de la administración y es, precisamente en este aspecto, donde se evidencian las mayores falencias del fisco argentino.

Es indudable que el marco institucional potencia o inhibe (y no nos abstendremos de señalarlo en los próximos capítulos), pero conviene revisar aquella visión tradicional toda vez que en las últimas décadas la legislación se ha mejorado, las sanciones se han incrementado, los contribuyentes encarcelados -al menos en principio- rondan los 200 casos y, en paralelo, un número muy considerable de causas iniciadas por la AFIP o sus antecesoras tienen resultados desfavorables para el fisco por debilidad de las actuaciones que las inician.

Es la baja efectividad del fisco para detectar y probar la evasión o el fraude la que ha impedido incrementar la tasa de riesgo judicial para el contribuyente y, consecuentemente, ha hecho fracasar los intentos de aumentar su poder preventivo y disuasorio. Es esa debilidad la que concentra nuestra atención en este trabajo.

Por otra parte, los contadores, a través del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal, los expertos tributarios (contadores y abogados) nucleados en la Asociación Argentina de Estudios Fiscales, al igual que los abogados agrupados en la Asociación de Abogados de Buenos Aires, se han pronunciado en contra del anteproyecto en su totalidad. Los principales motivos esgrimidos son los siguientes:

1. Se pretende efectuar las ejecuciones fiscales en sede administrativa, al igual que el embargo, el secuestro y la subasta de bienes, embargados sin intervención judicial.
2. Se pretende suprimir el Tribunal Fiscal de la Nación, creándose un tribunal especial en el cual el contribuyente deba pagar antes de poder efectuar su reclamo, contraviniendo el Pacto de San José de Costa Rica de Derechos Humanos, que raigambre constitucional.
3. Se prevé que se respeten "en lo posible" (sic) los derechos de los contribuyentes en los procesos de fiscalización tributaria.
4. Se establece la obligatoriedad de proveer toda la prueba en la etapa de verificación fiscal, impidiéndose la presentación de nuevos elementos de prueba tanto en el proceso de determinación de oficio (jurisdicción administrativa), como en el proceso judicial.
5. Se admite la existencia de obligación tributaria en supuestos de hechos imposables todavía no perfeccionados

El Administrador de la AFIP, por su parte, ha defendido fuertemente el Anteproyecto alegando que mejoraría notablemente la recaudación frente a la ineficiencia comprobada de la Justicia, sumándose al argumento ya comentado.

Independientemente del juicio que nos merezcan cada una de las objeciones esgrimidas, pensamos que las debilidades del fisco no se resolverán por la mera remoción de los condicionantes normativos. Para mejorar la performance recaudatoria, es necesario poner en el centro de la escena la capacidad de acción del fisco y fortalecerla.

VI.II. LA POLÍTICA FISCAL Y LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN LA ARGENTINA: HISTORIA DE UN SESGO EN EL ENFOQUE

Cuando se discuten los problemas fiscales en Argentina suele asignarse poco espacio al tratamiento específico de la Administración Tributaria. Es frecuente encontrar estudios sobre la evolución de la recaudación, respecto al impacto de la política tributaria sobre los sectores económicos, sobre la distribución del ingreso y la adecuación de la normativa fiscal. Sin embargo, rara vez estos temas se articulan con sus implicancias de administración tributaria. En el mejor de los casos, esta articulación se pierde bajo el expediente rápido de la evasión.

Este sesgo veda la comprensión global del sistema tributario, diluye el análisis de las responsabilidades institucionales, obstaculiza la evaluación de su performance recaudatoria, resta transparencia al análisis y dificulta su uso como instrumento de política. Felizmente se está empezando a reconocer que la eficacia y eficiencia recaudatoria dependen tanto de la existencia de estímulos apropiados para el ciudadano/contribuyente, de la virtud de la norma que lo instituye y del ciclo económico que lo alimenta; como de la existencia de una efectiva administración tributaria.

A continuación se identifican y describen las debilidades y fortalezas de la Administración Tributaria Nacional (ATN). Mientras las debilidades impiden el diseño e implementación de las políticas públicas; las fortalezas pueden promover el éxito de la futura gestión de gobierno. Se trata de encontrar los puntos de apoyo para hacer más eficiente una organización del estado, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), mediante una reforma institucional que dote a esta institución de eficacia y eficiencia en el logro de cuatro objetivos prioritarios: Reducir la evasión, la elusión, la mora y el fraude fiscal.

VI.III. LOS ESCENARIOS POSIBLES PARA EL PRÓXIMO GOBIERNO

Es útil descomponer en dos dimensiones el análisis de los posibles escenarios que enfrentará el próximo gobierno. La primera abarca los condicionantes macroeconómicos generales previsibles. La segunda incluye el marco específico de acción de una futura administración tributaria nacional.

VI.III.1. Los condicionantes macroeconómicos

Existe consenso entre los analistas de economía: en el próximo período de gobierno el estado argentino necesitará recaudar más dentro de un marco tributario-normativo no demasiado diferente al actual.

En efecto, el estado argentino ha decidido anular, sabiamente, toda posibilidad de financiamiento del gasto público mediante la emisión monetaria. Debido a las condiciones que existen y existirán en el futuro inmediato en el mercado internacional de capitales, y al alto riesgo-país que la Nación Argentina representa para los inversores, la futura administración enfrentará dificultades en el acceso al crédito barato. Por ello el futuro gobierno requerirá recursos tributarios para atender los desafíos de la transición política, honrar sus compromisos externos, promover una salida de la actual recesión económica y fomentar el crecimiento económico.

En particular:

Los niveles de pobreza y marginación que sufre la Argentina, sumados a las expectativas positivas que siempre genera un cambio de gobierno, permiten pensar en un aumento de las demandas sociales sobre el presupuesto público, cuya desatención efectiva tensará el contrato social hasta niveles inéditos para el país.

Cierto descuido en el manejo de las políticas públicas de la actual administración, en particular el énfasis en el seguimiento del déficit público como indicador de la gestión de gobierno (con su extensión, la “contabilidad creativa”), ha producido un incremento en la deuda pública, en especial de la contraída con acreedores extranjeros. Si a este aumento de

las acreencias contra el estado nacional le sumamos la predecible suba de la tasa internacional de interés, el resultado será mayores compromisos externos futuros.

Ni siquiera las previsiones más optimistas en materia de recuperación de la actividad económica predicen una expansión clara, en el corto plazo, de la demanda agregada para la producción local. Prueba de esto es que se recomienda que el presupuesto del próximo ejercicio fiscal, correspondiente a año 2000, contenga hipótesis muy moderadas de mejora del producto bruto interno.

El futuro gobierno deberá continuar las políticas públicas que han probado su eficacia en la promoción del crecimiento económico e implementar nuevas acciones para corregir los errores y omisiones del pasado. El crecimiento económico depende directamente de la promoción del progreso tecnológico, de la existencia de un adecuado marco político-institucional, y de la acumulación de capital físico y humano. Esto es, del uso de los recursos presentes para mejorar la capacidad productiva, el volumen y el valor agregado de bienes futuros disponibles.

Asimismo, la coyuntura doméstica y el juego de intereses que se ciernen sobre el cumplimiento impositivo tornan extremadamente estrecho el margen para incrementar las tasas impositivas y/o expandir los gravámenes vigentes. Subir la presión impositiva sobre los actores que cumplen equivale a invitarlos a expandir la evasión y/o la mora.

VI.III.2. El contexto reciente de acción de la Administración Tributaria Nacional

Un análisis del accionar de la administración tributaria nacional permite sacar tres conclusiones. Primera, la posibilidad de incrementar la recaudación en un lapso relativamente breve requiere un mayor aprovechamiento de la recaudación potencial de los gravámenes directos. Segunda, la clave para mejorar la recaudación de estos tributos es una reforma de la administración tributaria nacional. Tercera, en el corto y mediano plazo la probabilidad de mejorar la performance de la ATN es mayor en la AFIP que en los fiscos locales. Veamos esto con algún detenimiento.

La performance recaudatoria de la ATN es baja: oscila en torno del 20 o el 21% del PBI. Los ingresos provienen, mayoritariamente del cumplimiento voluntario y el grado de condena social a la evasión es bajo o nulo. Sin embargo, los recursos afectados a la ATN no han cesado de crecer. A principios de la década la Dirección General Impositiva (DGI) contaba con 11.000 agentes, hoy son 18.000.

Durante los últimos tres lustros se han realizado esfuerzos intermitentes para mejorar esta performance. Los esfuerzos se concentraron en: a) la implementación de reformas normativas y la simplificación del sistema tributario, para disminuir los costos asociados con el cumplimiento de los contribuyentes (eliminación de impuestos, monotributo, etc.); b) la informatización del organismo, para dotar al fisco de mayor capacidad de control sobre las operaciones del contribuyente y mejorar el rendimiento de los sistemas de recaudación (peine informático, cruzamiento de operaciones, bases FISCO, etc.) y c) el incremento de las sanciones para el evasor, para aumentar los costos asociados con el incumplimiento de las obligaciones tributarias. Con estas acciones, se ha buscado obtener una mayor capacidad operativa del fisco para combatir la evasión y derivar a la justicia, para su sanción, una creciente cantidad de casos.

Al igual que en los EEUU, se percibe en Argentina una mayor efectividad del fisco nacional que del provincial, esta percepción incide en un mayor cumplimiento: en promedio se declara mucho más ingreso frente a la AFIP que frente a las Direcciones provinciales de Rentas. Tres cuartas partes de los tributos del estado argentino provienen de la recaudación hecha por el estado Nacional y el resto de lo recaudado por las Provincias y los Municipios. En las condiciones actuales, la capacidad recaudatoria nacional tiene un margen para mejorar menos estrecho que el de las autoridades tributarias subnacionales. Esta asimetría se origina, en parte, en limitaciones históricas ya conocidas de las reglas y normas tributarias, pero también en restricciones de tipo organizacional que condicionan de manera severa la posibilidad de mejorar la performance de provincias y municipios en el mediano plazo.

De los recursos que recaudó la Nación durante la última década un 96% quedó, en promedio, en las arcas del estado y un 4% retornó, por vía de reintegros y otras formas de apoyo, a los contribuyentes. Seis por ciento de los recursos provinieron de la Aduana, treinta y uno por ciento de la Seguridad Social y el restante sesenta y tres por ciento de los Impuestos. De estos últimos, tres de cada cuatro pesos ingresados al tesoro provienen del consumo (IVA, Combustibles, Internos) y el resto, de Ganancias y Patrimonios de sociedades y personas. El IVA ha sido el impuesto que concentró los mayores esfuerzos de la administración tributaria. Sea por la vía de la reforma normativa (con una sostenida tendencia hacia la generalización y el aumento de su tasa, que pasó de un promedio de 13/15% entre 1974 y 1990 a la actual tasa general del 21%), sea por la vía del control de la administración. Por ejemplo, los contribuyentes incluidos en el sistema de seguimiento permanente por el IVA duplican a los incluidos por el impuesto a las ganancias, siendo que el padrón de este último duplica al del IVA.

Dentro de los recursos recaudados de libre disponibilidad para el estado argentino, existe una pobre contribución de los gravámenes directos. Esta debilidad histórica del sistema tributario argentino se ha profundizado desde los años '60 y ha resultado insensible a la aplicación de todas las reformas tributarias implementadas. Para ilustrar este punto basta indicar que, durante su ya larga vida, el impuesto a las ganancias nunca recaudó en la Argentina más de 3,5 puntos del producto. Según datos de organismos internacionales, esta magnitud está por debajo del promedio de recaudación de América Latina. Datos disponibles para 1997 indican que la tasa efectiva de incidencia del impuesto sobre los ingresos brutos totales declarados fue del 5,9% para personas físicas y del 1,76% para sociedades. Existe un amplio acuerdo de los tributaristas acerca de la baja proporción que representan en estos impuestos los valores declarados respecto de los reales. Sin embargo, más de la mitad de la recaudación de este impuesto proviene de pagos directos y el resto de retenciones. En el cuadro que sigue puede verse un análisis de la recaudación reciente de este impuesto.

Año 1998	En % del total de la recaudación DGI-Aduana	En % del Pago Directo	En % de las Retenciones
PAGOS DIRECTOS	58,7	100,0	-
Sociedades	47,1	80,2	-
Personas Físicas	10,8	18,4	-
Facilidades de Pago	0,8	1,4	-
RETENCIONES	41,3	-	100,0
Salarios y Jubilaciones	9,1	-	22,0
Beneficiarios del Exterior	7,0	-	17,0
Profesiones Liberales	5,8	-	14,0
Otras Retenciones	19,4	-	47,0
DGI + ADUANA	-	-	100,0
DGI	-	-	87,0
Aduana	-	-	13,0
Total	100,0	-	-

(*) Fuente: elaboración propia sobre datos de la AFIP

Por otra parte, la recaudación se encuentra concentrada en un número muy reducido del padrón: cuarenta mil contribuyentes aportan más del 70% de la recaudación. La masa de contribuyentes que administra la AFIP es muy amplia; sin embargo, sólo un porcentaje mínimo de ellos, los llamados Grandes Contribuyentes y otros contribuyentes incluidos en el sistema DOSMIL, es monitoreado en forma sistemática.

	IVA	Ganancias	Empleadores	Autónomos
Empadronados	1.230.400	3.096.000	678.970	2.507.700
% Grandes Contribuyentes Nacionales	0,17	0,11	0,32	0,06
% resto sistema dos mil Descentralizados	13,5	6	23	4
% Resto de contribuyentes	86,33	93,89	76,68	95,94

(*) Fuente: elaboración propia sobre datos de la AFIP

Por último, la AFIP mantienen acreencias en gestión judicial por un valor estimado de 6.000 millones de dólares. La mora ha crecido a 3.000 millones y una cifra similar adeuda el fisco en concepto de reintegros, devoluciones, etc.

VI.IV. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN LA ARGENTINA: EL ÉNFASIS EN EL IVA Y EL “OLVIDO” DE LOS GRAVÁMENES DIRECTOS

El Impuesto al Valor Agregado ha concentrado la atención de la ATN desde su nacimiento a mediados de la década del ‘70. Sin embargo, existen buenas razones para pensar que gran parte del problema de la evasión se manifiesta en otro lado.

VI.IV.1. El “no pago” del impuesto a las ganancias en la Argentina: un estudio empírico

¿Cuál sería la recaudación del impuesto a las Ganancias si no existiesen formas de no pago? A partir de ese interrogante original, calculamos la brecha que existe entre su respuesta y la recaudación efectiva del impuesto.

El análisis no se circunscribe a la evasión, porque se incluye en el cálculo de la recaudación potencial del gravamen a todas las fuentes generadoras de ingresos, estén o no alcanzadas por el impuesto. Además de la evasión, se cuantifican otras formas de incumplimiento como la mora y la elusión, y también se considera en la base imponible teórica a fuentes que están explícitamente exentas del pago de este impuesto. Por esta razón no se puede hablar de “incumplimiento” y la expresión que más se acerca a lo que estamos definiendo es “no pago”, aunque hagamos referencia genérica al término evasión¹⁶².

La única excepción que se hace a esta definición general, es la exclusión de los mínimos no imponibles que rigen en el componente del impuesto que grava a los ingresos generados por personas físicas. En este caso se optó por deducirlos de la base teórica porque si así no se hiciera estaríamos trabajando con un impuesto conceptualmente distinto al que está bajo análisis.

La evasión tributaria en Ganancias constituye un campo sobre el que se sabe poco o nada, pero se sospecha que hay mucho por contar; entendido literalmente en las dos acepciones que sugiere este verbo.

El último estudio comprehensivo del sistema fiscal argentino fue realizado por la Comisión Nacional de Desarrollo (CONADE) en 1967 con datos impositivos correspondientes a 1959, dando cuenta en aquel entonces (por medio de auditorías detalladas de declaraciones), de altísimos porcentajes de evasión-elusión.¹⁶³

¹⁶² En este trabajo utilizaremos las expresiones evasión, incumplimiento y no pago indistintamente, como si fuesen sinónimos para facilitar la exposición.

¹⁶³ Del estudio surge que “ los receptores de beneficios o utilidades y de ingresos de la propiedad que declaraban ingresos imponibles representaban alrededor del 31% del total de receptores de esos tipos de ingresos y que los ingresos por ellos declarados equivalían sólo a un 22% del total estimado de esos tipos de ingreso.” Altimir, Oscar, “ Estimaciones de la Distribución del Ingreso en la Argentina, 1953-1980”, Desarrollo Económico, v. 25, N° 100.

La importancia de contar con estimaciones de los montos de evasión para este impuesto radica fundamentalmente en dos aspectos:

- En primer lugar, estos pueden ser usados como orientadores de políticas de fiscalización para la Administración Tributaria. Un diagnóstico por sector económico o por fuentes de ingresos, permite focalizar y concentrar esfuerzos de control allí donde los resultados sean potencialmente mayores.
- En segundo lugar, y no menos importante, estos cálculos son un elemento de referencia para la legislación tributaria.

La información de base utilizada para el cálculo de la recaudación potencial surge de dos fuentes: la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y las Cuentas Nacionales (CN). Para la estimación del impuesto a las Personas Físicas y Sucesiones Indivisas se utilizó la EPH para aplicar las tasas progresivas y los mínimos al ingreso declarado por las personas encuestadas. Realizado este cálculo, se proyectó el resultado obtenido a los Ingresos Relevantes de las Cuentas Nacionales para el cálculo del Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas (YRCNpf), según consta en el Anexo A: Un estudio empírico del “no pago” en ganancias.

La determinación del Impuesto a las Ganancias de las Sociedades se realizó a partir del Ingreso Relevante determinado (YRCNs), aplicándole las alícuotas correspondientes según el año. Para estimar la brecha, se comparó la recaudación potencial estimada para cada año con la recaudación efectiva del año siguiente. El origen de esta corrección se encuentra en que el pago de este impuesto se realiza teniendo en cuenta las ganancias obtenidas en el ejercicio fiscal anterior, aunque la existencia de las retenciones introduce algunas distorsiones, al anticipar el pago al momento en que se genera el ingreso que presuntamente derivará en una ganancia.

En cuanto a los anticipos, en cambio, es correcto aceptar el rezago de un período en la recaudación, porque en la primer parte del año se están pagando anticipos según la declaración presentada el año anterior, pero se corrige la diferencia al pagar el saldo de la declaración jurada y, a partir de ese momento, se empieza a pagar anticipos según la declaración presentada, que refleja las ganancias generadas el año anterior.

VI.IV.1.1. Métodos de estimación

Para estimar la evasión fiscal se suele recurrir principalmente a dos métodos: uno comúnmente llamado microeconómico o muestral y otro macroeconómico o del Potencial Teórico vía Cuentas Nacionales.

El primer método consiste en extraer una muestra representativa del universo de contribuyentes al azar, y realizar un minucioso control de auditoría económico-contable a sus declaraciones de impuestos. La brecha entre lo declarado y lo calculado por la auditoría se expande al universo de contribuyentes estableciéndose de esta manera un monto total de evasión. La confiabilidad de este método depende principalmente de tres elementos: a) representatividad del diseño muestral, b) elección aleatoria de casos para evitar sesgos de selección en la muestra, y c) calidad técnica y profundidad de las auditorías.

El método macroeconómico consiste en estimar una recaudación Potencial Teórica recurriendo a las Cuentas Nacionales. La brecha resultante de contrastar los resultados con la recaudación efectiva, da cuenta del incumplimiento tributario.

Para estimaciones de evasión en impuestos directos suele recomendarse la aplicación del primer método. La complejidad resultante de la conjunción de alícuotas progresivas con montos deducibles y la razonable duda acerca de la precisión de las estadísticas oficiales hace que el cálculo muestral resulte más confiable. Sin embargo, dado que para su aplicación es necesario realizar auditorías, este método queda circunscripto a estimaciones realizadas por (o por lo menos con el aval de), el organismo recaudador.

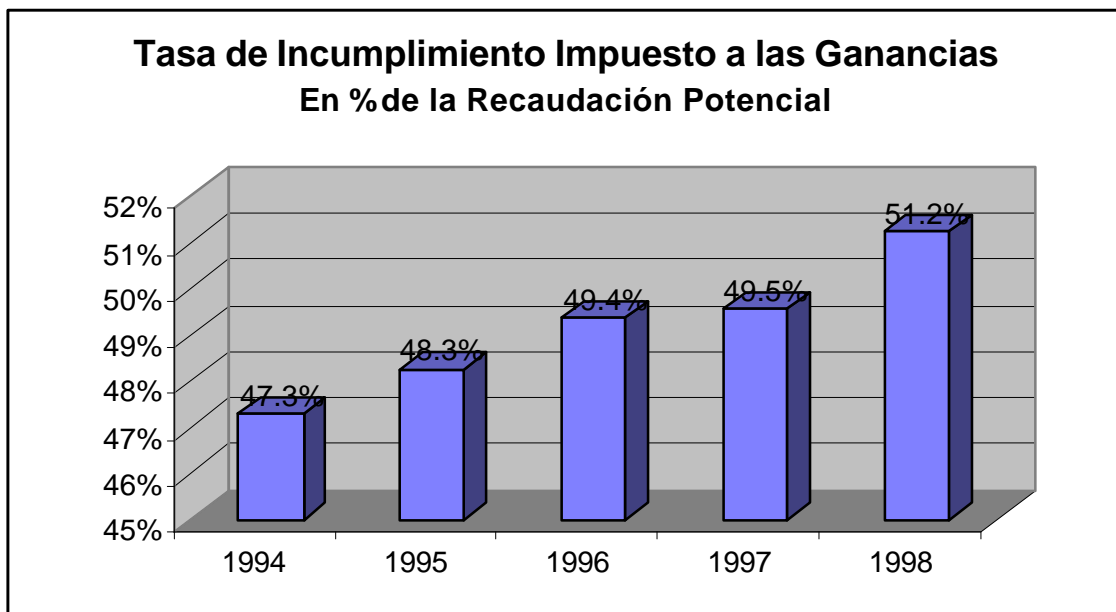
La aplicación del Potencial Teórico vía Cuentas Nacionales para estimar la evasión en el Impuesto a las Ganancias conlleva principalmente dos fuentes potenciales de error:

- Por un lado el resultante de las limitaciones propias de las CN en cuanto a fuente de información confiable. Las CN se estiman recurriendo habitualmente a fuentes de información (encuestas, censos, registros administrativos) que ya están “contaminadas” de evasión y por lo tanto afectan la precisión de las mediciones.
- Por otra parte, el que surge de los supuestos que se requiere aplicar para adecuar los componentes estimados por las CN para determinar la base imponible.

El ejercicio de estimación es, sin embargo, factible una vez que se renuncia al imperativo de una precisión inalcanzable y se aceptan las limitaciones de cobertura y proximidad analítica.

VI.IV.1. 2. Los resultados obtenidos

El no pago del impuesto a las Ganancias representó en los últimos años alrededor del 50% de su recaudación potencial. De esta forma, si se pudiera eliminar la brecha entre la recaudación efectiva y la potencial, podrían duplicarse los ingresos obtenidos por este impuesto. La tasa de incumplimiento registró un leve crecimiento entre 1994 y 1998, pasando del 47% en 1994 al 51% en 1998. Este aumento se produjo a pesar de que la recaudación efectiva de este impuesto se elevó significativamente en dichos años, como consecuencia del crecimiento económico y de cambios normativos, en particular el aumento de las alícuotas de este gravamen. Para el año 1998, el grado de incumplimiento representaba más de 9.000 millones de pesos, que se perdieron de recaudar por el no pago de este impuesto.



Dadas las características del impuesto a las Ganancias en Argentina, es al componente que grava a las Sociedades al que corresponde la mayor responsabilidad de aportar recursos: alrededor de tres cuartas partes de la recaudación potencial. En los años bajo análisis, esta participación se fue incrementando como consecuencia del aumento de la alícuota. También es en la parte que alcanza las Ganancias de las Sociedades en la que se origina la mayor brecha entre la recaudación potencial y la efectiva. El incumplimiento en las Sociedades supera el 90% del total en los últimos dos años.

Cuadro I Evolución de la Evasión en el impuesto a las Ganancias

(en Millones de \$ corrientes)

	1994	1995	1996	1997	1998
Recaudación Potencial	11,044.5	12,056.0	13,429.2	16,437.4	18,260.3
Sociedades	8,131.7	8,752.7	9,862.0	13,369.6	15,123.5
Personas Físicas	2,912.8	3,303.3	3,567.2	3,067.9	3,136.8
Recaudación Efectiva	5,821.6	6,238.5	6,801.6	8,293.3	8,906.2
Sociedades	4,225.7	4,533.3	4,563.7	5,970.6	6,511.1
Personas Físicas	1,595.9	1,705.2	2,238.0	2,322.7	2,395.1
Brecha	5,222.9	5,817.5	6,627.6	8,144.1	9,354.1
Sociedades	3,906.0	4,219.4	5,298.4	7,399.0	8,612.4
Personas Físicas	1,316.9	1,598.1	1,329.2	745.2	741.7
Tasa de incumplimiento	47.3%	48.3%	49.4%	49.5%	51.2%
Sociedades	48.0%	48.2%	53.7%	55.3%	56.9%
Personas Físicas	45.2%	48.4%	37.3%	24.3%	23.6%

Otra forma de abordar el problema de la evasión consiste en contrastar la recaudación teórica calculada con el impuesto determinado en las presentaciones realizadas por los contribuyentes. Al hacer esto se puede observar la distancia existente entre los ingresos potenciales y las declaraciones que efectúan quienes deben pagar respecto lo que les corresponde contribuir. En este caso, el análisis excluye la mora en el pago y es independiente de los instrumentos (fiscalización, retenciones, etc.), que utiliza la AFIP para obtener recursos por encima de lo declarado.

Aquí se observa que la brecha se acerca a los 11.000 millones de pesos y es superior en un 17% a la que surge de la comparación con la recaudación efectiva. La parte que grava a las personas físicas es la que presenta la mayor diferencia: la brecha con el impuesto determinado es más de un 80% superior a la de la recaudación efectiva.

**Cuadro II Relación entre la Recaudación Potencial y el Impuesto.
Determinado en las Declaraciones Juradas(1).
(en Millones de \$ Corrientes)**

	1997	1998	Var. %	Dif. Abs.
Recaudación Potencial	16,437.4	18,260.3	11.1%	1,822.8
Sociedades	13,369.6	15,123.5	13.1%	1,753.9
Personas Físicas	3,067.9	3,136.8	2.2%	68.9
Impuesto Determinado	5,693.5	7,282.3	27.9%	1,588.9
Sociedades	4,033.7	5,503.1	36.4%	1,469.5
Personas Físicas	1,659.8	1,779.2	7.2%	119.4
Brecha	10,744.0	10,977.9	2.2%	234.0
Sociedades	9,335.9	9,620.3	3.0%	284.4
Personas Físicas	1,408.1	1,357.6	-3.6%	-50.5

(1) Las declaraciones corresponden al ejercicio fiscal anterior.

VI.IV.1.3. Imputación del ingreso a Personas Físicas y a Sociedades

La estimación del Potencial Teórico para Personas Físicas y Sucesiones Indivisas surge de la conjunción de la información extraída de dos fuentes independientes entre sí: las Cuentas Nacionales (CN) y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

La contabilidad macroeconómica estima en la Cuenta de Generación del Ingreso el monto total de Remuneración al Trabajo y el Ingreso Mixto, conjuntamente con la cantidad de puestos de trabajo de ambas categorías ocupacionales, según se observa en el cuadro III.

**Cuadro III Empleo y Remuneraciones por Categoría Ocupacional
(miles de puestos de trabajo y miles de \$ corrientes)**

	1993	1994	1995	1996	1997
Asalariados registrados	5.638	5.795	5.589	5.626	5.812
Asalariados no registrados	3.262	3.339	3.121	3.227	3.598
total asalariados	8.900	9.134	8.710	8.853	9.410
no asalariados	3.637	3.859	3.808	3.850	3.927
Remuneración asalariados registrados	73.778.366	78.653.103	76.725.672	74.830.753	79.032.603
Remuneración asalariados no registrados	15.774.578	16.011.931	14.866.356	15.330.845	16.747.708
Ingreso Mixto	40.525.944	46.504.446	44.450.406	45.450.614	45.898.254

Fuente: Elaboración Propia sobre la base de datos de Cuentas Nacionales Base 1993.

El cuadro IV desagrega los aportes y contribuciones a las remuneraciones del conjunto de asalariados registrados, permitiendo determinar la Remuneración Neta Asalariada (RNA).

Cuadro IV Estimación del Salario Neto
(millones de pesos corrientes)

	1993	1994	1995	1996	1997
Remuner.Asalar.Registrados	73,778	78,653	76,726	74,831	79,033
Aportes Personales Teóricos	8,876	10,207	10,084	10,511	11,101
Contribuciones Patronales Teóricas	18,306	16,477	17,409	13,002	13,733
Aportes y Contrib.Teóricos	27,182	26,684	27,493	23,513	24,834
Masa Salarial Neta Registrados	46,597	51,969	49,233	51,317	54,199
Masa Salarial No Registrados	15,775	16,012	14,866	15,331	16,748
Remuneración Neta Asalariada	62,371	67,981	64,099	66,648	70,947

El cuadro V contiene la información disponible de las CN respecto al Excedente Bruto de Explotación para 1993, y se obtiene por diferencia para los restantes años.

Cuadro V Estimación del Excedente Neto de Explotación
(millones de \$ corrientes)

	1993	1994	1995	1996	1997
Excedente Bruto de Explotación	78,230.7	85,988.2	93,062.5	105,342.1	115,642.5
Valor Locativo de la vivienda propia	20,467.4	24,154.7	25,072.3	25,521.1	25,963.8
Amortización del Capital	19,041.0	20,153.9	21,028.2	21,943.9	24,209.1
Excedente Neto de Explotación	38,722.3	41,679.6	46,962.1	57,877.0	65,469.6
Excedente Neto de las Sociedades	27,397.2	29,479.2	32,974.0	40,513.9	45,828.7
Excedente Neto P. Físicas y S. Indivisas	11,325.1	12,200.4	13,988.1	17,363.1	19,640.9

El paso del excedente bruto al excedente neto surge después de tres ajustes¹⁶⁴:

- a) En primer lugar, la deducción del valor locativo de la vivienda propia (imputado en las CN). El valor para 1993 surge directamente de la desagregación de la Cuenta de Producción a 4 dígitos publicada en el Informe del MEOySP¹⁶⁵ (rama 7010 del CLaNAE97 Propiedad de la vivienda).

¹⁶⁴ Un ajuste que no pudo realizarse consiste en la deducción de impuestos a la producción aún no restados del excedente de las empresas. Estos son el impuesto automotor e inmobiliario que contribuyen las empresas. Las dificultades de estimación originadas en que estos son impuestos provinciales y que no se discrimina entre personas físicas y jurídicas determinaron que se desistiera su cálculo y deducción. La magnitud de estos gravámenes es insignificante en relación al excedente y por ende no realizar su deducción no implica un "costo" relevante a la estimación.

¹⁶⁵ " Sistema de Cuentas Nacionales Argentina Año Base 1993. Estimaciones trimestrales y anuales: Años 1993-1997." MEOySP, 1999.

El resto de los años se estima aplicando a dicho valor la evolución de la rama 70 (Actividades Inmobiliarias).

- b) El segundo ajuste, el más tradicional, consiste en deducir el consumo de capital fijo. Para poder estimar las amortizaciones del capital reproductivo se tuvieron que efectuar varias estimaciones, como consecuencia de la ausencia de información relacionada a stock de capital. Para su cálculo se utilizó, por un lado, una estimación de la relación entre la Inversión reproductiva neta y la bruta, realizada por el Centro de Estudios para la Producción (CEP) y, por el otro, con datos de CN para 1993, se estimó el monto de la inversión bruta con fines reproductivos para los años bajo análisis. El resultado obtenido se puede observar en el Cuadro VI.
- c) El proceso de ajuste y el cuadro V se completan desagregando del Excedente Neto de Explotación (ENE) el Excedente Neto de las Sociedades y el de las Personas Físicas y Sucesiones Indivisas (Enpf) sobre la base de la EPH y las CN según estimaciones propias¹⁶⁶.

Cuadro VI Cálculo de las Amortizaciones de capital reproductivo
(Millones de \$ corrientes)

	1993	1994	1995	1996	1997
Inversión Bruta Reproductiva	25,731	30,080	25,961	28,133	33,163
Inv.Reproductiva Neta/Bruta	26	33	19	22	27
Inversión Neta Reprod.	6,690	9,927	4,933	6,189	8,954
Amortización de K Reproductivo	19,041	20,154	21,028	21,944	24,209
Amortización en % PBI	8.1	7.8	8.1	8.1	8.3

La suma de: la Remuneración Neta Asalariada (RNA), el Ingreso Mixto (IM), y el Excedente Neto de Personas Físicas y Sociedades Indivisas (ENpf), constituye el Ingreso Relevante de C. Nacionales (YRCNpf) para determinar la base imponible del componente del impuesto que alcanza a las Personas Físicas.

Con esta información sólo es posible obtener un ingreso medio de los ocupados, pero no una distribución por niveles. Dadas las características del impuesto, segmentado por tramos de ingreso con alícuotas progresivas sobre el margen, se hizo necesario recurrir a una fuente adicional. Para la desagregación del ingreso por niveles se recurrió a la EPH que constituye una fuente “natural” dado que la unidad estadística es la unidad receptora de los ingresos (individuo, hogar).

¹⁶⁶ La asignación de una parte del excedente de las empresas a la base imponible del impuesto que grava las personas físicas no está relacionada con la discusión respecto a cómo gravar los dividendos distribuidos y por ende no implica que estemos considerando la doble imposición a los dividendos distribuidos o alguna forma de complementación. Esto se debe a que la parte que se asigna aquí se deduce de la base de cálculo para las empresas y corresponde a las ganancias obtenidas por empresas que no están alcanzadas por el impuesto que actúa sobre las sociedades. Por lo tanto, en este ejercicio estamos aceptando implícitamente el sistema vigente de exención de los dividendos en cabeza del accionista. Si se quiere, estamos suponiendo que un cambio de la política en este sentido no tiene una incidencia significativa en términos de recaudación, aunque sí la tuviera (y la tiene) en términos de equidad de la imposición.

El trabajo consistió en el cálculo del impuesto a las ganancias por categoría ocupacional y por tramos de impuestos (según las alícuotas respectivas), para todos los ocupados con ingresos de un grupo seleccionado de aglomerados de la EPH (ocho aglomerados) para el período 93-97. Se contó para ello con las bases de datos de la encuesta para la onda de octubre. Teniendo en cuenta que existen mínimos y deducciones especiales distintos para los asalariados y los no asalariados, se realizó una primera desagregación. A los no asalariados, a su vez, se los separó en cuentapropistas y microempresarios¹⁶⁷ por un lado y patrones por el otro.

A los ingresos declarados en la EPH, una vez deducidos los mínimos no imposables, se les aplicaron las tasas marginales correspondientes. El resultado de esos cálculos por categoría ocupacional y aglomerado se expandió a las regiones respectivas, según aparece en los cuadros A2 y A3 del Anexo A. Finalmente, la estimación se completa aplicándole la Carga Tributaria Regional Ponderada (CTRP) al YRCNpf.

La tasa de incumplimiento, para el conjunto del gravamen sobre las personas físicas, alcanzó a del 24% de la recaudación potencial en los dos últimos años, aunque fue más elevada en los años anteriores¹⁶⁸.

**Cuadro VII Incumplimiento Tributario de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas
(millones de \$ corrientes)**

	1994	1995	1996	1997	1998
Recaud. Potencial	2,912.8	3,303.3	3,567.2	3,067.9	3,136.8
Recaudación efectiva	1,595.9	1,705.2	2,238.0	2,322.7	2,395.1
Brecha	1,316.9	1,598.1	1,329.2	745.2	741.7
Tasa de incumplimiento	45.21	48.38	37.26	24.29	23.64

La estimación del Potencial Teórico de las Sociedades surge de aplicar al Excedente Neto de las Sociedades (ENs) la carga tributaria respectiva, que difiere según el año.

Durante los años analizados, el excedente bruto de explotación tuvo un fuerte incremento y, con él, también se expandió la base imponible teórica del gravamen a las sociedades: pasó de 27 mil millones de pesos en 1994 a casi 46 mil millones en 1998. De esta forma, la recaudación potencial que era de 8 mil millones de pesos en 1994 superó los 15 mil millones en 1998.

Al mismo tiempo, la recaudación efectiva creció a un ritmo menor y, por lo tanto, la tasa de incumplimiento registró un veloz aumento, pasando del 48% en 1994 al 57% de la recaudación potencial en 1998. Así, los recursos que se “fugaron” (por los distintos motivos de no pago de este tributo), alcanzaron en 1998 los 8.600 millones de pesos. Si ese año se hubiese recaudado el monto

¹⁶⁷ El corte se hizo en patrones con hasta 5 empleados.

¹⁶⁸ En realidad, entre setiembre de 1993 y fines de 1995 (que impactó en los años 1994 a 1996) existió un régimen particular para los aportes a la seguridad social. Estos actuaron como pago a cuenta del impuesto a las ganancias, en lugar de deducirse de los ingresos brutos del contribuyente, tal como rigió antes y después de este período. En el cálculo de la recaudación potencial no se pudo tener en cuenta este sistema, y por ende, están sobreestimados (no sabemos en que magnitud) los ingresos teóricos de este período.

correspondiente al “no pago” los ingresos obtenidos por este impuesto hubieran sido superiores en un 130% a los efectivamente recaudados¹⁶⁹.

Cuadro VIII Incumplimiento Tributario de las Sociedades
(en millones de \$ corrientes)

	1994	1995	1996	1997	1998
Excedente Neto de las Sociedades	27,397.2	29,479.2	32,974.0	40,513.9	45,828.7
Recaudación Potencial	8,219.2	8,843.8	9,892.2	13,369.6	15,123.5
Recaudación Efectiva	4,225.7	4,533.3	4,563.7	5,970.6	6,511.1
Brecha	3,993.5	4,310.5	5,328.5	7,399.0	8,612.4
tasa de incumplimiento	48.6%	48.7%	53.9%	55.3%	56.9%

VI.IV.2. La evasión en el Impuesto al Valor Agregado

La evasión en el impuesto más importante de la estructura tributaria actual, el IVA, es de 8.100 millones de pesos, el 2,8% del PBI. Si no existiese este incumplimiento los ingresos obtenidos por el fisco mediante este tributo alcanzarían los 30.000 millones de pesos, el 10,3% del PBI. Esta información surge de un trabajo reciente elaborado por la AFIP sobre la base de datos de 1997¹⁷⁰.

La tasa de incumplimiento tributario en este gravamen es del 27% de la recaudación potencial, con diferencias importantes por rama de actividad económica.

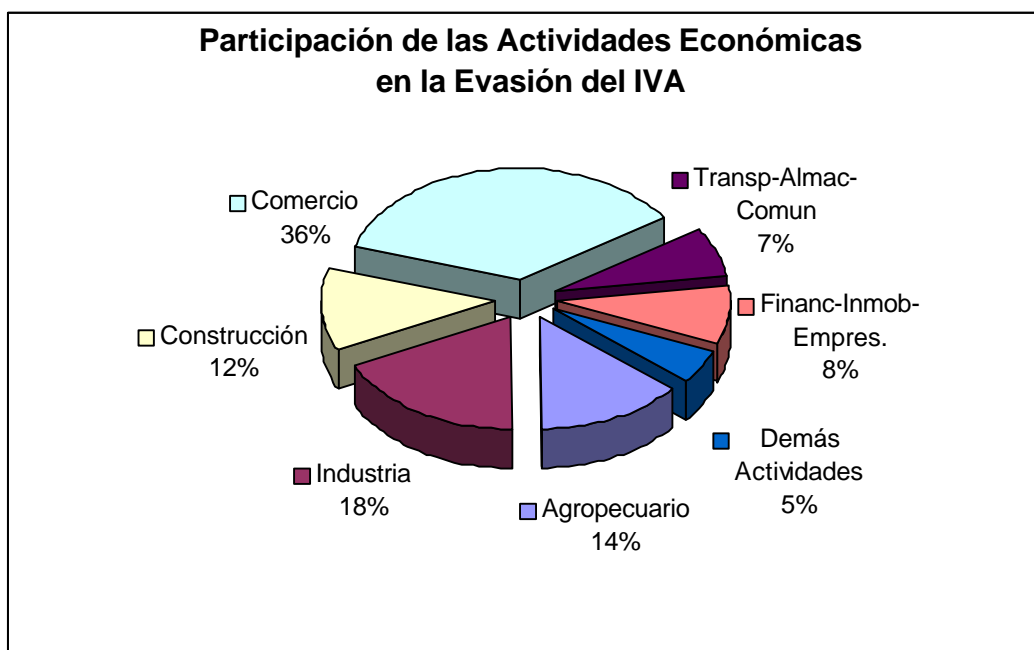
En la Construcción y en el sector Agropecuario se observan los mayores porcentajes de incumplimiento: aproximadamente el 54% de la recaudación potencial. Esto implica que, si no existiese evasión, se podría duplicar la recaudación que se obtiene de estas actividades. También es elevado el incumplimiento en el comercio (minorista y mayorista), y en restaurantes y hoteles, con un grado de incumplimiento del 38% y 33% respectivamente. En estas actividades la evasión, medida en términos de lo que deberían aportar, está por encima del promedio.

La rama que engloba al transporte, el almacenamiento y las comunicaciones, tiene una tasa de incumplimiento levemente inferior al conjunto de actividades. Si se tiene en cuenta que en la mayor parte de las comunicaciones las posibilidades de evasión son nulas o escasas, la tasa de este grupo (26% de los ingresos potenciales), está reflejando un elevado incumplimiento en las actividades relacionadas a la logística.

¹⁶⁹ Este porcentaje representa la tasa de incumplimiento medida en términos de la recaudación efectiva.

¹⁷⁰ Salvo aclaración en contrario, toda la información que aparece en este apartado corresponde a “Estimación del Incumplimiento tributario en el IVA. Año 1997”, elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y que forma parte de la publicación *Estadísticas Tributarias Año 1998*. AFIP. Junio de 1999. En este trabajo, en realidad, el monto total de evasión consignado es levemente inferior: \$8.030 millones. La diferencia surge de la brecha entre la recaudación potencial y la real para los sectores Enseñanza y Servicios Sociales y de Salud. En estas actividades las estimaciones realizadas por AFIP indican que la recaudación real es superior a la potencial y por ende reducen el monto total de evasión. Esto se puede deber a dos razones: a) la recaudación potencial está mal estimada; b) se están acumulando créditos fiscales por la diferencia. En cualquiera de estos casos, lo correcto es no restar el “saldo a favor” tal como se hizo en el trabajo de la AFIP.

En cuanto a la magnitud de la pérdida de ingresos al fisco, el 95% de los recursos evadidos anualmente son generados por el comercio, la industria, el Agro, la Construcción, el Transporte, almacenamiento y comunicaciones y las Actividades financieras, inmobiliarias y empresariales. Entre ellas, el comercio minorista y mayorista es la actividad que tiene una mayor incidencia: se pierden 2.900 millones de pesos (el 36% de la evasión total). La industria le sigue en importancia, con casi 1.500 millones de pesos, (el 18% de la evasión total).



Que la industria y el comercio fueran las dos actividades con mayor incidencia en la evasión era un resultado esperable, dado que son ellas las que tienen la mayor proporción de la base imponible (33% y 25% respectivamente), y las que aportan más recursos por este gravamen (38% y 21% respectivamente). Aunque el mayor grado de incumplimiento del comercio en relación a la industria conlleve un cambio en la importancia relativa de ambas actividades al analizar la masa evadida.

Cuadro IX Pérdida de Recaudación por Actividad Económica.
Año 1997.
(millones de \$ corrientes)

	Recaudación	Recaudación	Pérdida de Impuesto	
	Potencial (1)	Real (2)	Absoluta (3)=(1)- (2)	Porcentual (4)=(3)/(1)
Agricultura, Ganadería, Caza, Silvic. y Pesca	2,054.1	953.5	1,100.7	53.6%
Explot.de Minas y Canteras	282.8	280.1	2.7	0.9%
Industria Manufacturera	9,779.0	8,299.7	1,479.3	15.1%
Suministro de Electricidad, Gas y Agua	957.5	946.8	10.7	1.1%
Construcción	1,783.4	822.0	961.5	53.9%
Comercio al por Mayor y al por Menor	7,592.7	4,679.5	2,913.2	38.4%
Hoteles y Restaurantes	1,103.8	737.1	366.7	33.2%
Transporte, Almacen. y Comunicaciones	2,236.8	1,655.9	581.0	26.0%
Act.Financ., Inmob., Empres. y de Alquiler	4,024.8	3,359.6	665.2	16.5%
Enseñanza	0.2	12.5	0.0	
Servicios Sociales y de Salud	1.0	74.5	0.0	
Otras act.Comunitarias, Soc.y Pers.	218.3	181.4	36.9	16.9%
Total (1)	30,120.3	22,002.4	8,117.9	27.0%
Total en % del PBI	10.3%	7.5%	2.8%	

Nota (1): se sumó en la recaudación potencial la diferencia entre la recaudación real y la potencial de Enseñanza y Servicios Sociales y de Salud.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de AFIP, op. cit.

VLIV.3. La necesidad de adoptar un enfoque sistémico para combatir la evasión, la elusión, la mora y el fraude fiscal en la Argentina

La recaudación de los gravámenes directos exige una conceptualización amplia de la ATN. En esta línea de pensamiento, entenderemos a la ATN como un sistema, como una red que convoca organismos de los distintos niveles del estado con el fin de favorecer la recaudación de recursos tributarios para el sector público. Es importante dejar en claro que la ATN trasciende la actual AFIP al incluir también al sistema político, al jurídico y a los gobiernos subnacionales. Organismos con dependencias y jurisdicciones tan diversas como la ANSESS, el Banco Central, las inspecciones generales de justicia, las direcciones de rentas y los registros de bienes, entre otros, pueden potenciar o inhibir el accionar de la ATN. Aun cuando focalicemos nuestra atención en la AFIP, no debemos perder de vista que la mayor efectividad de su accionar es condición necesaria, pero no suficiente, para incrementar la performance de la recaudación en Argentina. En otros términos, la

mejora de la administración tributaria parece depender fuertemente de la sinergia que se logre en esta red.

En este trabajo consideraremos que la AFIP ocupa el centro de esta red, pero desde una perspectiva sistémica. Este énfasis es necesario toda vez que los esfuerzos recientes por mejorar el desempeño de la AFIP parecen haber desligado a este organismo de sus anclajes institucionales y sistémicos, para terminar operando en una dimensión tan microinstitucional que el impacto resultó mínimo. A modo de ejemplo podemos mencionar que las enormes inversiones en materia de informatización del área de sistemas de la AFIP (algunas tristemente célebres), no han logrado la articulación efectiva con las bases de datos de los gobiernos provinciales ni municipales. Las mayores sanciones previstas para los contribuyentes de comportamiento doloso, no fueron acompañadas por el dinamismo judicial adecuado. En cuanto a las reformas recientes en materia tributaria (como los precios de transferencia) y otras de larga data (como la promoción industrial), son ignoradas por la AFIP en su accionar cotidiano.

Por otra parte, el fisco nacional ha distanciado su evolución institucional de los actores sociales y económicos, que no participan ni contribuyen al mejoramiento de la gestión de la administración tributaria. Se observa un comportamiento similar, de escasa colaboración, en la relación con los fiscos provinciales y municipales. Por último, como parte de esa misma lógica tecnocrática, la AFIP absorbió de manera excluyente en los últimos dos años, facultades de diseño de política tributaria. No obstante, algunos intentos recientes de la AFIP (por vía de encuestas), parecen haber abierto un canal saludable en la cerrazón tecnocrática que, contrariando la experiencia internacional, caracterizó al fisco argentino.

Así, bajo la perspectiva que agota la ATN en la AFIP, este organismo ha tendido a incrementar su poder económico, político y operativo, sin que hasta el momento se adviertan de una manera notoria resultados positivos en materia de recaudación.

VI.IV.4. La Administración Federal de Ingresos Públicos de fin de siglo: Aspectos generales de organización y dimensionamiento

La Administración Federal de Ingresos Públicos reúne a la Dirección General Impositiva y a la Aduana, dispone de un presupuesto de más de 1.000 millones al año y de 22.000 empleados. Sobre la base de datos del año 1998, el costo de la recaudación es del 2%, recaudándose casi cincuenta y un pesos por cada uno gastado por la AFIP. En países como Chile, España, EEUU, Brasil y Francia, el costo de la recaudación oscila entre 0,4% y 1,2%.

La mayor proporción de los recursos financieros disponibles (más del 85%), se asigna a personal y el remanente financia gastos corrientes. Las inversiones se financian con créditos de organismos multilaterales y tienden a concentrarse en los sistemas informáticos. Esta combinación dio como resultado una organización en la que sistemas de última generación conviven con sucesivos embargos al fisco (por falta de pago de alquileres), penuria de recursos básicos en los lugares de trabajo, y dosis homeopáticas de capacitación a los recursos humanos.

La organización actual de la AFIP separa a la DGI (administración de impuestos y de la recaudación de seguridad social), de la Aduana.

Dentro de la AFIP-DGI (nuestro foco de atención), se combinan tres criterios de división del trabajo:

Una división funcional (áreas de operaciones, administración, legales, fiscalización, etc.);

Una división de tipo territorial (regionalización);

Una división por tamaño de contribuyente (grandes contribuyentes nacionales, grandes contribuyentes de agencia, contribuyentes VIP, etc.)

Estos patrones de organización se cruzan, además, con no menos de siete niveles jerárquicos, cubiertos por al menos 1.500 cargos con responsabilidad de conducción.

Los contribuyentes están agrupados en función de su domicilio, en 27 regiones¹⁷¹. Cada región abarca, a su vez, distintas zonas en las que ubican las Agencias, Distritos y Receptorías, en las que los contribuyentes realizan sus tramites personales. Cada región cuenta con objetivos de recaudación preestablecidos, una serie de agencias que cubren su radio de influencia y un gerente con autoridad para manejar el vínculo con el contribuyente (intimar, fiscalizar, otorgar planes de facilidades de pago, iniciar acciones judiciales, etc.)

Las relaciones laborales se enmarcan en un convenio colectivo de trabajo celebrado con un sindicato dotado de personería propia para la representación exclusiva del personal de DGI. De los 18.000 agentes de la AFIP-DGI, 4.000 se desempeñan en áreas no operativas (centrales). De los 14.000 agentes restantes, poco más del 11% son inspectores y un número importante (60% aproximadamente), cumple tareas de back-office. En un trabajo reciente, el actual Administrador de la AFIP plantea que “La expansión en la cobertura de la fiscalización debería resultar del aumento del personal destinado a la misma (en ningún caso este debería ser inferior al 30% del total del personal)”.

Por otra parte, el ausentismo promedio supera el 8%. La inmensa mayoría de los agentes son profesionales o estudiantes de carreras universitarias. Los salarios (salvo casos especiales como el de los cobradores fiscales), se establecen sobre la base de una remuneración fija, más un adicional variable, resultante de un porcentaje de la recaudación total. Este adicional variable se cobra en función de seis tramos que establecen diferencias en los montos a percibir. Cada empleado es calificado por sus superiores para su asignación a un tramo y puede, incluso, no cobrar el concepto variable si la evaluación le es desfavorable.

VI.IV.4.1. La gestión de la recaudación tributaria

Cualquier buen impuesto mal cobrado se transforma en un mal impuesto. En efecto, todos los esfuerzos que conlleva la sanción de un impuesto justo y adecuado a la situación de la sociedad en un momento dado, corren el riesgo de malograrse si la tarea de cobrarlo no es realizada en forma eficiente y seguida hasta sus últimas consecuencias.

¹⁷¹ Véase el detalle de las regiones en el Anexo C: Las regiones de la Administración Tributaria Nacional.

Podemos ordenar la recaudación en cuatro niveles crecientes de complejidad y costo: a) pago voluntario, b) retenciones y percepciones, c) ejecuciones fiscales, y d) ley penal tributaria. La situación ideal para el fisco y para la sociedad que le sostiene sería que el primer nivel, pago voluntario, represente el 100% de la recaudación. Como esto no es posible en la práctica, debe buscarse que el porcentaje de participación de cada nivel en la recaudación total sea decreciente desde el nivel (a) al nivel 0(d). Este objetivo debiera ser la meta estratégica a alcanzar por el organismo recaudador.

Cuando en algún punto de evolución de la sociedad Argentina sus miembros sean tan responsables de su condición de ciudadanos y tan conscientes de su deber para con los menos favorecidos que paguen sus impuestos sin coerción ni complejidad, la AFIP-DGI debería disolverse. En tan idílico escenario los contribuyentes entenderían que el no tener que pagar el costo de mantenimiento de un inmenso organismo recaudador, ni a los contadores y abogados que su propia rebeldía hace necesarios para interpretar las leyes, es en su beneficio.

Si coincidimos en que existe un papel positivo para las políticas públicas y reconocemos que la sociedad argentina se encuentra lejos del escenario idílico antes descrito, la ATN cuenta con los siguientes medios a su disposición para cumplir con su finalidad de recaudar para el estado:

Vocación de servicio hacia los contribuyentes que demuestran vocación de pago voluntario.

Mecanismos persuasivos frente a quienes no tienen una vocación definida de pago voluntario.

Rigor y eficiencia recaudatoria para con los que tienen una manifiesta vocación elusora y evasora.

Hoy la AFIP- DGI tienen una imagen pública deteriorada porque el contribuyente que quiere pagar no es atendido, no es escuchado, no se le resuelven los problemas. Al que es indiferente le aplican normas que, en su propia complejidad, incuban el germen de su incumplimiento. Estas normas no cumplen con sus objetivos, sea porque los encargados de aplicarlas no saben hacerlo, porque no se cuenta con el debido asesoramiento para hacerlas cumplir, o porque no pueden ser controladas. El que no quiere pagar puede no hacerlo, dado que los mecanismos de detección, ejecución y sanción son lentos e ineficientes.

Cabe reconocer que se han registrado avances y se han tenido buenas intenciones. Pero se han modificado mayormente formas y no contenidos de fondo. Quien hoy se dirige a la DGI encuentra computadoras que nadie sabe usar, con un centro de consultas telefónica que solo contesta direcciones y teléfonos, con un oficial de cuentas impositivo que no sabe nada de impuestos ni del contribuyente, etc.

En materia de maltrato al cliente la avalancha normativa no es un mal menor. La cantidad de normas dictadas por la AFIP y la complejidad de las mismas, unidas al salto tecnológico, han producido los siguientes efectos: a) eliminación del contribuyente como autoliquidador, b) desactualización de toda una generación de contadores, c) inseguridad de todos los actuantes en la profesión, y d) imposibilidad del organismo para brindar asesoramiento.

Lograr que la gran mayoría de la sociedad pague sus impuestos casi sin darse cuenta y en el momento más cercano posible al de la producción del hecho imponible, requiere introducir el concepto de cliente tributario y diseñar mecanismos de retención y percepción caracterizados por ser: pocos, simples, claros, medidos, inevitables y controlados.

Cuando la deuda con el fisco es firme, debe quedar claro que el financiamiento vía evasión es más riesgoso y de mayores costos que un crédito bancario. La ejecución fiscal debe ser excepcional, rápida y eficiente.

Finalmente, un arma excepcional como la ley penal tributaria debe ser usada sólo en casos ejemplificadores. Se deberán hacer las reformas del caso para que no se trate sólo de una cuestión de monto sino también de intención evasora. Los casos deben ser pocos, importantes y de rápida resolución. La sociedad debe percibir que la conducta evasora es detectada y sancionada con gravedad, rápidamente y sin favoritismos.

A continuación se brinda un detalle de los problemas recurrentes en las distintas áreas, generadores de fricciones y mala predisposición de los contribuyentes para con el organismo.

VI.IV.4.1.1. Cliente Tributario

Cuenta corriente tributaria.

Cumplimiento de obligaciones propias del contribuyente.

Control del cumplimiento de los vencimientos.

Grandes contribuyentes de agencia y grandes nacionales: Existen intimaciones no justificadas.

Pequeños contribuyentes: No existe control sobre este segmento de contribuyentes.

Control del cumplimiento de las deudas declaradas.

Grandes contribuyentes de agencia y grandes nacionales: Existen intimaciones no justificadas.

Pequeños contribuyentes: No existe control sobre este segmento de contribuyentes.

Todos los contribuyentes: Excepto en los casos de solicitudes de devolución de impuestos, no existe control sobre las retenciones y percepciones tomadas a cuenta por los contribuyentes.

Cumplimiento de obligaciones de los agentes de retención y percepción.

Control del cumplimiento de los vencimientos: Existen intimaciones no justificadas.

Control del cumplimiento de las deudas declaradas: Existen intimaciones no justificadas.

Control de integridad de la deuda declarada: No existe.

Cumplimiento de obligaciones de los agentes de información.

Control del cumplimiento de los vencimientos: Existen intimaciones no justificadas.

Control del contenido de la información declaradas: No existe.

Código Único de Identificación Tributaria (CUIT) - Datos del contribuyente.

Originalmente el sistema funcionaba razonablemente.

Las actuales autoridades, dada su incapacidad de controlar las defraudaciones fiscales instrumentadas mediante domicilios falsos, han modificado el régimen de domicilio fiscal generando legislación contradictoria. Especialmente, han introducido un punto de fricción en este tema con los contribuyentes no defraudadores, que son la mayoría.

Sistemas de emisión de diskette y formularios de declaraciones juradas (DDJJ)

Sistema Integrado de Aplicaciones (SIAp):

Requieren window 95 o superior.

Tiene errores que deben ser salvados por la mesa de ayuda, que funciona solo en la Capital Federal. Obviamente incómoda para los que viven en el interior.

Sistema de Información de Jubilaciones y Pensiones (SIJP):

No contempla todas las situaciones existentes (régimenes especiales, directores en relación de dependencia).

Tiene errores que deben ser salvados por la mesa de ayuda que está en la Capital Federal. Es un obstáculo para los contribuyentes que viven en el interior.

IVA:

No está adecuado al año 2000.

No contempla la tasa del 10,50% y el acrecentamiento de RNI para esa tasa.

Tiene errores que deben ser salvados por la mesa de ayuda, ubicada en la Capital Federal. Obviamente incómoda para los que viven en el interior.

Internos:

No está adecuado para el año 2000.

Tiene errores que deben ser salvados por la mesa de ayuda que está en la Capital Federal. .

Sistema de Control de Retenciones (SICORE):

No está adecuado para el año 2000.

Tiene errores que deben ser salvados por la mesa de ayuda que esta en la Capital Federal. Obviamente incomoda para los que viven en el interior.

Planes de facilidades de pago rígidos y no siempre "amigables".

VI.IV.4.1.2. Retenciones y percepciones

Los diversos regímenes de retenciones y percepciones vigentes han dado como resultado que existan saldos a favor de los contribuyentes cuya estimación varía, según las fuentes, entre 2.000 y 3.000 millones de pesos. Esta deuda oculta afectará la recaudación de las próximas autoridades nacionales.

Estos saldos reconocen, entre otras causas, los sucesivos recortes de las facultades de los contribuyentes para ejercer las facultades de compensar sus créditos fiscales con sus obligaciones respecto al fisco, sean éstas provenientes de sus propias obligaciones tributarias o derivadas del cumplimiento de sus obligaciones como agentes de retención y/o percepción de impuestos. Como consecuencia coexisten deudas fiscales impagas de contribuyentes, con saldos a su favor provenientes de regímenes de retención y percepción, lo cual dificulta el accionar administrativo y/o judicial para perseguir el cobro de las acreencias fiscales.

Si bien la actual gestión ha procurado disminuir los regímenes existentes, su sola enunciación para dos de los impuestos a cargo de la AFIP demuestra la complejidad de su administración.

Impuesto a las Ganancias.

Regímenes de retención:

Régimen General (R.G. 2784).

Sistema opcional del régimen general para grandes contribuyentes (R.G. 2793).

Beneficiarios del exterior.

Transferencia de inmuebles (sociedades y empresas).

Mercados de futuro y opciones.

Nominatividad de títulos valores privados.

Sistemas de vales de almuerzo y/o alimentarios.

Tarjetas de crédito o de compras.

Trabajo personal en relación de dependencia.

Percepciones:

Importación de bienes con carácter definitivo.

Impuesto al valor agregado.

Retenciones:

Régimen General.

Comisiones liquidadas a entidades bancarias por cobro de tributos.

Compraventa de cereales, oleaginosas y legumbres, caña de azúcar y algodón en bruto.

Compraventa, matanza y/o faenamiento de ganado bovino y subproductos.

Compraventa, matanza y/o faenamiento de ganado porcino.

Empresas proveedoras de gas, electricidad, telecomunicaciones, agua y servicios cloacales.

Honorarios profesionales.

Sistemas de vales de almuerzo y/o alimentarios.

Tarjetas de crédito o de compras.

Percepciones:

Régimen General.

Importación de bienes con carácter definitivo.

Compraventa, matanza y/o faenamiento de ganado bovino y subproductos.

Operaciones de elaboración y venta de cal y cemento portland de albañilería.

Sujetos no categorizados en el impuesto ante sus proveedores.

Las consecuencias de las dificultades de administración de los regímenes de retención y percepción son:

Que los contribuyentes incumplan con sus obligaciones como agentes de retención y/o percepción y tergiversen los valores incorporados en las declaraciones juradas impositivas de las sumas retenidas.

Que la AFIP no verifique, en general, el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los agentes de retención y/o percepción ni la validez de los saldos a favor de los contribuyentes incorporados en sus declaraciones juradas impositivas.

Que un reducido número de regímenes de retención (seis o siete), aporten la mayor parte de la recaudación.

VI.IV.4.1.3. Ejecuciones fiscales

Son dieciocho las áreas jurídicas de la AFIP que deberían estar sujeta a un análisis más detenido para evaluar su contribución a la gestión del cobro de la deuda contenciosa: a) direcciones jurídicas de las agencias, b) sumarios formales, c) ejecuciones fiscales, d) división jurídica de las regiones, e) sumarios materiales, f) clausuras, g) dictámenes, h) sección penal tributaria, i) impugnaciones previsionales, j) direcciones de asesoría, k) asesoría legal, l) asesoría técnica, m) asesoría legal y administrativa, n) penal tributario y contencioso judicial, ñ) penal tributaria, o) contencioso judicial, p) inteligencia fiscal, y q) investigación y denuncias por infracciones a la ley penal tributaria.

En esta sección limitaremos nuestro trabajo, por razones prácticas, a un análisis de la situación en Ejecuciones Fiscales (el área que tiene como misión cobrar el crédito fiscal a los contribuyentes morosos e incumplidores). En la sección siguiente analizaremos la del área Penal Tributaria (encargada de cobrar el crédito fiscal a los contribuyentes evasores). Debe prestarse atención, no obstante, a la enumeración efectuada en el párrafo precedente para tener una perspectiva adecuada respecto a lo engorroso de la organización fiscal que estamos estudiando.

Las estadísticas oficiales (dadas a conocer públicamente en reportajes de reciente aparición), constituyen una muestra acabada de la situación por la que atraviesa la gestión de las cobranzas judiciales. El titular de la AFIP declaró al diario "La Razón" (13/4/99) que en cobranzas ejecutivas pendientes hay 6.000 millones de pesos y en contencioso 1.500 millones. Posteriormente, en un reportaje publicado por el diario "Clarín" del 27/4/99, manifestó que: "...se encuentran en tramite judicial al presente 320.000 causas, por un monto total de deuda de \$ 17.100 millones que se integra del siguiente modo: 4.000 causas penales por un monto de deuda de \$ 2.100 millones; 310.000 causas de ejecuciones fiscales, por las que se persigue el cobro de \$ 9.000 millones y 5.000 causas contenciosas por una deuda que alcanza los \$ 6.000 millones." Puede observar el lector que la diferencia entre una y otra estimación alcanza a 3.000 millones de pesos, es decir el 50% de la primera estimación, en ejecución fiscal y a 4.500 millones, es decir el 300% de la primera estimación, en contencioso.

Estas cifras evidencian el resultado de una lógica de gestión por la cual el fisco acumula causas en la justicia para su ejecución o cobro. En otros términos, descarga sobre la justicia la gestión de cobro, o una buena parte de ella, limitando su accionar a la detección y estimación de la infracción. A pesar de que el estímulo al pago ante la mera intimación judicial es sin dudas menos costoso para el fisco, no ha formado parte de la estrategia histórica de recaudación tributaria.

En nota impresa en el diario "Clarín" del 6/12/98, el Ministro de Trabajo expresó que como consecuencia de la elusión en el pago de los aportes a la Seguridad Social, las empresas dejan de ingresar anualmente al sistema (entre aportes y contribuciones propias y de los trabajadores a su cargo), 7.300 millones de pesos. Las contribuciones suman 4.300 millones de pesos anuales, según los cálculos oficiales, computando la rebaja de aportes patronales. A la falta de aportes de los trabajadores del 17% por jubilación, PAMI y obra social, se añade el no pago de otros 3.000 millones de pesos anuales. La evidencia es clara: los propios funcionarios que administran la AFIP desconocen el volumen del incumplimiento tributario y las denuncias de otros funcionarios públicos no generan mas consecuencias que risueños comentarios en los ciudadanos del país.

A continuación desarrollaremos los tópicos que caracterizan la actual situación de crisis del tramite de las "ejecuciones fiscales".

Cada una de las Agencias de la DGI cuenta con una Sección de "Gestión Judicial" integrada por una dotación de aproximadamente 7 agentes y entre 4 y 5 "cobradores o agentes judiciales" (abogados apoderados del Fisco que actúan por ante la Justicia Nacional).

Las boletas de deuda se asignan a los abogados apoderados destacados en la Agencia de origen tomando en consideración solamente el monto de la deuda reclamada y despreciando otros aspectos, lo que genera duplicidad de esfuerzos, superposiciones y olvidos que entorpecen el cobro ágil de las deudas en trámite judicial.

En reciente disertación el Procurador General. de la Nación reivindicó la privatización como única salida viable para mejorar la recaudación. La privatización siempre ha estado en la mente de los funcionarios y el Dto. Nº 62/99 recoge su preocupación al respecto. A esta determinación parecen haber contribuido también:

- a) El libramiento de "boletas de deuda" (título ejecutivo) centralizado, que no comprende todas las deudas en mora que posee el fisco. Las boletas de deuda se libran automáticamente por sistema informático, pero solamente comprenden los tributos adeudados por los contribuyentes morosos.
- b) La falta de un fuero competente específico: las "ejecuciones" se tramitan en sede judicial por ante la Justicia Nacional (Juzgados Nacionales de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal -una de las dos secretarías por juzgado destinada exclusivamente a tramitar las ejecuciones de DGI-; Juzgados Nacionales de Primera Instancia Federal de la Seguridad Social y Juzgados Nacionales de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal -con secretarías únicas para todo tipo de juicios-).
- c) El procedimiento de "ejecución fiscal" en el orden nacional legislado por el "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación" y por la "Ley de Procedimientos Fiscales". Pese a la tradición argentina, que se manifiesta en favor del sistema judicialista, al presente ambos cuerpos normativos se ocupan simultáneamente del procedimiento ejecutivo fiscal, ocasionando encendidas y justificadas criticas de la doctrina y opiniones encontradas de quienes se abocan a interpretar las normas.

VI.IV.4.1.4. Gestión penal tributaria

Se advierte una superposición de tareas en las áreas jurídicas que tienen competencia en materia de aplicación de la ley penal tributaria. Actualmente existen tres áreas diferentes con la misma competencia: a) la Sección Penal Tributaria de las jurídicas de las regiones y de la Dirección de Grandes Contribuyentes Nacionales, b) el Departamento Penal Tributario de la Dirección de Contencioso Judicial y Penal Tributario y c) la Dirección de Inteligencia Fiscal. No existe comunicación eficiente con la sede central de la policía federal en el área de delitos económicos. Se aplica la ley penal tributaria en todos los casos sin tener en cuenta las situaciones en las que solo existe un simple retraso o mora no imputable. No se implementan los embargos e inhibiciones preventivos ordenados por el juez competente, al mismo momento en que se realiza la pertinente denuncia penal. La norma penal tributaria toma en cuenta los montos mínimos evadidos antes que las maniobras dolosas denunciadas.

VI.IV.4.1.5 La función de recaudación en los diferimientos impositivos

Los especialistas, tanto del país como del exterior, coinciden en que los diferimientos impositivos originados en las leyes de promoción han erosionado y distorsionado severamente la base de imposición en materia de impuestos. También coinciden en que los impuestos al consumo no deberían ser instrumentos de promoción alguna.

En la actualidad un conjunto excesivamente numeroso de empresas importantes goza de algún tipo de diferimiento impositivo. Por ello la derogación lisa y llana de los regímenes es imposible por los juicios que acarrearían contra el Estado en función de los “derechos adquiridos”.

La ley 23.658 (del bono promocional) procuró frenar los excesos en materia de promoción industrial y transparentar el costo fiscal. Sigue, en cambio, fuera de control la promoción agropecuaria y turística. Si bien es cierto que algunas promociones han contribuido a crear polos de desarrollo en algunas provincias, otras han empapelado la República con decretos cuyo cumplimiento no controlan. Las autoridades de aplicación provinciales no controlan para no molestar a los inversores. A su vez manipulan los números del costo fiscal para aprobar más proyectos que los que les es permitido según la ley de presupuesto. La AFIP por su lado no tiene ninguna colaboración de parte de la autoridad provincial a la hora de fiscalizar y sus facultades, si bien mejoradas por la ley 23.658, son difíciles de ejercer sin esa ayuda.

Cabe destacar, asimismo, que las garantías son tan flexibles, y tan poco controladas por la propia AFIP, que conviven, en un todo de calidad heterogénea, garantías vencidas no renovadas, seguros de caución de compañías de seguro audaces o fundidas, caución de acciones de empresas que no valen nada y bancos que se avalan a sí mismos

Para corregir esta situación la AFIP debe recuperar su condición de autoridad de aplicación en la materia. Mientras esto se sustancia, debe efectuar un estricto control y seguimiento de las garantías, intimando su renovación dentro de las 24 horas de vencidas. Deben modificarse asimismo las normas para que la única garantía definitiva aceptable sea la hipoteca sobre el inmueble.

En síntesis, en materia de recaudación destacan como fortalezas de la ATN la mejora en la confiabilidad de los mecanismos de cobro en bancos y la automatización de procesos vinculados al seguimiento de los contribuyentes de mayor tamaño. Persisten, sin embargo, algunos aspectos débiles:

La baja orientación hacia el conocimiento del contribuyente. Si bien las regiones tienen objetivos de recaudación, no les es fácil explicar los desvíos existentes entre la recaudación deseada y la obtenida. En general, la información más cercana que poseen registra operaciones y pagos, pero poco o nada más conocen sobre la evolución de la actividad económica de los contribuyentes.

El aumento de créditos a favor de los contribuyentes. Estos han sido generados por las sucesivas limitaciones a la posibilidad de compensar saldos a favor con obligaciones de ingreso ante el fisco, la multiplicidad de regímenes de retención vigentes y lo complejo de la administración de un sistema tan variado (tanto para los contribuyentes como para el fisco).

La falta de control sobre las retenciones y percepciones declaradas (salvo en los casos de solicitud de devolución). No existen dispositivos que permanentemente validen la declaración efectuada por los contribuyentes por estos rubros.

El régimen de registro de contribuyentes está basado en el domicilio (su utilidad está ligada a razones de índole legal antes que a su aporte para detectar la capacidad contributiva), pero no se sigue del mismo la localización automática del contribuyente. Es decir, el sistema de actualización domiciliaria es especialmente débil, lo que dificulta la necesaria localización.

El manejo de las cobranzas judiciales se encuentra descentralizado tanto espacialmente como entre los responsables de accionar el cobro (se asignan por sorteo). No es raro que se dupliquen esfuerzos cuando corresponde más de un cobro a un mismo contribuyente.

Las instancias de cobro prejudicial tienen escaso o nulo desarrollo.

Las instancias de pago facilitado si bien han mejorado recientemente, tienen encuadres extremadamente rígidos.

VI.IV.4.2. La fiscalización

En materia de fiscalización es, tal vez, donde se registran los menores avances y dónde perduran debilidades históricas del fisco argentino. Los equipos no tienen especialización por tipo de contribuyente. Es conveniente recordar que, si bien la norma es de carácter general, las formas de la evasión y la elusión son particulares a cada rama de actividad y tipo de contribuyente. En la actualidad no se cuenta con programas orientados a fiscalizar sectores económicos específicos. Se han desarrollado manuales dirigidos a la fiscalización especializada por sectores, pero en la práctica, en muchos casos no se usan.

La información previa a la acción de fiscalización (inteligencia fiscal) es pobre. Incluso los criterios de selección de casos fiscalizables no están estipulados en relación con manifestaciones de

la capacidad contributiva o la evasión real o potencial previamente detectada. El sistema de incentivos de la fuerza de fiscalización no se orienta a premiar resultados. La coordinación con los fiscos provinciales y municipales es prácticamente inexistente.

Las distintas Administraciones tributarias del mundo solo fiscalizan menos del cinco por ciento de sus Clientes Tributarios. El IRS en EEUU durante 1990 auditó el 1,02 % de las Declaraciones Juradas recibidas. Por consiguiente se procura que cada caso seleccionado para su fiscalización cumpla con requisitos básicos que los tornen especialmente útil para permitir:

Atacar los supuestos altos niveles de evasión y/o elusión.

Mantener una relación Costo-Beneficio de la acción adecuada mediante la medición de los montos ajustados con respecto a los costos generados para su verificación.

Oportunidad: debe estar relacionado con la inmediatez entre la evasión y su detección.

Constituir un ejemplo aleccionador para que los distintos sectores de la economía corrijan su comportamiento.

En los casos que hemos observado no siempre se actúa atendiendo estos presupuestos (u otros razonables). La selección de los casos que se fiscalizan esta dividida de la siguiente manera:

Dirección de Inteligencia. Actúa como un compartimento estanco. Investiga y realiza los casos. Depende del máximo nivel de estructura. Al actuar en forma autónoma de los demás sectores, sin interacción con ellos. Si bien ha actuado en algunos casos con éxito publicitario, su actividad no nutre las fiscalizaciones. Se presume que es el sector con todos los medios de información disponibles para investigar. No tiene restricciones de Jurisdicción.

Divisiones de Selección y Control y Equipos de Investigación. Existe una División selección y Control de Fiscalización por cada región del país y la Dirección de Grandes Contribuyentes Nacionales (D.G.CN). A su vez, existe un equipo de Investigación por cada división de Fiscalización. Considerando que cada una de las Regiones tiene en promedio 4 Unidades o Divisiones de Fiscalización estaríamos en presencia de 120 Equipos de Investigación. Cada equipo posee una dotación de un responsable (jefe/Supervisor) y 4 investigadores, con lo que el potencial de recursos humanos afectados estaría en el orden de los 600 agentes.

Otras áreas relacionadas que actúan como asesoras. Direcciones:

- a) Estudios.
- b) Informática de Fiscalización
- c) Programas y Normas de Fiscalización
- d) Fiscalización de Operaciones Internacionales

e) Auditoría de Fiscalización Especializada.

f) Planificación Estratégica.

Al existir una división territorial de los contribuyentes la investigación queda limitada a los inscriptos en esa jurisdicción y excluye a quienes ejercen actividad en ella pero se encuentren inscriptos en otra jurisdicción. Con herramientas no siempre adecuadas, por limitaciones de recursos humanos y técnicos, la selección de casos a fiscalizar se realiza sobre la base del análisis de la documentación presentada por el mismo contribuyente o el cruce de los datos de sus operaciones, pero sin relacionarlos con datos de contexto, rama de actividad u otros parámetros. Se utilizan, por ejemplo:

Declaraciones Juradas anuales del Impuesto a las Ganancias.

Declaraciones Juradas anuales Patrimoniales.

Declaraciones Juradas mensuales del Impuesto al Valor Agregado.

Declaraciones Juradas mensuales de Seguridad Social.

Balances de las Sociedades. Aunque su presentación no es requerida en forma obligatoria ni existe norma impositiva que lo estipule. Su exigencia es reemplazada por un formulario resumen de los Estados Contables de las empresas.

Operatoria bancaria. Las Entidades Financieras actúan como agentes de información respecto de las cuentas corrientes, cheques postales y cajas de ahorros con relación a los depósitos o acreditaciones mensuales superiores a \$ 8.000, conocido como Sistema Informativo de Transacciones Económicas Relevantes (S.I.T.E.R.) que es de público conocimiento ya que esta instrumentado mediante una Resolución General.

El actual sistema de información permite en cambio detectar casos de inconsistencias tales como: incrementos patrimoniales no justificados, pasivos y créditos no registrados, ventas no declaradas, gastos o deducciones inexistentes o que no corresponde computar, o ingresos no declaradas.

Sin embargo, no surgiendo un hecho fortuito (como ser denuncias fundadas que pongan al descubierto actividades ilícitas o informaciones derivadas de otras investigaciones y fiscalizaciones), la actividad de seleccionar o detectar los casos a fiscalizar surge mayoritariamente de: a) la información que el cliente tributario declara ante la Administración en las distintas oportunidades en que está obligado (con los tiempos de demoras con que se procesa la información y se cargan los bancos de datos), y b) operaciones que el contribuyente sabe que serán informadas a la administración mediante los mecanismos descriptos anteriormente, que son públicos.

Con un poco de capacitación sobre los recursos humanos se podría lograr un uso más productivo de la enorme cantidad de datos que -si bien están dispersos- posee el fisco del contribuyente fiscalizado y del conjunto de los contribuyentes. Por ejemplo, es relativamente simple identificar a aquellos contribuyentes que, dentro de un mismo rubro de actividad, declaran

márgenes de rentabilidad inferiores al promedio o que tienen relaciones de débitos y créditos fiscales muy distantes de la media para un período dado.

Naturalmente, mejor calidad de la información disponible, mayores y mejores contactos con otros organismos públicos que generan información y mejor capacitación permitirían incorporar dosis crecientes de racionalidad al proceso de selección para revertir la gran falencia histórica del fisco argentino: la muy baja capacidad de detección de la evasión, la elusión y el fraude fiscal.

VI.IV.4.2.1 La organización de las fiscalizaciones

La actual distribución del plantel de inspectores se da en cinco tipos de unidades operativas diferentes:

1. Departamento fiscalización de la Dirección de Grandes Contribuyentes Nacionales. Fiscaliza a los 2.000 grandes contribuyentes nacionales con solamente 4 divisiones.
2. Dirección de inteligencia fiscal. Fiscaliza directamente muy pocos casos y actúa en forma autónoma sobre cualquier jurisdicción.
3. Dirección de Auditoría de Fiscalización Especializada. Las divisiones están ordenadas por especialización, actúan en forma macro para elaborar manuales por actividad.
4. Departamento de Fiscalización Operativa. Realiza fundamentalmente operativos de control de facturación, actúa en forma centralizada desplazándose en todo el país. No está organizado para realizar inspecciones profundas.
5. Regiones. Cada región posee en promedio 4 divisiones de fiscalización externa, solo actúan en los contribuyentes de su región, no intercambian información fuera de ella. Los casos son seleccionados por cada división de selección de la región o por el equipo de investigación que funciona en cada división.

Tres divisiones son las encargadas de realizar las fiscalizaciones ordinarias y una las fiscalizaciones preventivas.

Una división de fiscalización externa tipo se encuentra a cargo de un jefe y está compuesta por un plantel de inspectores divididos en equipos de cinco o seis inspectores a cargo de un supervisor o jefe de equipo. Además cuenta con un plantel de ayudantes, que son pasantes o contratados.

VI.IV.4.2.2 Relaciones con los fiscos provinciales y municipales

La organización disgregada de las instituciones fiscalizadoras plantea algunas limitaciones. Los fiscos provinciales y municipales no brindan información sobre sus contribuyentes, ni sobre las fiscalizaciones realizadas sobre ellos. En espejo, la administración tributaria nacional tampoco informa a los fiscos provinciales sobre sus contribuyentes ni sobre los resultados de las fiscalizaciones realizadas. Al actuar cada región en forma descentralizada no se produce intercambio de información. No hay pautas comunes para los sectores a fiscalizar y la especialización se torna difícil dada la gran variedad de actividades económicas, y la falta de

recursos humanos y materiales. Rara vez se realizan fiscalizaciones conjuntas o simultáneas. Es decir que se desaprovechan las economías de escala en la tarea de control sobre los contribuyentes.

Finalmente, no existe ninguna unidad de estructura en la administración tributaria nacional que en forma centralizada se encargue de las relaciones con los fiscos provinciales y municipales, ya sea para la recaudación, la investigación, la informatización o la fiscalización.

VI.IV.4.3. El capital humano

Otro aspecto a considerar es el de las capacidades poseídas por los recursos humanos disponibles. En general, la AFIP parece contar con una dotación profesional bien preparada en los conocimientos técnicos básicos. Registra no obstante, dos debilidades severas: poca capacidad de management y una velocidad de actualización tecnológica menor que la que se registra en el sector privado.

La AFIP-DGI ha padecido históricamente una alta rotación en el management “político” y una renovación muy acotada del top management “de carrera” o profesional. Este último se ha formado, en general, en el organismo o en otros organismos especializados, incrementando y actualizando sus competencias específicas, pero sin mucho contacto con el desarrollo de las habilidades profesionales del management. Esta es una debilidad pues la administración tributaria efectiva requiere del uso de esta capacidad, habilidad comercial para “vender” el cumplimiento y capacidad de comunicación, no menos que conocimiento técnico/impositivo.

Por otra parte, la altísima especialización técnica requerida para desarrollar eficientemente las distintas tareas que hacen al cumplimiento de la misión de la AFP-DGI, unido al contexto de perpetua mudanza de normas, procedimientos y tecnologías, otorgan a la formación de capital humano general y específico un papel central en su adecuado funcionamiento.

Entre las actividades que se están desarrollando, podemos mencionar las siguientes:

- a) Práctica de liderazgo gerencial, utilizando el material elaborado por el Dr. Elliott Jaques, traducido y adaptado para uso exclusivo de la AFIP.
- b) Cursos de ética.
- c) Jornadas mensuales de actualización, informando sobre las novedades producidas, circunscribiéndose, luego de las exposiciones, a la entrega de un disquete en lugar de material impreso. Esto reduce enormemente la utilidad práctica de estos cursos, ya que no necesariamente todos los asistentes cuentan con computadoras personales en sus puestos de trabajo (de hecho en las áreas de fiscalización los inspectores se turnan para usarlas), o en sus hogares. De esta forma se traslada el costo a los usuarios y se les quita la posibilidad de capacitarse más sencillamente.
- d) Talleres de casos. Se explican y analizan conjuntamente situaciones que interesan a los agentes, basados generalmente en jurisprudencia.
- e) Cursos de multimedia, dictados por personal externo para los empleados de Capacitación quienes luego desarrollan material por este medio para el resto del personal. Esta modalidad tiende a ahorrar horas cátedra; así, desde una computadora se trabaja y aprende.

f) Computación. Hasta el año pasado su enseñanza era una rutina; ahora sólo se brinda a pedido.

g) Carrera de Administrador Tributario. Se han suspendido nuevas inscripciones para esta carrera, la que históricamente permitía al personal que no poseía un título terciario acceder a una mejor formación y remuneración.

Adicionalmente cabe destacar que, aduciendo restricciones presupuestarias, cíclicamente, se suspende la adquisición de publicaciones esenciales que utilizan los profesionales que capacitan.

VI.IV.4.4 La Tecnología Informática

Si bien la inversión se ha concentrado en la adquisición de tecnología informática, el desarrollo tecnológico logrado ha tenido un efecto combinado, con sistemas muy potentes pero de baja utilización en el marco de una cultura organizacional que no ha estimulado el desarrollo de las capacidades materiales y humanas necesarias para aprovechar esas inversiones.

Nuestro estado tiene un nivel de desarrollo inferior a otros organismos equivalentes en países de ingreso per cápita comparable. Si cotejamos este desarrollo considerando los equipos técnicos y especializados que se encuentran asociados a ellos, las diferencias son aún mayores. En el desarrollo de software para analizar procesos de inteligencia fiscal, la Argentina está, por ejemplo, muy por debajo de Chile o México.

En este sentido, una característica saliente del desarrollo informático de los últimos años es su fuerte focalización en los sistemas de recaudación y paralelamente, la baja aplicación y desarrollo en materia de fiscalización.

Otro problema de larga data es la baja calidad de la información recibida desde otros organismos para actualizar las bases de datos propias, lo que limita en gran medida la capacidad de uso efectivo de las bases de datos estratégicas como, por ejemplo, la de información patrimonial de los contribuyentes.

Prosiguiendo con este análisis se presentará a continuación un relevamiento detallado de la situación de la Dirección General Impositiva. Tiene como objetivo describir el estado de los Sistemas existentes en Dirección General Impositiva y Dirección Nacional de Aduanas, y se complementará con recomendaciones para la adecuación del área de sistemas.

La DGI dispone de dos sistemas que controlan el universo de los contribuyentes: el DOSMIL es el sistema de control de los Grandes Contribuyentes. El resto de los contribuyentes es controlado por el sistema central. A continuación se describen las principales características de ambas aplicaciones.

Sistema DOSMIL:

Fue concebido en el año 1991, se encuentra desarrollado en Oracle Forms 3.0, con Cobol para las aplicaciones batch, sobre Sistema operativo UNIX, explotando una base de datos Oracle 6.

Hubo inconvenientes por cuanto la aplicación no era apta y el Oracle 6 no contaba con soporte, por tales motivos se está migrando a Oracle 8 y Forms 4.5, con equipos más potentes Sun.

El personal que realiza el mantenimiento y la migración está formado por un equipo integrado por gente de planta y contratados, conoce el sistema y las herramientas, por lo que se estima que no va haber problemas en la realización de las tareas pertinentes.

Existe asimismo un Dosmil consolidado que se encuentra en un servidor central que concentra la información de todos los grandes del país, para fines estadísticos y de control de gestión.

El sistema cuenta con un módulo llamado RECO, que maneja a través de las DDJJ presentadas y pagos indicadores sobre el accionar de los contribuyentes en el tiempo, ejemplo relaciones de retenciones sobre ventas que analizados en un lapso prolongado de tiempo debe arrojar un valor testigo que se estima por la Dirección y que si el contribuyente se aleja tendría que ser fiscalizado, este sistema está extraído del sistema ARCO chileno.

Trabaja en forma descentralizada en 142 Agencias de la DGI, controlando los aproximadamente 2.000 grandes contribuyentes de cada dependencia (de allí su nombre), y según estadísticas, ingresa el 80 % de la recaudación tanto impositiva como previsional.

El universo de grandes contribuyentes es aproximadamente de 275.000.

El gran contribuyente solo puede presentar en su declaración en disquetes en los puestos SAD de las DDJJ y el pago debe efectuarlo en la sucursal del banco que se encuentra en la Agencia, cuyos cajeros operan con terminales del Dosmil.

Esto último permite llevar una cuenta corriente por contribuyente y el detalle de los pagos, que se actualiza en línea.

El sistema cuenta con una parte de la aplicación que se encarga de llevar el control de las obligaciones fiscales, intimando al contribuyente sobre el vencimiento.

Se están por incorporar grandes contribuyentes virtuales, los cuales presentarán su declaración en los puestos SAD, pero podrán hacer el pago en cualquier banco habilitado, aunque el control de las obligaciones estará a cargo del Sistema Dosmil.

Sistema Central:

Es un conjunto de aplicaciones que trabajan sobre un mainframe IBM de la serie 9000, con contrato vencido y que no se desea renovar, sobre archivos VSAM, y algunos desarrollos en Oracle. El lenguaje de programación es Cobol y CICS con sistema operativo MVS.

El sistema operativo en la versión instalada no es apto DOSMIL, en cuanto a las aplicaciones, se han desarrollado en distintas épocas y sin seguir un plan de diseño prefijado, por lo que se encuentran con información redundante y poco confiable.

Las principales son las del registro de contribuyentes, afectaciones de pago, registro de DDJJ y control de obligaciones fiscales.

Asimismo se efectúan envíos de información a otros organismos, Direcciones de Rentas, Interpol y por supuesto ANSES.

El registro de los contribuyentes ya sea con CUIT o CUIL, es efectuado en estos sistemas, ya que ANSES opera con terminales de DGI para el otorgamiento de CUILES.

El sistema central sólo lleva un registro de pagos y DDJJ sin la correspondiente cuenta corriente. Por tal motivo es muy difícil determinar el estado de las obligaciones de un contribuyente.

Con respecto a los datos referenciales de los contribuyentes (tales como domicilios), están en un porcentaje bastante amplio no actualizados.

En general se trata de aplicaciones muy inestables, no aptas para el año Dosmil, desarrolladas con herramientas obsoletas y que no son por supuesto amigables para el usuario ni de gran adaptabilidad a los cambios.

Por tal razón se ha comenzado en noviembre de 1997 un Proyecto de Reingeniería de los sistemas, con financiamiento del Banco Mundial hasta abril de 1998 y el BID a partir de esa fecha, para desarrollo de los sistemas que los reemplacen y la adquisición del nuevo equipamiento de DGI. En lo que atañe al alcance de los sistemas, se describe en informe adjunto, en lo que respecta al software de base, hardware de base y comunicaciones, se ha concluido con las adjudicaciones, en equipos se ha comprado SUN (modelo Enterprise 10000) y, como motor de base de datos, Oracle

El personal a cargo del mantenimiento y desarrollo de las aplicaciones, se encuentra desmotivado y con futuro incierto debido a que la mayoría es gente de mainframe que teme al cambio a la nueva tecnología.

Además en los últimos años, se ha desmantelado el centro de cómputos debido al éxodo de programadores por los bajos sueldos y la contratación de consultores externos encargados de los nuevos desarrollos.

Sistemas de Fiscalización:

Los desarrollos en fiscalización dependen del área de la Dirección de Fiscalización, directamente con personal contratado propio, con herramientas Oracle, pero sin dependencia de la Dirección de Informática Tributaria.

En estas aplicaciones se encuentra la base Fisco, que explotaba la información de DDJJ presentadas, retenciones y pagos, y los cruzaba con información de otros organismos.

Sistema de DISESO:

La DISESO (Dirección de Informática de Seguridad Social) se creó luego de la rescisión del contrato con la UTE de IBM y Banelco, que manejaba la distribución de los fondos recaudados de Previsión Social y los distribuye a las distintas AFJP.

El sistema corre sobre un mainframe IBM, que fue comprado por la AFIP, y desarrollado en Cobol con CICS.

El personal está compuesto por personal de planta permanente y contratado, en su gran mayoría antiguos empleados de la UTE:

Este sistema no era apto DOSMIL por lo cual se encuentra en migración.

Relevamiento Dirección Nacional de Aduanas:

El sistema principal es el MARIA, que fue desarrollado por una consultora e instalado en el año 1993, la que hasta el momento continúa como encargada del mantenimiento, sin una efectiva transferencia de la aplicación al personal de la casa.

La aplicación no es apta DOSMIL, y todavía no fue terminada su actualización para permitir su operación futura sin problemas.

En diciembre de 1998 comenzó a trabajar un grupo de contratados por el PNUD que pertenecían al Proyecto de Reingeniería de DGI, en coordinación de la conversión año Dosmil del María y la elaboración de un Datawarehousing.

Existe un kit del sistema que es entregado al despachante para su conexión al sistema central, que sirve para normalizar las operaciones.

El sistema no tiene una documentación actualizada y deja mucho que desear desde el punto de vista de seguridad informática, especialmente por ser un software orientado al negocio aduanero.

Síntesis del diagnóstico:

A continuación se detallan los puntos débiles y fuertes encontrados en cada organismo:

Dirección General Impositiva

<i>Puntos Débiles</i>	<i>Puntos Fuertes</i>
<i>Sistemas no aptos Dosmil con cambio a una tecnología y lenguajes poco probados en grandes instalaciones.</i>	<i>Nueva red de comunicaciones, más confiable y mejor velocidad de transferencia.</i>
<i>Existencia de múltiples Direcciones de Informática con planes propios no coordinados y en entornos diferentes por completo.</i>	<i>Mejoramiento del equipamiento informático, inclusive en todas las dependencias.</i>
<i>Personal planta propia sin capacitación en las nuevas herramientas y desmotivado.</i>	<i>Sistema Dosmil con probabilidades ciertas de convertirlo apto Dosmil, . garantizando el control del 80 % de la recaudación.</i>
<i>Desconexión entre los desarrollos del área de recaudación y fiscalización.</i>	<i>Buena información de los grandes contribuyentes.</i>
<i>Sueldos Bajos del personal dentro del</i>	

<i>mercado.</i>	
<i>No está concentrado ni físicamente ni a nivel de decisión la estructura informática de la AFIP.</i>	
<i>Información redundante y desactualizada del resto de los contribuyentes.</i>	
<i>Pobre control de los sistemas de control de retenciones y de fiscalización.</i>	
<i>Falta de planificación y planes de contingencia.</i>	

Dirección Nacional de Aduanas

<i>Puntos Débiles</i>	<i>Puntos Fuertes</i>
<i>Sistemas no aptos Dosmil.</i>	<i>Mejor presencia informática en los despachantes del organismo.</i>
<i>Personal desmotivado.</i>	
<i>No tiene registrados los contribuyentes con CUIT, para permitir cruces de información.</i>	
<i>Pobre imagen informática del Organismo.</i>	
<i>Deficiente equipamiento informático.</i>	
<i>Malas comunicaciones.</i>	
<i>Falta de seguridad informática, controles insuficientes.</i>	
<i>Bajos sueldos.</i>	
<i>Capacitación insuficiente.</i>	

VI.V. APORTES PARA FORTALECER LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA NACIONAL: HACIA LA SUPERACIÓN DE UNA DEBILIDAD HISTÓRICA

Hemos desdoblado en dos niveles las propuestas de acción para el próximo gobierno, el plano institucional y el organizacional. El primero apunta a darle un marco de viabilidad a la acción de la ATN. El segundo, busca fortalecer su capacidad operativa para alcanzar cuatro objetivos básicos:

- a) Desarrollar al cliente tributario
- b) Modernizar y fortalecer la gestión.
- c) Potenciar la capacidad de acción disuasoria y preventiva del fisco
- d) Incrementar la tasa de riesgo del contribuyente evasor en la vía judicial

VI.V.1. Las propuestas en el plano institucional

Proponemos generar un acuerdo político y social para garantizar la recaudación de los próximos años. Sin el compromiso de los actores políticos y sociales, la efectividad de la ATN es limitada. La superación de sus condicionantes técnicos y las mejoras en la capacidad de detección, disuasión y sanción de la evasión que se puedan lograr tienen un límite en la voluntad política. Es conveniente hacer explícita la voluntad de recaudar y el apoyo que esta voluntad genera.

Sugerimos avanzar hacia la federalización fiscal. La contribución de los fiscos provinciales y municipales en el corto plazo, y su fortalecimiento en el largo, son objetivos deseables de la administración tributaria. En este marco parece conveniente impulsar un acuerdo con las provincias para asegurar el alineamiento y la sinergia al interior de la red que es la ATN. Una alternativa posible es la de asignar, en forma directa a la jurisdicción, un porcentaje del incremento de la recaudación del impuesto a las ganancias alcanzado como consecuencia del cruce de información; la fiscalización conjunta; la mejora de la información disponible en la base de datos patrimonial del contribuyente; el alineamiento en las bases de datos y sistemas operativos, etc.

Planteamos fortalecer institucionalmente a la AFIP. La propuesta consiste en reforzar la autarquía y mantener la dependencia directa de la AFIP del Ministro de Economía en igual nivel que el responsable de la política tributaria, a fin de favorecer un diseño más estrecho entre política y administración y evitar las históricas pugnas de supremacía y subordinación entre una y otra. En la misma línea de pensamiento se estima oportuno reinstalar la política tributaria en la órbita del Ministerio de Economía y atenuar el actual protagonismo de la AFIP en la materia. Un aspecto especialmente relevante en el fortalecimiento de la AFIP lo constituiría la restitución de las facultades de autoridad de aplicación en los regímenes de promoción industrial.

Recomendamos se instituya la elección del Administrador de la AFIP por parte de la Cámara de Diputados de la Nación, sobre la base de ternas propuestas por el gobierno de turno. Debiera, asimismo, otorgársele estabilidad por cinco años en condiciones similares a las de los jueces. De esta manera podría acotarse la alta rotación de los funcionarios “políticos” en la ATN. Es oportuno recordar al respecto que el promedio de permanencia del Director General de la DGI, en los últimos 25 años, no alcanza a los dos años.

Pretendemos incorporar al cliente tributario a la gestión. La idea es abrir y transparentar la ATN, creando espacios institucionales de seguimiento de la política de administración tributaria, con participación de las cámaras empresariales, asociaciones profesionales, gobernaciones, etc.

Aconsejamos reformar la legislación para mejorar la administración de la recaudación. En particular:

- Reformar la legislación para interrumpir y levantar la prescripción y la personería jurídica en casos de macroevasión,
- para favorecer el cobro en instancias prejudiciales y,

- para privatizar el cobro, previa depuración del stock de la deuda en gestión judicial al 31/12/99.

Aspiramos a incorporar una instancia de mediación obligatoria en las deudas fiscales para acelerar la administración del flujo futuro de la deuda contenciosa.

Intentamos establecer un fuero único en materia tributaria, aduanera y de recursos de seguridad social.

La actividad de la DGI necesita input y feed-back. Debe tenerse presente que no hombres ni equipos tan capaces y con tanta experiencia como para conocer en detalle todos los negocios y áreas de la economía y poder crear instrumentos de recaudación eficaces. Por mejor dotada que estuviera la institución fiscal, muchas veces el mejor instrumento produce efectos no deseados o de imposible cumplimiento con eficiencia, siendo mayores los perjuicios que acarrea que los objetivos que alcanza.

Cobrar bien los impuestos es una tarea tan difícil que no puede encararse solamente desde la teoría y la técnica académica abstracta. Hace falta una gran dosis de experiencia en los negocios y ella solo puede adquirirse comprometiendo en la tarea a los sectores que van a pagar el impuesto. Si penetramos en las normas hoy vigentes, veremos que las que más han perdurado y mejor efecto han tenido, tuvieron como origen el aporte o la sugerencia de algún contribuyente.

Para asegurar que los contribuyentes se involucren debe cumplirse con algunos requisitos: a) la buena fe de ambas partes, el contribuyente y el estado, b) la conciencia de que es una tarea de todos, la responsabilidad y seriedad en el aporte y la aceptación y tolerancia por parte de los convocados, cuando el pedido no es admitido, y c) la voluntad de escuchar y la humildad para rectificar rumbos, por parte del estado.

El ámbito institucional adecuado para gestar esta relación es la Cámara de Diputados de la Nación. La recaudación sube y baja por diferentes factores sobre muchos de los cuales el director de la DGI no tiene control. Hasta el presente la política ha sido premiarlo, o castigarlo con la remoción, sólo por el indicador de la cifra recaudada. Crear el ámbito propuesto será un modo mas de hacerle entender a la sociedad que pagar los impuestos es responsabilidad del conjunto y de cada uno, y que el evasor le hace daño no solo al gobernante de turno sino, sobre todo, a sus competidores y a la sociedad como un todo.

Cabe resaltar la importancia de que el debate se lleve a cabo en el ámbito de la Cámara de Diputados. Esto supone el acceso a una información y control continuos por parte de los representantes del pueblo. Diputados es la Cámara de Origen de las normas impositivas sobre la actividad recaudadora, sus logros y dificultades. El resultado de actuar de este modo será la promulgación de mejores leyes, votadas desde la toma de conciencia respecto a la distancia que suele haber entre una justa ley y su puesta en práctica.

Sin pretender agotar los beneficios a obtener de una reforma institucional de la Administración Tributaria Nacional como la aquí planteada, podemos enumerar los siguientes. La eliminación de factores irritativos en la relación fisco-contribuyente. El contar con la mejor información y los mejores especialistas a la hora de combatir bolsones de evasión. Una rápida toma

de conocimiento y acercamiento profesional a problemas operativos. Una adecuada información a los efectos de dictar normas regulatorias. Una rápida información sobre actos de corrupción y prácticas mafiosas. Una mejor aceptación por parte de los administrados de las normas y procedimientos emanados del administrador. El contar con sugerencias para equilibrar la recaudación en coyunturas difíciles.

Tradicionalmente en Argentina se decidió que la solución del problema de la evasión era aumentar el costo de las penas por evasión y la fuerza de fiscalización. La primera parte de esta solución histórica esta cerca del punto de saturación. Dado que ya hay prisión para los evasores: ¿Cuál sería la novedad, la pena de muerte? De acuerdo con lo dicho en los puntos específicos, entendemos que existen mecanismos para mejorar las herramientas de fiscalización. Pero existen otras soluciones que se pueden explorar y que también contribuirían a mejorar la capacidad de detección y disuasión del fisco.

La decisión económica de evadir se sustenta en la comparación del costo del cumplimiento impositivo versus el costo impositivo de la evasión tributaria. Cuando en una sociedad y tiempo determinado el costo del primero supera al segundo, hay fuertes estímulos a la evasión generalizada.

El costo del cumplimiento impositivo surge de aplicar a un negocio determinado la legislación impositiva vigente en materia de definición de la base imponible y de tasa de imposición. Es decir $I = BI \times T$, donde I es el monto del impuesto (o costo del cumplimiento impositivo), BI es la base imponible y T es la tasa de imposición.

Para calcular el costo impositivo de la evasión tributaria, al costo impositivo hay que sumarle el costo de las penas aplicables a los evasores ponderado por la probabilidad de ser descubierto en el plazo de la prescripción legal. Dicho en otros términos $IE = I \times (1+M) \times (1-(NF \times P))$, donde IE es el costo impositivo de la evasión tributaria, M es el valor relativo de las multas expresadas en tanto por uno, NF es la probabilidad de no ser fiscalizado y P es la probabilidad de que tal hecho suceda dentro del plazo de la prescripción.

Si la prescripción no existiera, entonces $NF \times P = 0$ con lo cual $(1-(NF \times P)) = 1$. Si ello fuera así, y dado que $1+M > 1$, el costo impositivo de la evasión tributaria (IE) sería superior al costo del cumplimiento impositivo (I). Si la prescripción no existiera sería mas barato pagar los impuestos que no hacerlo.

Parecería entonces que la panacea es eliminar totalmente la prescripción legal de las deudas impositivas. Más esto no es así pues entonces nos encontraríamos con que el fisco podría justificar sus demoras, ineficiencias e ineficacias argumentando que éstas no importan porque las deudas fiscales no prescribirían nunca. En la práctica, los expedientes cercanos a la prescripción son, hoy por hoy, los más trabajados por la AFIP. Visto desde la óptica de los contribuyentes cumplidores, en un escenario de no-prescripción, nunca tendrían seguridad jurídica sobre las interpretaciones efectuadas.

Dada la existencia de este trade-off, consideramos conveniente eliminar la prescripción impositiva sólo en los casos dolosos de macroevasión impositiva. A tales fines debería reformularse la legislación de fondo en materia de procedimientos fiscales (ley 11.683). Esta propuesta obedece a que en los casos de macroevasión impositiva se utilizan figuras complejas, infinidad de personas

jurídicas, relaciones jurídicas con paraísos fiscales, aprovechamiento indebido de regímenes de promoción y convenios internacionales para evitar la doble imposición, etc. Dicha complejidad dificulta enormemente las tareas de fiscalización y obtención de los medios de prueba necesarios para demostrar el accionar doloso.

Por otra parte, como adelantamos en un punto previo, el stock de deuda en ejecución judicial es enorme y el número de causas elevado. La situación es insostenible y amenaza con dejar sin efecto cualquier esfuerzo serio de mejora de la AFIP-DGI en el próximo gobierno. Aun cuando la AFIP-DGI fiscalice mejor, con sofisticados métodos de computación, determine mejor y más rápido la deuda, establezca mejores métodos de retención y percepción; estas acciones estarán destinadas al fracaso si la etapa de cobro efectivo se encuentra con una justicia tapada de causas y poco proclive a esforzarse en atenderlas.

El actual régimen de cobradores fiscales que premia y alienta la inacción tampoco es un mal menor. En consecuencia, si se pretende que las reformas en las otras áreas se reflejen en los números de la recaudación, se impone actuar de una manera contundente en el área de cobranzas. Las propuestas son, en el orden en que deben llevarse a la práctica: a) actuar sobre el stock al 31-12-99 para reducirlo rápidamente y b) organizar la cobranza de modo tal que la ejecución judicial sea la excepción y no llegue a acumularse un stock similar al existente.

Para actuar sobre el stock de deuda es imprescindible obtener la sanción de una ley que permita derivar a estudios privados de abogados las causas existentes. La retribución estará dada única y exclusivamente por una escala de honorarios sobre el monto reclamado, decreciente a medida que el monto sube y también a medida que el tiempo de cobro efectivo se dilata. Atizados por estímulos apropiados, los estudios sabrán actuar sobre los juzgados y sobre los deudores para alcanzar un rápido final.

Antes de llevar a la practica la transferencia del stock a los estudios privados debe realizarse una profunda depuración del mismo, la que deberá llevarse a cabo por una dependencia centralizada creada ad hoc por la AFIP-DGI que, una vez sancionados los instrumentos legales necesarios, se ocupe de lo siguiente:

Citar a todos los deudores, uno por uno, que tengan deudas en ejecución fiscal.

Revisar la causa con el deudor presente.

Desistir de todas las causas en que el fisco es presumiblemente perdedor.

Ofrecer y acordar un amplísimo plan de pagos, con las debidas garantías, en todos aquellos casos en que el fisco es presumiblemente ganador. Este plan de pagos debe admitir toda forma de cancelación posible, incluso la de compensación con todo tipo de saldo a favor del contribuyente.

Como resultado de esta gestión, que deberá llevarse a cabo en un plazo no superior a seis meses, el stock quedará conformado por las causas en las cuales los deudores no hayan respondido a la convocatoria o en las que comparecieron pero no aceptaron acordar el plan de pagos.

Con relación a los primeros hay que estudiar cada causa para ver si el deudor aun existe o si existen indicios que hagan prever un razonable éxito en la ejecución judicial. En aquellos casos en que manifiestamente se trate de deudores quebrados o desaparecidos debe facultarse a la AFIP-DGI para desistir la causa. Las causas remanentes más las pertenecientes a los deudores que comparecieron a la convocatoria, pero no aceptaron acordar el plan de pagos, constituyen el universo de causas a transferir a los estudios privados.

Pensamos que toda esta convocatoria debe tener características excepcionales. Debe: a) ser efectuada por ley, b) tener plazos perentorios, c) estar sujeta a un estricto control, con la actuación de equipos especiales de auditoria, filmaciones y grabaciones para evitar actos de corrupción, y d) prever plazos largos de pago, modos amplios de garantías y aceptación de todo medio de pago posible

Una vez reducido el monto de la deuda actual, la legislación debe reformularse sobre la base de una nueva filosofía. La ley hoy vigente se basa en la intangibilidad del crédito fiscal y prácticamente obliga a los funcionarios fiscales a llevar adelante ejecuciones judiciales en todos los casos, aún en aquellos en que están convencidos de su inutilidad.

Así como ha sido creado el instituto de la mediación para evitar la congestión de los juzgados, debería habilitarse una instancia de mediación obligatoria en deudas fiscales de características similares al establecido por las leyes actuales de mediación. Para ello hace falta un cuerpo legal que establezca quiénes pueden ser mediadores y que le permita al fisco resignar su pretensión sobre aspectos muy dudosos, a cambio de cobrar de inmediato aquello sobre lo que la razón le asiste indudablemente. Esta mediación obligatoria debe complementarse con un régimen permanente y flexible de planes de pago a ser otorgados por el fisco en esta instancia. En síntesis, la nueva filosofía debería ser que a la ejecución fiscal se debe llegar sólo cuando no hay alternativas y cuando se está en presencia de evasores contumaces, que no tienen la menor predisposición a regularizar su situación.

Si bien somos partidarios de mantener el régimen de cobradores fiscales (incrementando significativamente el control sobre los mismos), debe por ley modificarse el régimen de retribución para que sea similar al propuesto para los estudios privados. Es decir que sólo cobren un porcentaje del monto efectivamente percibido por el Fisco y con una escala inversamente proporcional al monto del juicio y al tiempo que demande la cobranza.

Sugerimos se unifique el procedimiento de ejecuciones fiscales reformando el Código de Procedimientos civil y Comercial de la Nación (art. 604 y 605), para evitar cualquier posibilidad de eludir la aplicación de la ley 11.683 en la materia.

Conviene establecer un fuero único en materia tributaria, aduanera y de recursos de seguridad social, preservando la especialización de los jueces. No solo para ejecuciones fiscales sino también para clausuras y como primera instancia en la materia.

Por último, cabria retomar una teoría, que estuvo de moda hace veinte años, pero que hoy a caído en desuso: la teoría de "inoponibilidad de la personalidad jurídica" (disregard of the legal entity), cuando se ha actuado en "fraude a la ley fiscal". Esto tiene fundamental importancia en materia de recursos de la seguridad social e importaría la equiparación con lo ya normado por la ley

11.683 en materia de realidad económica, aun cuando cabe reconocer que el organismo recaudador ha sido reacio a su aplicación.

VI.V. 2 Las propuestas en el plano organizacional

En el marco de los cambios futuros, la AFIP debe generar su cambio profundo, pensado como salto institucional tendiente a mejorar los índices de eficiencia, es decir a reducir la evasión, la elusión, la mora y el fraude fiscal. Para ello se requiere que el recaudador perciba que su labor se enmarca en una política global, que legitima su accionar ante su conciencia. Pecaría de falta de realismo esperar entusiasmo en recaudar si lo recaudado tiene como destino solo pagar la deuda externa, subsidiar al capital concentrado, financiar gobiernos corruptos, esquilmar a los pobres y clausurar pequeños comercios.

Este cambio ideológico supone afianzar cuatro conceptos de reforma institucional de gran envergadura y fuerte impacto en el papel de la institución a largo plazo:

Informatización creciente: Con inversiones destinadas a mejorar la administración de las bases de datos, posibilitar cruces informáticos, trabajar conjuntamente con las provincias, descentralizar procedimientos y avanzar en el control de los contribuyentes, con mayor eficacia y con eficiencia en el cumplimiento de los objetivos mensuales de recaudación.

Inteligencia fiscal: o sea el trabajo de investigación que permita definir ex ante el comportamiento de los evasores, seguir su conducta impositiva, analizar otros datos que permitan identificar tempranamente los casos de evasión, de elusión o de fraude. Para ello debe disponerse de un sistema informático y una normativa legal que posibilite cruzar la información disponible en el sistema bancario, lo que permitiría reducir la evasión, especialmente en el más progresivo de los impuestos, el impuesto a las ganancias.

Capacitación permanente: Este cambio reside en introducir un programa de desarrollo de recursos humanos para el personal de la DGI para mejorar sus conocimientos específicos, técnicos y complementarios de sus funciones. Cabe destacar que en la actualidad la DGI no tiene fiscalizadores capaces de operar en contextos de alta tecnología

Desarrollo del cliente tributario: Este debiera ser el mayor cambio pues permitiría establecer otro contrato social entre contribuyentes y estado y lograr un conocimiento más preciso de las realidades que atraviesan los obligados a tributar. Hoy la DGI es receptora de formularios y comunicaciones de pagos que hacen los contribuyentes. Debiera ser un organismo que también los atienda, los apoye y sea capaz de generar un servicio a su favor. El cambio propuesto (cliente tributario), es equivalente al sistema de atención en entidades de servicio, semejante al tipo de prestación que se hace en la administración de las empresas de seguros o en otros rubros similares. En ellos hay un grupo que sigue al mismo contribuyente y luego lo supervisa y lo fiscaliza.

El desarrollo de estos conceptos supone abordar desafíos de distinta índole. La informatización creciente demanda un acuerdo de largo plazo entre las fuerzas políticas y sociales del país para evitar ser “víctima” de los oferentes de turno (v.g. IBM/DGI) y generar las bases y los sistemas que permitan desarrollar calidad del servicio hacia el contribuyente, incremento de la tasa de riesgo del evasor e información previa para la acción del fisco.

La mejora en Inteligencia Fiscal supone la existencia de una organización inteligente y no de un área especializada. Supone una administración tributaria que actúa sobre el contribuyente a partir de información y no de razzias callejeras. Supone que el fisco tiene la aptitud como para no incurrir en intimaciones a una beba de 15 meses (como ocurrió), y que trabaja su imagen pública para cambiar la percepción negativa actual en cuanto a su eficiencia. Inteligencia fiscal supone también que el fisco desalienta en el contribuyente la vía judicial para el cumplimiento de sus deudas fiscales, porque no le deja chances de ganar en ese terreno y lo torna más costoso para el infractor: ¿Cuántas causas y/o juicios pierde en la actualidad el fisco?. Más allá de los costos materiales ¿Qué mensaje transmite esto a los contribuyentes?.

La capacitación apunta a potenciar el desarrollo de sus recursos humanos, actualizar sus conocimientos y mejorar la capacidad de gestión. Como se ha dicho, la administración tributaria efectiva requiere capacidad de management, habilidad comercial para “vender” el cumplimiento y capacidad de comunicación, no menos que conocimiento técnico/impositivo. Tradicionalmente, la formación se ha limitado a las dimensiones técnicas más directamente asociadas a la función. Es necesario incorporar nuevas competencias para ganar efectividad en la gestión.

El desarrollo del cliente tributario implica que el fisco dispone de elementos para facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales (financiamiento, premios, apoyo a la gestión de empresas en crisis pero viables, retenciones automáticas, compensaciones, conciliaciones, acuerdos, etc.) y también para la penalización efectiva y rápida de las ventajas competitivas espurias (levantamiento de la prescripción, inoponibilidad de la personería jurídica, etc.). Históricamente, los fiscos se organizaron sobre la base de una estructura de tipo funcional, especializando funciones (fiscalización, recaudación, etc.), lo cual trajo aparejados beneficios de productividad y estratificaciones organizacionales. En el presente, los fiscos tienden a reestructurarse a partir de la concepción del contribuyente como unidad que debe ser atendida como tal y, en todo caso, la especialización se da por segmentos de contribuyentes (por tamaño, tipo de actividad, etc.). En esta dirección se están orientando EEUU y Brasil, por ejemplo.

VI.V.2.1. En materia de estructura

Un punto a considerar es el de la estructura organizacional de la AFIP. En este sentido, una primer cuestión a considerar es la unificación de la DGI y la Aduana. Este proceso demanda una decisión estratégica, sea por la separación funcional de ambas o por su unificación definitiva. Es necesario culminar el actual proceso de convivencia diferenciada que se viene sosteniendo, en la que, si bien mantienen una dependencia común, se mantienen operativa y funcionalmente separadas, a excepción del área de inteligencia fiscal.

Si en el mediano plazo se apuesta a fortalecer las administraciones tributarias subnacionales, la descentralización operativa de la AFIP-DGI puede ser un avance valioso. Una adecuada regionalización puede constituir la base del fortalecimiento de las administraciones tributarias subnacionales en la medida en que la cooperación entre ambas se incremente sensiblemente respecto de la situación actual. A futuro, se podría imaginar incluso una "fusión" de ambas.

La tendencia hacia la descentralización debiera superar la ingenuidad y el voluntarismo de quienes tienden a creer que la descentralización resuelve per se la ineficacia centralista. Toda

descentralización exitosa reclama una centralización eficiente. Sin el desarrollo de un concepto de cliente-proveedor interno que articule la relación entre áreas, la posibilidad de mejorar la situación actual será limitada. Sin un accionar más efectivo de las áreas centrales es posible que se potencien ciertos comportamientos organizacionales paradójicos que ya se manifiestan en la actualidad (competencia entre regiones, desincentivos a la cooperación interregional y obstaculización para la fiscalización).

Párrafo aparte merece la dotación. Sobre ella nos parece necesario seguir inmediatamente cuatro líneas de acción: a) desarrollar la capacidad de management y la capacitación permanente de una masa crítica de agentes de cambio cultural, b) iniciar un programa planificado y sostenido de incorporación de jóvenes profesionales, c) redefinir las asignaciones funcionales con vistas a incrementar las dotaciones de las áreas sustantivas en desmedro de las áreas de apoyo y d) adecuar el sistema de remuneraciones a la búsqueda de resultados en materia de recaudación, de manera que las contribuciones efectivas al aumento de la recaudación de los impuestos directos en particular, se traduzcan en mejoras autofinanciadas de las retribuciones de los agentes responsables de las mismas. Esto supone otorgar al área de recursos humanos un protagonismo inédito y revisar el contrato de trabajo vigente. Afortunadamente, en el marco de la Ley de contratos de trabajo y en el propio convenio de la AFIP-DGI, existen los institutos capaces de procesar estas reformas.

Por último, la experiencia de los procesos de cambio organizacional, tanto en el sector público como en el privado, muestran que la instalación de un sentido al accionar cotidiano favorece al proceso de cambio y permite superar las tradicionales visiones fragmentadas de la organización, que tienden a convertir en un fin en sí mismo las misiones parciales.

VI.V.2.2. En materia de fiscalización

Para optimizar la investigación y fiscalización, teniendo como eje el incremento de la recaudación en los impuestos directos, se privilegian tres herramientas: a) impulsar el desarrollo de la inteligencia fiscal, o sea la capacidad para detectar casos de macroevasión y generación de información previa a la acción, b) organizar la fuerza de inspección sobre la base de equipos especializados por tipo de contribuyente, con objetivos predeterminados de recaudación y atribuciones de seguimiento permanente, y c) coordinar el accionar de los fiscos nacionales, provinciales y municipales

En particular se recomienda:

Centralizar para la investigación un número no mayor de 10.000 clientes tributarios que incluyan a los Grandes Contribuyentes nacionales y los más significativos de cada región.

Armar una fuerza operativa super-especializada (llamaremos a esta fuerza la FOEF), para actuar con equipos multidisciplinario en las fiscalizaciones a este segmento de contribuyentes.

Mantener en las regiones a la mitad de los fiscalizadores.

Recrear la fiscalización interna en las regiones.

Concentrar en las regiones la capacidad de fiscalizaciones de presencia, rápidas o de control fiscal permante, y complementarias de las realizadas por la FOEF.

Limitar las fuerzas fiscalizadoras externas a las regiones y a la FOEF.

Conservar un área de investigación para los ilícitos de lavados de dinero y los delitos de macroevasión relacionados.

Limitar el número de denuncias a fiscalizar pues estas absorben una gran capacidad operativa y suelen tener muy baja rentabilidad.

Desarrollar una fuerza de verificación especializada en el control caminero orientada a detectar el transporte de mercadería no documentada.

Crear un área específica para relacionarse con los fiscos provinciales y municipales y coordinar la acción de fiscalización y desarrollo de la inteligencia fiscal.

VI.V.2.3 En materia de recaudación

Debe considerarse prioridad el desarrollo de los sistemas de Retención y Percepción. Las retenciones y percepciones constituyen un factor clave en la tarea de recaudar impuestos. Ellos tienen beneficios y costos para la administración fiscal que podemos sintetizar del siguiente modo.

Beneficios:

Oportunidad. Si bien, en razón de la reducción de la inflación, la eliminación o atenuación del rezago fiscal ha dejado de ser algo prioritario, desde un punto de vista de costo de financiación del Estado, es importante mantener cercano el momento de la recaudación a aquel en el que se perfecciona el acto jurídico que dará lugar al hecho imponible.

Mejora del control a través de la concentración de la recaudación

Existencia de responsabilidad solidaria del agente de retención o percepción

Eliminación de la evasión en casos de sujetos imposibles de fiscalizar (beneficiarios del exterior).

Factor psicológico de comodidad en el pago del impuesto que mejora la recaudación.

Asegurar la tributación en casos vitales para la competencia en el mercado interno (percepciones de Aduana).

Perfeccionar el sistema de devolución de impuestos a los exportadores.

Costos:

Inexactitud de las presunciones en las que se basan.

Necesidad de reconvertir la administración fiscal para proceder a una rápida extensión de los certificados de excepción y a una rápida devolución de los saldos a favor que puedan producirse.

Los beneficios superan ampliamente los costos, por lo que actuar es no sólo posible sino deseable. El funcionamiento de estos regímenes requiere un monitoreo permanente que impida la generación de saldos a favor en forma continua y que asegure la transparencia en materia de tramitación de excepciones y devoluciones. Pensamos que vale la pena el esfuerzo que insume su manejo a la administración tributaria, ya que aseguran la caja del impuesto, sobre todo en un esquema de tributos liquidados por el contribuyente y, en especial, en el impuesto a las Ganancias.

Las grandes líneas de acción propuestas en la materia son las siguientes:

Verificación fiscal efectuada en sede de Recaudación. Además de las verificaciones tradicionales a los contribuyentes, formular un programa de fiscalización específico destinado a verificar el cumplimiento de los regímenes de retención y/o percepción anteriores y de los reformados. Este programa debería ser llevado adelante por personal de Recaudación de las Agencias en los cuales los contribuyentes se encuentran inscriptos. Los puntos a verificar serían los siguientes:

Agentes de retención y percepción.

Cumplimiento de actuar como tales:

Aplicación de las multas por incumplimiento de actuar como tales.

Hacer efectivo el cumplimiento del artículo 40 del impuesto a las ganancias, que impide la deducción del balance fiscal de las erogaciones por las cuales no se hubiera actuado como agente de retención.

Establecer por ley una norma de iguales características que la del artículo 40 del impuesto a las ganancias, respecto del crédito fiscal en el IVA.

Ingresos de los importes correspondientes:

Aplicar multas por las retenciones efectuadas y no depositadas.

Aplicar la ley penal tributaria por retenciones efectuadas y no depositadas.

Sujetos pasibles de retenciones y percepciones.

Verificar los comprobantes de retenciones y percepciones incorporados en las declaraciones juradas. En caso de faltantes y cuando corresponda:

Aplicación efectiva de multas por defraudación fiscal.

Aplicación efectiva de la ley penal tributaria.

Con la finalidad de eliminar discusiones administrativas y judiciales estériles en materia de recaudación fiscal, sugerimos admitir la compensación de los saldos a favor de los contribuyentes tanto con sus obligaciones fiscales como las provenientes de su carácter de agentes de retención y/o percepción. Esta propuesta debe implementarse únicamente en caso de ponerse en práctica nuestras propuestas para la verificación fiscal efectuada en sede de Recaudación.

Reformar los actuales regímenes de retención y/o percepción dejando vigentes unos pocos (de ser posible, uno o dos por impuesto). Dichas reformas deberán realizarse:

- a) procurando eliminar el uso de los regímenes de retenciones y percepciones como sanciones impropias para los contribuyentes. Un ejemplo de las eliminaciones que proponemos es el Certificado de Validación de datos de Importadores (C.V.D.I.) establecido por la R.G. 591/99,
- b) respetando los elementos esenciales del hecho imponible de las leyes tributarias (tales como el momento del nacimiento de la obligación tributaria, las bases de cálculo del impuesto, etc.), de modo que los regímenes establecidos no degeneren en virtuales incrementos de las tasas efectivas de imposición,
- c) limitando aun más el número de agentes de retención y/o percepción y,
- d) reformulando integralmente el régimen de retención de impuesto a las ganancias. En su origen fue una buena idea pero no resistió la presión de los distintos lobbys y se introdujeron reformas que lo tornaron prácticamente inoperante. En especial deben: a) revisarse las excepciones que se otorgaron por Circulares, b) corregirse el hueco creado para los profesionales por la aplicación de un hoy inexistente ajuste por inflación y c) duplicarse, como mínimo, la alícuota (pasándose del 2% al 4%) de retención en venta de bienes, servicios y locaciones de obra y bajar drásticamente el importe mínimo para dichas operaciones (se sugiere \$ 3000).

Es necesario mantener y mejorar el sistema de fijación de objetivos de recaudación por región para analizar la performance de las unidades operativas mediante el análisis del cumplimiento y de los eventuales desvíos. Del mismo modo, y a fin de reducir la mora, que para el primer semestre del año en curso alcanzo al 15%, resulta conveniente fijar metas de cobranza. Análogamente, y a fin de reducir el stock de deuda, conviene fijar metas de cobranza sobre las acreencias acumuladas al inicio de cada período. Así, cada región podría ser evaluada utilizando tres indicadores claves de recaudación: a) la recaudación proveniente del cumplimiento voluntario, b) la recaudación proveniente de la acción directa del fisco (reducción del stock de deuda) y c) la recaudación producto de la fiscalización.

VI.V.2.4 en materia de ejecuciones fiscales

Hay que generar un mayor y mejor desarrollo de las ejecuciones fiscales¹⁷². Para esto proponemos:

La centralización del control sobre todos los expedientes de ejecuciones fiscales. Ello permitiría controlar (utilizando la Internet u algún otro medio), la performance de los cobradores fiscales y de las distintas secciones de cobranzas judiciales de cada Agencia. Proponemos mantener descentralizada la ejecución para no irritar ni entorpecer la relación fisco-contribuyente.

Mantener las secciones jurídicas por agencia, introduciendo los siguientes cambios:

Control centralizado (descrito en el punto referido a la verificación fiscal efectuada en sede de Recaudación).

Eliminar el libramiento automático de boletas de deuda. Su libramiento debe estar precedido de una intimación de pago automática (deudas de fácil determinación como anticipos etc.) y/o una verificación exhaustiva de la situación fiscal de cada contribuyente que permita incluir en el título los tramites efectuados.

Adjudicación de "ejecuciones fiscales" a los "agentes judiciales" por sorteo que contemple la asignación por contribuyente (además de por montos).

Mantenimiento del régimen de "agentes judiciales" de planta permanente.

Agilizar y garantizar la efectividad de los "embargos preventivos" y las condenas de ejecución judiciales mediante el establecimiento efectivo de vínculos operativos con los organismos pertinentes de todas las jurisdicciones (Nacionales y Provinciales).

BCRA

Registro de la Propiedad Inmueble

Registros de la propiedad automotor

Registro de la propiedad de aeronaves y embarcaciones

Registro de prendas

Demás organismos en los cuales se registre la propiedad de cosas y o derechos.

Todo ello cuidando que los embargos automáticos no afectan seriamente el crédito comercial, para no hacer en definitiva inviable el pago del crédito fiscal.

¹⁷² Se aclara que se ha dejado fuera del presente análisis del diligenciamiento de los "certificados de deuda aduanera" -no obstante sus rasgos de similitud con las "boletas de deuda"- a fin de facilitar su comprensión y, sin olvidar desde luego, que con la integración de la DGI y la DGA se ha unificado la gestión judicial de ambos títulos ejecutivos por parte de la AFIP -Disposición N° 500/98 y N° 30/99.

Fuero único en materia tributaria, aduanera y de recursos de seguridad social, preservando la especialización de los jueces. En este caso no solo para ejecuciones fiscales sino que también para clausuras y como primera instancia en la materia.

Planes especiales de financiación de deuda en "ejecución" -contribuyente allanado o vencido- independientes de los regímenes en materia de tributos determinados administrativamente.

Impulsar la unificación de la legislación en materia del procedimiento de "ejecuciones fiscales" reformando el CPCCN (art. 604 y 605), evitando de tal forma la posibilidad de no-aplicación de la ley 11.683 en la materia.

Con el objetivo de facilitar la cobranza extrajudicial de los créditos fiscales, se propicia la fijación de una etapa -entre la asignación de la boleta de deuda y la fecha en que debe iniciarse la acción- dentro de la cual el "agente judicial" desarrollará una gestión de conciliación en sede administrativa. Con tales fines proponemos que se acuerden facultades para que los agentes fiscales extingan el crédito fiscal mediante novación, compensación, conciliación, desistimiento de la prescripción, etc., que agilicen y garanticen el cobro de la deuda. Se descarta específicamente como alternativa la transacción como forma de cumplimiento de las obligaciones tributarias y sus accesorios.

Desarrollo de la teoría de "inoponibilidad de la personalidad jurídica" cuando se ha actuado en "fraude a la ley fiscal" (sobretudo en materia de recursos de la seguridad social -fraude laboral y previsional-) y levantamiento del bloqueo fiscal. Teniendo en cuenta lo ya legislado en la materia por la ley penal tributaria y por la ley 11.683.

VI.V.2.5 En materia de penal tributario

Por último, debemos promover un mayor y mejor desarrollo de penal tributario. Para esto proponemos:

Eliminar la superposición de funciones en las áreas jurídicas que tienen competencia en materia de aplicación de la ley penal tributaria, unificando en una sola Dirección, o en cada una de las jurídicas de las regiones que tienen a su cargo, la aplicación de la ley penal tributaria. Esta unificación, además de eliminar la superposición de competencias, originaría la baja del gasto de la institución, como consecuencia de la eliminación de los cargos de alguna de las áreas citadas.

Reestructurar las áreas de Penal Tributario, estableciendo una sola Dirección de Penal Tributario con un Departamento para Capital Federal y Gran Buenos Aires y otro para el interior del país, a efectos de que funcione del siguiente modo:

Área de Inicio: Recibe las denuncias. Atención telefónica, estima cuáles son las denuncias válidas y cuales no, realiza publicidad en medios gráficos.

Área de Inspección Periférica. Relevamiento e inspección de los edificios, adyacentes, horarios, etc.

Área de Inteligencia. Realiza un relevamiento completo de la empresa a fin de evaluar el interés fiscal de la denuncia. Pide informes a las distintas Cámaras o asociaciones. Realiza inspecciones a los efectos de recolectar datos.

Área de Logística: Provee los elementos materiales y humanos para garantizar la efectividad del funcionamiento del grupo. Contrata los medios de transporte, cerrajeros, provee de fondos especiales, etc.

Área Jurídica. Diligencia y obtiene del Juez competente la orden de allanamiento respectiva. Guía legalmente el accionar de la Dirección.

Área de Fiscalización: Analiza pormenorizadamente la documentación legal, contable, etc., a efectos de recaudar las pruebas pertinentes.

Agilizar el vínculo con el área de delitos económicos de la policía federal, estableciendo una delegación de funcionarios de la AFIP-DGI con oficina permanente en la sede central de dicha institución.

Aplicar la ley penal tributaria solamente en los casos en que realmente hay sospecha de utilización de maniobras tendientes a evadir y no por el simple retraso o la mora no imputable.

Modificar la ley penal tributaria, tomando en cuenta las maniobras dolosas denunciadas y no los montos mínimos de evasión.

Implementar embargos e inhibiciones preventivos ordenados por el juez competente, al mismo momento en que se realiza la pertinente denuncia penal.

Asimismo, recomendamos mejorar la administración del sistema de domicilios fiscales, aprovechando toda la capacidad de la informática y en particular de Internet.

Por último, debiera explorarse la liquidación administrativa de DDJJ sobre la base de información suministrada por el contribuyente; al menos para algunos grupos de ellos, en especial individuos, en los que exista evidencia de subdeclaración de ingresos o patrimonio. Es oportuno recordar que esta práctica, habitual en otros países, no requiere reforma legal alguna para implementarse.

VI.V.2.6. En materia de informatización

De acuerdo al análisis efectuado, la AFIP ha soportado un proceso de proyectos desarrollados por Consultoras externas que suplieron a la planta propia en la construcción de aplicaciones lo que derivó en una falta de capacitación y motivación del personal permanente al no darle participación activa en el desarrollo y mantenimiento de las mismas.

A partir del replanteo de los contratos existentes (y de tomar la decisión de tomar consultores individuales en proyectos que no se integraron con el personal de la casa), se llegó a un organismo carente de conducción fuerte sin una planificación acertada, que no cuenta con los recursos para suplir el funcionamiento de las empresas cuyo contrato fuera rescindido.

Estas firmas no realizaron el proceso de transferencia para seguir prorrogando los contratos. La planta permanente, agobiada por la falta de incentivos de todo tipo, no puede absorber aplicaciones mal documentadas y en muchos casos a punto de colapsar.

Esta situación, conocida por la conducción, no es atendida eficientemente pues se privilegia alentar las firmas de prórrogas de los contratos.

Para revertir este proceso se debe trazar un plan para el organismo que contemple los siguientes aspectos:

1. Elaboración de nóminas de sistemas necesarios para cumplimentar el esquema tributario futuro, determinando el estado de los mismos.
2. Monitoreo constante del estado de situación, determinando situaciones de riesgo potencial y efectivo.
3. Estudio de los contratos vigentes y a concretarse, con determinación de costos, alcances y términos de cada uno de ellos que contemplen con equidad las partes intervinientes y los valores de prestación del mercado, con determinación de alternativas posibles y concretas de renegociación o rescisión.
4. Elaboración del Plan de acción futura a realizar en el organismo, incluyendo planes de contingencia en caso de herencias de situaciones no controlables, como por ejemplo, sistemas sin personal de mantenimiento, no aptos Dosmil, etc.
5. Determinación de estructura y grupos de trabajo multidisciplinario en concordancia con el punto anterior, que abarquen reforma tributaria, organizacional y administrativa de la AFIP, con un plan de informático acorde, y la conformación de los equipos de trabajo por asesores, integrados con personal confiable de la planta permanente.

Dada la importancia y lo complejo de la situación actual es deseable comenzar cuanto antes con los puntos 1 y 2 anteriormente mencionados, para permitir un conocimiento acabado del estado de la situación y para que las decisiones a tomar cuenten con una apoyatura sólida de experiencia acumulada.

ANEXO A: UN ESTUDIO EMPÍRICO DEL “NO PAGO” EN GANANCIAS

El primer paso consistió en establecer el Ingreso Relevante de las Cuentas Nacionales a efectos de determinar el Potencial Teórico Tributable de Personas Físicas, Sucesiones Indivisas y Sociedades al Impuesto a las Ganancias.

$$(1) \text{ YRCN} = \text{RNA} + \text{IM} + \text{ENE}$$

$$(2) \text{ RNA} = \text{CL} - \text{AP} - \text{CP}$$

$$(3) \text{ ENE} = \text{EBE} - \text{C kf} - \text{VL vp}$$

$$(4) \text{ YRCN pf} = \text{RNA} + \text{IM} + \text{EN pf}$$

$$(5) \text{ YRCN s} = \text{YRCN} - \text{YRCN pf} = \text{EN s}$$

donde

YRCN = Ingreso Relevante de las C. Nacionales para la estimación del Impuesto a las Ganancias.

RNA = Remuneración Neta Asalariada

IM = Ingreso Mixto

ENE = Excedente Neto de Explotación

CL = Costo Laboral

AP = Aportes Personales

CP = Contribuciones Patronales

EBE = Excedente Bruto de Explotación

C kf = Consumo de Capital Fijo

VL vp = Valor Locativo de la Vivienda Propia

YRCN pf = Ingreso Relevante de las C. Nacionales para P. Físicas y Sucesiones Indivisas

Sucesiones

EN pf = Excedente Neto de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas

YRCN S = Ingreso Relevante de las C. Nacionales para Sociedades

EN s = Excedente Neto de las Sociedades

Cuadro A 1 Estructura Regional

REGION	JURISDICCION	% del V.A. en 1993	% de la ocupación en oct. 93	Aglomerado seleccionado
Metropolitana	Capital Federal y 19 Partidos del Conurbano Bonaerense	57,39	59,37	GBA
Pampeana	Resto de Partidos de la Pcia. de Bs.Aires - Córdoba - Santa Fe - Entre Ríos y La Pampa	19,12	19,29	Gran Córdoba - Gran Rosario
NOA	Tucumán - Salta - Jujuy - S. del Estero y Catamarca	5,88	7,88	Gran San Miguel de Tucumán y Tafí Viejo - Gran Salta
NEA	Misiones - Chaco - Corrientes y Formosa	4,54	4,32	Corrientes
Nuevo Cuyo	Mendoza - San Juan - San Luis y La Rioja	6,53	6,76	Gran Mendoza
Patagonia	Neuquén - Río Negro - Chubut - S. Cruz y T. del Fuego	6,55	2,38	Neuquén

**Cuadro A 2 Carga Tributaria por Categoría Ocupacional
ponderada por la participación Regional**

	1993		1994		1995		1996		1997	
	Particip. Deciles 9 y 10	Carga Trib.	Particip. Deciles 9 y 10	Carga Trib.	Particip. Deciles 9 y 10	Carga Trib.	Particip. Deciles 9 y 10	Carga Trib.	Particip. Deciles 9 y 10	Carga Trib.
Metropolitana asal	60,9	1,0	62,8	1,1	63,9	1,5	63,9	1,2	66,4	1,2
cprop	24,0	4,4	24,4	4,5	22,3	5,0	23,2	3,9	20,8	3,4
patrones	15,0	7,3	12,9	7,4	13,7	8,3	12,9	6,7	12,7	5,7
Pampeana asal	59,8	0,4	59,8	0,5	63,2	0,4	65,1	0,2	67,4	0,2
cprop	29,9	3,1	29,9	3,6	24,1	3,4	24,8	2,4	21,9	2,2
patrones	10,3	7,0	10,3	6,8	12,7	5,9	10,1	6,9	10,6	5,4
NOA asal	69,4	0,5	69,4	0,7	67,3	0,6	71,1	0,4	67,9	0,2
cprop	19,1	3,1	19,1	3,3	22,0	2,9	19,8	1,2	21,7	2,5
patrones	11,5	10,0	11,5	6,1	10,7	5,4	9,1	3,1	10,4	5,5
NEA asal	70,3	0,3	70,3	0,4	71,4	0,6	71,2	0,2	70,6	0,7
cprop	21,2	2,7	21,2	2,1	20,6	2,8	19,3	1,6	18,6	3,5
patrones	8,5	3,4	8,5	3,6	8,0	4,6	9,5	2,9	10,8	7,3
Nuevo Cuyo asal	63,3	0,5	63,3	1,0	64,9	0,4	66,2	0,7	67,7	0,7
cprop	20,6	4,7	20,6	3,1		1,8	19,9	1,6	15,6	2,8

patrones	16,1	6,2	16,1	5,1	18,8	3,3	13,9	2,8	16,7	5,0
Patagonia asal	74,6	0,5	74,6	0,6	16,3	0,6	78,2	2,2	75,1	0,4
cprop	15,4	4,1	15,4	3,9	77,9	4,6	12,3	2,2	13,0	3,6
patrones	10,0	7,0	10,0	5,4	13,2	8,7	9,5	3,9	11,9	5,3
					8,9					

Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de la EPH.

Como se puede ver en el Cuadro adjunto, las cargas potenciales sobre los ingresos totales son reducidas para los asalariados (en general inferior al 1%), algo superiores para los cuentapropistas (entre el 3% y el 4%) y más elevadas para los patrones (entre el 5% y el 7%). La diferencia entre asalariados y no asalariados se debe, principalmente, al impacto que tiene sobre la carga potencial la aplicación del mínimo no imponible. La distancia entre los cuentapropistas y patrones, en cambio, se debe a la acción de las tasas progresivas que actúan sobre el margen.

Cuadro A 3 Carga Tributaria Ponderada Regional

	1993	1994	1995	1996	1997
Metropolitana	2,74	2,72	3,21	2,54	2,24
Pampeana	1,87	2,08	1,81	1,44	1,20
NOA	2,11	1,79	1,58	0,77	1,24
NEA	1,09	1,04	1,35	0,71	1,92
Nuevo Cuyo	2,27	2,07	1,13	1,16	1,71
Patagonia	1,72	1,57	1,83	2,38	1,43

$$(6) PT t = \Sigma (YRCN_{pf t} * PR_{to} * CTRP t)$$

$$(7) CTRP t = \Sigma (CTCO_{ast} * PRCO_{9 y 10 t})$$

donde

PT t = Potencial Teórico en el año t

PR to = Participación Regional en 1993

CTRP t = Carga Tributaria Regional Ponderada

CTCO ast = Carga Tributaria por Categoría Ocupacional de los Aglomerados Seleccionados

PRCO 9 y 10 t = Participación Regional por Categoría Ocupacional de los deciles 9 y 10 de ingresos

B) PROBLEMAS DE ESTIMACION

1) Errores no muestrales de la estimación de ingresos en la EPH

Cualquier medición de ingresos a través de una encuesta de hogares está sujeta, además de los errores muestrales -previsibles por otra parte-, a errores no muestrales de magnitud variable. Las obtenidas mediante la EPH no son una excepción.

Los errores no muestrales en la medición de ingresos en la EPH se derivan fundamentalmente de dos fuentes:

- Sesgos originados en la subcaptación de perceptores de ingresos.
- Sesgos por la subdeclaración de ingresos.

La subcaptación de perceptores de ingresos en la EPH, originada fundamentalmente en la tasa de no respuesta, ha presentado históricamente un perfil diferencial por categoría ocupacional, lo que afecta en principio las estimaciones de distribución por fuentes de ingreso. La mejor captación relativa de asalariados deriva en una sobreestimación de su participación en el Ingreso Nacional.

A efectos de nuestro trabajo, este problema aparece minimizado o por lo menos reducido, dado que se parte de los valores que surgen de las CN, que tienen incorporado un ajuste de participaciones por imputación al Ingreso Mixto.

La subcaptación sí constituye una restricción a nuestras estimaciones ante la presunción de un sesgo por niveles de ingreso, dado que la opción adoptada de excluir del análisis a los no respondientes implica en los hechos suponer una elasticidad-ingreso unitaria de la subcaptación por tramos.¹⁷³

Por otra parte, si a ello le adicionamos la declaración parcial de ingresos (subdeclaración por ocultamiento) que induce toda estadística oficial¹⁷⁴, el potencial teórico estimado constituye una aproximación conservadora.

2) PROBLEMAS DE COBERTURA

- La EPH constituye una encuesta de carácter urbano, por lo que las estimaciones realizadas suponen que la distribución rural del ingreso por niveles se comporta igual que la urbana. La carencia de estadísticas del sector rural impide corregir este fuerte supuesto de construcción analítica.
- La ausencia de bases de datos con el agregado del total de aglomerados de la EPH, nos llevó a seleccionar ocho aglomerados como representativos del total. Esto supone perder información de aproximadamente un 30% de ingresos y ocupados, respecto al total de los aglomerados relevados. La cobertura respecto de las CN es de aproximadamente un 50% para ocupación y remuneración asalariada y de un 30% para no asalariados.
- Los cortes realizados a las bases de datos por categoría ocupacional y por tramos de ingresos para la estimación del potencial tributable, reducen los niveles de confianza de las estimaciones debido la falta de un diseño muestral adecuado.

¹⁷³ Un análisis Probit de la No respuesta de ingresos en la EPH realizado para el GBA en el período 91-98 encuentra que la probabilidad de no responder ingresos varía significativamente comparando diferentes ondas, acentuándose el sesgo por categoría ocupacional y atributos normalmente asociados a ingresos altos. Roberto Pereyra, Documento interno, 1999.

¹⁷⁴ Recientemente se realizó en el INDEC un estudio comparativo de la captación de ingresos en la EPH con la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) para el GBA mediante un esfuerzo de compatibilización metodológica de ambas encuestas. Del mismo surge una levemente mejor captación relativa de la ENGH, como era previsible dado los objetivos explícitos de la misma, pero con una distribución por niveles muy similar.

ANEXO B: EVASIÓN EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Ventas Gravadas por Actividad Económica.

Año 1997.

Millones de \$ ctes

	Producción Bruta	Import.	Oferta Total	Exenciones	Export.	Var. de Existencias	Ventas Gravadas
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)	(7)=(3)-(4)-(5)-(6)
Agropecuario	20,398.8	158.4	20,557.2	148.9	1,073.0	306.8	19,028.5
Minería	10,802.8	493.4	11,296.2	954.7	2,926.7	-9.9	7,424.8
Industria	138,794.3	18,950.1	157,744.3	5,815.4	17,461.4	1,535.2	132,932.4
Electr, Gas y Agua	11,443.4	181.6	11,625.0	52.3	14.5	29.0	11,529.2
Construcción	23,770.1	113.4	23,883.6	104.0	168.7	54.9	23,556.0
Comercio	52,201.4	6,940.4	59,141.8	1,773.6	4,203.0	1,556.4	51,608.8
Hoteles-Restaur.	12,153.5	5.6	12,159.1	52.3	21.0	9.4	12,076.4
Transp-Almac-Comun	38,855.0	1,056.6	39,911.6	18,563.3	1,725.4	45.9	19,577.0
Financ-Inmob-Empres.	69,294.7	872.1	70,166.7	37,525.5	282.6	38.8	32,319.8
Enseñanza	13,309.5	0.8	13,310.3	13,309.3	0.2	0.0	0.8
Serv.Sociales y Salud	15,354.3	8.9	15,363.3	15,352.0	2.3	3.8	5.1
Otras Com-Soc-Pers.	19,687.3	76.8	19,764.1	17,662.5	62.3	38.9	2,000.4
Total	426,065.1	28,858.2	454,923.2	111,313.7	27,941.0	3,609.2	312,059.3

Fuente: AFIP, op. cit. 1999.

Base Gravada Teórica por Actividad Económica.

Año 1997.

Millones de \$ ctes

	Ventas Gravadas	Compras Netas	Inversiones Netas	Base Gravada Teórica
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1)-(2)-(3)
Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca	19,028.5	5,864.7	3,382.3	9,781.5
Explot. de Minas y Canteras	7,424.8	3,046.6	3,031.6	1,346.6
Industria Manufacturera	132,932.4	68,815.7	17,549.8	46,566.8
Electricidad, Gas y Agua	11,529.2	5,600.5	1,791.9	4,136.8
Construcción	23,556.0	9,327.4	6,043.4	8,185.1
Comercio al por Mayor y Menor	51,608.8	11,095.8	4,357.2	36,155.8
Hoteles y Restaurantes	12,076.4	4,672.7	2,147.5	5,256.2
Transporte, Almacen. y Comunic.	19,577.0	5,915.6	3,410.7	10,250.6
Act. Financ., Inmob., Empr. y	32,319.8	4,269.5	8,944.3	19,106.1

Alquiler				
Enseñanza	0.8	0.0	0.0	0.8
Servicios Sociales y de Salud	5.1	0.0	0.3	4.8
Otras act.Comunitarias, Soc.y Pers.	2,000.4	751.0	209.8	1,039.6
Total	312,059.3	119,359.5	50,869.0	141,830.9

Fuente: AFIP, op. cit. 1999.

Cálculo de la Recaudación Potencial por Actividad Económica.

Año 1997.

Millones de \$ ctes

	Tasa Gral. 21% (1)	Tasa 27% (2)	Tasa 10,5% (3)	Rec.Potencial Total (4)=(1)+(2)+(3))
Agricultura, Ganad., Caza, Silvic. y Pesca	2,054.1			2,054.1
Explot. de Minas y Canteras	282.8			282.8
Industria Manufacturera	9,779.0			9,779.0
Electricidad, Gas y Agua	558.1	399.4		957.5
Construcción	1,493.0		290.5	1,783.4
Comercio al por Mayor y al por Menor	7,592.7			7,592.7
Hoteles y Restaurantes	1,103.8			1,103.8
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	1,857.9	378.9		2,236.8
Act. Financ., Inmob., Empres. y Alquiler	3,968.3		56.6	4,024.8
Enseñanza	0.2			0.2
Servicios Sociales y de Salud	1.0			1.0
Otras act. Comunitarias, Soc.y Pers.	218.3			218.3
Total	28,909.2	778.4	347.0	30,034.6

Fuente: AFIP, op. cit. 1999.

Recaudación Bruta por Actividad Económica.

Año 1997.

Millones de \$ ctes

	Pagos Directos DGI (1)	Retenc. DGI (2)	Pagos Directos DGA (3)	Retenc. DGA (4)	IVA Bruto (5)=(1)+(2)+(3) +(4)
Agropecuario	245.7	675.8	35.0	7.7	964.1
Minería	218.0	42.0	98.6	15.9	374.5
Industria	1,954.5	1,375.4	4,180.6	917.5	8,428.1
Electr., Gas y Agua	601.4	285.7	45.8	12.8	945.8
Construcción	466.8	312.2	22.6	5.0	806.5
Comercio	1,172.7	1,772.9	1,504.8	329.3	4,779.7
Hoteles-Restaur.	475.9	236.4	1.1	0.2	713.5
Transp-Almac-Comun	907.8	532.6	216.3	47.3	1,704.0
Financ-Inmob-Empres.	2,677.8	454.8	192.0	42.0	3,366.6
Enseñanza	4.8	3.1	0.2	0.0	8.1
Serv. Sociales y Salud	47.9	17.2	2.2	0.5	67.8

Otras Com-Soc-Pers.	100.3	57.5	16.9	3.7	178.4
Total	8,873.5	5,765.5	6,316.1	1,382.0	22,337.1

Fuente: AFIP, op. cit. 1999.

Recaudación Neta por Actividad Económica.

Año 1997.

Millones de \$ ctes

	Recaud.	Devol. de	Diferimientos		Bonos de	Recaudación
	Bruta	Créd. Export.	IVA DGA	IVA DGI	Créd. Fiscal	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(1)- (2)+(3)+(4)+ (5)
Agropecuario	964.1	36.2	0.3	20.6	4.7	953.5
Minería	374.5	98.9	1.1	0.9	2.4	280.1
Industria	8,428.1	589.8	40.2	46.6	374.6	8,299.7
Electr., Gas y Agua	945.8	0.5	0.3	0.0	1.1	946.8
Construcción	806.5	5.7	0.2	20.5	0.4	822.0
Comercio	4,779.7	142.0	14.5	9.1	18.2	4,679.5
Hoteles-Restaur.	713.5	0.7	0.0	22.2	2.0	737.1
Transp-Almac- Comun.	1,704.0	58.3	2.1	7.5	0.6	1,655.9
Financ-Inmob- Empres.	3,366.6	9.5	1.9	0.0	0.7	3,359.6
Enseñanza	8.1	0.0	0.0	3.4	1.0	12.5
Serv. Sociales y Salud	67.8	0.1	0.0	6.7	0.1	74.5
Otras Com-Soc-Pers.	178.4	2.1	0.2	4.7	0.2	181.4
Total	22,337.1	943.8	60.9	142.4	405.9	22,002.4

Fuente: AFIP, op. cit. 1999.

ANEXO C: LAS REGIONES DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA NACIONAL

Las siguientes son las regiones pertinentes y sus zonas de influencias.

- 1)CORDOBA (ciudad): Parte central y Norte de la Provincia.
- 2)RIO IV: Sur de la Provincia de Córdoba.
- 3)MENDOZA: Provincias de Mendoza y San Luis.
- 4)PARANA: Provincia de Entre Ríos.
- 5)POSADAS: Provincias de Misiones y Corrientes.
- 6)RESISTENCIA: Provincias de Chaco y Formosa.
- 7)SALTA: Provincias de Salta y Jujuy.
- 8)TUCUMAN: Provincias de Tucumán, Santiago del Estero y Catamarca.
- 9)SAN JUAN: Provincias de San Juan y La Rioja.
- 10)SANTA FE (ciudad): Norte de la Provincia.
- 11)ROSARIO: Sur de la Provincia de Santa Fe.
- 12)COMODORO RIVADAVIA: Pcias. de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.
- 13)NEUQUEN: Provincias de Neuquén y Río Negro.
- 14)JUNIN: Provincia de La Pampa y de Bs. AS. :Junín, Chacabuco, Gral. Villegas, Lincoln, 9 de Julio, Pehuajó, Trenque Lauquen, Rojas.
- 15)LA PLATA.
- 16)MAR DEL PLATA.
- 17)MERCEDES.
- 18)BAHIA BLANCA.
- 19)REGION METROPOLITANA 1:Ciudad de Bs.As.
- 20)REGION 3.
- 21)REGION 5.
- 22)REGION 7.
- 23)REGION 9.
- 24)REGION 10.
- 25)REGION 2:Gran Bs.As. Sur.
- 26)REGION 6:Gran Bs.As. Oeste / NorOeste.
- 27)REGION 8:Gran Bs.As. Norte y Parte de la Ciudad de Bs.As.

Existiendo además:

- 28) DIRECCION DE GRANDES CONTRIBUYENTES NACIONALES: Tiene jurisdicción sobre los supuestos más grandes Contribuyentes de todo el País (aproximadamente 2.000), único caso de excepción a la regla del domicilio.
- 29) REGION DE DEVOLUCIONES A EXPORTADORES: Sólo realiza los Reintegros de IVA a los Exportadores del área metropolitana.