

Política fiscal: diagnóstico, desafíos y propuestas

Díaz Frers, Luciana - CIPPEC

Introducción y Diagnóstico

Hoy en día, la importancia del Estado ha adquirido una dimensión inusual, lo cual brinda una oportunidad única para avanzar en la cobertura de los derechos de la ciudadanía comprometidos en la Constitución Nacional. El sector público ha alcanzado su mayor tamaño histórico si se lo mide a través del gasto consolidado: el mismo alcanzaba en promedio el 30% del Producto Bruto Interno (PBI) en la década de los ochenta, pasando al 31,5% en la década siguiente. En 2002, la crisis lo redujo al 29,2%, año a partir del cual creció ininterrumpidamente hasta alcanzar el récord de 38,5% en 2008 según cifras oficiales, e incluso cerca del 42% en 2010 según estimaciones propias.

Este crecimiento del gasto de los últimos años se ha conseguido sin incurrir en desequilibrio, rompiendo con la tendencia histórica de déficit fiscal. No obstante, muchos han sido los recursos a los que se apeló para evitar el rojo en las cuentas públicas y resta comprobar si este nivel de gasto es sostenible en el tiempo.

Algo se ha avanzado en pos de una distribución del ingreso más equitativa: los ingresos del decil más rico eran equivalentes a 28,8 veces los ingresos de los más pobres en el primer quinquenio de la década del 2000 mientras que en el segundo quinquenio el múltiplo disminuyó a 25,8. Tanto el alto crecimiento económico como ciertas políticas de gasto público han contribuido a este fin. En tal sentido, el gasto público es progresivo mientras que los impuestos son neutrales a levemente regresivos. En ambos hay amplio espacio para la mejora.

En impuestos, las reformas tributarias incluyeron la implementación de retenciones, de un impuesto sobre los débitos y créditos bancarios (IDCB), y la actualización del mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias, así como la eliminación de una tabla de exenciones diferenciales. Estas reformas han estado signadas por las necesidades coyunturales, por lo que carecen de una visión integral sobre la estructura tributaria ideal a la que se debiera apuntar.

En materia de gastos, hubo importantes avances en educación, salud, protección social y seguridad social (ver Memos aparte). Los logros más importantes incluyen el diseño de planes que aliviaron la falta de ingresos y el aumento de precios. Asimismo, cabe destacar la adecuación de los programas de gasto según los cambios de las condiciones económicas.

Pero más allá de los programas de ingresos destinados a los más pobres, una tarea pendiente es avanzar en soluciones estructurales para la pobreza. Ahí, la responsabilidad recae principalmente en las provincias, las cuales administran los sistemas de educación, salud, seguridad y justicia, elementos esenciales en la construcción de capital humano. No obstante, se requiere del compromiso del gobierno nacional para reformar uno de los caminos centrales por el cual los recursos públicos llegan a los gobiernos provinciales: la coparticipación federal de impuestos. La Constitución de 1994 nos comprometió a reformar el sistema de coparticipación antes de fines de 1996 para que la distribución entre el gobierno nacional y las provincias tenga en cuenta las responsabilidades de cada nivel de gobierno, y que entre las provincias se promueva la igualdad de oportunidades. Llevamos 14 años de incumplimiento mientras se concentran los recursos en el gobierno nacional y lo que resta se reparte con criterios arbitrarios fijados en 1988, que privilegian a provincias chicas y sobrerrepresentadas en el Congreso. Las repetidas pujas entre el gobierno nacional y los

provinciales se han emparchado con medidas tales como la coparticipación del 30% del IDCB, el Fondo Federal Solidario (por el cual se distribuye el 30% de las retenciones a la soja) y el Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias. El actual sistema ha contribuido al aumento de las desigualdades entre provincias, resaltando la situación crítica de Buenos Aires y de algunos distritos del norte del país, situación que hoy queda velada por el alto crecimiento económico. La puja por recursos promete exacerbarse en los períodos más complicados del ciclo económico, pudiendo como en el pasado, complicar la situación política.

La estrecha relación entre el ciclo económico y los recursos fiscales no se limita a las pujas con las provincias. Ante la falta de acceso al financiamiento, el gobierno nacional se ha visto obligado a acudir a recursos tales como las reservas del Banco Central de la República Argentina (BCRA), para hacer frente a las obligaciones de deuda. Debido a la importancia de preservar la estabilidad macroeconómica, se torna necesario contar con fondos genuinos a los que recurrir ante una eventual desaceleración económica, como los que surgirían del Fondo Anticíclico. Según la reglamentación vigente, se debería haber aportado no menos de 1% de los recursos del Tesoro Nacional en el año 2000, 1,5% en 2001 y 2% a partir del año 2002; más los superávits fiscales y ciertos fondos adicionales. Recién en 2004, poco más de 8 millones de pesos fueron ingresados y 9 millones en 2005. Las leyes de Presupuesto de 2006 en adelante eximieron al gobierno de realizar los aportes correspondientes. Además de proveer recursos en momentos de necesidad, una regla contracíclica podría moderar otro de los flagelos de la economía argentina: la inflación.

En materia de transparencia presupuestaria, Argentina se encuentra en la mitad de la tabla, según surge de una comparación internacional, con 56 puntos sobre 100. La falta de

información presupuestaria se manifiesta en la ausencia de dos documentos importantes en el proceso presupuestario: un Presupuesto Ciudadano que traduzca en un lenguaje sencillo las prioridades plasmadas en el Presupuesto Nacional, así como un Presupuesto de mitad de año que refleje el impacto de la situación macroeconómica sobre el Presupuesto y las modificaciones que se requieran hacer para responder a la revisión de prioridades. Actualmente, mediante Decretos y el uso de “superpoderes” se llegó al extremo de adicionar al Presupuesto un monto superior al 30 del presupuesto original en 2007. Hay además ciertas prácticas, como la contabilización de las transferencias del BCRA como ingresos, o el registro de ciertos gastos de inversión como Anticipos a Proveedores por debajo de la línea, que terminan desdibujando el resultado fiscal. La retaceada transparencia de las cuentas públicas (así como la falta de credibilidad de otras estadísticas nacionales) implican un deterioro institucional y un empobrecimiento de las herramientas a utilizar en la toma de las decisiones de política pública.

Con un Presupuesto revisado a mitad de año y mejores estadísticas públicas, se podría revitalizar el rol del Congreso en el control de la ejecución presupuestaria, rol destacado en la Constitución Nacional. Pero resta fortalecer las capacidades técnicas y los espacios participativos de discusión para asegurar la calidad del debate durante el diseño de las políticas públicas, para que se puedan sustentar en el tiempo y tengan en cuenta las prioridades de la sociedad.

Políticas en marcha

En materia de política fiscal, muchas han sido las lecciones aprendidas después de tantas crisis fiscales y ajustes infructuosos, con su grave impacto en el crecimiento y en la situación

de los más vulnerables. A continuación se sintetizan algunas de las políticas fiscales implementadas en los últimos años.

- **Sostenido resultado fiscal positivo.** Tras una larga historia de desequilibrios fiscales financiados mediante inflación o endeudamiento, a partir de 2002 se evidencia un cambio en la tendencia. Así, se mantuvo el superávit hasta 2009, año en que la crisis financiera internacional redujo los ingresos y presionó sobre el gasto público. Pero a pesar del fuerte impulso sobre el gasto público, el resultado positivo se estaría repitiendo en 2010.

- **Aumento de la presión tributaria.** Mediante la imposición de nuevos tributos, altas tasas de crecimiento del PBI y, relacionado con ello, un menor grado de informalidad, se avanzó desde una presión tributaria nacional de 17,3% del PBI en 2001 hasta 30,4% esperado para 2011, según el Proyecto de Ley de Presupuesto de este año. Las reformas tributarias de la última década incluyen la implementación de retenciones, que han contribuido positivamente a la equidad; la imposición de un impuesto sobre los débitos y créditos bancarios, que si bien ha provisto de ingresos al fisco de una manera sencilla, estimula la informalidad, pesando sobre las empresas más pequeñas, formales y especializadas. En sentido opuesto al aumento de la recaudación y como respuesta a la inflación, se actualizó el mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias, y se eliminó una tabla de exenciones diferenciales. Si bien existen voces críticas respecto de este nivel de presión tributaria, buena parte del aumento ha sido fruto del crecimiento económico y la disminución de la informalidad, dos tendencias bienvenidas. Esta mayor presión tributaria debe también evaluarse a la luz de crecientes demandas sociales y un rol del Estado más activo en materia de distribución del ingreso y de inversiones.

- **Cambios en la estructura de gasto.** En el nivel nacional, se observa un gasto constante en términos de PBI en funcionamiento del Estado, una disminución en los servicios de la deuda pública, un marcado aumento en el gasto público en servicios económicos, que incluye las inversiones públicas, y una fluctuación terminando en alza del gasto social. Dentro del gasto social se observan aumentos en Salud, Educación, Agua Potable y Alcantarillado, y significativos cambios en los programas de transferencias de ingresos, especialmente a partir de las reestructuraciones de planes sociales y de manera aún más marcada a partir de la Asignación Universal por Hijo (ver Memo Protección Social), y un fuerte aumento de la cobertura en la tercera edad (ver Memo Seguridad Social). Estos cambios han contribuido de manera significativa a mejorar la distribución del ingreso.

- **Parches sin cambios estructurales en las reglas del federalismo fiscal.** En el reparto de recursos entre el gobierno nacional y las provincias, estas últimas no se han beneficiado tanto como el primero. En 2010, la puja por recursos se reanimó, lo cual se plasmó en la propuesta de coparticipar la totalidad del impuesto a los débitos y créditos bancarios. Pero esta vez el Poder Ejecutivo reaccionó con una medida relativamente innovadora al crear el Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias. Si bien sigue siendo un parche que premia a las provincias más endeudadas con el gobierno nacional, generando así ciertos incentivos a la irresponsabilidad fiscal, beneficia a provincias que han venido siendo castigadas por el actual sistema de reparto. En tal sentido, este programa pudo salir de los límites tradicionales de la discusión y plantear una manera alternativa de resolver coyunturalmente una demanda provincial sin profundizar las inequidades impuestas por el sistema actual de coparticipación.

- **Ley de “Superpoderes”**. La Ley 26.124 de 2006 ha sido, para el proceso presupuestario, la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas, un retroceso. Si bien es importante que el Poder Ejecutivo cuente con la capacidad de hacer determinadas modificaciones al Presupuesto durante la ejecución sin tener que acudir al trámite legislativo ordinario, las restricciones sin los Superpoderes ya eran lo suficientemente laxas: las leyes 24.156 y 25.917 le permitían introducir cambios, salvo que afectaran el monto total del presupuesto y el endeudamiento, o que implicaran incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital (para evitar un aumento irreversible en los gastos que haga peligrar el equilibrio fiscal), o que conllevaran un cambio en la distribución de las finalidades. Con los Superpoderes solo quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el endeudamiento. Esto contradice lo estipulado en la Constitución Nacional, que prevé una saludable y democrática alternancia de roles entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la propuesta, aprobación, ejecución y control del Presupuesto Nacional. Ello, sumado al uso de decretos, especialmente **Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU)**, ha permitido importantes cambios que desdibujan el presupuesto aprobado por el legislativo. En tal sentido, las propuestas actuales en discusión en el Congreso que buscan derogar los Superpoderes y aumentar el control por parte del Congreso de los decretos, implicarían avances positivos en la institucionalidad del proceso presupuestario.

Grandes dilemas

La Argentina, ¿necesita más Estado o más mercado?

La polémica pone de un lado a quienes defienden las ventajas del libre mercado, las teorías del individualismo y los beneficios del *laissez-faire*, que prometen mayor eficiencia, menor

intervención del Estado -del cual se desconfía- y un mayor ejercicio de los derechos de propiedad privada. Del otro lado se sitúan los que privilegian la equidad (sea en términos de ingresos o de oportunidades) y aseguran que los mercados dejan a diversos grupos de la sociedad desamparados: desde el deber ser, desde las preferencias altruistas o incluso desde preferencias individualistas se puede argumentar a favor del rol del Estado para cubrir los riesgos que la economía de mercado impone. Esta disyuntiva tan frecuentemente discutida entraña cierto falso dilema. Se admite hasta en la literatura la existencia de fallas de mercado y fallas del Estado, así como ejemplos en los que cada uno es el más apropiado para lograr ciertos objetivos. Y más allá de la teoría, el tamaño del Estado surge de una elección socio-política compleja.

El rol del Estado es fundamental en lo que hace a la distribución del ingreso. Incluso las teorías más liberales aceptan que, partiendo de una distribución del ingreso muy inequitativa, mercados completamente eficientes y competencia perfecta (supuestos cuestionables) llevarán a un equilibrio óptimo en el sentido Paretiano, pero con una distribución del ingreso igualmente regresiva. Estudios empíricos también muestran que el accionar del Estado suele tener un impacto positivo en la distribución del ingreso al sumar todas las intervenciones realizadas a través del gasto público y los impuestos.

Habiendo antes descripto el crecimiento del Estado argentino y su rol activo en políticas de distribución del ingreso, además de la importancia en el financiamiento de ciertas obras públicas, en la provisión de bienes públicos y corrección de fallas de mercado, también es importante la contribución sobre el empleo y la formalidad que ha surgido del crecimiento de la actividad privada. El crecimiento del tamaño del Estado debe percibirse entonces como

una oportunidad para atender las crecientes demandas sociales producto de una maduración de la democracia en la Argentina y una revalorización del rol del Estado en toda la región.

¿Se debería promover la eficiencia para lograr el crecimiento o en cambio se debería priorizar la equidad?

Para unos, el camino más rápido para el desarrollo es maximizar el crecimiento y luego repartir los beneficios. Pero la suposición de que el crecimiento por sí solo va a derramar beneficios, conocido como *spillover effects* o efecto derrame, para toda la sociedad es una hipótesis que dejó grandes decepciones. El simple incremento del producto es un ingrediente indispensable para aumentar las posibilidades de desarrollo de la sociedad, pero no es el único. Deben también asegurarse los mecanismos para que los beneficios sean distribuidos de manera de promover activamente una distribución de los ingresos más equitativa ya que los modelos con exclusión no son sostenibles en el tiempo. Adicionalmente, si bien en algunas políticas los objetivos de equidad y eficiencia se pueden poner como dos opciones contrapuestas, como es por ejemplo en algunos impuestos, en muchos casos, van estrechamente de la mano. Esto es especialmente cierto del lado del gasto público. Por ejemplo, habría avances tanto en la eficiencia como en la equidad si se desmantelaran algunos subsidios, si se eliminaran algunas exenciones impositivas, si se usaran criterios sensatos, explícitos y medibles en la asignación del presupuesto nacional así como en las transferencias a provincias.

Un poco de inflación, ¿estimula el crecimiento?

La inflación tiene su atractivo para el gobierno. Por un lado, es una fuente de recaudación de ingresos. Permite además corregir algunos precios relativos con menos fricción entre los

grupos de interés. Incluso un bajo nivel de inflación estimula el crecimiento cuando la economía se encuentra estancada.

Pero los actuales niveles de inflación en la Argentina ya corren el riesgo de retroalimentarse peligrosamente. A estos niveles, el rendimiento en términos de recaudación es decreciente. Aún más, nuestra historia de hiperinflaciones y la facilidad con que se instalan mecanismos de indexación, instan a un mayor control a través de una política fiscal prudente y anticíclica, en conjunto con una política monetaria y cambiaria consistentes. Por último, las aseveraciones de que la inflación es un problema de la clase media y alta son, cuando menos, engañosas: son indefectiblemente quienes tienen menor capacidad de ahorro y menos capital quienes menos se pueden proteger de la erosión de la inflación sobre el poder adquisitivo, aún con planes de ingresos de amplia cobertura, cuya capacidad de compra se debilita fuertemente con la inflación.

¿Desmantelar subsidios generará fuertes subas de precios y protestas sociales?

Una de las medidas que aparece como muy oportuna para 2012 es la reducción de los subsidios, en particular, los cuantiosos recursos volcados al consumo de energía. Un desmantelamiento cuidadosamente articulado tiene la potencialidad de aumentar la equidad, ya que una parte de estos subsidios son apropiados por población con altos ingresos. Puede también promover la eficiencia y dar los estímulos apropiados a la inversión privada, al tiempo que permitiría ahorrar recursos al fisco. Pero también es cierto que la eliminación de los subsidios puede traer aumentos de precios en los sectores subsidiados, y si estos fueran insumos importantes, trasladarse a otros precios también. Normalmente sólo habría un cambio de precios relativos, pero de continuar los actuales niveles de inflación, podría inflar las expectativas de mayores aumentos. Adicionalmente, en un contexto adverso, ese

proceso puede impulsar el descontento social. Ante ello, cabe la posibilidad de implementar políticas graduales, centradas en la eliminación por etapas de los subsidios que benefician en mayor medida a los estratos de mayores ingresos relativos (ver Memos de Energía y Transporte).

Con respecto a distribución de fondos entre los diferentes niveles de gobierno, ¿conviene la centralización en la Nación o destinar más recursos a las provincias?

Tanto la propuesta constitucional como la teoría sobre federalismo apuntan a un sistema federal solidario, por el cual se transfieran recursos a las provincias suficientes para poder financiar la provisión de servicios públicos esenciales para el desarrollo, como son la educación, la salud, la seguridad y la justicia. El reparto entre las provincias debería, según el mandato de la Constitución Nacional, promover la igualdad de oportunidades, o puesto en las palabras de la teoría de federalismo, facilitar un crecimiento armónico entre las regiones, cuando no una convergencia entre regiones tan dispares como las que forman nuestro país. Pero el actual sistema de coparticipación nos ha dejado muy lejos de ese anhelo.

Nuestro sistema es extremadamente rígido, ha facilitado la centralización de recursos en el nivel nacional de gobierno, y éste ha podido administrar recursos excedentes de manera discrecional. Si la discrecionalidad hubiese servido al propósito de la equidad, la misma habría sido bien evaluada y bienvenida. Sin embargo, en mayor proporción ha exacerbado los inequitativos canales del sistema fiscal federal, que beneficia relativamente más a provincias pequeñas y sobrerrepresentadas en el Congreso Nacional.

La rigidez del inequitativo sistema de reparto contrasta con cierta flexibilidad en el Presupuesto Nacional. Por tanto, una tercera vía entre el federalismo solidario soñado y el centralismo discrecional vivido sería un centralismo equitativo. Mientras no se pueda

reformular el sistema federal, la centralización de recursos a nivel nacional aparece como una oportunidad para corregir sus defectos mediante un canal alternativo más manejable. Apuntando a la equidad a través del Presupuesto Nacional, será más fácil, eventualmente, corregir tanto la distribución primaria como los coeficientes de distribución secundaria de la coparticipación.

¿Las mejores políticas públicas se logran a partir de la centralización en la toma de decisiones o aumentando la discusión de las mismas?

En los últimos 27 años de democracia, en numerosas ocasiones se ha defendido la expeditividad y la tecnicidad en detrimento de la discusión abierta de las políticas públicas. Pero la profundización del ejercicio democrático exige crecientemente a los cuerpos colegiados ejercer su rol de control sobre las funciones ejecutivas y articular los disensos. Es posible que en principio la discusión demore algunas decisiones de política, pero también aumentará la probabilidad de que se cumplan y se sustenten en el tiempo. Ello exigirá a estos cuerpos colegiados construir capacidades técnicas, buenas prácticas de negociación y creación de arenas de discusión acordes a las políticas a discutir.

Propuestas

(1) Reforma tributaria progresiva: eliminar el impuesto a los débitos y créditos bancarios y aumentar el impuesto a las ganancias mediante la eliminación de la exención a las rentas financieras.

a) El **impuesto a los débitos y créditos bancarios** es reconocidamente distorsivo, en la medida en que reduce la bancarización y estimula la informalidad en la economía. Eliminar este impuesto implicaría una caída de los ingresos tributarios: la recaudación del mismo fue de \$26,884.7 millones en 2010 (1,8% del PBI y 6,6% de los recursos tributarios). Su

eliminación traería aparejado un efecto de segundo orden, que sería el incremento en las bases imponibles de otros tributos, como el Impuesto a las Ganancias (que es coparticipable), que no compensaría al fisco por su eliminación. La pérdida de recursos podría ser parcialmente compensada por un **aumento de la importancia del impuesto a las ganancias de las personas físicas**, contribuyendo así a generar una estructura tributaria más progresiva. Para ello, bastaría con no actualizar los valores de los mínimos no imponibles por un tiempo, en sentido contrario a lo que ha ocurrido en los últimos años. Por otro lado, se debería **eliminar la exención del impuesto sobre la renta financiera**, ya que favorece la especulación por sobre la inversión productiva. No obstante, deberían quedar desgravados los intereses de los títulos públicos ya que gravarlos agregaría costos de transacción sin sumar recursos fiscales. La eliminación de esta exención podría aportar recursos adicionales por al menos 0,06% del PIB.

b) Respecto de las controvertidas **retenciones**, ellas no pueden desacoplarse de la situación del tipo de cambio real. Si la inflación aumentara o el peso se revaluara, habría que considerar reducir las retenciones para no impedir las exportaciones, en particular de los productos de mayor valor agregado, ya que el equilibrio de las cuentas comerciales es también un pilar fundamental para sostener la macroeconomía. Hay que focalizar las retenciones en los productos de menor valor agregado, en aquellos que disfrutaban de beneficios extraordinarios (utilizándose las retenciones como medida de estabilización) y en aquellos que tuvieran alto impacto sobre los precios internos (en este caso la continuidad de las retenciones debe estar asociada a su efecto sobre precios y a través de ellos, su efecto redistributivo).

c) El impuesto a los **Bienes Personales**, que en 2009 recaudó 0,35% del PIB (y 1,1% del total de impuestos), podría traspasarse a nivel provincial y la merma de ingresos para el

gobierno nacional podría ser atenuada mediante la implementación de un **impuesto a la herencia**. Este fue derogado en 1976 invocando consideraciones de baja recaudación: en promedio su recaudación implicó el 0,21% del PBI con picos de 0,38%, por lo que para el gobierno nacional, esta reforma podría ser fiscalmente neutra. Este impuesto es cobrado en la mayoría de los países en desarrollo, aunque obviamente representa una pequeña fracción de la recaudación total: en 2009, por ejemplo, sumó 1,8% de la recaudación en Japón, 1,4% en Bélgica y menos del 1% pero más de 0,5% en Francia, Corea, Suiza, Estados Unidos, España, Finlandia, Irlanda, Dinamarca, Alemania y Reino Unido.

d) A nivel provincial el traspaso del impuesto a las Bienes Personales significaría una recaudación adicional similar a lo que actualmente recaudan en función del impuesto inmobiliario (\$4.000 millones): debe preverse en consecuencia los desafíos de instrumentación para que se puedan seguir recaudando ambos tributos ya que recaen sobre la **misma base imponible**. Adicionalmente, el gobierno nacional puede, a lo sumo, promover una discusión tendiente a **sustituir el Impuesto a los Ingresos Brutos (IIBB) por un impuesto al valor agregado, combinado con el impuesto nacional**. Si bien IIBB es la fuente más importante de recaudación tributaria provincial, su diseño es distorsivo, ya que castiga excesivamente a la producción en etapas y estimula la concentración vertical de la producción. Adicionalmente, el acoplamiento entre los impuestos provinciales y nacionales facilitaría una mayor colaboración entre las respectivas administraciones tributarias, promoviendo así una mayor eficiencia en las mismas y permitiría reforzar los controles a la informalidad.

(2) Implementar un Fondo Anticíclico Nacional, con reglas explícitas de coparticipación de sus transferencias.

Es fundamental que el Estado asuma la responsabilidad de morigerar los ciclos económicos, y más aún, contar con los recursos necesarios para aliviar la situación de la población con menores ingresos durante las recesiones. Para lograrlo, la actual ley de responsabilidad fiscal no sirve, y convendría reemplazarla tomando ingredientes de los modelos chilenos y brasileños, por citar los casos más cercanos. En particular, una ley de responsabilidad fiscal en la Argentina debería efectivamente acumular fondos en los años con crecimiento mayor al 3% en el fondo fiscal anticíclico (el cual ya existe) para que esos fondos engrosen el gasto en años recesivos. El inicio de esta política sólo puede darse en la fase expansiva del ciclo económico.

Del mismo modo, a fin de no ahondar la dependencia de las provincias de la discreción del Tesoro Nacional, es esencial introducir una regla de coparticipación del Fondo Anticíclico tal que por cada peso de transferencia del Fondo al Tesoro Nacional, una cantidad proporcional de pesos se distribuya entre las provincias, pero no según el índice de distribución secundaria de la coparticipación sino según cantidad de población con Necesidades Básicas Insatisfechas, de modo de poder salir del corsé impuesto por el sistema de coparticipación.

(3) Asignar explícitamente los fondos del Presupuesto Nacional, según metas cuantitativas relacionadas con el objetivo perseguido en cada rubro del gasto.

Si bien los recursos por coparticipación son importantes para las provincias, habiendo sumado casi \$ 200 mil millones en 2010, el Presupuesto Nacional es tanto o más significativo, con un monto total de prácticamente \$300 mil millones en el mismo año. Es por ello que es fundamental que el gasto público nacional se distribuya mucho más equitativa y eficientemente, lo cual es posible mediante el uso de criterios explícitos, medibles y transparentes.

Por citar un ejemplo, ciertos programas de salud destinados a la población más vulnerable podrían tener en cuenta la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años, indicador que capta tanto la situación socioeconómica local como el estado del sistema de salud y su capacidad de mejorar la vida de los más pequeños. Además, ciertas partidas del gasto en educación podrían distribuirse según la cantidad de población en edad escolar que no asiste a ningún establecimiento educativo, para revertir la expulsión de los mismos, o en función de la cantidad de alumnos por docente, para compensar a las jurisdicciones con mayor hacinamiento. En materia de inversión en infraestructura, un rubro cada vez más importante y que muestra alta relación con criterios de afinidad política, se debería exigir la publicación de los resultados físicos obtenidos mediante esta inversión y promover el uso de indicadores medibles de necesidad en su asignación., tales como la falta de acceso a servicios públicos como agua de red, cloacas, transporte público, luz y gas de red. Gradualmente, ciertos programas del Presupuesto comienzan a poner en su asignación criterios que promueven la equidad, tal como ocurrió con la Asignación Universal por Hijo.

Transparentar los criterios de asignación de otros rubros del gasto e inversión del Estado constituirá un paso fundamental para mejorar la asignación del presupuesto y generar la posibilidad de un monitoreo más eficaz en el uso de los fondos públicos.

(4) Eliminar en etapas de los subsidios de mayor filtración a la población de altos ingresos.

Dada la importancia del subsidio al transporte público en el conurbano, las posibles implicancias negativas de su aumento en la inercia inflacionaria y en el poder adquisitivo de la población con más bajos ingresos, este debería ser de los últimos subsidios en ser desmantelados, no sin antes haber controlado la inflación. Cabe antes de su reducción una profunda revisión de los criterios de asignación (ver Memo de Transporte). Pero sí resulta

cada vez más imperioso empezar a dismantelar, preferentemente en etapas, el subsidio a la energía, que hoy beneficia a quienes acceden al gas de red, mayoritariamente en zonas urbanas de ingresos medios a altos. En cambio, hay un alto porcentaje de la población, la mayoría viviendo en zonas periféricas que no acceden a la red de gas y deben pagar el gas envasado sin subsidio, salvo los que pueden acceder a la garrafa social. Por ello, la eliminación en etapas de este subsidio implicaría tanto un avance en la equidad como en la eficiencia. La consecuente corrección de precios relativos promoverá mayores estímulos a la inversión en este postergado sector productivo (ver más detalles en el Memo sobre Energía).

(5) Derogar los Superpoderes, volver a reglamentar los Decretos de Necesidad y Urgencia, y crear el Presupuesto de mitad de año.

Con el objetivo de devolver al Presupuesto su valor como instrumento de planificación y restituir al Congreso su rol de aprobación y control en el proceso presupuestario, resulta indispensable eliminar los Superpoderes: la ley de administración financiera limita razonablemente los amplios cambios que el Poder Ejecutivo puede hacer al Presupuesto Nacional. Asimismo, los DNU son el instrumento legal más utilizado para incorporar recursos adicionales a los previstos y poder asignarlos presupuestariamente. La laxa regulación actual debería modificarse por una que, de no expedirse el Congreso, el DNU no quede aprobado.

Según las mejores prácticas internacionales, los cambios al Presupuesto deben hacerse mediante una ley, con la participación del Congreso. En 2006, ello se pudo hacer. Para crear una instancia predecible en el proceso presupuestario, resulta deseable crear un “Presupuesto de mitad de año” de manera que incorpore los cambios surgidos de nuevas prioridades en el gasto o del impacto de la evolución macroeconómica sobre la estimación de

recursos. Este presupuesto revisado debe ser publicado y sometido a la aprobación del Congreso.

(6) Crear una Oficina de Presupuesto en el Congreso.

A fin de dotar al Poder Legislativo de cierta estructura técnica que dé sustento al debate con implicancias presupuestarias es esencial la creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso, mediante la canalización de fondos y esfuerzos que hoy se encuentran dispersos en el mismo Poder Legislativo.

Dicha Oficina tendría como misión principal brindar asesoramiento técnico y herramientas de análisis a la Cámara de Diputados y al Senado en aquellos aspectos relacionados con la asignación de los recursos públicos efectuada mediante la Ley de Presupuesto de la Nación. Esto incluye el asesoramiento durante el proceso de aprobación de la Ley y el seguimiento de la ejecución presupuestaria. Su misión debería incluir también el análisis del impacto fiscal de los proyectos de ley. Debería ser un organismo dentro del ámbito del Congreso Nacional, con estrecho vínculo con la Comisión de Presupuesto, formado por un grupo de especialistas elegidos por concurso. Acorde a las funciones aquí resumidas, no deberían ser más de 6 profesionales, con apoyo administrativo y tecnológico para poder llevar a cabo sus funciones. Para más detalles, ver Miguel Braun *et.al.* “*Cada cual ¿atiende su juego? El rol del Congreso en el Presupuesto nacional de la Argentina*”, Buenos Aires, Fundación CIPPEC, 2006.

Viabilidad

De las reformas pendientes, una de las más importantes pero también aquella más desafiante para el gobierno central, es la reforma a las leyes que regulan la coparticipación federal de impuestos, en particular a la Ley 23.548: cambiarla requiere la aprobación por una

mayoría especial del Congreso y de las legislaturas provinciales. Otro impedimento es que el gobierno nacional pueda ceder recursos a las provincias para poder compensar a las más rezagadas sin perjudicar a las más favorecidas por el actual sistema.

De allí que en este documento se propone, al menos como primer paso, un camino paralelo: mejorar la asignación del Presupuesto nacional. Ello no requiere de la aprobación de las provincias y la iniciativa puede provenir tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. Los actores de veto serán probablemente los mismos ministerios o dependencias del Poder Ejecutivo que administran actualmente el gasto público. Pero es cambiando la lógica del gasto público donde se puede avanzar tanto en la eficiencia, en la equidad así como la transparencia de las políticas públicas. Y eventualmente, contrarrestadas las desigualdades a través del Presupuesto Nacional, ir hacia una reforma de la coparticipación sería en el futuro mucho más factible.

Asimismo, comenzar a utilizar otros criterios -como la población con Necesidades Básicas Insatisfechas tal como aquí se propone para el Fondo Anticíclico Nacional- constituye un valioso avance hacia la factibilidad política de salir de la camisa de fuerza impuesta por los criterios actualmente utilizados para distribuir los recursos coparticipables.

Con respecto a las reformas tributarias aquí propuestas, en particular la no actualización del mínimo no imponible en el Impuesto a las Ganancias de las personas físicas se enfrentará a la oposición de los sindicatos. La forma de contrarrestar la presión de este sector es dando a conocer datos exhaustivos y creíbles sobre la distribución del ingreso en la Argentina y publicando el bajo porcentaje de población que paga efectivamente este impuesto. Ello contribuiría además a la creación de una cultura tributaria y una concientización de las desigualdades existentes. En cuanto a la eliminación de la exención sobre la renta financiera,

seguramente se observará oposición por parte de los bancos, pero ella se vería morigerada si se ve acompañada de una reducción del IDCB.

Respecto de los subsidios, dada la incertidumbre acerca de sus consecuencias, se propone en este documento cierto gradualismo. De allí la recomendación de la eliminación por etapas, priorizando el objetivo de equidad y condicionando la eliminación de algunos al control de la inflación.

En cuanto a la creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso, la derogación de los Superpoderes y un mayor control de los DNU, hasta ahora ha sido el propio Poder Ejecutivo el que ha temido esta innovación, quien aduce las exigencias de que la toma de decisiones en política pública con impacto presupuestario sea expeditiva, cuente con conocimientos técnicos y cierta discrecionalidad. Sin embargo, proveer al Poder Legislativo de la capacidad de análisis y requerimientos técnicos puede facilitar los acuerdos. El fortalecimiento de la institucionalidad y el ejercicio del debate en temas presupuestarios contribuirán a la jerarquización de estos temas y a la toma de conciencia de la corresponsabilidad de ambos poderes en la priorización de políticas y el consecuente uso de los fondos públicos.

Este **Memo para el futuro Presidente/a** se realizó como parte del proyecto **Agenda presidencial**, un aporte de CIPPEC y otras organizaciones para mejorar el debate electoral y las políticas públicas clave del país. Forma parte de una serie de documentos que sintetizan más de 50 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.