

La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas

documento de trabajo

36

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

**LA DESARTICULACION DEL PACTO FISCAL
UNA INTERPRETACION SOBRE LA EVOLUCION
DEL SECTOR PUBLICO ARGENTINO EN LAS
DOS ULTIMAS DECADAS**

Buenos Aires, Marzo de 1990

**LA DESARTICULACION DEL PACTO FISCAL
UNA INTERPRETACION SOBRE LA EVOLUCION
DEL SECTOR PUBLICO ARGENTINO EN LAS
DOS ULTIMAS DECADAS**

Esta investigación fue realizada por Ricardo Carciofi en el marco del Proyecto ILPES/PNUD RLA/86/029 en el ámbito de la coordinación del área de programación del sector público del ILPES. La Oficina de CEPAL en Buenos Aires aportó el financiamiento complementario que facilitó la preparación de la versión final. Los conceptos expresados en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con los de las organizaciones mencionadas.

INDICE

	<u>Página</u>
PREFACIO	i
Primera Parte - LOS ANTECEDENTES	
Introducción	1
Capítulo 1 EL PERIODO 1970-75: EXPANSION DEL GASTO CORRIENTE Y ACELERACION INFLACIONARIA	4
A. Evolución de las Cuentas Públicas	4
1. Comportamiento de los Recursos y Estructura de Financiamiento .	4
2. Evolución del Gasto	6
B. Previsión Social	7
1. Orígenes y Expansión: del Principio de Capitalización al Reparto Proporcional	8
2. El Contrato Intergeneracional	9
3. Ampliación de Cobertura y Agotamiento de los Excedentes Financieros	10
4. Cambios Institucionales: Concentración y Estatización del Sistema	11
C. Promoción de Actividades Productivas y Desarrollo de la Infraestructura Pública	12
1. Promoción Industrial	12
2. Financiamiento de la Infraestructura Pública	14
D. Coparticipación Federal	16

Página

Capítulo II EXPANSION DE LA INVERSION PUBLICA Y LA CRISIS DE LA DEUDA EN EL SECTOR PUBLICO EN EL PERIODO 1976-83	19
A. Referencias al Contexto Macroeconómico	19
B. Período 1976-80. El Comportamiento de las Cuentas Públicas	21
1. Recursos	22
2. Comportamiento del Gasto	22
C. Relación Nación - Provincias	25
1. Coparticipación Federal: Normalización de las Relaciones Financieras	25
2. Descentralización de Servicios	26
3. Reformas en el IVA: Eliminación de Aportes Jubilatorios y Pre-coparticipación	27
D. Inversión Pública	29
1. Aspectos Generales	29
2. Evolución y Composición de la Inversión Pública Nacional	30
a) Rentabilidad Social de los Proyectos	30
b) Energía: Sesgo hacia Proyectos Capital-Intensivos	31
3. Ajuste Fiscal con Expansión de la Inversión Pública	32
E. Una Perspectiva de Más Largo Plazo	32
F. Fracaso del Esquema Estabilizador. El Proceso de Ajuste y sus Consecuencias para el Sector Público	33
1. Estabilización, Apertura Financiera y Atraso Cambiario	34
2. Ajuste Macroeconómico y Restricción Externa	35
3. El Impacto en el Sector Público	36
a) Transferencias Patrimoniales: La Deuda Externa de Origen Privado	37
b) Repercusiones dentro del Sector Público	37
c) Ampliación de la Promoción Industrial	38

Segunda Parte - EL SECTOR PUBLICO Y LOS INTENTOS DE ESTABILIZACION
EN EL MARCO DE LA RESTRICCIÓN EXTERNA E
INSTITUCIONALIZACIÓN DEMOCRÁTICA (1984/88)

Capítulo III EL PUNTO DE PARTIDA	41
A. Los Factores Macroeconómicos	42
1. Precios Relativos y Déficit Fiscal	42
2. El Crédito Interno	43
B. Los Factores Estructurales	44
C. La Percepción de la Crisis. La Actitud Inicial y las Demoras del Gobierno por Presentarla	51
1. La Revisión del "Pacto Fiscal"	51
2. Negociación de la Deuda y el Régimen de Alta Inflación	53
Capítulo IV LA EVOLUCIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS EN EL PERIODO 1984/88	55
A. Los Datos Agregados	56
1. La Evolución del Sector Público Consolidado	56
2. El Ajuste del Gasto en los Diferentes Subsectores	57
3. Acerca del Presupuesto como Instrumento de Política Fiscal	58
B. Algunos Indicadores Adicionales de la Política Fiscal del Periodo ...	59
1. Ingresos, Gastos y Déficit	60
2. Haberes Jubilatorios y Salarios Reales en la Administración Nacional	61
3. Tarifas de las Empresas Públicas	63
4. Impuestos Nacionales	64
Capítulo V POLÍTICAS DE REFORMA	68
A. Reforma Tributaria	68
1. El Paquete Tributario de 1985	69
2. Modificaciones Adicionales en la Legislación Tributaria	71

	<u>Página</u>
B. Empleo y Régimen Salarial	72
C. Seguridad Social	74
D. Empresas Públicas	75
1. Las Medidas	75
2. Los Resultados	78
E. Autofinanciamiento Sectorial	79
Capítulo VI CONCLUSIONES. HACIA LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO Y LA BUSQUEDA DE UN PACTO FISCAL	82
A. Políticas de Reforma y Estabilización Macroeconómica	82
B. La Búsqueda de un Nuevo Pacto Fiscal	85
Referencias Bibliográficas	87
Cuadros y Anexos	89

PREFACIO

Tal como sugiere el título de este trabajo, el material que se presenta en las páginas siguientes apunta a una discusión suficientemente comprensiva de los complejos interrogantes que presenta el Sector Público Argentino. El problema es abordado desde un plano donde se privilegian los aspectos económicos, aunque no podría afirmarse que las cuestiones institucionales y las implicaciones políticas están ausentes de consideración.

La motivación para emprender un estudio proviene de los estímulos que están habitualmente presentes en la labor académica y profesional. En ese sentido, esta investigación no representa una excepción a la norma. Intenta, por consiguiente, sujetarse a aquello que resulta de práctica en un estudio de política económica, con acento puesto en un componente específico de la misma: el sector público. Sin embargo, en esta ocasión, estuvo presente además un incentivo adicional que me motivó muy especialmente para escribir este trabajo. Una referencia explícita al mismo ayudará al lector, según creo, a comprender mejor la perspectiva que he elegido para abordar varios de los temas que se analizan en esta investigación.

A lo largo de un período de casi cinco años y medio, participé en la gestión económica del Gobierno presidido por el Dr. Alfonsín. En una primera etapa, que se extendió durante 1984, en el ámbito de la Secretaría de Planificación, me ocupé de tareas relacionadas con la programación de inversiones en el sector público. Posteriormente, desde febrero de 1985 hasta la finalización casi del período gubernamental, estuve al frente de la Subsecretaría de Presupuesto, arca ésta que, ubicada dentro de la órbita de la Secretaría de Hacienda, tenía una competencia clave en la programación y ejecución de la política presupuestaria nacional.

De esta manera, tanto las circunstancias económicas que enmarcaban el desenvolvimiento del sector público como las funciones desempeñadas, llevaron a confrontarme con un problema central: las repercusiones para el sector público de decisiones de política económica, cuyo eje estaba organizado por la necesidad de doblegar la tasa de inflación, en un contexto de severas restricciones para el financiamiento (interno y externo) de las operaciones fiscales. En esta tarea, el bagaje estándar provisto por la macroeconomía convencional resultaba útil para definir los trazos centrales del problema, pero aparecía muy limitado para avanzar más allá de cierto límite. En la práctica de la decisión cotidiana, aquél núcleo se desgranaba en fuertes presiones y pujas sectoriales, dentro del presupuesto público, en un marco global que requería bajar el déficit y el gasto públicos. Aparecían así en la superficie una variada gama de dilemas -la política salarial en los diversos ámbitos del Estado, la relación con las provincias, las dificultades para producir reorientaciones en la asignación de las inversiones públicas, el papel de las empresas públicas, la seguridad social, el financiamiento de las operaciones diarias del Tesoro, etc. Ubicados en este plano más específico, evaluar estos dilemas con arreglo a la situación global, no sólo suponía reconocer ciertos costos y beneficios de elegir uno u otro camino. Tan importante como ello, era integrar en la evaluación los aspectos institucionales, legales y las implicaciones políticas de aquellas decisiones. Invariablemente, además, cada problema de cierta entidad reconocía su propia historia, a la cual iba asociada una determinada lógica de actores reales y concretos que operaban por detrás. En la mayoría de los casos, cuando se incorporaban todos estos elementos mencionados, el balance de costos y beneficios modificaba su configuración inicial. De esta manera, se tenía una idea más precisa del significado concreto del desafío planteado por el objetivo central de erradicar el régimen de alta inflación;

en este caso particular, a través de las múltiples repercusiones en el presupuesto público y en la madeja de relaciones económicas e institucionales a él asociadas.

Me pareció entonces que una tarea adicional, que se desprendía como corolario natural de aquella experiencia de gestión gubernamental, consistía en reflexionar sobre la misma, ya no sobre anécdotas o historias singulares, sino a través de la búsqueda de las razones económicas -globales y específicas- que determinaron que el sector público argentino haya desembocado en la emergencia fiscal de la actualidad. De ahí pues que el enfoque del trabajo sea histórico. El análisis comienza en los años setenta y sirve como antecedente a los temas que se discuten posteriormente. La segunda parte del trabajo se concentra con exclusividad en el período 1984-88.

Como puede observarse, la trayectoria del sector público durante 1989 ha quedado fuera de la agenda de este trabajo. Fue éste, no obstante, un año donde fueron sucediéndose hechos y decisiones de suma importancia; el contexto económico global difirió, en razón del fenómeno hiperinflacionario, de los años anteriores; el cuadro político, signado por la competencia electoral y el cambio de administración, tuvo matices que singularizan de manera muy especial a los doce meses de 1989. Las razones mencionadas aquí, además de las que se discuten oportunamente en el texto, me convencieron de la utilidad de concluir el análisis en 1988. Pero el lector debe conocer otro motivo, de carácter más circunstancial, que apuntaló el criterio mencionado. Ayuda además a vincular fechas y análisis, dato que parece ser de importancia no menor en la Argentina actual. La primera versión de este trabajo fue escrita entre junio y octubre de 1989. De ahí en más, las modificaciones incorporadas conciernen mayormente a la información cuantitativa y aspectos de presentación y organización del temario. Integrar en dicho esquema los acontecimientos que sacudieron al sector público en 1989, hubiese llevado a emprender una tarea de mayor alcance en tiempos donde el polvo no se ha asentado aún lo suficiente. Habida cuenta de la importancia del tema, y el hecho que muy probablemente nos encontremos frente a una nueva etapa, he juzgado conveniente que el análisis del período y su extensión al presente quede aún como asignatura pendiente para una próxima ocasión.

Para concluir, una referencia a los agradecimientos. La versión preliminar de este material, no obstante su circulación restringida, tuvo un apreciable número de lectores quienes, de una forma u otra, me acercaron sus opiniones. Sería muy difícil hacer una lista exhaustiva sin cometer injustas omisiones. Prefiero, por tanto, menciones colectivas. Va de suyo que estas referencias no pretenden implicar a nadie en responsabilidades ajenas. En primer lugar, debo señalar que muchas de las ideas aquí expresadas constituyen una derivación de numerosas discusiones formales e informales que mantuve con mis colegas del equipo económico durante los años que compartimos responsabilidades en la función pública. Asimismo, deseo agradecer a todos ellos las opiniones que me hicieron llegar a propósito de la lectura de este trabajo en particular. En segundo lugar, también enriquecieron mi análisis los comentarios recibidos en seminarios internos de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires y en diversas reuniones con los integrantes del área de economía del CEDES. En la confección del trabajo, conté con apoyos que facilitaron mi tarea. Oscar Cetrángolo colaboró en la recopilación y presentación del material estadístico aquí utilizado; su paciente lectura del manuscrito y los respectivos comentarios representaron una valiosa ayuda. María Ester Rosas procesó la información cuantitativa, y Sylvia Cicala tuvo a su cargo el tipeado y compaginación del texto.

Primera Parte

LOS ANTECEDENTES

INTRODUCCION

A lo largo de la última década y media, la economía argentina se ha desenvuelto en un cuadro sombrío. Estancamiento de mediano plazo, alta y persistente inflación y el peso de la restricción externa, han sido sus notas dominantes. Más recientemente, la aparición del fenómeno hiperinflacionario ha agravado aquella situación. La prolongada duración del profundo desequilibrio macroeconómico ha puesto un sello indeleble tanto en la operación real como en los aspectos monetarios y financieros de la economía. La crisis de financiamiento global y los problemas asociados a la inestabilidad macroeconómica han tenido un fuerte impacto sobre el cuadro económico y financiero del sector público. A su vez, y como consecuencia de ello, el desequilibrio fiscal así resultante ha multiplicado las dificultades de los más diversos ensayos de políticas de estabilización. Privilegiando este flanco débil de la estabilización con origen en el "problema fiscal", una buena proporción del trabajo de los economistas, basado en la óptica y la lógica macroeconómica, ha venido señalando -aún con enfoques o marcos teóricos contrapuestos- la necesidad de asegurar un resultado fiscal duradero y compatible con la política anti-inflacionaria.

Curiosamente, no obstante la importancia de aquella conclusión, los temas atinentes a la economía del sector público no habían despertado un interés equivalente sino hasta hace poco tiempo atrás, digamos, los últimos tres o cuatro años. El papel asignado a la política fiscal fue visto a la manera tradicional, casi de libro de texto, dando por descontado el grado de control que el gobierno era capaz de ejercer sobre la misma. En forma paulatina, sin embargo, se percibió que el desequilibrio fiscal recurrente era la expresión de problemas de orden estructural, que afectaban a través de múltiples vías el desempeño económico y financiero del sector público. La cuestión de la reforma del estado es, en ese sentido, una empresa que plantea aún más interrogantes que las respuestas que la investigación económica está en condiciones de ofrecer. Esta ausencia ha motivado que slogans y paradigmas generales hayan ganado un espacio más que considerable. En la mayoría de los casos, estas conceptualizaciones resultan insuficientes a la hora de establecer criterios específicos de política, orientados a redefinir funciones del gasto público y asignar recursos en una u otra dirección. Así, por ejemplo, la aplicación indiscriminada del dogma universalista que no hay casi problema de economía pública que no pueda resolverse con "más mercado y menos Estado", ha contribuido a enmascarar el verdadero problema. Esto es, si bien en muchos casos la solución requiere acciones desregulatorias, privatización y venta de activos públicos, concesiones, etc., la cuestión a dilucidar pasa por resolver interrogantes muy concretos que surgen cuando se confronta cada caso particular: cómo se eliminan regulaciones ineficientes en actividades que no son plenamente competitivas, cuáles son los mecanismos más idóneos a aplicar en la privatización de ciertos activos públicos, cómo se asegura que el incentivo provisto por la obtención de beneficios se traduzca en aumentos de productividad y beneficios para el consumidor, etc. Quizás, el interrogante más complejo está planteado acerca de cómo se reforma y se hace más eficiente al Estado en aquellas actividades y funciones que éste retiene aún bajo su control.

Inscrito en este marco como telón de fondo, y en la intención de aportar parcialmente al progreso del debate, este trabajo contiene un análisis de la evolución del sector público argentino a lo largo de las dos últimas décadas. El propósito y la orientación de este análisis no está dirigido a una evaluación de las cuentas públicas y a su relación con fenómenos propios de la dinámica económica de corto plazo. Nos ha interesado más bien estudiar tanto las formas de expansión del sector público y la manera por la cual, en el transcurso de dicho proceso, se deterioró la capacidad de aquél para ejercer eficazmente su papel en la formación de capital y la redistribución del ingreso.

En forma sintética, los argumentos que aquí se exponen, parten de sostener que el sector público argentino vino acumulando un conjunto de demandas concurrentes, que comenzaron a manifestarse con particular intensidad a partir de la década del '70 y que convergieron críticamente al comenzar los años '80. La expresión visible de este fenómeno fue doble. Por un lado, un desequilibrio de magnitudes importantes en las finanzas públicas, agravado por el hecho que la naturaleza de aquellas demandas fue tal, que hizo difícil no sólo la reducción de la brecha fiscal, sino también la estabilización de la misma alrededor de niveles compatibles con el resto de los agregados económicos. Por otro lado, la acumulación de tensiones de modo paulatino y creciente condujo a una situación donde resultaron decididamente afectadas las funciones esenciales de la economía pública: su rol en la producción de bienes y servicios públicos, el desempeño eficaz del mecanismo de redistribución de ingresos sea por la vía de la tributación o del gasto y, también, la formación de capital en aquellas actividades que se encuentran bajo la órbita de gestión estatal. De esta manera, en la interpretación que aquí se sigue, hay una diferencia importante de matices con aquellos análisis que tienden a asimilar el problema fiscal con las dificultades provenientes de la restricción externa. Sin negar la contendencia de esta última, y mucho menos el impacto fiscal de la misma, particularmente para un país que como en el caso de Argentina exhibe un déficit de su cuenta corriente, el argumento reconoce una causalidad diferente. Se sostiene así que la crisis externa y los cambios agudos que ésta disparó, especialmente a partir del momento en que se cierra la disponibilidad de financiamiento de fácil acceso en 1981, se sobreimpuso en los hechos sobre un sector público que había quedado atrapado en un modelo que estaba prácticamente agotado, y por tanto, con incapacidad manifiesta para llevar a cabo con propiedad aquellas funciones primordiales señaladas más arriba.

Con el propósito de desarrollar los argumentos arriba expuestos, la estructura del trabajo ha sido dividida en dos partes. La primera de ellas reúne los antecedentes del problema. A través de dos capítulos se cubren distintos aspectos de la evolución del sector público en la década del 70. Si hubiese que identificar un común denominador del período, podría afirmarse que es la expansión del gasto (corriente y de capital), dentro de un cuadro de relativa abundancia de financiamiento. En la última sección del capítulo II, se estudia el impacto de la crisis externa en el sector público. Esta constituye la antesala a los problemas que habrían de enfrentarse en los años siguientes, dominados por el ajuste macroeconómico en razón de la situación impuesta por el sector externo, el racionamiento del crédito y el régimen de alta inflación.

La segunda parte del trabajo, titulada: El Sector Público y los Intentos de Estabilización en el Marco de la Restricción Externa e Institucionalización Democrática, compendia los hechos más significativos del período 1984-88. Como queda expresado en el título, la discusión de los problemas específicos que aparecieron en la órbita del sector público es referida recurrentemente al cuadro global. En el plano económico hubo, como es sabido, dos hechos predominantes: por un lado, la situación externa, que incluyó al sector público como un tema central en la agenda; por otro lado, el intento del gobierno de atacar la inflación con políticas de shock, lo cual se tradujo en la necesidad de apuntar a objetivos de política fiscal consistentes con las metas globales. Paralelamente, los cambios institucionales acaecidos en 1983 y la

restauración de la vida democrática, constituyeron un marco relevante de aquellas políticas. El control de la situación fiscal de corto plazo y los intentos de reforma debieron ser conducidos con arreglo a los objetivos, alianzas y apoyos que constituían la base de sustentación política del nuevo gobierno.

A esta altura y en forma previa al desarrollo de los capítulos siguientes, donde estas ideas son discutidas con cierto detalle, parece pertinente introducir ciertas calificaciones mínimas y de orden general. La primera hace referencia al enfoque. Se ha juzgado conveniente seguir una presentación histórica que comienza en la década del '70. El punto de partida resulta, como es habitual, discutible. Sin embargo, a los efectos de este trabajo, donde interesa señalar esta acumulación de demandas dirigidas al sector público, y que condujeron a su crisis de financiamiento, parece pertinente comenzar el análisis en el inicio de la década pasada. De cualquier forma, está claro que sería posible rastrear el fenómeno remontándose hacia atrás en el tiempo. Sin embargo, la particularidad del período elegido es la agudización de aquellas tendencias y la aparición de un déficit público en magnitudes nunca antes conocidas.

La segunda se relaciona con el universo de análisis. Este se halla restringido al sector público no financiero, con lo cual debe tenerse presente que ha sido excluido el rol parafiscal del Banco Central. Esto, por cierto, no implica la negación del mismo o menospreciar su importancia. En todo caso, su justificación deriva con mayor propiedad de la óptica de análisis elegida.

Capítulo I

EL PERIODO 1970-75: EXPANSION DEL GASTO CORRIENTE Y ACELERACION INFLACIONARIA

Los contenidos de los dos capítulos incluidos en esta primera parte del trabajo están organizados de manera análoga, y conforme al siguiente esquema. En la sección inicial se describen los rasgos más salientes de la evolución del sector público en el período respectivo. Los datos agregados están tomados del esquema ahorro-inversión, siendo ésta la fuente con la que habitualmente se analiza el desempeño económico y financiero de las cuentas públicas. En las secciones siguientes, se discuten problemas específicos, de orden sectorial, pero de magnitud relevante y que están asociados a aquella evolución. El criterio de selección ha consistido en escoger aquellas cuestiones que habrían de constituirse en factores significativos en la creación de desequilibrios fiscales en los años subsiguientes. O, para expresarlo en términos de los argumentos que se desarrollan más adelante en el trabajo, los temas analizados no son otros que aquellos que han ido erosionando las bases del pacto fiscal armónico entre gastos (y funciones del estado) y su correspondiente financiamiento. En esa categoría se anotan en este primer capítulo, los temas de previsión social, promoción de las actividades productivas, financiamiento de la infraestructura pública y coparticipación federal.

Para estos primeros años de la década del '70, se hacen mínimas referencias al contexto de la política económica del período. Las características principales de la misma, en especial a partir de 1973, donde cobran un nuevo impulso las políticas de incentivos de demanda y un renovado esfuerzo de sustitución de importaciones, políticas que colisionaron contra los límites de un modelo de crecimiento que había concluido prácticamente su ciclo, han sido suficientemente estudiadas y eximen de adentrarse en análisis que son, a esta altura, patrimonio de la historia económica argentina ^{1/}.

A. EVOLUCION DE LAS CUENTAS PUBLICAS

1. Comportamiento de los Recursos y Estructura de Financiamiento

El Cuadro No. I.1 resume el comportamiento de las variables fiscales en el quinquenio considerado. Cabe destacar los aspectos más salientes. En primer lugar, se observa que entre los extremos del período el déficit creció en más de 13 puntos porcentuales del PBI. Este resultado se da como producto de una caída en los recursos totales (7.3 puntos), acompañada por un aumento de magnitud casi equivalente en los gastos (6 puntos porcentuales).

^{1/} Véase, por ejemplo, Canitrot (1975), Di Tella (1977) y Ferrer (1976).

Con relación a los recursos, se destaca un comportamiento diferenciado. Mientras los recursos no tributarios, que comprenden principalmente los ingresos de las empresas públicas, registran una caída de algo más de un punto porcentual del PBI -lo cual representa aproximadamente 10% en términos de valor constante-, la recaudación proveniente del sistema tributario disminuyó los restantes seis puntos. Es interesante reparar en esta trayectoria: el incremento de los gastos fue casi equivalente a la disminución de los impuestos entre los extremos del período. La conjunción de ambos factores conduce al elevado déficit de 1975. El desequilibrio de este año resultó 8 veces superior al de 1970 y duplicó el déficit correspondiente a 1974. Más aún, por primera vez en más de una década y media (período a partir del cual se computan las cifras con esta metodología), el déficit superó largamente 10% del PBI.

Los ingresos tributarios tuvieron una evolución dispar a lo largo del período. La presión tributaria de 1970 se ubicó en niveles similares a los registrados en el quinquenio anterior. Luego del descenso operado en el período 1971-73, la recaudación se recuperó en 1974. Influida por el contexto económico favorable -aumento en el nivel de actividad y descenso en la tasa de inflación-, la presión impositiva de 1974 fue similar a la de 1970. Sin embargo, los efectos de la aceleración inflacionaria de 1975 ^{2/}, fueron devastadores para la recaudación. Emerge así, por primera vez, el impacto nítido de la aceleración de precios en un sistema impositivo que, a esa altura, no estaba estructurado de forma de convivir con el fenómeno.

El shock de precios no sólo disminuyó la presión tributaria explícita, sino que también modificó en modo significativo la estructura de la recaudación. En el Cuadro No. 1.2 se brinda información al respecto. Así, mientras en 1970 los impuestos sobre los ingresos, beneficios, ganancias de capital y los impuestos sobre el patrimonio -todos ellos gravámenes que se aproximan a la noción de tributos directos- aportaban 21,8% del total, cinco años más tarde contribuyeron sólo con 8,8%. Este cambio de la estructura impositiva, captado en la comparación 1970-75, es un indicio que la aceleración inflacionaria tiene dos consecuencias distributivas importantes en las fuentes de financiamiento fiscal. Por un lado, el impuesto inflacionario sustituye tributos explícitos. Y, por otro lado, la estructura tributaria tiende a sesgarse hacia impuestos atados al nivel de precios. En el caso argentino, esto último favoreció también la proliferación de impuestos sobre salarios (aportes y contribuciones de Seguridad Social, aportes al Fondo Nacional de la Vivienda, financiamiento de las Obras Sociales, etc). La facilidad recaudatoria de estos ingresos y el escaso rezago entre devengamiento y cobro, prevalecieron sobre los impuestos que recaen sobre las rentas y el patrimonio.

Antes de concentrar la atención sobre la evolución del gasto, conviene analizar un tema vinculado a la discusión anterior: las formas que adoptó el financiamiento del déficit en este contexto (Cuadro No. 1.3). La información indica que en todos los años del período considerado, el financiamiento de largo plazo fue marcadamente inferior al originado en fuentes de corto plazo (gastos comprometidos e impagos y crédito del Banco Central). Más aún, el crédito externo e interno de largo plazo se mantuvo en niveles relativamente estables y, en todo caso, escasamente significativos frente a la magnitud del desequilibrio. Esto revela la estrechez del mercado doméstico de capitales y el escaso financiamiento externo disponible en aquellos años. En ese contexto, fue necesario recurrir holgadamente al financiamiento monetario. De esta manera, la expansión del crédito del Banco Central al Tesoro, configuró el principal recurso destinado a cubrir el incremento del déficit.

^{2/} La tasa de inflación anual, medida según el índice de precios al consumidor, pasó de 24,2% en 1974 a 82,8% en 1975

Sin entrar a considerar aspectos de dinámica inflacionaria, vale la pena recordar que a lo largo de este quinquenio la demanda por dinero se mantuvo relativamente estable. La relación M_1/PBI osciló alrededor del 12%. En ese cuadro, el creciente desequilibrio presupuestario, alimentó presiones adicionales sobre los precios. Estos comentarios aplican particularmente a 1974 y 1975. En el primero de ellos, se aplicaron políticas de ingresos y congelamiento de precios que presuponían inflación "cero" pero que resultaban, a la luz de los datos referidos, incompatibles con la situación fiscal. Al año siguiente se produjeron además cambios en los precios relativos (aumentos en el tipo de cambio real), originados en problemas del sector externo. De esta manera, el desequilibrio externo se sumó al problema fiscal y ambos condujeron a la aceleración inflacionaria observada en 1975.

2. Evolución del Gasto

Finalmente, luego de haber pasado revista a los aspectos de recursos y financiamiento, es útil hacer algunas referencias a la evolución del gasto (Cuadro No. 1.4). Como se señaló al principio, durante este período se asiste a una marcada expansión del sector público. Las erogaciones consolidadas, expresadas como relación con el PBI, crecieron a una tasa de 3.25% anual acumulativa. Los datos no ofrecen demasiadas dudas en cuanto a la interpretación de lo ocurrido: mientras las erogaciones de capital sólo contribuyeron con 7.7% de la expansión observada, los gastos corrientes participaron con el 92.3 % restante. Dentro de estos últimos, se destacan los gastos en personal. A lo largo del período, este rubro creció a una tasa anual que duplicó la evolución del gasto total: 6.15%. A su vez, este liderazgo, se asentó primordialmente en el crecimiento del empleo público, tal como lo revelan los siguientes datos referido a miles de cargos ocupados en los diferentes subsectores:

Años	Administración Nacional	Provincias	Empresas	Total
1970	572.7	483.7	399.4	1455.9
1975	638.0	646.7	476.8	1761.5
Tasa de crecimiento acumulativa (en %)	2.2	6.0	3.6	3.9

Fuente: Dirección Nacional de Programación Presupuestaria. ^{3/}

Los datos referidos al empleo son complementarios entonces de lo ocurrido con el gasto a nivel de los diferentes subsectores. No llama así la atención que hayan sido las Provincias el sector que motorizó el crecimiento de las erogaciones, por cuanto fueron estas jurisdicciones las que impulsaron también el crecimiento del empleo ^{4/}. Cabe aclarar que la trayectoria del empleo público en estos años, tanto a nivel global como la dispar evolución de los distintos subsectores, no se halla afectada por resultado de políticas

^{3/} Sobre el tema del empleo en el sector público, su relación con la evolución general del empleo y problemas de medición, puede consultarse Saldvía (1988), Orlansky (1989).

^{4/} Conviene tener presente, a la luz de los números vistos más arriba, que la evolución del empleo asalariado durante la década del 70 fue de 1.3 % anual promedio.

específicas vinculadas a la expansión de ciertos servicios públicos, o cambios en la órbita de prestación de los mismos ^{5/}.

En resumen, durante el quinquenio se asiste a una trayectoria de las finanzas públicas que, juzgada desde los ángulos más diversos, califica con un récord que está lejos de ser meritorio. Promediando los '70 el déficit multiplicó ocho veces su nivel respecto del punto de partida; se constituyó así en un problema de financiamiento macroeconómico de proporción significativa. La presión tributaria cayó, y la estructura impositiva se sesgó hacia gravámenes de carácter indirecto. Adicionalmente, el crecimiento del gasto se tradujo en empleo público, aunque sin haber mediado una política explícita de incorporación de nuevos servicios públicos, por lo menos en la escala a la cual se desplazó el empleo ^{6/}. No corresponde discutir aquí si el fenómeno que señalan los datos anteriores es la existencia de un problema de orden más estructural, referido a la dificultad de generación de empleo durante este período y al posible papel que habría desempeñado el sector público. Desde el punto de vista fiscal, si en cambio interesa señalar, que si el rol principal cumplido por el crecimiento del gasto fue el de actuar como un subsidio de desempleo, lo hizo a un costo elevado. Esto no sólo en términos de las repercusiones inmediatas, sino también por el grado de rigidez en términos de trayectoria futura. Habida cuenta de las disposiciones legales y administrativas que regulan el empleo público, la reasignación y movilidad de la ocupación se halla severamente restringida.

Además de lo señalado hasta aquí, hay evidencias adicionales que la transformación operada en estos años, excede la simple expansión a escala del sector público que se observaba a principios de la década del '70. Las secciones siguientes analizan estos aspectos.

B. PREVISION SOCIAL

Si bien en la discusión anterior hemos circunscripto la atención al período 1970-75, no parece demasiado pertinente proceder con idéntico criterio en el análisis de la previsión social. En primer lugar, porque la raíz de las dificultades no se encuentran en estos años; más bien, al iniciarse los setenta, el sistema previsional ya había asistido a una reestructuración institucional y legal originada en los problemas económicos que venía padeciendo. En segundo lugar, porque pese a estas reformas, la seguridad social siguió constituyendo una dificultad no resuelta y que se proyectó con particular intensidad en los años 80. Reconocida pues la vigencia actual del problema, su trascendencia política y social, y su estrecha relación con los aspectos de financiamiento y asignación de recursos en la economía del sector público, nos ha parecido oportuno extendernos en el análisis destacando las principales líneas seguidas por el desarrollo de la cuestión previsional.

^{5/} No es el caso de la segunda mitad de la década de los 70 donde se produce una importante transferencia de servicios a los provincias, principalmente en las finalidades sociales: educación, servicios hospitalarios, agua potable, etc.

^{6/} Un indicio de ello es la relación entre la evolución de las erogaciones en personal y la evolución los bienes y servicios no personales (Cuadro No. I.4): mientras una variable creció, la otra disminuyó. La hipótesis más plausible de esta conducta es que los presupuestos de insumos corrientes no hayan podido acompañar el ritmo de aumento en el empleo.

1. Orígenes y Expansión: del Principio de Capitalización al Reparto Proporcional

Los orígenes y trayectoria del sistema previsional argentino, no difieren mayormente de la experiencia por la cual atravesaron otros países de América Latina (Mesa Lago, 1985). En varios casos, la formación y ampliación paulatina de los beneficios propios de la seguridad social, no sólo se remontan bastante atrás en el tiempo (principios de siglo), sino que en la gestación del sistema éste adquirió una conformación muy diferente de la actual ^{7/}. En rigor, no se trataba de un "sistema" bajo la forma en que hoy se lo conoce. Más bien, las prestaciones previsionales estaban organizadas a través de Cajas de Retiro que cubrían a ciertos grupos o gremios en un número reducido de actividades laborales, generalmente asociados a ocupaciones con un papel clave para la economía de la época (Administración Pública, ferrocarriles, marina mercante, etc.). Este origen atomizado, surgido principalmente como una respuesta espontánea de corte corporativo, dio una nota de marcada descentralización institucional y financiera al nacimiento de la previsión social. No menor fue también su heterogeneidad en cuanto a cobertura, requisitos de ingreso, niveles de aporte y valor de las prestaciones. Desde el punto de vista del régimen económico con el cual operaban las Cajas, éste puede ser caracterizado como de seguro bajo un principio actuarial y de capitalización ^{8/}.

Hacia mediados de la década del '40 se produce una transformación importante de la seguridad social, que habría de marcar un rumbo definitivo para los años posteriores. Esta transformación estuvo caracterizada por los siguientes rasgos. En primer lugar, emerge con propiedad una activa política previsional, impulsada ahora desde el Estado y orientada a poner cierto orden en un cuadro dominado en forma casi exclusiva por presiones e iniciativas de carácter corporativo. En segundo lugar, y como consecuencia inmediata de lo anterior, se impone una tendencia hacia la homogeneización de los requisitos y beneficios de los distintos regímenes. Tercero, y como producto del rápido avance de legislación específica, el sistema asiste a una expansión cuantitativa a través de la incorporación sucesiva de distintos grupos de actividad laboral al régimen previsional ^{9/}. En cuarto lugar, cabe destacar que la intervención estatal en el período de auge, impulsando la cobertura horizontal del sistema (1945-56), no avanzó en el control financiero ni administrativo del mismo ^{10/}. Esta fase fue posterior y estuvo estrechamente asociada a la crisis económica de la previsión social que eclosionó en la década siguiente. Por último, y quizás como elemento central, es el cambio operado en la concepción previsional. Se produce en estos años un verdadero punto de ruptura: se abandona la idea de capitalización que había estado

^{7/} En Feldman *et al* (1985), se hace una descripción pormenorizada de la historia del sistema previsional argentino. Se combinan en ese trabajo elementos de corte institucional y económico, que ilustran con claridad los orígenes de las distorsiones que se observan en la actualidad.

^{8/} El funcionamiento autárquico de las cajas y la diversidad de formas jurídicas que habían alcanzado llevaron, en muchos casos, a que el criterio general mencionado no se tradujera con plenitud como una regla práctica de la administración financiera. La ampliación inicial de cotizantes, llevó a la acumulación de excedentes que no siempre fueron puestos a buen resguardo. Así, por ejemplo, una caja importante como la Ferroviaria, experimentó dificultades financieras por haber fijado beneficios excesivamente elevados. En 1938 el Tesoro debió concurrir con sus fondos para paliar este inconveniente.

^{9/} En 1939 se registraban 397 mil afiliados al sistema; en 1949 esa cifra ascendía a 2,3 millones. Para mediados de los años 50, casi la totalidad de la PEA se hallaba asegurada. En 1956 se incorporó al servicio doméstico.

^{10/} En cuanto al rol regulatorio y el grado de injerencia en la supervisión del sistema, hubo avances y retrocesos. La creación del Instituto Nacional de Previsión Social apuntaba a la centralización de las cajas, aunque sin perder éstas su autonomía jurídica y financiera. En 1954 se modificó la ley que dio origen al INPS retro trayendo la situación a su punto de partida y reduciendo las facultades del Instituto.

presente en los diversos regímenes de concesión de beneficios que reconocían las diversas cajas, para ser sustituido por uno de reparto ^{11/}.

2. El Contrato Intergeneracional

Sin embargo, esta mutación de principios que supone una suerte de "contrato intergeneracional", donde la población activa sostiene a la población pasiva, fue yuxtapuesto con otro criterio: asegurar a la población pasiva una continuidad (proporcional) de los niveles de ingresos que disfrutó durante la vida laboral activa. Ambas nociones -reparto y proporcionalidad- quedaron establecidos en forma firme a partir de entonces y se incorporaron definitivamente en la legislación previsional argentina, independientemente de la ecuación económica y financiera en que se encontrara el sistema jubilatorio.

La consagración simultánea de ambos principios catapultó al centro de la escena la determinación del beneficio jubilatorio. La razón es bastante clara, al menos desde el punto de vista económico: la lógica central del doble criterio -reparto y proporcionalidad-, establece que la esencia del pacto generacional mencionado tiene un ingrediente inamovible sobre el cual se asienta la perdurabilidad del mismo: la tasa de ahorro de los activos, visualizada por estos como impuestos previsionales, debe ser tal que asegure el principio de proporcionalidad haber/salario. Si por razones demográficas, maduración del propio sistema previsional, cambios en el mercado de trabajo, etc., aquella ecuación resulta alterada y no existen ahorros previos en el sistema, queda planteado un dilema: o bien se sube la tasa de imposición para allegar fondos a la previsión social ^{12/}, o bien se vulnera el principio de proporcionalidad. Esto último a su vez afecta decididamente la credibilidad de más largo plazo sobre la naturaleza del pacto intergeneracional, porque nadie asegura a futuro que se restablezcan reglas que alguna vez han sido violadas. Una vez percibido así, la contribución impositiva al sistema se torna escasamente cooperativa y constituye un aliciente para la evasión. Naturalmente, este comportamiento tiende a convertirse en un círculo vicioso donde los desequilibrios se profundizan: la evasión agrava el financiamiento percutiendo, en una segunda "vuelta", sobre la regla de proporcionalidad.

La característica saliente de las finanzas previsionales en el caso argentino es que, por diversas razones, constituyen casi un ejemplo de libro de texto sobre el tipo de distorsiones descriptas. Como pasaremos sumariamente a analizar ahora, en la medida que el Estado estuvo inmerso de modo central en la regulación del mismo, es también una ilustración clara del tipo de fenómenos que comentáramos al inicio de este capítulo, donde se aludía a las demandas colocadas sobre el sector público y al conflicto distributivo asociadas a ellas.

^{11/} Este criterio quedó plasmado en la ley 14.370 (1954), la cual establece explícitamente que el haber jubilatorio debería ser calculado en base a una escala construida con absoluta independencia de la suma total ingresada al sistema en carácter de aporte. Adicionalmente, esta ley adoptó una escala que suponía una distribución progresiva de los haberes en relación a los salarios de cómputo (jubilados que habían pertenecido a ocupaciones con salarios relativamente más bajos, percibirían haberes relativamente más altos). Este principio distributivo fue modificado en 1958, que consagró el criterio de proporcionalidad entre haber y salario (82% móvil) y que se mantiene en la legislación actual.

^{12/} Esto puede significar un aumento de los impuestos específicos destinados a la seguridad social, un aumento de otros impuestos para aportar subsidios al sistema que compensen la falencia transitoria de fondos, o el impuesto inflacionario. La particularidad de este último es que, a diferencia de las otras alternativas, éste incide sobre el valor real del haber jubilatorio.

3. Ampliación de Cobertura y Agotamiento de los Excedentes Financieros

Desde el punto de vista económico, los años que corren desde la segunda mitad de la década del cuarenta hasta los años 1967/68, pueden ser caracterizados como de expansión inicial y crisis posterior. Los años de expansión están asociados a la ampliación de la cobertura legal del sistema y a la vertiginosa incorporación de aportantes (1946-56). Los datos presentados en el Cuadro No. 1.5 señalan que entre 1950 y 1957, las cajas acumularon superavit financieros en una magnitud equivalente al 25% del PBI. A partir de 1959, el ritmo de ahorro del sistema disminuye significativamente y registra en 1962 su primer año deficitario. Desde finales de la década del cincuenta, momento a partir del cual las finanzas previsionales dejaron de constituir una importante fuente de ahorro, comienza un ciclo de declinación que conduciría a la reforma de 1967. Durante esta fase el sistema se vio obligado a efectuar ajustes permanentes: se modificaron niveles de aportes y contribuciones, los montos de haberes y la estructura de beneficios, con el propósito de alcanzar niveles de equilibrio siquiera precarios. No obstante ello, tal como señalan las cifras, varios años arrojaron déficit.

La razón de estas dificultades económicas reconoce un doble juego de factores. Por un lado, encontramos aquellos elementos asociados a la propia dinámica previsional. Por otro lado, tuvieron también un papel destacado razones económicas ajenas al sistema jubilatorio. Entre las primeras ocupó un lugar destacado la maduración que operó el sistema. Así, por ejemplo, en el período 1939-49, la población asegurada creció a un ritmo anual de 19.4%, acompañada por un lento incremento en el número de beneficios otorgados. En cambio, en los años posteriores (1950-61), los movimientos se invierten: los cotizantes efectivos crecen al ritmo anual de 1.7%, mientras los beneficios se incrementaron a una tasa de 14.3% anual. Una manera alternativa de observar el mismo fenómeno, que tuvo como contrapartida la evolución financiera que hemos referido, es a través de la tasa de sostenimiento del sistema (relación número de aportantes por beneficiario). Los datos del Cuadro No. 1.6 señalan que esta relación pasó de 11.2 a 3.1 entre 1950 y 1961. Más aún, esta disparidad de ritmos habría de continuar a lo largo de los veinte años siguientes: hacia 1983, la tasa de sostenimiento había descendido a dos aportantes por beneficiario.

Los desplazamientos señalados no fueron motivados tan sólo por razones de índole demográfica y previsional. También se sumaron elementos asociados al contralor y supervisión del sistema. El incremento de la evasión y la concesión de haberes altos y retiros prematuros contribuyeron a disminuir la tasa efectiva de sostenimiento previsional, acentuando la mella en sus finanzas ^{13/}.

Sea por la forma que adquirió la cobertura legal del sistema jubilatorio, su extensión a amplias capas de población y la posterior concesión efectiva de beneficios, o los factores de orden administrativo (evasión) y de supervisión que llevaron al aumento de los egresos, resultaba bastante clara la necesidad de proteger los ahorros del pasado para su utilización posterior, una vez que el sistema ingresara en régimen. Desafortunadamente esto no ocurrió. Los saldos acumulados en épocas de bonanza, constituyeron una forma de crédito blando para el Tesoro Nacional: los excedentes fueron colocados en bonos de la Tesorería con un rendimiento promedio de 4 % anual, mientras la tasa de inflación oscilaba entre 15 y 25 % anual. Esta práctica se mantuvo hasta principios de los años 60. Más aún, el Estado, en su carácter de empleador, aportaba el monto correspondiente a sus obligaciones en forma de bonos. El

^{13/} Algunos números ilustran el punto. En 1950, la relación cotizantes/afiliados alcanzaba a 86%; en 1961 había caído a 44%. El comportamiento de la caja de trabajadores autónomos tuvo un singular impacto en ese resultado. De ahí en más, esta caja siempre constituyó un problema financiero significativo para el sistema.

proceso de desintegración de los activos financieros de las cajas concluyó formalmente en 1970, con la sanción de una ley que dispuso el rescate de las obligaciones: el monto de los títulos correspondientes a las sucesivas colocaciones de los 15 años anteriores, ascendía tan sólo a 215 millones de dólares. La cláusula de amortización fue establecida en 10 cuotas anuales sin ajuste.

4. Cambios Institucionales: Concentración y Estatización del Sistema

Para ese entonces (1970), ya había tenido lugar la transformación insitucional más importante que registró el sistema jubilatorio desde su nacimiento. Esencialmente, ésta consistió en la estatización completa: se disolvieron las trece cajas existentes y fueron reagrupadas en tres; la dirección de cada caja quedó a cargo de un Director General designado por el Poder Ejecutivo Nacional, y la autoridad de conducción y supervisión pasó a ser la Secretaría de Seguridad Social. Desde el punto de vista normativo, la reforma se completa con la sanción de dos leyes, una para trabajadores autónomos y otra para trabajadores en relación de dependencia, cuya finalidad fue la de ordenar y uniformar los beneficios para la mayor parte de la población. Poco tiempo después fue creada la Dirección Nacional de Recaudación Previsional. Quedó centralizada así la recaudación impositiva, facultad que le fue quitada a las cajas. En la práctica, esto significó además la unificación de los fondos y la posibilidad de transferir recursos de una caja a otra.

La importancia de la reforma es doble. Por un lado, ésta fue vasta y profunda: el esquema legal e institucional definido en aquellos años se halla vigente, con variantes menores, aún en la actualidad. Por otro lado, este grado de centralización y estatización del sistema, significó para el sector público la necesidad de administrar un sistema previsional desequilibrado y construido sobre la yuxtaposición de diversos beneficios. Cuando éste fue integrado, la nueva legislación no computó debidamente el estado crítico de las finanzas, su impacto de largo plazo, y la necesidad de disponer un saneamiento paulatino. La percepción política de la cuestión fue marcadamente distinta.

La reforma tuvo, sin embargo, un resultado inicial aparentemente exitoso. En los primeros años de la década del '70, se lograron recomponer los flujos financieros (Cuadro No. 1.5). En la obtención de este resultado desempeñó un papel central una nueva variable de la política previsional: la limitación de la regla de proporcionalidad que consagraba el principio del 82% móvil. Como consecuencia de ello, el porcentaje de los haberes mínimos en el total de beneficios otorgados por el sistema creció abruptamente. En 1970, los haberes mínimos representaban el 30% del total; hacia 1975, 80 % de las jubilaciones estaban en la categoría mínima, invirtiendo totalmente la estructura de beneficios del sistema ^{14/}.

Esta política de ampliación de los mínimos, tuvo un impacto financiero positivo al disminuir los costos del sistema previsional notablemente. Pero, como contrapartida, se fue gestando un problema de proporciones en la medida que esta limitación de los haberes colisionaba con la legislación. Por otro lado, en asociación con esta nueva deuda previsional del Estado para con el sector pasivo, nacía también un problema social de envergadura. La reducción real del haber que de hecho implicaba la política ponía en situación vulnerable a un numeroso grupo de población ^{15/}.

^{14/} La relación haber jubilatorio medio/salario medio resultó de 45% en 1975.

^{15/} Sería erróneo interpretar que el grado de incumplimiento tuvo carácter masivo. Afectó de manera especial a aquellos grupos de beneficiarios que, en su vida activa, correspondían a ocupaciones con salarios medios relativamente más elevados

Sintetizando la discusión anterior a la luz de los intereses de este trabajo, puede afirmarse que en razón de la particular evolución económico-financiera e institucional del sistema previsional, éste exhibía a mediados de la década del '70 tres rasgos salientes que dominaron de modo concluyente la trayectoria de los años posteriores. En primer lugar, la seguridad social no sólo había dejado de constituir un financiamiento de bajo costo para el Tesoro Nacional, sino que el sistema mostraba clara propensión al desequilibrio. Segundo, la regulación financiera dependía crucialmente del nivel de los haberes; más aún, volatilizadas los ahorros del sistema y habida cuenta de la legislación marco, los flujos de ingresos no podían dar un adecuado cumplimiento al nivel de prestaciones reconocido por las leyes. Tercero, conforme se afirmaba esta situación, el diseño de una solución debía contener una doble respuesta: la compatibilidad del equilibrio de los flujos con una cierta estructura de beneficios y, al mismo tiempo, resolver la deuda acumulada con la población pasiva que generaba derechos adquiridos conforme a las normas legales vigentes.

C. PROMOCION DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA PUBLICA

En forma paralela a la adquisición de compromisos, tanto de orden económico como de regulación en el terreno de la política social, el sector público asumió también la responsabilidad de llevar a cabo un conjunto de políticas que genéricamente podrían caracterizarse con el título de promoción económica. En estas se destacan tanto a aquellas vinculadas al estímulo directo brindado a la actividad privada, particularmente al desarrollo industrial, como los instrumentos de financiamiento aplicados a solventar el gasto de la infraestructura pública.

1. Promoción Industrial

En cuanto a la promoción industrial, cabe aclarar de partida que las políticas públicas en esta materia comienzan mucho antes de la década del setenta. Es en el período de post-guerra donde empieza a aplicarse, en forma amplia y con instrumentos de cierta entidad, una política de apoyo al crecimiento industrial^{16/}. Durante esta etapa, la promoción se apoyó en la concesión de incentivos apoyados en una clara orientación proteccionista: elevación de derechos de importación en aquellos sectores definidos como prioritarios (generalmente, los que utilizaban materias primas nacionales y volcaban su producción al mercado interno, industrias estratégicas vinculadas a la defensa nacional, etc.), restricciones cuantitativas a la importación, facilidades para la importación de maquinaria y equipo, líneas de crédito preferenciales, etc.

Hacia fines de la década del '50, se produce un punto de ruptura con esta orientación. La sanción de la ley 14.780 en 1958 traslada el énfasis hacia la concesión de franquicias impositivas (exenciones, desgravaciones y diferimientos). En el marco de esta ley y haciendo aplicación expresa de este tipo de beneficios, se aprueban los primeros regímenes de promoción sectorial (siderúrgico, petroquímico, celulésico) y regional (NOA, Patagonia). El cambio en el tipo de instrumentos tuvo una doble importancia. Por un lado, el estímulo a la actividad industrial disminuyó su acento en la modificación de precios relativos y aumento de la protección efectiva, para operar en forma directa sobre la rentabilidad

^{16/} Sobre la historia de la promoción durante este período puede consultarse Altimir *et al* (1966).

de los sectores promocionados, disminuyendo la carga tributaria a través de diversos mecanismos. En términos generales, la política promocional en esta materia se canalizó a través de dos vías: franquicias de impuestos que estimularon la formación de capital, otorgando ventajas apreciables a los inversionistas en proyectos promovidos y, también, incentivos a la operación del proyecto que elevan consecuentemente la potencial rentabilidad del mismo. La modalidad específica que adquirió la concesión de beneficios impositivos, no sólo adquirió una complejidad significativa (la legislación y las normas reglamentarias se fueron yuxtaponiendo unas a otras en ausencia de un modelo de política hacia la industria relativamente integrado y estable a lo largo del tiempo), sino que además tuvo un impacto negativo en el funcionamiento del sistema tributario en general.

Por otro lado, y parcialmente vinculado a lo anterior, conforme se fue afirmando y generalizando la promoción industrial asentada sobre el incentivo tributario, quedó de hecho consagrado un procedimiento que vulneró ciertos recaudos mínimos, en cuanto a transparencia y eficacia social, en la asignación de subsidios. En efecto, el conjunto de estímulos promocionales pasó a constituir un verdadero gasto impositivo con inadecuado reflejo presupuestario, dificultando apreciablemente el análisis costo-beneficio asociado al subsidio *vis a vis* el resto del esquema de gastos. Más aún, la arquitectura administrativa del circuito promocional, las competencias particulares de las distintas oficinas gubernamentales, las autoridades de aplicación y la forma efectiva de supervisión del sistema, distan de ser idóneos. En otros términos, la escasa transparencia presupuestaria se conjugó con una organización administrativa gubernamental que en nada ha contribuido, sino más bien refuerza, las carencias del primero ^{17/}.

Desde el punto de vista de la importancia que adquirió la promoción industrial en el caso argentino, como ejemplo de una política pública a la cual van asociados ciertos objetivos, la mayoría de las veces excesivamente difusos y generales, y también ciertos costos de oportunidad en la asignación de los recursos fiscales, el hecho más destacable del período 1970-75 no fue la envergadura del fenómeno económico. Este adquirió importancia hacia fines de los setenta y en la década posterior. Corresponde destacar, sin embargo, una definición institucional que habría de marcar en buena medida el desarrollo posterior. En 1973 es sancionada la ley 20.560, que constituye el primer intento de fijar, con carácter más o menos orgánico, un sistema de incentivos promocionales de alcance nacional. En forma consistente con esta norma, se reordenaron también los regímenes específicos (regionales y sectoriales) que a esa altura tenían una década de vigencia. No obstante ello, algunos regímenes particulares, como el caso de la promoción en Tierra del Fuego (ley 19.640 del año 1972), quedaron abiertos como vías independientes de acceso al "sistema". De esta forma, pese a los esfuerzos de unificación y racionalización, la asignación de beneficios promocionales siguió sometida a presiones que tendían a preservar la multiplicidad de ventajas particulares y diversos canales de ingreso al sistema.

^{17/} Las diversas investigaciones realizadas sobre promoción industrial (Artana 1987, Azpiazu 1988, Azpiazu y Basualdo 1989, González Cano 1989, Gutman et al 1988) han señalado las debilidades de gestión que posee el sistema, con sus correspondientes consecuencias tanto en la dificultad para evaluar el costo-beneficio de la política, así como el elevado grado de discrecionalidad que el mismo permite. Al respecto sólo cabe agregar que el caso de la promoción industrial, se inscribe en un conjunto más amplio que ha ganado indebido terreno en el presupuesto nacional. En la mayoría de los casos, la asignación de subsidios al sector productivo privado, se canaliza a través de compensaciones o deducciones impositivas y/o con impuestos de asignación específica. (Los ejemplos más significativos son: subsidios sobre los combustibles, tratamiento de los bienes de capital en obras públicas, promoción a las exportaciones industriales, régimen de emergencia agropecuaria, incentivos a ciertos cultivos extrapampeanos, construcción de buques, entre otros). Es difícil, en cambio, encontrar bajo formas de partidas de gastos, en pie de igualdad con el resto de las asignaciones presupuestarias, subsidios a la producción con destino al sector privado.

2. Financiamiento de la Infraestructura Pública

En estos primeros años de la década del '70, se adoptaron asimismo una serie de medidas orientadas a establecer mecanismos de financiamiento de la infraestructura pública, particularmente en el área vial y energética. Los ejemplos más destacables son los siguientes: Fondo de Grandes Obras Eléctricas, Fondo Nacional de Infraestructura del Transporte, Fondo Nacional de la Energía y Fondo Chocón-Cerros Colorados, éste último sancionado a fines de la década del '60^{18/}. La concepción que campeaba en el diseño del mecanismo era que los grandes proyectos de infraestructura que llevaría adelante el sector público, habrían de tener asegurado un flujo regular de recursos. A tal fin, se creaban estos Fondos, dotándolos de recursos propios y con un destino pre-asignado del gasto, que se independizaban de la suerte que corría el resto de las erogaciones^{19/}. Naturalmente, desde el punto de vista del financiamiento de los proyectos a ser realizados, esto otorgaba mayor certeza al flujo efectivo de canalización de los recursos. El camino adoptado gestó rápidamente una coincidencia de intereses; por un lado, el sector privado contratista se encontraba con un mecanismo de financiamiento ágil; por otro lado, las áreas de gestión pública con responsabilidad primaria sobre los emprendimientos -Secretaría de Energía, Transporte y, en mayor medida, las mismas empresas públicas- contaban con un enclave protegido de recursos que no podía ser reasignado hacia usos alternativos.

Desde el punto de vista del manejo global de las finanzas públicas, la adopción de este tipo de soluciones trajo consecuencias negativas. En primer lugar, el presupuesto ganó en rigidez, dificultando extraordinariamente las reasignaciones de recursos. Esto agravado por el hecho que los proyectos atendidos con estas fuentes poseían un largo período de maduración, durante el cual resultaba previsible enfrentar condiciones macroeconómicas y fiscales cambiantes. En segundo lugar, el financiamiento del gasto se sesgó en favor de la expansión de capital público, pero en detrimento de la atención de los bienes y servicios públicos tradicionales: educación, salud, administración, etc. Estos debieron apoyarse en la generación de los recursos tributarios tradicionales del Tesoro. En tercer lugar, las diversas normas legales que dieron vida a los Fondos energéticos y viales establecieron no sólo el destino sino también el carácter del gasto: estas fuentes no podían aplicarse a cubrir el déficit corriente de los organismos perceptores (empresas energéticas, ferrocarriles, Vialidad Nacional), sino que exclusivamente atenderían gasto de capital. De esta forma, frente a un eventual desfinanciamiento corriente, el Tesoro resultaba implícitamente obligado a concurrir en auxilio de la empresa u organismo en cuestión. El ritmo de obra y el nivel de inversión en general, al ser financiados por una cuenta separada, se hallaba determinado por volumen de recursos captados por los Fondos. Cuarto, y estrechamente vinculado a lo anterior, las fuentes de alimentación de aquéllos, fueron definidas sobre la base de recursos tributarios. Así entonces, quedaba

^{18/} Como se explica más adelante en el texto, estos Fondos se integraron en un sistema más amplio (Fondo de los Combustibles) de financiamiento de la inversión, cuyo origen se remonta a la segunda mitad de los años '60.

^{19/} La técnica presupuestaria utilizada fue la creación de Cuentas Especiales. Estas integran formalmente el Presupuesto General de la Administración, pero su funcionamiento es relativamente independiente de aquel. Como se explica más abajo, las Cuentas disponen de recursos propios, generalmente impuestos con asignación específica, que ingresan en sendas cuentas financieras. De allí se procede a efectuar las transferencias a las empresas y organismos correspondientes, en forma relativamente automática. A efectos de dar una idea de magnitud, cabe aclarar que los Fondos energéticos y viales manejan recursos por 1.5% del PBI.

cerrado el círculo: los impuestos específicos habrían de asignarse a cubrir exclusivamente el gasto de capital ^{20/ 21/}.

Por otro lado, los comentarios anteriores requieren incorporar otro aspecto de trascendencia tanto en materia fiscal como económica. Los Fondos fueron diseñados como parte de un conjunto más amplio: el sistema de tributación sobre los combustibles. Las premisas relativamente explícitas de este esquema, la mayor parte de las cuales se hallan vigentes en la actualidad, fueron las siguientes ^{22/}. En primer lugar, y de modo primordial, primaba una idea central de autoabastecimiento petrolero, monopolizada por YPF en la etapa extractiva y cerrada por ende a la competencia externa. Segundo, el esquema de fijación de precios resultaba absolutamente regulado; el nivel de los mismos siendo determinado por el volumen de producción y los costos de exploración-explotación de YPF. Tercero, en ese contexto, se aplicó el impuesto a los combustibles. Desde el punto de vista económico, este fue concebido en la legislación pertinente (ley 17.597), como un impuesto al consumo y no a la renta petrolera ^{23/}. Cuarto, el impuesto tendría como destino principal alimentar los Fondos, cuyos ingresos resultarían de los precios percibidos por YPF (y no de los precios de venta al público ^{24/}). Por último, campeaba la noción, al menos de modo implícito, que el impuesto a los combustibles no era necesario para cubrir las erogaciones corrientes del Tesoro; bastaba con que alimentase los Fondos.

Los desequilibrios fiscales que se registraron en los años posteriores dieron por tierra con este último criterio. Cuando declinó la capacidad recaudatoria del sistema impositivo, fue necesario apelar al impuesto a los combustibles para financiar al Tesoro. En esas circunstancias, la extraordinaria rigidez del esquema de Fondos (Ver Cuadro I.10), donde además se suman ingredientes de participación provincial, operó como una limitación de importancia a la hora del diseño de medidas de ajuste fiscal ^{25/}. Retrospectiva-

^{20/} Cabe advertir que los Fondos que se han mencionado en el texto no son las únicas Cuentas Especiales que se registran en el Presupuesto. Por las mismas razones de orden general que se han comentado (recursos atados, independencia del resto del Presupuesto, destino específico del gasto, etc.), las Cuentas Especiales han proliferado en número y finalidad del gasto.

^{21/} Esto no sólo contradice un principio elemental de finanzas públicas, respecto que los impuestos se destinan a financiar el gasto corriente y la inversión es atendida mediante el uso del crédito. Más específicamente, estos mecanismos de financiamiento atado, suponen competir por recursos en un contexto donde el gasto corriente no necesariamente crece al compás de la presión tributaria global.

^{22/} Una discusión pormenorizada sobre el impuesto a los combustibles, su vinculación con los Fondos y los problemas de participación, puede verse en Carciofi (1988).

^{23/} Esto parece consistente con el monopolio de actividad de YPF en un contexto donde la empresa no tiene facultad para fijar precios. Estos están establecidos por la autoridad política quien también define el nivel de producción.

^{24/} Repárese en la diferencia. El impuesto surge como diferencia entre dos precios: el valor pagado por el consumidor y el precio recibido por la empresa (valor de retención). Como se afirma en el texto, el monto del impuesto es calculado de forma que satisfaga los recursos de los Fondos (que son función del valor de retención y las cantidades vendidas). Se deduce así que si, por ejemplo, se intentara disminuir el precio al consumidor modificando tan sólo la alícuota del impuesto, éste podría resultar insuficiente para alimentar el nivel (predeterminado) de los Fondos. Las leyes pertinentes definirían que la diferencia, en caso de existir, debería estar a cargo del Tesoro Nacional.

^{25/} La distribución porcentual del Fondo de los Combustibles hoy vigente es la siguiente:

Vialidad Nacional	31.2	Coparticipación vial	16.8
Empresas Eléctricas	31.5	Fondo Provincial Caminos	17.0
		Fondo Desarrollo Eléctrico del Int.	3.5
Total Jurisdicción Nacional	62.7	Total Jurisdicción Provincial	37.3

mente también, esta política de financiamiento de la inversión pública, ha constituido una dificultad adicional en materia de desregulación petrolera. El eje central de ésta última pasa por la operación del sector de extracción y refinación con precios del crudo en valores internacionales. En la Argentina, dado la vigencia que ha tenido el modelo de autoabastecimiento petrolero y la forma particular de imposición de los combustibles, los precios han sido marcadamente inferiores a los internacionales. En consecuencia, desregular implica incrementar los precios del sector productor. Esto a su vez, con las normas legales que se han comentado, implica otorgar más recursos hacia las inversiones financiadas con los Fondos. Naturalmente, no hay ninguna razón económica que justifique este temperamento de proporciones fijas en la inversión de los diversos sectores.

D. COPARTICIPACION FEDERAL

En forma concomitante con el desempeño de un papel activo del sector público en la actividad económica, ya sea a través de mecanismos indirectos como la promoción industrial o de instrumentos de financiamiento directo para la expansión de la infraestructura pública, la relación financiera Nación-Provincias operó también cambios de importancia.

Desde 1935 en adelante, las relaciones del gobierno nacional con las jurisdicciones provinciales han estado organizadas a través de un esquema de coparticipación federal de impuestos. La esencia del mismo está constituida por una delegación de facultades de imposición: las provincias ceden a la Nación ciertos impuestos que, una vez recaudados, son distribuidos entre ambos niveles de gobierno (distribución primaria), y entre las provincias entre sí. La Nación es responsable por la administración del sistema y tiene asimismo potestad para legislar en la materia. Desde el punto de vista económico, se supone que existen ciertas economías de escala en la operación de un sistema tributario con estas características; asimismo, hay razones de eficiencia fiscal y de administración impositiva que justificarían un esquema de este tipo.

A lo largo de la existencia legal del sistema de coparticipación, hubo niveles variables de distribución primaria y de la masa de recursos sujetos a coparticipación. Originalmente, la participación asignada a las provincias era de 29.1%; alcanzó un mínimo de 18% en 1946, para recuperarse posteriormente hacia mediados de la década del '60: 46.2%. Durante el período 1968-72, el coeficiente de distribución primaria declinó sobre los niveles previos, tomando la Nación el 61.3% de los recursos. Esta disminución de la participación provincial, acaecida en tiempos de gobiernos de facto, había generado fuertes tensiones en las finanzas provinciales. En realidad, la situación era más delicada desde el punto de vista político, por cuanto las provincias sentían avasallados sus derechos en términos de una participación más equitativa en la recaudación. Desde el ángulo más estrecho de la relación fiscal y financiera, no se presentaban desequilibrios de importancia. No había habido una política de descentralización del gasto, ni tampoco los tesoros provinciales atravesaban un desfinanciamiento operativo.

Sin embargo, con aquel trasfondo de demandas sobre el poder central y en el contexto de la institucionalización del país, es sancionada en 1973 la ley 20.221. Esta nueva norma tuvo significativa importancia. Por un lado, elevó el coeficiente de coparticipación primaria a 48.5 %, nivel nunca antes alcanzado en la historia de la coparticipación. Por otro lado, el diseño conceptual del esquema introdujo novedosos criterios en la materia. La distribución regional de los recursos perseguía objetivos múltiples: la estructura de distribución secundaria se conformaba sobre la base de devolución de recursos, junto con

la redistribución de los mismos entre regiones, apuntando a cierta equidad en la prestación de los servicios públicos en las esferas provinciales.

Este esfuerzo por regular la relación financiera de gobierno entre el nivel nacional y provincial de manera orgánica, requería para su desempeño aceptable ciertas condiciones mínimas. Entre las más importantes se destacan las siguientes. Primero, definición estable de los recursos sujetos a coparticipación; esto es, la masa de tributos pasible de distribución entre Nación y Provincias debe encontrarse acotada efectivamente a los términos del acuerdo legal. Segundo, desde el ángulo de la participación de cada una de las provincias en el total de la recaudación, también es importante que la masa coparticipable resulte abarcativa; integrando en lo posible la totalidad de los flujos financieros que son derivados hacia las provincias. Esta forma implica un reaseguro, en el sentido que la distribución federal de recursos refleja fielmente la estructura de participación secundaria prevista en la norma legal. Tercero, la coparticipación debe ser eficaz en el sentido fiscal: esto, debe ser suficiente para cubrir las necesidades de financiamiento de los Tesoros Provinciales.

La información de los Cuadros 1.8 y 1.9 revela, a la luz de los criterios anteriores, las dificultades que atravesó la relación Nación-Provincias en este período. En primer término, jugó un papel destacado la expansión del gasto provincial que, como señaláramos en el primer punto del capítulo, lideró la expansión del sector público en estos años. Basta señalar que, medido como porcentaje del PBI, dicho crecimiento alcanzó a 40.4% entre los extremos del período (Cuadro 1.9). En este contexto, las transferencias (por todo concepto) provenientes del nivel nacional debieron crecer para poder allegar el financiamiento necesario ^{26/}. También fue necesario compensar la caída de la recaudación de origen provincial ^{27/}. Sin embargo, la coparticipación fue insuficiente para cubrir el financiamiento de las Provincias. Claro está, este resultado se explica más bien por la evolución seguida por el gasto provincial antes que por las deficiencias propias del sistema de coparticipación.

Estos desequilibrios tuvieron su contrapartida institucional (ver Cuadro 1.8). Mientras los coeficientes de distribución primaria establecidos por ley, señalaban que el volumen de recursos debía ser 48.5 % de los impuestos coparticipados, la realidad siguió un camino muy diferente. Los números traducen un doble efecto. Como producto de la necesidad de financiamiento adicional que llevaba aparejada la política de expansión del gasto, fue necesario complementar la coparticipación con transferencias adicionales del Tesoro (Adelantos Transitorios del Tesoro ^{28/}).

^{26/} Medido en relación a un índice base 100 para el promedio 1972-86, el año '75 batió todos los records en el nivel de transferencias a provincias: 130.1. Este fue superior inclusive al pico de 1983.

^{27/} Tal como se indica en el Cuadro 1.9, el año 1975 fue de una pobre performance tributaria provincial. Los ingresos propios cubrieron menos de la quinta parte del gasto. En rigor, los datos sugieren que con la aprobación de la ley 20221, habrían caído inicialmente los recursos provinciales. El promedio de los 13 años del período 1973-86 para dicha relación (tributación/gasto), fue 37.6 %. El comportamiento de 1975 es anormalmente bajo; una de las razones que pueden darse para ello es institucional: la eliminación del impuesto a las Actividades Lucrativas (provincial), en razón de la implantación del IVA. La otra razón, de carácter económico, fue el impacto de la inflación sobre los recursos provinciales, aún más expuestos a los rezagos que la estructura nacional.

^{28/} La designación formal como Adelantos Transitorios, tiene su origen en el hecho que, en teoría, aquéllos resultaban descontables de la coparticipación. En la práctica, esto ocurrió en raras ocasiones. En el diseño de la ley de coparticipación, estos adelantos estaban concebidos como un mecanismo de excepción, para amortiguar brechas de financiamiento asociadas a circunstancias excepcionales que podían impactar negativamente sobre la recaudación provincial.

La magnitud de estos adelantos fue significativa, llegando a modificar los coeficientes de distribución primaria (y secundaria) emergentes del acuerdo fiscal entre Nación y Provincias (Cuadro I.8, cols. (1) y (2)). Desde este ángulo, el régimen de financiamiento a las Provincias traducía la imposibilidad de conducirse con un esquema estable de recursos. En cambio, las presiones por mayores recursos descargaban parte de la solución en la negociación directa con el poder central, quebrando así las restricciones de presupuesto. La respuesta a este fenómeno se manifestó en una creciente importancia de los recursos nacionales no sujetos a coparticipación. De esta manera, la coparticipación efectiva de los recursos se alejó de manera sustantiva respecto de los criterios sostenidos en las normas establecidas.

Capítulo II

EXPANSION DE LA INVERSION PUBLICA Y LA CRISIS DE LA DEUDA EL SECTOR PUBLICO EN EL PERIODO 1976-83

A. REFERENCIAS AL CONTEXTO MACROECONOMICO

La historia política y económica de la Argentina en los ocho años que median entre 1976 y 1983 es compleja y poblada además por hechos que habrían de tener enorme trascendencia hacia el futuro. En la faz institucional, la administración militar que se hace cargo del gobierno el 24 de marzo de 1976 habría de retener el ejercicio del poder político hasta fines de 1983, circunstancia en la cual el país reingresó al régimen constitucional. Sin embargo, pese a esta continuidad institucional, sería erróneo considerar el ciclo político del período como una unidad. La crisis externa de 1981 y el conflicto bélico en el Atlántico Sur, constituyeron hitos que marcaron en forma decisiva los tiempos del gobierno militar y condicionaron restrictivamente las opciones que efectivamente tenía abiertas ante sí.

En el plano de los hechos económicos aplica también el mismo razonamiento. El control del aparato gubernamental dio lugar a énfasis muy diversos en los objetivos e instrumentos de política económica. En realidad, en el terreno económico es aún más propio señalar las mudanzas en la orientación y combinación de medidas, por cuanto aún manteniendo unidad en la conducción de la política económica durante cinco años (1976 - 81), hubo un giro importante en el diseño de la misma a partir de fines de 1978 ^{29/}.

En términos generales, la política económica practicada a lo largo de estos ocho años, puede dividirse en dos subperíodos. El primero transcurre entre 1976 y fin de la década; el segundo corresponde al trienio 1981-83. Esta distinción, que posee mayor utilidad para los propósitos de este trabajo, pone acento en el tipo de desequilibrios primordiales enfrentados en cada subperíodo, y coloca en un segundo plano los instrumentos de política macroeconómica. La etapa que se inicia en 1976, si bien acompañada en sus comienzos por una restricción en el sector externo de índole menor (particularmente, cuando se la aprecia desde la perspectiva actual), orientó las herramientas de política detrás de objetivos que emergían con nitidez en el cuadro del funcionamiento económico de 1975: la inflación había alcanzado niveles en magnitud y duración no conocidos anteriormente; y el déficit fiscal, como se explicó en el capítulo anterior, se encontraba fuera de control. La búsqueda del equilibrio interno fue así la nota dominante del

^{29/} Entre marzo de 1976 y marzo de 1981 el Ministerio de Economía estuvo a cargo del Dr. Alfredo Martínez de Hoz.

período. El objetivo de la estabilidad de precios fue aún más pertinaz, conforme se observaba que la economía demoraba en asimilar el shock de mediados de 1975. En una primera etapa, la política económica tuvo un tinte ortodoxo, apoyada en instrumentos fiscales y monetarios^{30/}. Posteriormente, a fines de 1978, sin perder de vista el objetivo mencionado, se produjo un cambio importante en el diseño de la política anti-inflacionaria. Reformas de orden estructural tendientes a abrir el mercado financiero doméstico al flujo de capitales externo, fueron combinadas con el manejo cambiario (mercado libre con tipo de cambio fijo), con el propósito de producir una convergencia entre el ritmo de crecimiento de los precios internos con la inflación internacional. Este ajuste no operó en la magnitud adecuada y duró excesivamente en el tiempo^{31/}. El resultado fue el aumento de la deuda externa -la deuda neta de las reservas se multiplicó por 4.5 veces entre 1975 y 1981-, una sustancial salida de capitales y reducción del nivel de actividad.

El fracaso del esquema anti-inflacionario llevado a cabo hasta marzo de 1981, marca el comienzo de la segunda etapa identificada más arriba. Su característica central es el peso de la restricción externa. Restricción que, una vez instalada, ocupó el centro de la escena y tuvo una proyección dominante hacia el futuro. De ahí en más, el diseño de política debió atender prioritariamente el desequilibrio de la cuenta corriente. Y, en cierto sentido, a partir del comienzo del proceso de ajuste externo en 1981, el objetivo de estabilidad quedó subordinado a aquél, por cuanto fue necesario operar un aumento en el tipo de cambio real -con el propósito de reducir la absorción doméstica e incrementar el saldo exportable- en el contexto de una situación monetaria y fiscal con escasos grados de libertad. Así pues, el ajuste de las cuentas externas, al que se le sumó un clima de alta incertidumbre política y económica, definió entonces el rasgo primordial del período 1981-83.

Observada de modo integral, la experiencia económica de estos años parece indicar un punto de ruptura con la performance de la economía argentina seguida desde la post-guerra hasta mediados de la década del setenta^{32/}. A modo ilustrativo es suficiente citar algunos datos:

^{30/} Inicialmente, no obstante, a efectos de reforzar el programa anti-inflacionario, se apeló asimismo a un manejo centralizado por parte del Gobierno de la política salarial. El mecanismo de negociación colectiva de trabajo fue interrumpido y se cambiaron las disposiciones legales sobre el particular. En forma asimétrica con esto, pero compatible con los objetivos postulados en el discurso político de la acción de gobierno, se mantuvieron libres y sin controles los mecanismos de formación de precios.

^{31/} Es amplia la bibliografía sobre la política económica del período. Una considerable controversia se generó alrededor de la necesidad, duración y características del proceso de convergencia de precios internos a la pauta pre-establecida de devaluación, véase Canitrot (1980), Frenkel (1980), Sourrouille (1983), Dornbusch (1981). Asimismo, se ha analizado con detalle el proceso de endeudamiento externo que tuvo lugar en los últimos años de la década (Feldman y Sommer, 1983) y sus consecuencias en términos de crecimiento (Frenkel y Fanelli, 1987).

^{32/} Esta tesis es examinada por Frenkel y Fanelli (1987 (a), 1987 (b), 1988).

	Promedio	
	1970/74	1979/83
PBI (tasa variación anual y acumulativa)	3.7	1.9
Inflación anual (IPC)	46.0	162.5
Salario real (tasa anual)	4.0	3.1
Deuda externa/exportaciones (en %)	213.8	422.2
M_1/PBI (en %)	12.6	5.6
Inversión/PBI	21.3	19.2

La importancia de los indicadores citados, radica no tanto en términos de la trayectoria recorrida, sino en la reducción del espacio para el diseño y práctica de la política económica. Alta inflación, estancamiento del producto, caída de la inversión, desequilibrio externo, elevada propensión al desequilibrio fiscal, constituyen los obstáculos primordiales -algunos de ellos bajo la forma de dilema- a los que aún hoy no ha sido posible encontrar una fórmula de respuesta satisfactoria.

Los sucesivos cambios en las orientaciones de la política económica de corto plazo señalados más arriba tuvieron su impacto correspondiente en el sector público. Así puede distinguirse un primer subperíodo (1976-80), donde operó en forma marcada la política de ajuste fiscal, particularmente por el lado de los ingresos. La segunda etapa, que comprende los dos últimos años del gobierno militar (1981-83), reconocen como tema dominante la absorción de la deuda en el presupuesto estatal. Los temas que se discuten en este capítulo, están organizados conforme a estos criterios. Así, en la sección siguiente se pasa revista a la evolución de los ingresos y gastos durante la segunda mitad de los años setenta. Se analizan posteriormente algunos problemas específicos del sector público en esos años: las nuevas dimensiones que adquirió la relación Nación-Provincias en aquel contexto, y el auge de la inversión pública. A renglón seguido, en la sección E de este capítulo, se expone a manera de balance sintético, una visión de conjunto de los temas relevantes de la economía pública durante la década del '70. Esta sección permite así un nexo con problemas que fueron discutidos en el capítulo anterior. Finalmente, la última sección (F) está circunscripta al período 1981-83, donde se analiza el impacto de la deuda en el sector público.

B. PERIODO 1976-80. EL COMPORTAMIENTO DE LAS CUENTAS PUBLICAS

El Cuadro No. II.1 resume los principales datos referidos a la evolución del sector público en este período. El hecho más destacado es la significativa reducción del déficit: en 1980 resultó 7.5 puntos porcentuales del PBI inferior a 1975. Sin embargo, este proceso, no reconoce una trayectoria lineal. Resulta útil una presentación sintética de la información de la manera siguiente (los números corresponden a puntos del PBI):

Años	Gastos	Recursos	Déficit
1975	39.6	24.4	15.2
1977	37.9	33.2	4.7
1980	43.9	36.4	7.5

Los datos globales del sector público traducen un estrecho grado de conexión con la política macro. Inicialmente, cuando el objetivo anti-inflacionario se apoyó en un diseño de política ortodoxo, la reducción del déficit fue el resultado conjunto de el aumento de ingresos y reducción de gastos. Posteriormente, se pierde este último efecto y el menor déficit registrado en 1980 está asentado en el extraordinario crecimiento de los recursos operado en el quinquenio (+ 12.0 puntos del PBI en relación a 1975), el cual debió compensar el incremento importante de gastos (4.3 puntos del PBI entre extremos, pero con fuerte aceleración en los últimos dos años del periodo).

1. Recursos

La trayectoria experimentada por los recursos del sector público merece ser destacada. (Los datos del Cuadro No. II.2 y II.3 contienen información más detallada para los tributos nacionales.) En primer lugar, la recuperación es significativa aún promediando los niveles anormalmente bajos de 1975: los tributos nacionales produjeron en 1980 casi 27 % más en términos reales que el promedio del quinquenio 1970-75. En segundo término, esto se logró combinando medidas de administración y política tributarias, pero no introduciendo cambios sustanciales en esta última ^{33/}. En tercer lugar, desde el punto de vista de la estructura recaudatoria, puede afirmarse que en el período analizado queda consagrada la importancia de los tributos indirectos (Cuadro II.3). Los impuestos sobre los Bienes y Servicios (IVA, Combustibles, Internos, etc.) fueron los que más crecieron. De esta forma, si tal como se vio anteriormente, se evalúa en forma conjunta la evolución del gasto y los ingresos a lo largo de la década del 70, se observa que la expansión sostenida del gasto que tuvo lugar en esos años resultó financiada principalmente por los impuestos indirectos (y por el impuesto inflacionario). Finalmente, también debe señalarse que el contexto político-institucional del período, caracterizado por el manejo centralizado de las relaciones con las Provincias, cobró auge la recaudación con origen provincial, contribuyendo en forma apreciable al saneamiento financiero de dichas Jurisdicciones. Con lo cual el cumplimiento de las obligaciones tributarias y la capacidad administrativa de los organismos recaudadores en la materia fue un fenómeno generalizado y de una entidad no menor.

2. Comportamiento del Gasto

La evolución del gasto presenta matices y características diferentes a la experimentada en el quinquenio anterior. En primer término, como se observa en el Cuadro II.1, se detecta en una primera etapa (1976-78), una elevación significativa de la inversión pública que cambia la composición del gasto; posteriormente, no obstante la declinación en la tasa de inversión pública, esta permaneció en niveles superiores

^{33/} La reforma más importante en este terreno fue la generalización del IVA que tuvo lugar en 1980.

a los de 1975. El gasto corriente reconoce, en cambio, una lógica diferente: éste resultó una variable más dependiente de las fluctuaciones experimentadas por la política de ajuste macro. El Cuadro II.4, indica que en la comparación 1975-80, se combinan caídas en los Gastos en Personal, junto con incrementos en las restantes partidas (especialmente en Intereses y Transferencias). Como se analiza más adelante, la evolución de los intereses en las cuentas públicas marcha estrechamente asociado a la evolución de la deuda (interna y externa) ³⁴.

Si se concentra entonces la atención en los dos ítems más relevantes en cuanto a magnitud -Personal y Transferencias-, se llega rápidamente a la conclusión que el comportamiento de ambas estuvo asociado a la evolución del salario real y la situación del sistema previsional. Con respecto a los gastos salariales, los datos siguientes contribuyen a ilustrar mejor el punto.

Años	Gastos en Personal 1/	Ocupación 2/	Índice de Salarios 3/	Salarios Privados 4/
1975	100.0	100.0	100.0	100.0
1976	65.6	100.6	65.2	71.7
1977	63.3	95.9	66.0	63.3
1978	75.5	95.3	79.2	60.0
1979	79.8	93.8	85.1	69.3
1980	94.2	93.5	100.7	77.3

Notas: 1/ Índice de gastos en personal, Sector Público Consolidado según esquema Ahorro-Inversión, Secretaría de Hacienda (1989); 2/ Según datos de la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria; 3/ Índice implícito de salarios, descontado efecto ocupación, promedio sector público consolidado; 4/ Salario horario normal (INDEC), deflactado por IPC.

Hay diversos elementos destacables según se observe el comportamiento de los salarios o la ocupación. Comencemos por esta última. En forma contraria a lo ocurrido en el quinquenio anterior, caracterizado por la expansión del empleo (recordemos que su crecimiento fue de 3.9 % anual acumulativo), en este período se contrajo la ocupación. La reducción se produjo a un ritmo anual de 1.3 %. En tal sentido, cabe señalar que se detuvo en estos años el aumento del empleo provincial: los datos de ocupación indican que la disminución de la ocupación en la Administración Nacional equivalen aproximadamente al aumento del empleo provincial. Asumiendo como hipótesis que los servicios transferidos se encontraban en órbita de la primera, al cabo de los cinco años se produjo una leve variación neta de la ocupación de ambos sectores tomados en forma conjunta (Nación y Provincias). En cambio, es de significación la disminución del empleo en las empresas del Estado: la ocupación descendió a un ritmo de 6% anual. Esta disminución se explica por la privatización de diversos servicios periféricos ligados a las empresas: talleres de mantenimiento (ferrocarriles), actividades de reparación y concesión de ciertos servicios menores a la actividad privada. Debe repararse que esta caída en la ocupación, originada en los factores señalados, no

³⁴ El Cuadro II.4 compara también el gasto según jurisdicciones. Destaca allí el incremento del sistema de seguridad social, el cual lidera el crecimiento entre los extremos del período. La evolución de la Administración Nacional y Provincias es atribuible al incremento de la cuenta de intereses y la transferencia de servicios a las Provincias respectivamente.

viene asociada a una disminución en el gasto total, por cuanto el fenómeno es más bien de descentralización de ciertas labores que siguen pesando no obstante sobre las cuentas de costos (Bienes y Servicios no Personales) de las empresas.

La evolución salarial a su vez, acompañó en un primer tramo (1976-78), los salarios privados. La reducción del salario real fue significativa y sostenida en el tiempo. En buena medida, esta caída del salario, fue clave en la disminución del déficit, permitiendo asimismo, tal como lo señalan los datos del cuadro II.1, una reasignación del gasto dirigido a aumentar la tasa de inversión pública. A partir de 1978 los datos señalan una reversión de la tendencia anterior; particularmente se destaca el hecho que la recuperación salarial en dicho año se anticipa al comportamiento del sector privado. A partir de 1979, el crecimiento salarial abarca a ambos sectores y el ciclo concluye en 1980, donde el índice de salarios públicos queda ubicado en un nivel similar a 1975.

Con respecto a la evolución de los gastos en Transferencias (Cuadro II.4), su comportamiento está influido, como se decía más arriba, por la cuestión previsional. Los datos siguientes, referidos al sistema jubilatorio, permiten analizar con mayor detalle el problema.

Años	Recursos (en % PBI)	Gastos (en % PBI)	Haber Medio (Relación Dependencia)	Haber Autónomos	Nro. de Beneficios
Indice Base 1975 = 100					
1975	4.36	4.01	100.0	100.0	100.0
1976	4.06	3.30	69.6	64.2	106.4
1977	4.06	3.34	73.4	60.6	115.8
1978	4.60	4.64	82.4	67.9	124.6
1979	4.87	4.89	90.3	67.3	131.3
1980	5.84	5.88	93.3	69.8	138.2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda (1989) y Secretaría de Seguridad Social.

En primer lugar, se destaca la continua presión sobre el sistema ejercida por el aumento en el número de beneficios (6.7 % anual). En tal sentido, puede afirmarse que durante este período continuaron operando los factores que fueron analizados en la sección correspondiente del capítulo anterior. En segundo lugar, en forma análoga al ajuste salarial descrito más arriba, la caída de los ingresos de la población pasiva fue importante en el bienio 1976-77. La consecuencia fue que el sistema previsional produjo un superavit en ambos años (equivalente a 0.7 % del PBI aproximadamente). A partir de 1978 comienza una etapa de recuperación que, sin embargo, posee una diferencia importante con lo registrado en la primera parte de la década: las jubilaciones en relación de dependencia tuvieron una mejora real superior a los haberes de la Caja de Autónomos. Esto traduce el hecho que hubo un retraso de las jubilaciones mínimas, que pesan mayoritariamente en el costo total del sistema. De esta forma, la política de haberes seguida en este período trató de mejorar la relación haber/salario. Esta situación se profundizó en 1980, con la eliminación de los aportes patronales y su sustitución (proporcional) por recursos tributarios sujetos a coparticipación.

C. RELACION NACION - PROVINCIAS

Acompañando la tónica general de evolución de las finanzas nacionales descritas en la sección anterior, se produjo asimismo un cambio favorable en la situación de los Tesoros Provinciales a lo largo de este período (los cuadros 11.5 y 11.6 resumen los datos más importantes). Una caracterización esquemática de la relación Nación-Provincias de la segunda mitad de los '70 obliga a señalar a 1980 como un año donde se operaron alteraciones que habrían de tener decisivas consecuencias para el futuro ^{35/}.

1. Coparticipación Federal: Normalización de las Relaciones Financieras

Los años que corren con posterioridad a la crítica situación de 1975 y hasta 1979, cabrían ser denominados como de disciplinamiento y normalización financiera. Se destaca en tal sentido el importante aumento de los recursos provinciales, la disminución del gasto, y la operación del sistema de coparticipación dentro de un marco muy próximo al establecido en la norma vigente en aquel entonces. Es útil pasar revista a algunos de estos puntos. Con respecto al gasto (medido como porcentaje del PBI), se aprecia una disminución en el promedio de 1976-79 con respecto a 1975 de 18.5% aproximadamente (Cuadro 11.6). La relación Recursos Propios vs. Gasto Provincial, que había alcanzado en 1975 a tan sólo 18%, remonta terreno rápidamente, hasta alcanzar un nivel máximo de 50% en 1980. En dicho año, los recursos provinciales (tributarios y no tributarios) alcanzaron un máximo de 5.8% del PBI, nivel que tampoco habría de registrarse en los años siguientes. De esta manera, el esfuerzo tributario provincial, medido a través de dicha relación, habría revertido hacia fines de los '70 la caída experimentada en los años intermedios para ubicarse en valores próximos a los imperantes al comienzo de la década. La mayor cobertura del gasto con recursos locales, permitió disminuir las transferencias totales (coparticipación, ATN y recursos atados) provenientes de la Nación.

Como producto de la aplicación de políticas de ajuste llevadas a cabo por el conjunto de Provincias, el régimen de coparticipación operó en forma satisfactoria. Los adelantos de Tesorería disminuyeron rápidamente, el coeficiente efectivo se acercó al estipulado legalmente, y, habida cuenta de la reducción del déficit global del sector público financiado monetariamente (lo cual representa un recurso no coparticipable), hubo también una estabilidad relativa en la participación de los recursos coparticipables dentro del total de recursos. En otras palabras, el ajuste fiscal provincial permitió que el gobierno central

^{35/} A diferencia del análisis practicado con los datos agregados del Sector Público, los cuadros y los comentarios siguientes incorporan aspectos del período 1981-83 para ilustrar la magnitud del cambio operado a partir de 1980.

no tuviera que defenderse apelando a tributos no coparticipados ^{36/}.

2. Descentralización de servicios

Sin embargo, la situación descripta tuvo una duración fugaz. Hacia fines de la década, se adoptaron decisiones de envergadura en cuanto a descentralización de gastos: los servicios de educación elemental (pre-primaria y primaria), ciertos componentes de los servicios de salud (hospitales) y la provisión de agua potable (se provincializó la empresa nacional responsable del suministro), pasaron a la órbita provincial. En cuanto a magnitud y complejidad de la labor asumida por las provincias, se destaca la transferencia de las escuelas. Estudios recientes permiten estimar que el mayor costo para las provincias asociado a esta decisión habría oscilado en alrededor de 0.5/0.6 del PBI ^{37/}. A ello habría que sumar el importe correspondiente a los otros servicios.

La política de descentralización explica, en buena medida, el incremento del gasto operado en 1980, donde tuvieron impacto pleno en las cuentas provinciales estas decisiones, algunas de las cuales habían sido adoptadas (en la faz normativa) un año y medio antes. El impulso dado a estas iniciativas, si bien justificable en cuanto a su orientación general, enfrentó dificultades de aceptación por parte de las provincias. La medida no fue acompañada de los recursos correspondientes; más bien pareció dirigida a aprovechar una buena coyuntura fiscal, particularmente en ciertas provincias, con el propósito de transferir gastos. Más aún, esta tesis parece estar avalada por el hecho que con ciertos servicios, como el caso de educación, la descentralización no habría sido un instrumento más de una política de federalización del sistema educativo. La decisión quedó restringida al plano presupuestario y administrativo, pero no hubo una cabal delegación de decisiones y responsabilidades hacia el nivel provincial. Este tipo de antecedentes es importante por cuanto puede condicionar acciones futuras en la materia, en el sentido de predisponer negativamente al nivel de mayor descentralización si observa que le transfieren costos, pero sin mayor capacidad de maniobra efectiva sobre el servicio que absorbe ^{38/}.

^{36/} Sobre la base de la información del Cuadro II.5. puede construirse una evolución de los aportes del Tesoro como porcentaje de la coparticipación a provincias. Los valores son los siguientes:

Año	Aportes del Tesoro como % de los recursos coparticipados
1975	328.2
1976	85.2
1977	16.3
1978	14.4
1979	8.0
1980	8.9

^{37/} Véase Ministerio de Educación y Justicia, 1987.

^{38/} Desafortunadamente, exceptuando el caso del informe citado, no parece existir una adecuada evaluación de la experiencia de descentralización del '80. Un análisis pormenorizado de esta política y su impacto en los presupuestos provinciales así como en la prestación de servicios, resulta útil para examinar las reales posibilidades de una política más amplia en este terreno.

3. Reformas en el IVA: Eliminación de Aportes Jubilatorios y Pre-coparticipación

Por otro lado, además de las políticas por el lado de derivación de gastos, el gobierno central, movido por las dificultades que experimentaba la política anti-inflacionaria, introduce a fines de 1980 una modificación sustancial de política tributaria: Elimina los aportes patronales al sistema de seguridad social y al FONAVI, y simultáneamente, con fines fiscalmente compensatorios, generaliza el IVA. Como producto de esa reforma, se decide también que la Seguridad Social sustituya los recursos específicos que recaudaba anteriormente, por fondos provenientes de los impuestos coparticipados. Técnicamente, dichos recursos constituían una pre-coparticipación: esto es, una detracción de la masa coparticipable antes de la aplicación de la distribución primaria ^{39/}.

La norma sancionada (ley 22.293) importaba un doble efecto. Desde el punto de vista fiscal, el requisito de neutralidad de la medida debía satisfacer la condición que el incremento de recaudación asociado a la aplicación del nuevo impuesto, fuese igual o mayor que la disminución de ingresos provocado por la eliminación de los aportes al sistema previsional. Desde el ángulo institucional, en el caso de violar la restricción mencionada, se produciría una distorsión en el esquema de coparticipación, por cuanto los gastos de la Seguridad Social avanzarían inexorablemente sobre los recursos que correspondían a las jurisdicciones provinciales. Evaluada retrospectivamente, aparece claro que la deficiencia de esta decisión no derivaba solamente del potencial riesgo recaudatorio y, por tanto, en su impacto sobre el déficit consolidado. Una dificultad equivalente provenía de aplicar un esquema de cumplimiento altamente improbable -particularmente, en condiciones económicas que distaban de ser ideales para este tipo de modificaciones- y cuyo desequilibrio se descargaría sobre una relación institucional y financieramente frágil como lo es la del gobierno central y las provincias. En otras palabras, podría afirmarse que la decisión significaba poner un obstáculo considerable en el esquema de coparticipación que, como se ha discutido, sólo había operado con relativa normalidad en un breve período de tiempo.

Como era bastante previsible, las estimaciones no se cumplieron, y los recursos tomados por la seguridad social ocuparon una proporción creciente de la masa total coparticipable. Los números siguientes brindan una noción del tipo de complicaciones que trajo esta modificación impositiva.

^{39/} La eliminación de los impuestos a la mano de obra decidida en la oportunidad no debe ser interpretada exclusivamente como una medida con fines asignativos; un objetivo más importante fue mejorar el sesgo anti-exportador de la industria, sector afectado por la política cambiaria practicada en aquel entonces: se suprime un impuesto al salario, que grava a la actividad exportadora, por otro que no tiene incidencia sobre aquélla.

	Aportes del TGN como % de los recursos coparticipados	Recursos de Seguridad Social Nacional y FONAVI tomados de los recursos coparticipables (%)
1980	8.9	10.4
1981	41.7	39.0
1982	29.8	38.6
1983	174.5	47.2
1984	147.6	43.3

Fuente: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación (Mensaje Parlamentario 1335, pp. 3123).

El avance de la seguridad social sobre los recursos fue tan marcado que cabe ensayar como explicación adicional la posibilidad de un "blanqueo" implícito por parte de los contribuyentes a la previsión social. Esto es, en la medida que el costo sobre los aportes empresarios disminuyó por efecto de la reforma, habría habido un incentivo a declarar contribuciones de los empleados (particularmente en cuanto a nivel de salarios sujeto a impuesto) sobre las cuales no se efectuaban pagos en la situación anterior. En caso que este tipo de mecanismos haya efectivamente existido, no puede hablarse tan sólo de un error de estimación en el nivel de la coparticipación.

Se concluye en forma clara del cuadro anterior que la creciente participación de la seguridad social requirió de la concesión de mayores aportes del Tesoro, reinstalando consecuentemente las presiones por fondos adicionales en el Gobierno Central. Paradójicamente, después de haber recorrido una historia de relativa normalidad, se arribó por un camino diferente y por razones muy distintas, a un resultado análogo al período 1973-74 en la relación entre ambos niveles de gobierno ^{40/}. Este capítulo habría de concluir, al menos en la faz institucional y normativa, en 1984, cuando se produce la caducidad de la ley 20.221. La tarea de reformular el régimen de distribución federal de recursos se enfrentaba así a una doble dificultad. En primer lugar, éste debía ser objeto de negociación política en un clima poco propicio para la resolución rápida de la cuestión. Nos referimos particularmente a la composición del Congreso Nacional en sus dos cámaras, a la relación de fuerzas ahí imperante, y al mapa político en el cual había quedado dividido el país en cuanto al control de los gobiernos provinciales ^{41/}.

^{40/} Una manera alternativa de leer el mismo fenómeno es a través de los datos del Cuadro II.5. Allí se observa, en la primera columna del cuadro, la disminución del coeficiente legal de coparticipación a partir de 1980. Los ATN son un instrumento compensatorio, tendiente a restaurar el porcentaje de participación de las provincias en el total de recursos coparticipados. Por otro lado, la disminución de la coparticipación efectiva (columna 4), traduce que las provincias perdieron terreno en el total de recursos nacionales a partir de 1981. Pero esto obedece a un factor distinto. El déficit consolidado del sector público estalla a partir de 1981/82. A partir de allí, el gobierno central acude generosamente al financiamiento monetario. Cabe destacar asimismo, que como producto de las circunstancias políticas del país, 1983 es un año donde crecen los recursos transferidos a provincias en el contexto de una fuerte caída del esfuerzo tributario propio.

^{41/} La ley 20.221 fue sancionada con un Congreso donde el partido justicialista controlaba con mayoría propia ambas legislaturas.

Un segundo obstáculo estaba dado por la operación efectiva del régimen a lo largo de su existencia legal. Ciertamente, no podían tomarse los últimos años como un período de normalidad. En consecuencia, la reforma del esquema no contaba con un marco de referencia dentro del cual podían sugerirse modificaciones en el "margen" a una estructura que, esencialmente, podría haber continuado sin mayores complicaciones. Por el contrario, la tarea era más vasta ^{42/}.

D. INVERSION PUBLICA

1. Aspectos Generales

El auge que cobró la inversión pública en el quinquenio que nos ocupa hace conveniente una referencia especial al tema. Parece útil, sin embargo, hacer una breve mención a ciertos elementos de orden descriptivo que permiten ver con mayor claridad las magnitudes en juego y el tipo de cambios que se produjo en el período.

En primer término, tal como se había comentado al inicio del capítulo, se destaca el aumento en la tasa de inversión. Mientras en la década del '60 y primeros años de los '70, la inversión pública (nacional y provincial) había oscilado entre 7.5% y 8.5% del PBI, en el período 1976-1980, dicha relación promedió 11.7% del PBI. Esto representa un incremento en dicha tasa de aproximadamente 45% en relación a la trayectoria histórica. En los años pico (1976-1978), alcanzó los valores máximos que registran las series de inversión pública hasta la actualidad. En términos de composición, cabe puntualizar el rol preponderante que desempeñan la administración y los organismos bajo jurisdicción nacional: el promedio de participación se ubicó, particularmente en los años referidos, en alrededor de 65% ^{43/}.

A su vez, dentro de la inversión pública nacional, hay ciertas características, algunas íntimamente ligadas a la organización del sector público, que conviene tener presente. La primera es la elevada concentración del gasto de capital en los así denominados sectores económicos (transporte, energía, comunicaciones, etc.), los cuales concentran alrededor del 75% de la inversión. Más aún, dentro de la inversión en infraestructura básica, hay un claro predominio del sector energético: aproximadamente 50% de la inversión pública nacional corresponde a este sector, y no obstante su variabilidad según los años, el 40% de las inversiones energéticas pertenecen al presupuesto de YPF, que mantiene el monopolio integral de la actividad extractiva de petróleo y gas. Desde el punto de vista presupuestario, la actividad inversora pública recae en elevada proporción (65/70%) en empresas del estado u organismos descentralizados con recursos propios. El presupuesto del Tesoro, en cambio, financia el gasto en finalidades más tradicionales y ligadas a la provisión de bienes públicos: educación, bienestar social, salud, defensa y seguridad. Los elementos referidos permiten apreciar un doble tipo de restricciones en la actividad inversora del sector público. Por un lado, como fuera explicado en el capítulo anterior, la amplia

^{42/} Hay informaciones que señalan que el gobierno militar había ofrecido la renovación "de facto" de la ley 20.221. De continuar la pre-coparticipación con destino a seguridad social, esto no hubiera resuelto el problema de fondo: la concentración de presiones sobre el poder central.

^{43/} Históricamente, esta tasa ha venido disminuyendo: la participación provincial en los '70 era aproximadamente 25%. Luego de iniciado el proceso de ajuste en el sector público, a partir de 1984, la participación también tiende a incrementarse debido al tipo de proyectos en una y otra esfera de gobierno y a diferencias en las políticas presupuestarias de Nación y Provincias.

y diversa cantidad de organismos y empresas con capacidad de autofinanciar una parte apreciable de su gasto, hace que las restricciones de presupuesto no operen con la misma fuerza en los diversos ámbitos, y por tanto, que las reasignaciones del mismo apuntando a sostener ciertos objetivos o finalidades no respondan "elásticamente" al diseño ex-ante de la política fiscal. Hay rigideces e inercias significativas. Por otro lado, además del aspecto estrictamente presupuestario y en razón de la magnitud y relevancia que adquieren las inversiones públicas en ciertos sectores (petróleo, gas, generación y distribución eléctrica, telecomunicaciones), la planificación de estas actividades y, en particular, la selección de inversiones resulta una tarea clave desde el punto de vista económico. En la práctica, los cambios institucionales y el deterioro en los cuadros técnicos del sector público han inflingido un golpe a la misma. Errores en la asignación de capital en estas áreas pueden dar lugar a estrangulamientos de oferta, con la consecuente dificultad en la provisión del servicio; no es despreciable tampoco su influencia sobre algunas variables clave en el manejo de la política macro ^{44/}.

2. Evolución y Composición de la Inversión Pública Nacional

A la luz de los comentarios anteriores, cabe preguntarse sobre lo ocurrido con la inversión pública nacional en estos años, extrayendo a partir de allí conclusiones de indole más general referidas al manejo del sector público. Con base a la información de los Cuadros II.7 y II.8, puede destacarse de manera esquemática dos hechos principales. En primer lugar, se advierte el significativo impulso que cobra la inversión en la finalidad Defensa y Seguridad; las tasas de crecimiento son tales que no obstante el escaso peso dentro del nivel total, logran cambiar en modo apreciable la participación relativa de esta finalidad. En segundo lugar, cuando se analiza el comportamiento del ítem más significativo dentro de la inversión en los sectores económicos (energía), se aprecia un cambio en la participación de los distintos entes inversores (Cuadro II.10): gana terreno el programa nuclear bajo la ejecución de la Comisión de Energía Atómica y asimismo, adquiere presencia la inversión a cargo de los entes binacionales (Yacypretá y Salto Grande). Inversamente, pierde participación la inversión de Gas del Estado, SEGBA e Hidronor.

a) Rentabilidad Social de los Proyectos

Esta evolución particular de la inversión tanto a nivel global en sus distintas finalidades, como los cambios internos dentro del sector energético, ponen de relieve problemas de orden más general que es útil destacar. La lectura de los hechos políticos acaecidos en la Argentina durante aquellos años, el manejo del poder ejecutado por un gobierno de facto, el conflicto interno primero y posteriormente la creciente beligerancia por problemas territoriales, son circunstancias que tienen una asociación unívoca con la expansión del gasto militar. Sin embargo, además del plano estrictamente político, es necesario remarcar dos consecuencias adicionales, cuya importancia radica en términos de su vigencia actual. En primer lugar, desde el punto de vista de asignación de recursos, la inversión hecha en este rubro tuvo impacto sobre la productividad media del gasto de capital. Esto no es menor en un país, que, como se ha dicho, recorre una historia caracterizada por el estancamiento, con descenso en la tasa de inversión y con una necesidad poco menos que imperiosa de incrementar la relación producto-capital. A esto cabría agregar tan sólo que el gasto militar no monopolizó únicamente este atributo: la constitución del EAM '78 (Campeonato Mundial de Fútbol), o la construcción de las autopistas urbanas en Buenos Aires, son

^{44/} Los problemas que atraviesa el sector energético en materia inversiones en generación (eléctrica) versus distribución son un ejemplo del primer caso; como ejemplo del segundo tipo de efectos, aplica la programación y nivel de actividad de YPF sobre el balance de pagos.

ejemplos adicionales de errores en la asignación de proyectos que parecerían recoger una particular valoración de prioridades y tasas de retornos sociales. En segundo lugar, estas inversiones incorporaron desbalances adicionales con una repercusión más directa en la economía del sector público. Por un lado, buena parte de este gasto fue financiado con deuda externa, lo cual representa una dificultad adicional cuando el sector estatal no tiene una generación autónoma de divisas. Por otro lado, la incorporación de equipamiento importado, por ejemplo en el área de Defensa, definió implícitamente ciertas "funciones de producción" que comprometen asignaciones de gastos futuros (en cuanto a nivel y composición), que no es posible modificar sin ejercer una transformación de alcances más vastos. Esto, naturalmente, no es sólo un problema presupuestario sino una cuestión política de mayor orden habida cuenta de la historia argentina en las últimas décadas.

b) Energía: Sesgo hacia Proyectos Capital-Intensivos

Un razonamiento análogo, tanto en materia de selección y rentabilidad de proyectos como de apoyo en el financiamiento externo, se aplica al sector energético. Aquí surge como complicación adicional la significativa envergadura de los proyectos y su dilatado período de maduración. Sin pretender ingresar en una discusión microeconómica en cuanto a la definición del programa de inversiones en este sector, particularmente en el campo de la generación eléctrica, resulta bastante claro, al menos en una evaluación ex-post, que la tasa de descuento elegida para la aceptación de importantes proyectos habría resultado excesivamente baja. Al menos en el sentido que facilitó un sesgo capital intensivo y que, en el contexto de la crisis fiscal, implicó una prolongación excesiva de los ritmos de ejecución de obra. El caso de la CNEA y sus dos obras más importantes -Planta Industrial de Agua Pesada y la Central Atucha II-, obras iniciadas en aquel período y aún hoy en curso de realización, son un claro ejemplo. El emprendimiento binacional Yacretá, la represa más grande en construcción en América Latina y cuyos inicios se remontan también a la segunda mitad de los '70, se inscriben en la misma línea. Por cierto, además de la difícil justificación económica, se sumaron dificultades provenientes de la programación financiera de las obras. De esta forma, diversos proyectos de magnitud considerable fueron lanzados conjuntamente. La planificación del sector no fue manejada con un criterio de restricción de presupuesto global dentro de cuyo margen se hacía la selección de proyectos, sino que más bien operó según presiones localizadas en cada ente inversor. Nuevamente, el caso de la CNEA y su relación con el resto de las obras eléctricas es un ejemplo revelador. Diversas consideraciones políticas y estratégicas motivaron que, en sus orígenes, la CNEA fuera constituida como un organismo descentralizado dependiente en forma directa de la Presidencia de la Nación. Curiosamente, la Secretaría de Energía no ejerce un control directo sobre la Comisión ni sobre sus inversiones^{45/}. Esta mayor autonomía institucional tuvo su costo en términos de financiamiento: la CNEA quedó excluida de la posibilidad de tomar recursos de los fondos específicos, aunque su destino es el financiamiento de Grandes Obras Eléctricas^{46/}. Se arribó de tal forma a una situación que, en términos presupuestarios y financieros, es endeble y poco justificada. El Tesoro Nacional financia el programa nuclear (cuyas inversiones superan 3000 millones de dólares), con recursos tributarios. Esta organización institucional, de compartimientos estancos en cuanto al financiamiento, no parece haber tomado debida nota que el programa de centrales nucleares es, económica y presupuestaria-

^{45/} Debe acotarse que en ámbito de la Secretaría de Energía funciona una Subsecretaría de Planificación Energética.

^{46/} El comentario aplica con mayor propiedad, naturalmente, al Fondo de nombre análogo, creado por ley con tal finalidad.

mente, radicalmente diferente del hecho de sostener una organización que realiza investigación científica y tecnológica en materia nuclear.

3. Ajuste Fiscal con Expansión de la Inversión Pública

Para concluir esta sección, cabe una última reflexión sugerida por la perspectiva histórica y la posterior evolución de los hechos. ¿Por qué razón la administración económica del gobierno militar no acometió, en aquellas circunstancias, una política de inversiones más restrictiva aprovechando la coyuntura de ajuste fiscal y el marco general de la política de estabilización?

Las especulaciones contrafácticas son en general inconvenientes, pero lo cierto es que pueden citarse diversos elementos como respuesta a esta pregunta. De modo general, debe reconocerse de partida que no había inhibiciones de principios que bloquearan una política de mayor desregulación y apertura de sectores bajo control estatal a la inversión privada. Es sabido que la política económica adhería a postulados de corte neoliberal. Estos fueron, de hecho, aplicados sin mayores restricciones en el manejo macroeconómico. Luego, una primera explicación de por qué no fue enfocado el gasto público con aquella orientación, es que dichos principios no necesariamente eran compartidos de manera monolítica en las diversas esferas de gobierno. Más aún, es probable que una política de esta naturaleza hubiera colisionado con planes trazados en otras áreas de la administración. Sin embargo, además de la innegable presencia de estos factores, parece haber estado ausente en la consideración de las políticas sectoriales, y de la política fiscal como envolvente de aquellas, la magnitud de la crisis de financiamiento por la que atravesaba el sector público. En otras palabras, el estallido del déficit en 1975 habría sido interpretado como un hecho episódico, circunstancial, del cual podía salirse con cierta facilidad. O lo que es equivalente, que la recomposición de las fuentes de financiamiento del sector público (por la vía tributaria y el impuesto inflacionario) no exigían mayores alteraciones en el modelo existente. La existencia de esta enorme restricción de financiamiento fue puesta de manifiesto en forma cruda por la gravedad de los hechos posteriores, con el estallido del sector externo.

E. UNA PERSPECTIVA DE MAS LARGO PLAZO

A modo de cierre de la discusión anterior, es conveniente introducir una reflexión final sobre relaciones de más largo plazo que subyacen a los comentarios que se han realizado. Observada la evolución del sector público a lo largo de los años '70, la conclusión más obvia es la que señala el crecimiento significativo en la participación del gasto en relación al Producto Bruto Interno (Cuadro II.4). Medida la elasticidad promedio de la década entre gasto público consolidado y PBI el resultado es elevado: 2.07. Más aún, como se puede deducir de las cifras presentadas, esta elasticidad es aún más alta para el gasto corriente. Como se ha visto, la trayectoria de este último aparece íntimamente asociada a la evolución de los salarios, el empleo público, el sistema previsional y el servicio de la deuda pública.

A la luz de las circunstancias actuales de la economía argentina, donde asegurar el objetivo de estabilidad es primordial, particularmente luego de haber experimentado un proceso hiperinflacionario, los comentarios anteriores respecto de la expansión del gasto en los años '70 ayudan a poner en contexto las dificultades de una política de estabilización. Es sabido que esta última exige operar con niveles de déficit público "financiables" por el resto de la economía. Naturalmente, una vez reconocido este punto, la discusión requiere precisar la magnitud del mismo y cuánto del resultado se puede lograr a través de

aumento de ingresos y disminución de gastos. Es útil en tal sentido contrastar las exigencias del corto plazo con los resultados observados en el largo plazo. La lección más clara que parece arrojar la evolución de las cuentas públicas en la década del '70, es que la construcción de un esquema de financiamiento seguro para un sistema que crece a un ritmo como el comentado no ha sido una tarea fácil. Y esto por utilizar una calificación bastante arbitraria. La experiencia argentina de esos años parece sugerir que la percepción colectiva -tanto de la sociedad como de los sucesivos responsables de la conducción gubernamental en las más diversas esferas-es harto compleja. En un plano general, cabría imaginar la existencia de una suerte de mecanismo, de aplicación bastante amplia, por el cual se viabilizan demandas en el presupuesto público que resultan inconsistentes entre sí. La delegación de facultades en el Estado por gastar y llevar a cabo ciertas actividades, no parece venir acompañado por una conciencia equivalente en cuanto a la necesidad de transferir los recursos para hacer frente a tales demandas que no son otra cosa que *gasto público*. Una indicación de ello es que la expansión del gasto en la primera parte de los '70 estuvo acompañada por una disminución de los impuestos. En forma inversa, la recuperación y el aumento en el nivel de recursos tuvo lugar en un contexto caracterizado por la ruptura del sistema institucional donde estaba bloqueada la resolución democrática de los asuntos vinculados al sector público (por cierto, no los únicos). De aquí podría inferirse que los sucesivos cambios de políticas, sumados a los cortes institucionales, no son la vía más adecuada para resolver satisfactoriamente el lógico conflicto que conlleva aceptar la existencia de restricciones de presupuesto. Precisamente, el punto está en resolver este conflicto en un contexto social y políticamente aceptado. Además de estos elementos, está claro que los factores económicos contribuyen de modo apreciable. El impuesto inflacionario y la tácita aceptación de éste, al menos mientras se mantiene en niveles tolerables, es un instrumento apto para "cerrar la brecha" que no puede resolverse en forma explícita a través de la política fiscal.

En síntesis, la lectura de los '70 desde la perspectiva actual permite subrayar algunos puntos: hubo un *desequilibrio crónico que se financió con impuesto inflacionario*; el aumento de los gastos superó largamente los recursos, y esto no adquirió la forma de un episodio coyuntural sino tendencial; el presupuesto ganó en rigideces de asignación que dificultaron en su momento reformular y cambiar los patrones establecidos. Finalmente, debe destacarse que el aumento de los gastos sin su correspondiente financiamiento luce como una empresa colectiva de sencilla realización. Una vez desdibujadas, sea por vías institucionales o económicas, las restricciones presupuestarias, es difícil ganar aceptabilidad (y legitimidad) para una política de ajuste.

F. FRACASO DEL ESQUEMA ESTABILIZADOR EL PROCESO DE AJUSTE Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL SECTOR PUBLICO

Como se afirmó en la sección inicial de este capítulo, la política económica hizo un giro -de enfoque e instrumentos- a partir de diciembre de 1978. El nuevo programa tenía un elemento común con la política del trienio anterior: el objetivo anti-inflacionario. De ahí que, como se argumentaba al comienzo, cuando la política es juzgada en función del propósito perseguido, se observa que el intento de estabilización es el que *organiza y combina los distintos instrumentos a lo largo de esta primera fase (1976/81)*. Su desmoronamiento a partir de entonces, es el que reintroduce de modo diferente al que había sido característico en la Argentina desde la posguerra, la restricción externa. Sin embargo, no obstante esta continuidad de objetivos que aquí destacamos, es innegable asimismo que a partir de 1979 se pone en marcha un nuevo paquete de medidas que difiere del anterior. Sus consecuencias, traducibles en términos de las alteraciones que introdujo en el funcionamiento de la economía argentina, habrían de resultar

cruciales. El interés de esta sección es comentar estos aspectos, destacando de modo particular el papel desempeñado por el sector público en este proceso.

1. Estabilización, Apertura Financiera y Atraso Cambiario

Efectivamente, hacia fines de 1978, Argentina, adoptando un criterio similar a los aplicados en otros países de América Latina, despliega un esquema de estabilización diseñado a partir de un mercado cambiario libre con tipo de cambio prefijado. El enfoque monetario del balance de pagos hace así su debut en escena. Sus instrumentos primordiales fueron dos: el tipo de cambio y la apertura financiera. Mediante el primero, y a través de una pauta de devaluación descendente, se convertía al tipo de cambio como ancla central del sistema de precios. Complementariamente, los límites a la expansión del crédito interno combinado con un acceso amplio a los mercados de capital, fortalecían el papel de la política monetaria ^{47/}. En una etapa inicial, se preveía que las tasas de interés reales (en dólares) domésticas serían más elevadas que las internacionales para favorecer el proceso de convergencia inflacionaria. En una segunda fase, las tasas de interés externas e internas serían equivalentes (computado el efecto de la devaluación).

No viene al caso discutir aquí los detalles acerca de la dinámica de la convergencia y los tropiezos particulares que bloquearon en la práctica la operación del esquema de política y sus efectos estabilizadores ^{48/}. Es suficiente con capturar sus principales atributos.

A lo largo de la aplicación del programa de estabilización durante 1979, 1980, y hasta el primer trimestre de 1981, se acumularon fuertes desequilibrios de precios relativos. El tipo de cambio y las tarifas públicas quedaron rezagadas. La restricción monetaria hizo trepar las tasas de interés locales. La producción reaccionó al comienzo en 1979, de modo favorable, respondiendo al comportamiento tradicional de estímulo de demanda vía apreciación cambiaria y aumento del salario real. En 1980 la tendencia se revierte, el producto se estanca, pero la producción industrial declinó, como resultado del aumento de las importaciones. La conjunción de la pauta cambiaria y el estímulo al ingreso de capitales externos impactó sobre el balance de pagos: se deterioró la cuenta corriente y creció exponencialmente el endeudamiento externo ^{49/}.

El primer indicio de crisis en el programa se produce en marzo de 1980, con una quiebra bancaria que amenazó con extenderse a todo el sistema financiero. Este "prevaviso" no fue tomado como indicador

^{47/} Como es sabido, con tipo de cambio fijo, el Banco Central controlaba la expansión del crédito interno pero no la cantidad total de dinero.

^{48/} Como hemos señalado (ver referencias en la nota 30 de este capítulo) estos temas dieron lugar en su momento a un análisis integral y pormenorizado de todo el enfoque monetario y su aplicación efectiva. Es conveniente enfatizar no obstante, que ciertas investigaciones (Feldman y Sommer, 1984; Frenkel, Fanelli, 1987) al incursionar en aspectos tales como el endeudamiento externo, papel del sistema financiero y relación de la política económica del período con la trayectoria de más largo plazo, brindan un panorama completo de las consecuencias más permanentes y que trascienden por tanto a la simple experiencia de estabilización.

^{49/} En 1980, por primera vez desde el inicio de la gestión del gobierno en 1976, la cuenta de comercio arrojó déficit (2500 millones de dólares). La deuda externa creció, conforme al registro de deuda del Banco Central, 31.1 mil millones de dólares entre fines de 1978 y fines de 1982. La relación deuda-exportaciones había oscilado en alrededor de 210% para el período 1975/78; a fines de 1982 dicho porcentaje era de 572%.

suficiente para el cambio de política. En rigor, ésta se profundizó. Frente a la coyuntura, el sector público desempeñó una función de auxilio a la política económica mediante la obtención de financiamiento externo, en un clima donde había comenzado la retracción del sector privado en cuanto al ingreso de nuevos préstamos^{50/}.

La creciente fragilidad financiera, provocada por la pérdida de rentabilidad y el deterioro de la posición patrimonial de los principales acreedores del sistema financiero, señalaba una debilidad importante. La política económica quedó atrapada entre dos fuegos: por una parte, la necesidad de mantener una tasa de interés real elevada, de modo de ayudar al proceso de estabilización a través de la disminución de presión de demanda; por otra, continuar con la apreciación cambiaria, induciendo el ingreso de préstamos, que allegaban la liquidez adicional al par que reforzaba la convergencia de precios para el segmento de los bienes sujetos a comercio. Las incertidumbres provocadas por los desajustes financieros, de precios relativos y de sector externo, cargaban adicionalmente sobre las expectativas de devaluación futura, y por esta vía, sobre la tasa de interés interna.

2. Ajuste Macroeconómico y Restricción Externa

El esquema de política estabilizadora entró en colapso en febrero de 1981. Su punto final vino de la mano de una modificación sorpresiva del tipo de cambio. Las devaluaciones se sucedieron en los meses siguientes, tarca a la que se abocaron las nuevas autoridades económicas: se abandonaron las pautas, se intentó corregir en forma bastante acelerada el tipo de cambio, y finalmente, en junio de dicho año se desdobra el mercado (comercial y financiero). La política monetaria había cambiado el enfoque en forma definitiva: la tasa de interés, alta en términos reales, evitaba una fuga mayor de capitales con el propósito de defender la posición de reservas del Banco Central. A su vez, ello requirió la aplicación de una serie de medidas (subsidios, seguros de cambio bajo diferentes modalidades, incentivos para la renovación de préstamos), de manera que la concentración de vencimientos del sector privado no pesara como fuente adicional de demanda por reservas.

Los cambios en los precios relativos que se produjeron durante el primer año del ajuste fueron abruptos: el tipo de cambio real (contra el dólar) aumentó 59.2% entre el cuarto trimestre de 1981 respecto de igual período del año anterior; las tarifas, en un intento del gobierno por cerrar la brecha fiscal y compensar la caída de recaudación, crecieron 14.6%; los salarios reales se deterioraron 10% aproximadamente. Estos cambios de precios aceleraron, como era previsible, la tasa de inflación: el promedio de precios (mayoristas y minoristas) fue de 155.8% en 1981, mientras que en 1980 había resultado 72.6%. El nivel de actividad cayó (6.8%), percutiendo aún más fuertemente sobre la producción industrial (14%).

La economía había ingresado así al proceso de ajuste a la situación de deuda. En 1982 y 1983 se ahondaron los cambios en la misma dirección. Para 1988 se había logrado el ajuste externo: el superávit comercial alcanzó a 3.300 millones de dólares. El tipo de cambio real resultaba 150% más elevado que

^{50/} Feldman y Sommer (1983) hacen un análisis y aportan evidencias en una doble dirección: primero, señalan que la crisis del sistema financiero era la manifestación del desajuste macroeconómico que impactaba en la posición patrimonial y de flujos de las empresas; segundo, indican que la posición del balance de pagos asiste a un punto de inflexión a partir de 1979 con el comienzo de la política de estabilización. En opinión de estos autores, el manejo del sector externo hasta fines de 1978 no indicaba un apartamiento del patrón tradicional, donde las autoridades económicas habían sido renuentes, particularmente por razones de política monetaria, al ingreso de capitales externos.

el correspondiente a 1980. El resto de los impactos macro fueron no menos significativos entre 1980 y 1983 el producto disminuyó 8.5%, el ingreso nacional cayó 10% en forma adicional, la tasa de consumo global se mantuvo relativamente constante, pero el coeficiente de inversión declinó en más de 10 puntos (cuadros II.11 y II.12).

Se agregaron a la escena dos elementos importantes. En el plano político, el derrumbre del esquema instaurado a partir de 1976; el cese de hostilidades en el Atlántico Sur es el punto de inflexión. La situación política no sólo habría de tener consecuencias decisivas en términos de la salida institucional de todo el proceso, sino que habría de ser esencial para el problema económico de ese período y que no admitía demasiadas postergaciones. Y esto en un doble sentido. El jaqueo que sufría el gobierno era tal, que su administración de la política económica de corto plazo se vio sometida a desplazamientos contradictorios: durante 1982, opta por sacrificar la corrección tarifaria real, compensándola por una caída significativa en las remuneraciones del sector público; al año siguiente, presionado por la transición política, inicia en el segundo semestre un movimiento ascendente de salarios que dejaba al nuevo gobierno con una inercia en la recuperación del poder adquisitivo. Pero esto no era todo. Había que solucionar además, los "problemas de fondo". Efectivamente, la contrapartida de la política de estabilización de los años previos, habían dejado una herencia que tocaba en la médula de la ecuación económica del sector privado: el endeudamiento externo y los pasivos con el sistema financiero seguían comprometiendo la viabilidad de las empresas y la estabilidad de aquél.

Para resolver el meollo de este problema, se diseñaron las políticas del segundo semestre de 1982. Estas terminarían saneando los pasivos empresarios con el sistema financiero y transfiriendo la deuda externa al sector público. El costo de la política de reducción real de los pasivos de las empresas, si bien fue una transferencia que tuvo lugar preponderantemente dentro del sector privado, impactó sobre las operaciones cuasifiscales del Banco Central. Pero su mayor consecuencia vino asociada a la caída del nivel de monetización: el crédito interno se destruyó. La confianza en el sistema financiero y la recuperación de la demanda por activos domésticos son atributos que aún hoy, años después del fenómeno, no se han revertido a las magnitudes conocidas en la década del '70. La deuda externa privada transferida al sector público, con un impacto patrimonial que puede estimarse en alrededor de 7.000 millones de dólares, repercutiría después sobre los flujos, en el presupuesto público, recayendo sobre éste la tarea de arbitrar la transferencia interna.

3. El Impacto en el Sector Público

El colapso del esquema de estabilización y el posterior ajuste a que éste dio lugar, puso al sector público en el epicentro de una tormenta. El impacto visible, según éste aparece reflejado en las cuentas públicas, fue la explosión del déficit: en 1981 alcanzó a 13.3% del PBI, casi el doble que el del año anterior; en 1982 y 1983 el desequilibrio financiero rozaba los 15 puntos del PBI, es decir, con valores similares a los 1975 (cuadro II.13). Diversos factores operaron en la misma dirección: caída en la presión tributaria, motivada por la aceleración inflacionaria y el clima de descrédito en que había ingresado la política gubernamental; el impacto creciente de los intereses de la deuda externa; vaivenes en el salario real público y rigideces en el gasto de inversión.

Sin embargo, lo anterior no es más que un aspecto parcial del problema. La otra característica, no menos importante, es que el sector público adquirió un papel clave en los mecanismos de transferencia patrimonial y de ingresos, que conducirían a reconstruir la economía privada. Omitiendo la consideración

del impacto cuasifiscal de la licuación de la deuda interna y la asistencia al sistema financiero, las vías de acción adoptaron dos formas: por un lado, la cuestión de la deuda externa, y por otro, un otorgamiento amplio de subsidios a través de la promoción industrial.

a) Transferencias Patrimoniales: La Deuda Externa de Origen Privado

Una manera de analizar el impacto de la deuda externa es el siguiente. Como es sabido, el proceso de endeudamiento argentino difiere del que se verificó en otros países de América Latina (tal el caso de Brasil): la deuda contraída aceleradamente a partir de 1979 tuvo como contrapartida una masiva salida de capitales ⁵¹/. Si se acepta como cifra correcta la que surge del registro de deuda del BCRA, se llega a la conclusión de que la salida de capitales entre fines de 1978 y fines de 1982 alcanzaría a una cifra de 21.500 millones de dólares ⁵²/. Esta masa de recursos que de hecho se sumó a capitales que emigrarían posteriormente adquiere un significado macroeconómico primordial: luego de esa masiva huida de capitales, la economía argentina adquirió un grado de apertura en el plano financiero nunca antes alcanzado en el pasado. Son fondos que arbitran permanentemente contra la tasa de interés doméstica. Esto acrecienta el grado de inestabilidad cambiaria y financiera en una economía que posee una debilidad intrínseca para salir de su régimen de alta inflación. Lo destacable, además, es que haya sido el sector público el agente catalizador de la salida de capitales a través de la captación de fondos en el mercado internacional.

Por otro lado, este fenómeno tuvo impactos adicionales para el sector público: estos capitales no generan rentas sujetas a impuestos. Por otro lado, en la medida que los intereses sobre ese capital no ingresan a través del balance de pagos, obliga a generar un mayor superávit comercial, que disminuye los bienes y servicios disponibles. Alternativamente, podría decirse que el presupuesto opera una transferencia entre residentes, a través de una forma que no aparece como tal: las remesas al exterior destinadas al pago de los intereses, una parte de los cuales corresponde a residentes argentinos.

b) Repercusiones dentro del Sector Público

A su vez, el rápido crecimiento de la deuda externa tuvo consecuencias sobre la administración presupuestaria e institucional dentro del sector público. El mecanismo de obtención de los créditos externos llevaba consigo la obligación por parte del Tesoro Nacional de avalar las operaciones correspondientes. Las empresas públicas, que fueron importantes gestoras en la obtención de fondos, dispusieron así de forma inesperada de un crédito potencial contra el Tesoro Nacional. A su vez, en la medida que estos organismos y empresas estatales tendieron a ubicar a la deuda financiera externa como una carga impuesta por la política macroeconómica, fueron reuentes a contabilizar en sus costos a los servicios de la deuda. De allí la proclividad a utilizar los recursos tarifarios para cubrir sus gastos habituales, pero no

⁵¹/ Cabe señalar que tal como es puesto de manifiesto en diversos trabajos (Frenkel, Fanelli 1987; Frenkel et al 1988) las cifras del balance de pagos durante este período son altamente insatisfactorias. La consistencia contable de las cifras arrojaría como conclusión que hubo salidas de capital no "anotadas" en el balance de pagos.

⁵²/ El cálculo es el siguiente: variación de la deuda externa más caída de reservas menos saldos acumulados de la cuenta corriente. Los datos utilizados corresponden a fuente del Banco Central y son los citados por Feldman y Sommer (1984, pp. 224 y 229). Frenkel y Fanelli (1987) sugieren que la cuenta corriente podría estar subestimada debido a la no inclusión de ciertas importaciones del sector público.

los intereses externos. En síntesis, dentro del sector público operaron mecanismos de administración presupuestaria y financiera que indujeron a que los intereses externos se computaran en el Tesoro ^{53/}. Ello generó una presión enorme sobre los otros gastos de la administración central, y por ende, una necesidad de mayores impuestos.

c) Ampliación de la Promoción Industrial

Finalmente, la crisis financiera que acompañó a este proceso, con altas tasas de interés y destrucción del crédito, encontró en el sector público un mecanismo de compensación. Los subsidios al sector privado crecieron a ritmo acelerado. Se ampliaron los mecanismos de promoción industrial, sea a través de mayor aprobación de proyectos, o movilizandolos sistemas de incentivos, que si bien vigentes hasta entonces, no se activaron sino hasta que la apreciación cambiaria y los costos del crédito requerían formas de subsidio adicional ^{54/}. Además, cuando los sistemas promocionales existentes resultaron insuficientes, se indujo la implantación de nuevos regímenes. En 1979 se aprobó un sistema especial para la provincia de La Rioja. En 1982 le siguieron estímulos similares para San Luis y Catamarca, y por último, casi sobre el fin del gobierno, en 1983, se aprueba el régimen de la provincia de San Juan. Estos sistemas contemplaron una generosa concesión de beneficios impositivos (sobre impuestos nacionales), que afectó de manera particular al IVA, por cuanto se liberó de su pago no sólo los proyectos promovidos sino también las compras efectuadas por aquéllos ^{55/}.

Paralelamente, acompañando la inercia de las autorizaciones concedidas a través de los distintos regímenes promocionales de tipo sectorial o provincial, se fueron canalizando un conjunto de operaciones crediticias hacia el sector privado promovido. Este crédito, muchas veces de origen externo, en general intermediado a través del Banco Nacional de Desarrollo, estuvo asimismo respaldado por avales concedidos por el Tesoro Nacional. Las cifras son significativas (cuadro II.14). Entre 1976 y 1988, las cifras disponibles señalan que se otorgaron avales al sector privado por 3.000 millones de dólares. El 60% de ese monto correspondió a avales canalizados entre 1979 y 1983.

En síntesis, a fines de 1983, las finanzas públicas traducían con crudeza no sólo el impacto de las restricciones macroeconómicas, sino que reflejaban de manera incontestable el agotamiento de un modelo que había animado la expansión del sector público en la década anterior. El fracaso de la política de estabilización, la irrupción del problema de la deuda, la salida de capitales y la crisis en el sector productivo privado condujeron a la utilización de instrumentos que cargaron sobre el presupuesto público. El Estado estuvo así en el centro de un gigantesco mecanismo de transferencias patrimoniales y de flujos. Los mecanismos utilizados violaron repetidas veces criterios mínimos de transparencia, y a la vez, desdibujaron relaciones institucionales tanto en la órbita del mismo aparato público, como de éste con

^{53/} Un ejemplo típico de esta situación quedó plasmado en la ley de capitalización de YPF, sancionada en 1982: ésta obliga al Tesoro Nacional a hacer un aporte de capital por un monto equivalente a los préstamos financieros obtenidos por la empresa.

^{54/} El caso más claro en este sentido es el del Régimen de Tierra del Fuego. En general, sobre el tema de la promoción industrial y su impacto sobre la estructura productiva puede consultarse en Azpiazu (1988) y Azpiazu y Basualdo (1989). Sobre el costo de la promoción industrial y su impacto en el sistema impositivo véase Artana (1988), Sánchez Ugarte *et al* (1986) y González Cano (1989).

^{55/} Para el caso de La Rioja (Gutman *et al*, 1988) estima que el costo fiscal triplica la inversión promovida.

la sociedad privada. Sobre este escenario de desarticulación del pacto fiscal, y bajo la presencia de restricciones macroeconómicas no conocidas en el pasado, el país ingresó a fines de 1983 en una nueva etapa institucional al elegir democráticamente un nuevo gobierno.

Segunda Parte

**EL SECTOR PUBLICO Y LOS INTENTOS DE ESTABILIZACION EN EL MARCO DE LA
RESTRICCION EXTERNA E INSTITUCIONALIZACION DEMOCRATICA (1984/88)**

Los puntos desarrollados en los dos capítulos anteriores han permitido ubicar en perspectiva histórica la complejidad creciente y las dificultades planteadas por la economía pública desde comienzos de los años '70. El propósito de esta segunda parte del trabajo es profundizar esta discusión, analizando el período 1984-89. El orden elegido para la presentación de los temas es el siguiente. El capítulo siguiente se halla destinado a hacer un sumario de la situación en materia de finanzas públicas hacia fines de 1983, y cuyas condiciones servían de entorno para la nueva administración que se haría cargo a fines de ese año. Particular énfasis se pone a la relación entre dicho diagnóstico y el curso inicial de la política económica y fiscal del nuevo gobierno. El capítulo IV procura resumir el comportamiento de las variables fiscales y las medidas adoptadas en este campo en relación con el curso general de la política macroeconómica. El capítulo V discute las medidas de corte estructural propuestas en las diversas áreas del sector público. El propósito es evaluar en qué medida fueron alcanzados los objetivos, las dificultades encontradas y los aspectos no resueltos. Las conclusiones del trabajo se presentan en el capítulo VI.

Capítulo III

EL PUNTO DE PARTIDA

Como se explicó en la última sección del capítulo anterior, a partir de 1981 la economía argentina ingresó en un proceso de ajuste que algunos autores han calificado de "caótico". Efectivamente, dicho proceso fue agudo, y careció de la aplicación de una política integral tendiente a una administración más ordenada del mismo. Sus notas distintivas fueron dos. En primer lugar, tuvo que ser llevado adelante en un marco donde estaban más que limitados los grados de maniobra del gobierno de turno. La credibilidad de su política estaba fuertemente erosionada y ello percutía sobre el andamiaje institucional. En segundo lugar, la crisis externa no dio tregua. El país debía hacer frente a una dura realidad: se había interrumpido el financiamiento externo voluntario; los pasivos externos adquiridos en el curso del trienio anterior estaban además avalados por un deudor soberano: la Nación Argentina. Por el contrario, los activos externos de los residentes argentinos habían sido obtenidos en un proceso de fuga de capitales de vastas proporciones. Esos activos no generaban riqueza ni ingresos imponibles. Tampoco producían ingresos (en divisas) que ayudaran a compensar los débitos por intereses en el balance de pagos. El cambio de portafolio había tenido lugar como respuesta a una crisis generalizada, profunda y de largo plazo. Fue motivada por un descreimiento hacia las políticas gubernamentales y sobre la capacidad de las mismas para administrar el proceso de crecimiento bajo ciertas reglas de juego, relativamente estables.

Producida la normalización institucional del país, a fines de 1983, los datos más significativos que en el plano económico enfrentaba la nueva administración en cuanto a la situación de corto plazo eran los siguientes. Como se dijo, la cuenta corriente externa comenzaba a disminuir la brecha, debido a un significativo superávit en la cuenta de comercio; por otro lado, la tasa de inflación permanecía elevada, habiéndose asistido a una aceleración inflacionaria desde 1981 en adelante. Las fuerzas motoras de la aceleración inflacionaria fueron la necesaria corrección de precios relativos, asociada a la devaluación real que motivó el frente externo, y el déficit fiscal.

La situación de las finanzas públicas en 1983 aparecía jaqueada desde un doble ángulo. Por una parte, se congregaban los factores que, genéricamente, podrían ser designados como factores macroeconómicos con incidencia directa sobre la conducta financiera del sector público. Por otro lado, estaban los desequilibrios y tensiones acumulados en la órbita de la economía pública, los cuales potenciaban en el corto plazo la magnitud del déficit estatal y establecían requisitos más exigentes para eventuales soluciones. Es conveniente examinar más detenidamente estos aspectos.

A. LOS FACTORES MACROECONOMICOS

Habida cuenta del contexto global en el que se venía desenvolviendo la economía argentina en 1983 - ajuste externo y aceleración de la tasa de inflación-por un lado, y por otro lado la trayectoria de largo plazo que había experimentado el sector público, resulta adecuado agrupar estos factores macroeconómicos en dos categorías: primero, aquellos asociados a cambios en los precios relativos, cuya alteración supone un impacto en el déficit público, y segundo, las posibilidades de financiar el desequilibrio fiscal mediante colocación de deuda.

1. Precios Relativos y Déficit Fiscal

La información del Cuadro III.1 permite analizar el primero de los puntos mencionados. Allí se clasifican, tomando los datos correspondientes a la ejecución de presupuesto de 1983, los ingresos y gastos del sector público consolidado asociando cada uno de ellos con la variable macro correspondiente. Algunas de ellas son de resorte gubernamental (tarifas, salarios, tipo de cambio), otras son resultado de aquélla (tasa de inflación), y finalmente, hay datos exógenos (tasa de interés internacional) ^{56/}.

El esquema anterior permite poner de relieve la sensibilidad del déficit público a los cambios en los precios relativos: el ejercicio del Cuadro III.1 computa el impacto sobre el déficit asociado a un incremento real de 10% en las variables seleccionadas (incluyendo, además, el efecto de aceleración inflacionaria). Dos áreas relevantes como son el sector externo y el gasto salarial, sirven para ejemplificar la dirección en que se movían estos precios en el contexto de la situación económica de 1983. La cuenta corriente, impulsada por la negociación de la deuda y la dinámica del ajuste externo, tendía a equilibrarse. Este desplazamiento implicaba, normalmente, un tipo de cambio real mayor, con el consecuente impacto en el nivel de gasto público. La política fiscal, para evitar los problemas de financiamiento derivados del ajuste externo, debía arbitrar soluciones compensatorias tendientes a neutralizar el mayor déficit fiscal así resultante. Por otro lado, en el plano interno, también se enfrentaban reclamos generalizados para efectuar una política más distributiva, a través del manejo de variables (salarios y jubilaciones) que son de resorte inmediato del sector público.

La lógica de este camino es, igual que en el caso anterior, mayor déficit fiscal. Las alternativas no son sencillas y se enfrentan con restricciones. Primero, porque del lado de los ingresos, dada la importancia que tienen los tributos indirectos y las tarifas, correcciones de los mismos suponen una aceleración de la inflación, lo cual a su vez disminuye el ingreso fiscal para una cierta estructura de rezagos. Segundo, porque del lado de los gastos, el margen de maniobra gubernamental es limitado. Las posibilidades de administrar los salarios públicos en asimetría con los salarios privados supone un conflicto sindical que, como los hechos posteriores habrían de corroborar, puede alcanzar un grado agudo. A su vez, los recortes al gasto corriente tropiezan con dificultades análogas, vista la importancia que adquiere el gasto en personal dentro del total. Tercero, los números sugieren que la variable sobre la cual se puede ejercer cierta acción es el gasto de capital. Esto, como se discutió en la sección correspondiente del capítulo anterior, requiere un análisis costo-beneficio de los proyectos a descartar. En rigor, dada la inercia y el

^{56/} El listado de efectos contenidos en el cuadro es una simplificación respecto de la realidad. Así, por ejemplo, una corrección tarifaria real supone un aumento de ingresos, pero también de los gastos, o inversamente, un incremento del salario real implica un aumento de gastos e ingresos (por cuanto impacta positivamente en la recaudación del sistema previsional).

período de maduración de las inversiones en ejecución, la decisión correspondiente reposaba en una evaluación de los costos hundidos que se producirían frente a una eventual detención y suspensión de obras.

El Cuadro III.2 complementa el esquema anterior con la información de los precios relativos del período 1980-83. Puede construirse un ejercicio hipotético, destinado a observar en las cuentas públicas el impacto asociado a una lógica de "maximización de las distribuciones sectoriales". Para ello puede ubicarse cada variable en su valor máximo alcanzado en el período referido. Planteado de esta manera, el ejercicio representaría el impacto fiscal de una política que apunta a favorecer simultáneamente objetivos no demasiado consistentes entre sí: los ingresos del Gobierno (con mayores tarifas reales), la transferencia de recursos hacia el exterior (con mayor tipo de cambio real y tasa de interés internacional), y la posición de los asalariados públicos y jubilados. Todo ello al precio de una mayor tasa de inflación.

Por cierto, este esquema no responde a un razonamiento económico plausible. Alcanzar estas recuperaciones reales en cada uno de los precios relativos clave de manera simultánea, supone cambios en la distribución del ingreso altamente improbables o que pueden resultar mutuamente inconsistentes; así, por ejemplo, sería muy difícil sostener para la economía argentina, aumentos en el tipo de cambio y el salario real al mismo tiempo. De cualquier forma, el ejercicio es ilustrativo de la dirección de las presiones que se ejercen sobre el presupuesto público y de los márgenes estrechos para balancear estos efectos. Es una forma de observar el grado de conflicto distributivo en el plano fiscal, donde además de los tradicionales actores internos, aparece adicionalmente en escena la transferencia de recursos emergente de la deuda. Con relación a esto último, pone de relieve las facetas de transferencia interna asociadas a la deuda externa. Maximizar la transferencia de recursos hacia el exterior, a través de mayores tasas de interés internacional, mayor tipo de cambio real y menor financiamiento externo, implica simultáneamente una disminución del ingreso nacional, y un aumento del déficit público que debe ser financiado internamente. En caso de no poder colocar deuda interna, no hay otra solución que reducir adicionalmente el ingreso privado disponible a través de mayores impuestos o reducciones en el gasto público. Los datos del Cuadro III.3 indican que la ubicación de cada una de las variables referidas en los máximos del período 1980/83 implican, aproximadamente, un déficit 50% más elevado que el efectivamente registrado en 1983.

2. El Crédito Interno

El último factor macro que resta comentar se refiere a las posibilidades que ofrecía, en aquellas circunstancias, el mercado financiero local para absorber deuda pública -dinero o bonos- destinada a atender el déficit fiscal. La historia inmediata anterior no arrojaba perspectivas promisorias en cuanto al comportamiento de estas variables. En primer lugar, como fenómeno de más corto plazo, el déficit de caja del sector público había venido aumentando a lo largo de 1983 (ver Cuadro III.4). En ausencia de otros mecanismos, bloqueados éstos por las condiciones generales en que se desenvolvía la política económica del gobierno militar en su última fase, la solución encontrada fue obvia: incrementar el financiamiento monetario al gobierno. Esta política tuvo lugar en un marco de disminución de la demanda real por dinero, lo cual contribuyó a acelerar la tasa de inflación (Cuadro III.4). En segundo lugar, no es trivial recordar que las posibilidades efectivas de recaudar el impuesto inflacionario se habían reducido en forma creciente. Esta tendencia se exhibía como un fenómeno de largo plazo: comenzó con el shock de 1975, se recuperó posteriormente para declinar a partir de 1981, con la aceleración de la tasa de inflación y la volatilidad de expectativas en las que se movió todo el proceso de ajuste devaluatorio (Cuadro III.5).

Finalmente, debe recordarse que en 1982-83 había tenido lugar un rescate masivo de la deuda pública interna. La política había consistido en la "licuación" -pérdida de valor real por aumento en la tasa de inflación- de la deuda existente y en la no colocación de nueva deuda. Una vez aplicada esta solución, la cual supuso una transferencia del sector privado al público, resultaba poco menos que prohibido transitar este camino nuevamente ^{57/}. La demanda por deuda pública sólo podría resurgir si se aseguraban ciertas garantías mínimas, particularmente en términos de la solidez del esquema fiscal y, en términos más generales, del conjunto de la política anti-inflacionaria ^{58/}.

B. LOS FACTORES ESTRUCTURALES

En la sección anterior, se puso acento en los factores que ejercen presión sobre el déficit fiscal, y que son, en general, el resultado de movimientos en los precios relativos. La magnitud y el signo que pueden tomar cada uno de estos impactos sobre las cuentas públicas están íntimamente asociados a la dirección de la política macro de corto plazo. Pero es obvio que no son los únicos elementos a considerar. Es necesario incorporar todos aquellos factores de orden "estructural" que había gestado el sector público a lo largo de un vasto período de tiempo. Planteada la crisis de financiamiento global -sea por interrupción del flujo externo, como por la caída en la demanda de dinero-, resultaba bastante claro que el ataque al problema fiscal implicaba una doble operación. Por una parte, debían encararse los ajustes de corto plazo, de manera que la política fiscal y monetaria pudiera ser utilizada como herramienta útil de la política de estabilización; por otro lado, se requería una labor bastante amplia en términos de políticas sectoriales, dentro del presupuesto público, de manera de consolidar los resultados de la política de corto plazo, haciendo permanentes sus resultados, y a la vez, permitiendo allegar soluciones más eficientes en las diferentes áreas de acción del sector público.

A lo largo de la discusión hecha en los capítulos anteriores, se han analizado diversos aspectos que convergen sobre estos factores estructurales. Por lo tanto, antes que volver a insistir sobre los temas ya vistos, parece útil una presentación sintética de los mismos. El diagrama siguiente persigue este propósito. En él se agrupan para las distintas áreas los problemas y el tipo de solución requerido. Cabe aclarar que se trata de un inventario incompleto, donde se han listado aquellos factores que, a nuestro entender, revestían mayor entidad en el contexto de la situación del sector público en 1983.

^{57/} La política de rescate de deuda pública tuvo lugar en el marco de una licuación que comprendió también a los pasivos privados.

^{58/} De hecho, tan sólo a fines de 1986, luego del programa de estabilización de shock, y habiendo dado el gobierno señales en el sentido de sostener una política fiscal ajustada, el Tesoro Nacional comenzó a emitir nuevamente deuda interna. Como se explicará más adelante, la experiencia tampoco tuvo en esta ocasión un final feliz.

AREA	PROBLEMAS	SOLUCION/INSTRUMENTOS
Tributación Nacional y Provincial	<p>Disminución de la recaudación nacional y provincial</p> <p>Creciente importancia del Régimen de Promoción Industrial (subsídios impositivos)</p> <p>Dependencia de impuestos que recaen sobre exportaciones</p> <p>Exposición del sistema recaudatorio a rezagos de percepción</p> <p>Evasión impositiva a nivel nacional y provincial</p>	<p>Política tributaria (legislación):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Corrección (disminución) del régimen de promoción industrial - Sustitución del impuesto a la exportación (agropecuario) - Aumento del impuesto a las ganancias (eliminación de exenciones y régimen de quebrantos) - Disminución del rezago medio en los distintos impuestos <p>Administración tributaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar eficiencia DGI y organismos provinciales

AREA	PROBLEMAS	SOLUCION/INSTRUMENTOS
Presupuesto del Gobierno Central	<p>Revisión (y racionalización) del presupuesto en:</p> <p>Area Social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Educación - Salud - Vivienda 	<p>Legislación específica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modificación Ley FONAVI - Ley Obras Sociales - Recursos adicionales para el presupuesto educativo (universidades)
	Presupuesto Militar y Producción para la Defensa	Reducción del presupuesto en Defensa y sus áreas conexas. Replanteo integral sobre la base de recursos disponibles.
	Empleo y salarios	Favorecer flexibilización laboral. Jerarquización salarial. Eslabonamientos salariales.
	Financiación del programa nuclear	Reprogramación de inversiones
	Subsidios al sector privado (deuda avalada)	

AREA	PROBLEMAS	SOLUCION/INSTRUMENTOS
Empresas públicas	<p>Financiamiento de la inversión</p> <p>Ausencia de restricciones de presupuesto (avales del tesoro)</p> <p>Regulaciones ineficaces (explotación de servicios con exclusividad, subsidios tarifarios, régimen laboral, distribución de fondos específicos)</p> <p>Contrataciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reprogramación de inversiones (energía) - Detención (suspensión) de proyectos - Niveles tarifarios <p><i>Legislación específica</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Replanteo del sistema fiscal sobre combustibles - Flexibilización en la asignación de recursos específicos - Favorecer incorporación de capital privado - Flexibilización laboral - Compre Nacional

AREA	PROBLEMAS	SOLUCION/INSTRUMENTOS
Previsión Social	<p>Financiamiento del Sistema</p> <p>Inadecuación entre concesión de beneficios (legales) y restricción financiera</p> <p>Reclamos administrativos y judiciales (demandas) contra el sistema previsional</p> <p>Evasión y mora</p>	<p>Legislación específica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento de la edad jubilatoria - Búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento del sistema - Replanteo de la Caja de Autónomos (ingresos y beneficios) - Complementariedad con sistemas privados <p>Administración:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar eficiencia de la DNRP - Graduar concesiones de beneficios (moratorias)

AREA	PROBLEMAS	SOLUCION/INSTRUMENTOS
Relación Nación -Provincias	<p>Vencimiento de la ley de coparticipación federal</p> <p>Acotamiento de recursos transferibles: ATN, otros recursos atados (FONAVI, coparticipación vial), regalías de hidrocarburos</p> <p>Recursos no coparticipados: combustibles</p> <p>Mayor descentralización del gasto en finalidades que así lo permiten.</p>	<p>Legislación específica:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renovación de la ley de coparticipación - Solución (legal y económica) de los aspectos no resueltos por el régimen anterior (20.221) en cuanto a recursos transferibles - Coparticipación del impuesto a los combustibles

Varios son los aspectos a destacar en una rápida lectura del cuadro anterior. En primer lugar, no obstante que como se dijo más arriba se trata de una identificación parcial, puede observarse la vastedad de los tópicos incluidos. Los problemas no están concentrados en un área particular: cruzan al sector público en sus distintos niveles y funciones. Esto también habla de la complejidad de las cuestiones involucradas. El replanteo de las mismas, en términos de una mayor racionalidad económica en ciertas áreas o temas, trae asociado a veces (por no decir en la mayoría de los casos) impactos que son perjudiciales a los objetivos que se persiguen en otras áreas.

En segundo lugar, puede reconocerse un elemento común que ata las diversas particularidades de cada uno de los temas. Los "problemas" identificados no sólo reconocen una lógica micro o sectorial. En rigor, a cada uno de ellos va asociado un impacto sobre la restricción de presupuesto. Es éste un atributo importante en el comportamiento de los factores estructurales: su desequilibrio tiende a expresarse en mayor déficit fiscal. Esta es la conexión entre la micro del sector público y la macro, esto es, su crisis de financiamiento. El desequilibrio o desajuste micro, sectorial, requiere para su solución inmediata alejar la restricción financiera, acercándole más recursos. La crisis ocurre porque tales recursos no existen, o porque se hace extraordinariamente difícil ahondar el desfinanciamiento de ciertas áreas para transferirlo a otras. Precisamente, esta es la nota distintiva de la década de los '70: sea por la disponibilidad de financiamiento local o externo, o porque los desequilibrios en algunas esferas del sector público pudieron ajustarse sobre la base de descargar el problema en otros sectores, la economía pública pudo sobrellevar, aún en estado de latencia, las diversas dificultades. Es la prolongada crisis de financiamiento y el intento por adecuar la operación del sector público a esa restricción, la que activa el desequilibrio en todos los frentes.

En tercer lugar, se observa que para la mayoría de los tópicos identificados, la solución requiere de legislación específica. Esto tiene una doble consecuencia. Por un lado, expresa la relativa debilidad del instrumento central: el presupuesto, como norma general, en la cual se sustancian los compromisos (que se traducen en créditos presupuestarios) sancionados parlamentariamente. En otros términos, parece decir muy poco la definición contenida en el presupuesto, en la medida que la legislación específica puede percutir sobre él. Desde el punto de vista de la política macroeconómica, y particularmente de los requisitos de un programa de estabilización, lo anterior implica una notable dificultad: aún bajo la alternativa de que el Gobierno disponga de un presupuesto sancionado legislativamente, con una meta explícita de déficit, éste se tornará poco creíble, habida cuenta de los otros factores.

Por otro lado, en términos del panorama que presentaba la situación fiscal (de largo plazo) en 1983, y de las formas de atacar el problema, el cuadro trazado señala la importancia de contar con el suficiente apoyo parlamentario. Ello implica no sólo la posibilidad efectiva de recorrer este camino, en cuanto a la composición de las Cámaras respectivas, sino también la estrategia y receptividad que merezca un diagnóstico como el que se ha descrito más arriba. Lo curioso en este caso es, adicionalmente, que el nuevo Gobierno no siguió una línea de acción compatible con aquél. Inicialmente, en 1984 -primer año de su gestión- la política fiscal de corto plazo, enlazada con un enfoque gradualista de reducción de la tasa de inflación, creyó en la posibilidad de conducirse con un desequilibrio presupuestario algo menor al experimentado en el pasado, pero superior, no obstante, al requerido aún para disminuir paulatinamente la tasa de inflación. En el terreno estructural, se tocaron sólo algunos temas; por ejemplo, la necesidad de ajustar el presupuesto militar, conforme al nuevo cuadro político que vivía el país. Sin embargo, no se participó más ampliamente a la sociedad política de la gravedad que transcurría en el funcionamiento de su economía pública. Posteriormente, abandonada la política gradualista y lanzado el programa de

estabilización de shock (Plan Austral), tampoco éste vino atado a un claro diagnóstico en materia estructural de las finanzas públicas.

El esquema anti-inflacionario de junio de 1985 planteó, no obstante, el desarrollo de una política fiscal compatible. Pero esta demanda se apoyó en un ajuste que privilegió los aspectos de corto plazo, confiando que el cierre de la brecha sería más prolongado. Recién en 1986, y con más fuerza al año siguiente, luego de haber experimentado el desgaste que provocaban los ajustes transitorios de la brecha fiscal y la recurrencia de las dificultades, se hizo presente un diagnóstico de corte estructural. Fue en ese entonces que el Gobierno intentó desplegar un bagaje más amplio de recursos. Las acciones requeridas, intensivas como se dijo en materia de legislación, le fueron esquivas o le implicaron costos importantes, habida cuenta de que el capital político y parlamentario no era el mismo que al inicio de la gestión.

C. LA PERCEPCION DE LA CRISIS. LA ACTTUUD INICIAL Y LAS DEMORAS DEL GOBIERNO POR PRESENTARLA

A la luz de la discusión anterior, y favorecida ésta por el apreciable ángulo que otorga toda visión retrospectiva, es útil ensayar una interpretación acerca de la pregunta de por qué el Gobierno constitucional no se decidió de partida a librar una batalla campal por una política tendiente a una reforma más integral del sector público. Naturalmente, este interrogante es marcadamente diferente de cuál habría sido el resultado, principalmente en el juego parlamentario, y el grado de consenso que habría despertado esta política en caso de haber sido intentada.

1. La Revisión del "Pacto Fiscal"

A nuestro juicio, en la trayectoria elegida hay elementos políticos y otros que hacen al diagnóstico de la situación económica y las restricciones que ésta presentaba. Interesa particularmente destacar estas últimas. Con respecto al plano político más general, basta decir que en el foco de atención inicial pesaba mayoritariamente la necesidad de afianzar institucionalmente la vida democrática. De ahí la importancia asignada al tema militar y la perentoriedad por cerrar las heridas de los años de violencia vividos en la época anterior. Quizás actuando como puente entre lo político y lo económico, predominaba asimismo la noción que buena parte de las restricciones que exhibía la economía argentina eran producto de la errónea política seguida por la administración anterior. Producido pues el cambio de la misma, afianzado el nuevo estado democrático, aquellas dificultades serían manejables. Favorecía asimismo este diagnóstico, el proceso de endeudamiento externo: este imponía el condicionamiento central, y resultaba doblemente ajeno. La deuda había sido gestada al abrigo de un orden institucional que estaba siendo desterrado para siempre de la historia política del país, y además suponía transferir recursos al exterior. Si bien no se afirmaba que la única restricción era de origen externo, tampoco se sacaban las conclusiones pertinentes de un modelo que había dado señales de agotamiento. Y que una de sus manifestaciones particulares - la crisis del sector público-, requiriese del Gobierno recientemente instalado, la revisión a fondo del "pacto fiscal" sobre el que se había montado el crecimiento económico desde la posguerra.

Es pertinente citar aquí algunos párrafos contenidos en los "Lineamientos de una Estrategia de Crecimiento Económico 1985-89", documento oficial de la Secretaría de Planificación, producido a fines del primer año de gestión del gobierno ^{59/}.

"Atribuir a la deuda externa todas las dificultades con las que tropieza la economía argentina sería, sin embargo, ceñirse a una visión de muy corto alcance. Aquella se abatió sobre un país con muy serios problemas preexistentes, tanto de naturaleza política como económica. La propia generación de esa deuda respondió a esos problemas y a los medios equivocados que se usaron para resolverlos". (pp. 17)

Más adelante, en referencia a la trayectoria del ajuste y a la necesidad de recuperar la dinámica del crecimiento económico, el documento alude al papel clave de la inversión.

"Por lo tanto, una estrategia de crecimiento requiere, en principio, obtener el máximo de refinanciación posible de los acreedores. La eliminación del déficit de cuenta corriente exterior -luego de los pagos de intereses- es un objetivo posterior al de asegurar el aumento de la inversión". (pp. 37)

En ese contexto se ubica el papel del sector público:

"El papel del sector público debe adecuarse a las orientaciones de la estrategia de crecimiento. Desde el punto de vista macroeconómico, ello implica la reducción del déficit fiscal y la recuperación del nivel de inversión a partir de los bajos valores actuales (...) Los compromisos de gasto adicional que suman estos pagos (externos) no pueden ser totalmente compensados por la reducción de los gastos corrientes, y mucho menos, por la caída de la inversión pública (...) El logro de los objetivos de mediano plazo en el ámbito del sector público hace imprescindible un aumento significativo en los niveles de eficiencia. Para ello es necesario mejorar los mecanismos de administración, gestión y control de los organismos y empresas del Estado, a fin de transformarlos en instrumentos ágiles, modernos y flexibles de la estrategia de crecimiento". (pp. 39)

Las citas podrían multiplicarse, pero el tono y contenido de las mismas habrían de ser similares al que se ha referido. Del cuadro de estancamiento global, la caída de la inversión y de la presencia de la deuda, no se saca como conclusión una revisión profunda del papel del sector público en el proceso de acumulación. Es más, tal como lo indica la cita anterior, la estrategia parece reposar en la "recuperación de la inversión pública" sin ajuste en los restantes gastos. La reducción del déficit habría de provenir de aumentos en la recaudación.

Más aún, llama la atención que el logro de los objetivos de mediano plazo, apelasen a una reforma del sector público cuyo eje estaba constituido por una mejora de los mecanismos de administración, gestión y control de empresas y organismos. Se observa así, una marcada diferencia entre éste programa y el inventario de problemas y restricciones que anudaban al sector público y que fuera mencionado en

^{59/} Este documento tiene un doble valor a la hora de reinterpretar el período. Por un lado, porque contiene una explicación del problema económico que excede la simple descripción coyuntural y brinda orientaciones (estrategia) de salidas. Por otro lado, quienes participaron en la redacción de aquel documento, incluido el autor de este trabajo, habrían de quedar posteriormente con la responsabilidad de asumir posiciones de conducción -incluida la titularidad del Ministerio de Economía y (posteriormente) el Banco Central- en la gestión económica del gobierno a partir del 19 de febrero de 1985.

la sección anterior. La pregunta entonces es recurrente: ¿Por qué entonces este diagnóstico que subestimaba la necesidad de un replanteo integral de la economía pública?

Naturalmente, una primera respuesta es simplemente que el nuevo equipo de Gobierno no llegaba a la administración con un conocimiento adecuado y de detalle de los mecanismos que operan sobre el desequilibrio efectivo y potencial de las cuentas públicas. Este aspecto no puede ser olvidado, particularmente en el manejo del sector público, donde muchos cambios habían tenido lugar a lo largo de un período donde la conducción del Estado estaba circunscripta a círculos reducidos. Por otro lado, la ausencia de vida parlamentaria, hacía que las decisiones de política presupuestaria se ventilaran sólo en la esfera del Poder Ejecutivo, aún así también bastante reservada. Las presiones y el tironco por los recursos públicos ganaron relevancia y también espacio dentro de la discusión política y de política económica cotidiana, con la reinstauración del orden constitucional.

2. Negociación de la Deuda y el Régimen de Alta Inflación

Los otros elementos se vinculan con dos ingredientes de la política macroeconómica que, según parece indicar la experiencia posterior, no habrían sido suficientemente ponderados. Nos referimos al escenario de negociación de la deuda y a la política anti-inflacionaria. La situación de las cuentas externas de Argentina, por un lado, y por otro el marco establecido por los acreedores, han convertido la tarea de obtención de financiamiento externo en una empresa que lleva a la negociación permanente con los organismos de crédito internacional. De hecho, el país ha venido recurriendo a créditos contingentes (stand-by) en forma más o menos continua desde 1983. Como es sabido, el desembolso de las cuotas correspondientes a estos créditos supone de parte del deudor, observar compromisos explícitos en el diseño y desempeño de su política económica. Estas metas (performance criteria), establecidos normalmente en el marco de programas de estabilización, exigen de un control de la política fiscal apreciable, lo cual es compatible con los objetivos trazados por el programa. Sin embargo, este grado de centralidad requerido en el manejo de la política fiscal resulta extremadamente difícil para un sector público que exhibe flancos múltiples para "escapar" de la restricción de presupuesto. En otras palabras, la necesidad de ejercer un monitoreo detallado de la política fiscal, práctica que se fue acentuando con motivo de la refinanciación permanente de la deuda, condujo a una situación donde el diseño de la política macro plantó demandas crecientes sobre la situación fiscal, exigiéndole a esta mayor consistencia en su programación financiera. Por este camino se llega así a que por razones de práctica de la política económica, la obtención de resultados en el plano macroeconómico puso considerable presión sobre la necesidad de que la política fiscal se condujera dentro de las restricciones presupuestadas de antemano.

Finalmente, vinculado parcialmente al punto anterior, cabe mencionar la relación entre la política anti-inflacionaria y la cuestión fiscal. El nuevo Gobierno comenzó con un enfoque gradualista del problema de la estabilización. En esa visión, así como en la contenida en el documento citado más arriba, no había una percepción precisa de la magnitud en que resultaba posible financiar el déficit público internamente. La monetización del desequilibrio fiscal era juzgada como asimilable por la evolución de la demanda de dinero, con tasas de inflación en descenso. Recién a partir del cambio en la estrategia de estabilización, en junio de 1985, se fija una regla de financiamiento para el sector público, impidiéndole su acceso al crédito del Banco Central. Si bien es cierto que en el contexto del programa de shock el anuncio jugaba un papel importante en términos de volcar favorablemente las expectativas y favorecer la coordinación descendente de los precios, la recuperación de la demanda de dinero que presumiblemente provendría

de la política en aplicación (como efectivamente ocurrió), hacía menos necesario el criterio. Sin embargo, éste fue aplicado, y una de las razones que impulsaron su adopción era la posibilidad de acercarse por este camino a una mayor efectividad de la restricción de presupuesto.

En relación a la discusión anterior, referida al diagnóstico de orden estructural, esta regla de financiamiento no monetario del sector público tuvo su importancia. Ella llevaba consigo varios implícitos: a) el Gobierno se autoimpone un límite estricto en su política fiscal; su violación ponía en riesgo el programa de estabilización con el cual estaba comprometido abiertamente; b) siendo que la regla le permitía recurrir al financiamiento externo, se tornaba crítico obtener dichos recursos, lo cual ponía también en el centro de la escena la negociación con los organismos internacionales; c) como se dijo, se apelaba a la regla de financiamiento como medio para vigorizar la restricción de presupuesto. Este sería un argumento que se habría de utilizar tanto en la negociación interna dentro del Gobierno -como forma de cortar las presiones sobre el déficit público-, como en la discusión parlamentaria por los proyectos de leyes que procuraban aumentos de recursos y las negociaciones con las provincias; d) la actitud del Gobierno también favoreció un clima de opinión, tanto en la prensa como en medios especializados, donde se puso de relieve que la crisis fiscal y el resto del contexto macroeconómico bloqueaban el acceso a una recaudación generosa del impuesto inflacionario.

Sin embargo, estos compromisos ambiciosos e implícitos en la regla de "no emisión para el sector público" no vinieron acompañados por un programa integral de transformación de aquél. No obstante, debe señalarse que el programa fiscal del Austral propuso una medida enteramente consistente con el enfoque global del programa: la reforma tributaria. A ésta se le otorgó máxima prioridad en la agenda económica y política del gobierno. Se proyectaba que el impacto recaudatorio de la misma, tal como se explica en el capítulo siguiente, permitiese la transición entre el ajuste fiscal de corto plazo y la consolidación de una situación más permanente. Sobre el resto de los problemas que convergían sobre la crisis del sector público, su desbalance de funciones y las pujas dentro del presupuesto público originadas en aquellos desequilibrios de largo plazo, no se hicieron mayores referencias en aquella ocasión. Muy probablemente, la simple puntualización de algunos de estos aspectos, en forma simultánea con el lanzamiento del programa de estabilización, acompañado a su vez de definiciones sobre las políticas que el gobierno trazaría para atacar algunos de los temas de mayor trascendencia, habría contribuido a poner de relieve que el objetivo central -consolidar la estabilidad y contribuir sobre la misma nuevas de crecimiento económico- constituía una operación de amplios alcances políticos. Para ella se requería una acción concertada dentro del gobierno, que debía delinear sus propuestas partiendo desde aquella premisa, y también ciertos acuerdos mínimos con la oposición.

De esta manera, el Gobierno perdió una oportunidad inicial: impulsar la política de reforma con la protección y la fuerza que le brindaban los resultados exitosos de la política anti-inflacionaria. Finalmente, en 1986 y con más fuerza en 1987 y 1988, se ahondaron los esfuerzos en aquella línea. En varias de las propuestas, el Gobierno daba cuenta que las medidas buscadas revelaban la imposibilidad de sostenerse sólo con una regla de financiamiento. Se buscaba una genuina reforma de la economía pública. Esta llegaba de la mano de múltiples batallas (provincias, seguridad social, límites a la promoción industrial, revisión de subsidios, empresas del Estado, diversos conflictos gremiales a lo largo y ancho de la administración pública), que habían percutido insistentemente sobre los recursos del Tesoro, y por este mecanismo habían complicado el escenario de los intentos estabilizadores. El mayor problema era, en ese entonces, que la reacción gubernamental era tardía. Los tiempos políticos y de su política económica eran otros.

Capítulo IV

LA EVOLUCION DE LAS CUENTAS PUBLICAS EN EL PERIODO 1984/88

El propósito de este capítulo es efectuar un repaso de conjunto a la evolución de las cuentas fiscales correspondientes al período 1984-88. El análisis comienza por la presentación de los datos agregados del sector público. Se discuten luego, en forma más detallada, algunos indicadores clave: impuestos, tarifas, salarios y haberes jubilatorios. El objetivo de la discusión es poner de relieve el tipo de dificultades que atravesó la política fiscal en el período, y la influencia que éstas ejercieron en el impulso a políticas específicas, sobre ingresos y gastos, que se estudian en capítulo siguiente.

Cabe aclarar que, tal como se observa en la puntualización precedente, el trabajo no contiene un análisis de la política fiscal en el curso del primer semestre de 1989, lapso durante el cual se produce el abrupto final del Plan Primavera, iniciado en agosto del año anterior, y que sería seguido luego por sucesivos ajustes en el esquema cambiario que culminaron en el episodio hiperinflacionario que puso punto final a la gestión del gobierno. Hay dos razones primordiales por las cuales hemos considerado conveniente no hacer una indagación sistemática de este período. La primera de ella responde a los límites dentro de los cuales transcurre el presente trabajo. Como se ha mencionado reiteradamente, no forma parte del mismo aspectos de la dinámica de corto plazo. Por otra parte, no hay elementos significativos en el terreno del sector público, dentro de la perspectiva aquí elegida, cuya especificidad sea propia del período en cuestión. La única excepción son las modificaciones tributarias de fines del segundo trimestre de 1989 y que son mencionadas más adelante en el Capítulo V. La segunda razón obedece a una hipótesis que avanzamos aquí sin entrar en un análisis de la misma. En nuestra interpretación, el episodio hiperinflacionario que precedió al cambio de autoridades fue un complejo proceso donde la situación de orden estrictamente fiscal tuvo un rol mayormente pasivo. Sin duda al menos, un papel subordinado frente a otros dos factores: por un lado, el crítico período pre-electoral, y el alineamiento de los principales candidatos frente a aspectos clave de la coyuntura económica; y por otro lado, un dato económico absolutamente crucial, como fue la situación en materia externa, tanto en cuanto a la relación con los acreedores como el nivel de reservas⁶⁰. Frente a estos dos elementos, el problema del desequilibrio fiscal, particularmente en el ámbito del sector público no financiero, fue más bien dependiente de aquellos que un factor motriz del proceso hiperinflacionario.

⁶⁰/ Argentina había entrado en una moratoria de hecho, a partir de abril de 1988.

A. LOS DATOS AGREGADOS

1. La Evolución del Sector Público Consolidado

El Cuadro No. IV.1 presenta la información correspondiente al sector público argentino para los primeros cuatro años de gestión del gobierno radical (1984-87) ^{61/}. Para el año 1988 se presentan datos correspondientes al sector público nacional. Con fines comparativos, se incluyó el año 1987 con la misma metodología (Cuadro Nro. IV.2).

Los hechos más destacables que señalan estos valores agregados son los siguientes. En cuanto a la evolución del déficit del presupuesto consolidado, se detecta una conducta dispar: hay una continua y sensible reducción hasta 1986, donde se alcanza un valor equivalente a la tercera parte del desequilibrio fiscal observado en 1983, para retomar luego una conducta ascendente en 1987 y 1988. En particular, para este último año, que registra un déficit del sector público nacional similar a 1987, podría estimarse que el desequilibrio consolidado del conjunto del sector público se ubicaría en alrededor del 8% del PBI (bajo el supuesto que las provincias contribuyan con alrededor del 1% al déficit total, después de las transferencias efectuadas desde el nivel nacional). De esta manera, tomando el concepto de déficit como indicador sintético de la evolución fiscal, se arriba rápidamente a la conclusión que 1986 es el punto donde se dividen las aguas: este es el año que, en conjunto, pudieron recogerse los mayores beneficios del programa de estabilización lanzado en junio del año anterior. A partir de ese año, los resultados fiscales se deterioran. Parece importante destacar el significado del bajo nivel del déficit de 1986, poniéndolo en perspectiva: habría que remontarse a 1977, para encontrar un valor similar; por otro lado, habida cuenta que se devengaron en 1986 intereses totales por 3.86% del PBI, la medición indicaría que el presupuesto público total arrojó en dicho año un déficit operativo de sólo 0.9% del PBI ^{62/ 63/}.

La información referida a ingresos y gastos permite asimismo afirmar que el incremento del déficit no estuvo originado en la conducta de las erogaciones. Estas se redujeron a partir de 1984, estabilizándose posteriormente (en 1986/87) en niveles próximos al 44.5% del PBI ^{64/}. Por el contrario, claramente las dificultades provinieron de la imposibilidad de afirmar el nivel de los ingresos totales. Estos alcanzaron un pico en 1985 y luego comenzaron a ceder en forma paulatina. No obstante que este tema será analizado en la sección siguiente, conviene hacer un breve comentario al respecto.

^{61/} Desafortunadamente, no hay datos disponibles que permitan completar una serie homogénea de ejecución de presupuesto hasta 1988, incluyendo a todos los componentes del sector público. La principal limitación proviene de la ausencia de información regular y completa de los presupuestos provinciales. Los datos fiscales de las provincias son recolectados por la Secretaría de Hacienda de la Nación, organismo que prepara la consolidación de las cuentas del sector público. La información provincial comenzó a sufrir sensibles demoras, a partir de 1986, como producto de los problemas derivados de la coparticipación federal.

^{62/} En el año 1977 el déficit operativo fue superior: 2.69% del PBI.

^{63/} El resultado operativo de 1986, no obstante que el mejor logro de la política fiscal del período, fue insuficiente para alcanzar la meta de financiar el déficit con el ahorro externo originado en el balance de pagos.

^{64/} En 1985 los datos señalan un aumento del gasto corriente. Este resultado está muy influido por los gastos en Bienes y Servicios de las empresas estatales, que se incrementaron alrededor de 30% en 1985 con respecto al año anterior. Parcialmente (aproximadamente la tercera parte del mismo), se explica por el impacto de las mayores tarifas reales observado en 1985, por cuanto una parte importante de las compras de las empresas del Estado provienen de ventas realizadas por otras empresas cuyas cuentas se consolidan en esta metodología.

La disminución de los ingresos operó al compás de un doble juego de factores. Por un lado, impactó el deterioro de las tarifas públicas que, a pesar de los sucesivos intentos estabilizadores posteriores a junio de 1985, no lograron nunca alcanzar el valor real de aquel período⁶⁵. Por otro lado, fue cayendo la presión tributaria que había reaccionado en forma altamente favorable después del programa de estabilización de shock. Sin embargo, como se discutirá posteriormente, el descenso de la recaudación no fue originado tan sólo en el aumento de la tasa de inflación. Hubo razones de política y administración tributaria que pesaron negativamente sobre la recaudación real de los impuestos más significativos para el Tesoro Nacional.

Precisamente, la imposibilidad de preservar el nivel de presión tributaria, empujó al Gobierno a proponer medidas de financiamiento extraordinario: primero, se solicitó del Congreso la aprobación del ahorro obligatorio; luego, en el año 1987 se dispuso un blanqueo de capitales, y más adelante, entre fines de 1987 y 1988 el Gobierno apeló en forma insistente por mayores recursos, sea que éstos tuvieran como destino el Tesoro Nacional o demandas indirectas sobre éste: se aprobó así un nuevo ahorro obligatorio, impuestos internos con destino al Sistema de Seguridad Social y alícuotas adicionales sobre gravámenes existentes con destino a las Provincias, que presionaban por mayores fondos al Tesoro Nacional. Es importante, no obstante, marcar la diferencia en el contexto que rodeó a la actitud gubernamental en su búsqueda de recaudaciones extraordinarias. Mientras que en el primer caso, el ahorro obligatorio de 1985 era un elemento que reforzaba el programa de estabilización, proveyendo un puente entre ese momento y una reforma tributaria que tardaría un tiempo más en entrar en acción, las otras medidas posteriores tenían un tono compensatorio. O bien se procuraba apuntalar la recaudación de impuestos que producían menos, o bien se procuraba la compensación de nuevos gastos.

Finalmente, otra pregunta relevante que permite ser indagada a partir de la información agregada, es aquella de cómo se distribuyó dentro del sector público el ajuste de gastos. La relevancia de la cuestión no es menor porque, por un lado, como se dijo, la tónica predominante del período fue la de afirmar un escalón de erogaciones más bajo, y además por la magnitud que revelan los números: el promedio de erogaciones totales del período 1984-87 para el cual existe información comparable, resulta 4% del PBI inferior al que prevaleció en el trienio 1981-83, cuando eclosiona el problema de la deuda.

2. El Ajuste del Gasto en los Diferentes Subsectores

Entendemos que la mejor forma de abordar la cuestión señalada es a través de los datos brindados por el Cuadro IV.3. En particular, en la sección C de ese cuadro, pueden observarse los niveles de gasto en porcentaje del PBI excluyendo las erogaciones por intereses (tanto internos como externos). Dos son las conclusiones que merecen destacarse. En primer lugar, la información señala una reducción del gasto entre 1983 y 1987; sin embargo, la relación Gasto/PBI se mantiene más o menos constante entre 1980 y 1987. En segundo lugar, se aprecia el diferente comportamiento según los sectores. En la órbita del sector público nacional, tanto las empresas como la administración nacional redujeron el gasto; las

⁶⁵ En el Cuadro IV.1 parte del efecto de caída en la tarifa real puede leerse en la evolución de los Recursos No Tributarios. Sin embargo, cabe advertir en forma particular, que el alto nivel de 1985, con 18.48% del PBI, computa el traslado para el Sistema de Seguridad Social de fondos que estaban en poder de las Cajas de Subsidios Familiares, y cuyas cuentas no se consolidan en la metodología utilizada por la Secretaría de Hacienda. Este traspaso de recursos por un importe equivalente a casi 0.6% del PBI, fue dispuesto por una ley (que también modificó la distribución de alícuotas entre el sistema previsional y el de subsidios familiares) hacia fines de 1985, en el contexto de las medidas tributarias que acompañaron el lanzamiento del programa de estabilización.

provincias, por el contrario, incrementaron sus niveles de erogaciones. Una variable explicativa de esta conducta de las jurisdicciones provinciales ha sido el empleo: entre los extremos del período considerado, la ocupación provincial creció 23%. Esta evolución contrasta con lo ocurrido en el ámbito nacional: las empresas disminuyeron la ocupación (2.87%), y la administración incrementó sus agentes en 9.3% (Cuadro IV.5) ^{66/}.

Esta desigual evolución del gasto en los diferentes subsectores revela un hecho interesante. Pese a la ausencia de un régimen estable de coparticipación federal durante el período comentado, las provincias lograron adoptar una estrategia exitosa en términos del financiamiento requerido al nivel nacional. Naturalmente, la existencia de conducciones políticas de los gobiernos locales de signo distinto al poder central no es una circunstancia ajena a este resultado. Por otro lado, esto obligó al gobierno nacional a adoptar un manejo muy restrictivo en su propio ámbito de acción. Obsérvese que la reducción del gasto en la administración nacional fue aún mayor que en el área de las empresas del Estado. Dada la inflexibilidad relativa de la estructura del gasto, inevitablemente hizo que el ajuste se descargara sobre los niveles de inversión de la administración. Los datos de ejecución de presupuesto de este sector señalan que mientras las erogaciones de capital representaban 2.9% del PBI en 1983, éstas habían declinado a 1.9% del PBI en 1987 ^{67/}.

A su vez, los datos del Cuadro IV.4, referidos ahora al sector público nacional, confirman la misma tendencia cuando se comparan los años 1987 y 1988. Medido en términos de la relación Gasto/PBI, la administración disminuyó 12% su nivel de erogaciones, con un ajuste adicional de su inversión. El comportamiento del gasto en este último año no fue sólo el resultado de medidas específicas de austeridad fiscal. Debe recordarse que, en 1988, la Administración Nacional careció de presupuesto. Este fue sancionado recién en los últimos días del año, obligando a conducir la ejecución fiscal sobre la base de ampliaciones sucesivas del presupuesto del año anterior.

3. Acerca del Presupuesto como Instrumento de Política Fiscal

Este último comentario, referido al presupuesto de 1988, justifica una breve digresión. Esta ilustra no sólo por qué la política gubernamental tuvo que ejercer un mayor grado de control sobre su propia administración, sino que señala también las restricciones que se enfrentan en diseños de política alternativos que hubiesen buscado, por ejemplo, una forma diferente de distribuir el ajuste de gasto entre los distintos subsectores o un menor impacto sobre las erogaciones de capital.

En rigor, los primeros cinco años de la administración del Gobierno radical tuvieron un desarrollo azaroso en cuanto al trámite de la aprobación parlamentaria de los presupuestos. Por un lado, el Poder

^{66/} Aquí caben dos comentarios adicionales. A lo largo del período considerado, la administración nacional mantuvo diversos sistemas que restringieron el ingreso a la misma. Los incrementos registrados, no obstante, obedecen al hecho de que diversas áreas -en particular educación y salud (atención hospitalaria)- estuvieron exentas de las limitaciones mencionadas. Similares normas habrían sido aplicadas por las provincias. Sin embargo, los resultados señalados indicarían que habrían existido criterios más laxos en la administración de la política ocupacional provincial. A su vez, cabe una observación similar a la realizada para el período 1970-75, en el sentido que durante estos años recientes tampoco se llevaron a cabo políticas de descentralización de gastos que implicaran, consecuentemente, incrementos de ocupación en las provincias.

^{67/} Las áreas más afectadas por la reducción fueron aquellos sectores con mayor capacidad de gasto en este rubro dentro de la administración, esto es, Defensa y Seguridad y el programa de inversiones de la CNEA (ver Cuadro II.8 del capítulo anterior).

Ejecutivo no cumplió los términos previstos en la ley de contabilidad, que estipula la elevación del presupuesto al Congreso antes del 30 de setiembre del ejercicio fiscal anterior^{68/}. Por otro lado, la aprobación del Congreso estuvo sujeta a enormes dificultades, lo que sumó demoras adicionales a los plazos anteriores. Los presupuestos anuales fueron sancionados sobre el filo de las sesiones ordinarias (setiembre), o bien posteriormente, en sesiones extraordinarias. La oposición cumplió un rol tenaz. Invariablemente, a nivel de la Cámara de origen (Diputados) se rechazó en general todos los proyectos presupuestarios del Ejecutivo, y se votó negativamente en cada uno de sus artículos^{69/}. Las leyes impositivas, si bien fueron numerosas, no corrieron mejor suerte; estuvieron sometidas a concesiones puntuales, vinculadas mayormente a temas provinciales. En síntesis, no puede decirse que al Gobierno le haya resultado fácil la búsqueda de una alianza en el plano político parlamentario, dirigida a afianzar su programa de estabilización y cuyo punto de coincidencia abierto fueran los distintos capítulos que hacían a una reforma del sector público. Esta intensa negociación política tuvo sus consecuencias económicas. Por un lado, en el diseño general de medidas, tendió a sesgar y limitar las mismas a aquello que resultaba factible de ser aprobado en períodos razonables de tiempo, y obligando al Ejecutivo a un "descuento" del clima parlamentario. Por otro lado, de modo más específico, las excesivas demoras en la aprobación del presupuesto vino asociada a una serie de trastornos que trabaron la ejecución de la política de gastos^{70/}.

Si al cuadro anterior se suma la dificultad de la administración presupuestaria en condiciones de alta inflación y las múltiples colisiones y rigideces que derivan de las normas vigentes, puede deducirse el tipo de dificultades que se enfrentaron en el ámbito de la Administración Nacional, haciendo recaer sobre ella un peso mayor en el ajuste. Es claro que, en ese contexto, se hacen extremadamente vulnerables criterios elementales de optimización y asignación de recursos. El horizonte de previsibilidad y confiabilidad del diseño presupuestario se torna prácticamente inexistente. Algunos de estos trastornos tuvieron derivaciones políticas de entidad. Un ejemplo de ello fue el presupuesto de Defensa. Los años 1987 y 1988 fueron particularmente anómalos en materia de ejecución presupuestaria, y las restricciones legales en materia de disponibilidad de créditos afectó más que proporcionalmente a dicha área.

B. ALGUNOS INDICADORES ADICIONALES DE LA POLÍTICA FISCAL DEL PERÍODO

Tal como fuera señalado en la sección anterior, una de las conclusiones que surge con bastante nitidez al analizar la información agregada es la caída en el nivel de los ingresos del sector público. Podría argumentarse, a partir de allí, que fue ésta la principal debilidad de la política fiscal en términos de su

^{68/} Los meses de elevación fueron, según los años, los siguientes: 1984: julio; 1985: enero (retirados posteriormente por el Ejecutivo con motivo del lanzamiento del Plan Austral), y julio; 1986: febrero; 1987: febrero, y 1988: junio. Paradójicamente, el único presupuesto elevado en término habría de ser el correspondiente al ejercicio 1989, cuyas provisiones fueron hechas trizas por la hiperinflación.

^{69/} Varios artículos fueron calificados de inconstitucionales. Entre ellos, se destaca el que daba sanción definitiva al decreto 1096/86, que había instrumentado el cambio de moneda con motivo del programa de estabilización. En 1986, el bloque parlamentario de oposición de la Cámara de Diputados elaboró un presupuesto alternativo.

^{70/} Aún en el contexto de política fiscal restrictiva, como fue la que se intentó llevar a cabo durante el período y particularmente para el ámbito de la Administración Nacional, disponer de la aprobación legal del presupuesto, favorece una mejor ejecución y administración del gasto. Más aún, también facilita una programación fiscal más regular permitiendo una mayor coordinación con la política monetaria.

contribución a los diversos intentos de estabilización puestos en marcha a lo largo de los últimos años ^{71/}. Una consideración detallada de esta afirmación llevaría a un análisis de la política y las condiciones macro del período, tema éste que cae fuera de los límites del presente trabajo ^{72/}.

Los indicadores que, según creemos, poseen mayor interés porque facilitan una evaluación de la política fiscal y permiten una aproximación a la cuestión señalada arriba, son los que se presentan en los Cuadros IV.6 a IV.10: la evolución de ingresos, gastos y déficit (en base caja) de las cuentas consolidadas; salarios de la administración y jubilaciones, ambos ítems representativos de la evolución del gasto corriente; las tarifas (neta de impuestos) y los recursos tributarios del Tesoro Nacional.

1. Ingresos, Gastos y Déficit ^{73/}

Los datos permiten corroborar varias de las apreciaciones hechas en el apartado anterior. En primer lugar, se aprecia un nivel de erogaciones en relación al PBI relativamente estable, particularmente cuando se lo mide a través del gasto operativo, esto es, excluyendo la cuenta de intereses ^{74/}. Los recursos, en cambio, exhiben un patrón de conducta diferente. Comienzan con un bajo valor promedio en 1984 (31.6%), alcanzan su máximo en el semestre posterior al programa de estabilización lanzado en junio de 1985, para comenzar luego una tendencia de declinación sistemática. De esta forma, los recursos del último semestre de 1988 resultaron prácticamente iguales a los correspondientes al mismo período de 1984. Es ilustrativo observar, asimismo, la evolución del déficit operativo. En los cinco trimestres posteriores al programa Austral, el sector público no financiero registró superávit operativo, favoreciendo de esta manera cierta absorción de recursos monetarios que neutralizaron parcialmente el efecto expansivo provocado por el superávit comercial. Sin embargo, este resultado empeoró en forma abrupta, impulsado por una caída pronunciada de recursos, en el cuarto trimestre de 1986. El comportamiento fiscal de ese trimestre tuvo una doble consecuencia. Por una parte, coyunturalmente, complicó el manejo macroeconómico, porque el Gobierno intentaba en ese entonces administrar una política de pautas

^{71/} Nos referimos a aquellas circunstancias donde se apeló a combinar la política fiscal y monetaria con la política de ingresos, con la finalidad de lograr una desindexación y desinflación acelerada. Hubo, en tal sentido, cuatro intentos: junio '85, febrero '87, octubre '87 y agosto '88. Es innecesario aclarar que, desde el punto de vista de la coherencia y diseño de las políticas, el apoyo externo e interno que estas merecieron, los márgenes (políticos) que se disponía para las mismas y los resultados obtenidos, sería un error poner a los programas mencionados en un pie de igualdad.

^{72/} Hay abundante bibliografía, pero asimétricamente distribuida. Los éxitos iniciales del programa Austral, motivaron varios ensayos y trabajos de investigación (Heymann (1986, 1988), Fanelli y Frenkel (1987), Machinea y Fanelli (1988), Canavese y Di Tella (1988), Guerchunoff y Bozalla (1987)). Sobre el resto del período, y conteniendo una evaluación integral de la política económica del gobierno del Dr. Alfonsín, puede citarse a Guerchunoff y O.Cetrángolo (1989) y Machinea (1989)).

^{73/} Con respecto a la información de provincias, se presenta en esta serie similar dificultad a la advertida en la sección anterior. Para facilitar la comparabilidad de las cifras, se sumó a los datos de ingresos y gastos nacionales de 1988, los recursos y gastos propios provinciales correspondientes a 1987.

^{74/} El promedio anual de los cinco años en la relación gasto/PBI es 35.4%. El valor máximo (1987) y mínimo (1984) resulta \pm 1.2% respectivamente del valor promedio.

generalizada (*crawling*) de variables clave (tipo de cambio, tarifas, salarios, precios industriales ^{75/}). Por otro lado, el incremento del déficit en ese cuarto trimestre de 1986, puso claramente de manifiesto que las dificultades fiscales reaparecían después de haberse diluido los efectos beneficiosos del programa de estabilización ^{76/}.

En base a los datos anteriores, pueden extraerse dos conclusiones de orden general. Primero, los números ponen de manifiesto que aún en los periodos donde el sector público exhibió los mejores resultados, la política fiscal -vista como insumo de la política macro- no dispuso de amplios márgenes de maniobra; en particular, si se tiene en cuenta que el resultado fiscal consolidado debía absorber además las pérdidas operativas del Banco Central. Este camino sobre "el filo de la navaja", sugería la necesidad de disponer un mecanismo de reaseguro del resultado fiscal para enfrentar contingencias futuras. El Gobierno buscó una respuesta a este problema en la reforma tributaria de fines del año 1985. Sin embargo, como habría de comprobarse posteriormente, el resultado de la misma fue inferior al buscado.

Segundo, las cifras también señalan que los posteriores intentos de ajuste en la política anti-inflacionaria (en 1987 y 1988) nunca se vieron acompañados por la situación fiscal subsecuentes al Austral ^{77/}. Juzgado de este ángulo, podría afirmarse que el replanteo del esfuerzo por controlar la tasa de inflación, requería de una mejora sustancial de las cuentas públicas en el corto plazo, tarea para la cual el Gobierno no parecía disponer de los instrumentos adecuados y/o el grado de iniciativa política para imponer los precios relativos buscados y las reformas pertinentes en materia de recursos y gastos ^{78/}.

2. Haberes Jubilatorios y Salarios Reales en la Administración Nacional

Estos dos indicadores han sido elegidos tanto por su importancia dentro del gasto corriente, como por su utilidad para analizar la trayectoria de la política de ingresos aplicada en la órbita del sector público nacional a lo largo de este período ^{79/}.

^{75/} Es oportuno aclarar que el deterioro de las cuentas públicas señalado arriba, fue posterior al surgimiento de problemas en otras áreas. Particularmente, en los dos meses posteriores a la salida del congelamiento (abril 1986) iniciado en junio del año anterior, la política salarial sufrió el embate sindical. Asimismo, la política monetaria del segundo y tercer trimestre se había comportado en forma excesivamente laxa.

^{76/} Estos efectos se refieren no sólo a la elevación de la recaudación real por el efecto Olivera-Tanzi (sobre el cual se comentará más adelante), sino también al margen de acción que dispuso el Gobierno para introducir las medidas previas (adecuación de tarifas, por ejemplo) y posteriores (reforma tributaria) que acompañaron el programa.

^{77/} No obstante que en el programa de agosto de 1988 una parte de los ingresos fiscales adicionales provenían de diferencias de cambio (apropiadas por el Banco Central), su cómputo no alteraría significativamente los resultados -i.e. vis a vis el período 1985-86. Precisamente, el hecho de apelar a un derecho de exportación oculto bajo la forma de diferencia de cambio, revela cómo los márgenes políticos se habían estrechado y limitaban los instrumentos disponibles para encauzar el programa fiscal.

^{78/} Repárese que lo crucial, como se afirma en el párrafo, era la obtención de resultados de corto plazo. Después del sello que había dejado el Austral en la opinión pública, avalado a su vez por el discurso empleado por el Gobierno para sostener la defensa del mismo, la credibilidad de la política anti-inflacionaria dependía crucialmente de la posibilidad de mostrar resultados fiscales sólidos.

^{79/} Como ilustración adicional, en el Cuadro IV.8 (a), se incluye información sobre salarios de las empresas públicas y salarios industriales. Esta información corresponde a una fuente (Ministerio de Trabajo) y metodología distinta a la analizada en el texto. Para los salarios de la administración pública se ha optado por la serie compilada por la Dirección

Hay dos observaciones que surgen en forma inmediata de la lectura de los datos, y que resultan comunes a las series de jubilaciones y salarios. La primera es lo que podría denominarse ajuste de largo plazo; esto es, a partir de 1985, y particularmente después de iniciado el programa de estabilización: las jubilaciones pierden aproximadamente un 30% de su valor real respecto del promedio de 1983 (Cuadro IV.7); los salarios caen 45% respecto del nivel de diciembre de 1983 (Cuadro IV.8). Ambas series quedaron luego ubicadas en niveles próximos a este nuevo piso salarial^{80/}. En segundo lugar, no obstante las diversas marchas y contramarchas que habría de seguir la política de ingresos con posterioridad a 1985, los datos trimestrales exhiben desvíos no muy pronunciados respecto del valor medio, particularmente cuando se los compara con la trayectoria de los años 1983 y 1984.

Ambos comentarios conducen a similar conclusión. La política de remuneraciones en estas áreas apuntó a defender un nivel que resultaba relativamente compatible con el resto del esquema fiscal. Sin embargo, el descenso provocado sobre los valores iniciales fue motivo de continuas presiones sindicales que se volcaron en el curso de la negociación salarial. Observando los datos resulta claro que el propósito de las mismas no sólo apuntaba a recomponer los ingresos, deteriorados por la inflación del período inmediato anterior, sino que la puja salarial contenía un ingrediente de recuperación de más largo plazo. Así, por ejemplo, la historia del período, podría dar cuenta de numerosas ocasiones donde ciertos agrupamientos escalafonarios conseguían ventajas particulares, que los ubicaban por encima del nivel salarial inmediato anterior, pero que luego se diluían con el correr del tiempo. De esta manera, si bien la negociación salarial en la administración operó con fuertes efectos demostrativos entre los distintos escalafones, estos mecanismos habrían sido inefectivos para producir un incremento generalizado en el salario promedio^{81/}.

Una observación particular cabría hacer de la evolución seguida por los salarios correspondientes a las Fuerzas Armadas. En este sector, luego de alcanzar un valor mínimo en el cuarto trimestre de 1985, los salarios reales comenzaron a recuperarse al trimestre siguiente, logrando consolidar y mejorar los niveles de retribución en los períodos subsiguientes, excepción hecha de una transitoria caída en el segundo trimestre de 1986. La trayectoria comentada tuvo una doble consecuencia. Por un lado, significó un embate importante sobre la política de ingresos en circunstancias delicadas (fines de 1985), por cuanto el Gobierno encaraba la salida del congelamiento iniciado en junio de ese año. Por otro lado, la presión del sector por mayores salarios, estuvo invariablemente asociada a aspectos políticos más generales que hacían a la relación de las Fuerzas Armadas con el Gobierno, en especial el presupuesto y la situación interna que vivían las fuerzas con motivo de los juicios y la reinserción de las mismas en el nuevo esquema institucional.

Nacional de Programación Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda. La ventaja que ofrece esta información es su mayor correspondencia con los datos presupuestarios. Esta no parte de seguir con un cargo testigo en cada escalafón, sino que la forma de medición se aproxima mejor al concepto de salario medio aplicable a cada agrupación escalafonaria.

^{80/} La caída en el salario medio en la administración y de las jubilaciones había dado comienzo en el cuarto trimestre de 1984, por la aceleración inflacionaria. Por otro lado, la forma de medición impide ver la recuperación del poder adquisitivo que se produjo en forma inmediata con motivo del descenso abrupto en la tasa de inflación a partir de julio de 1985.

^{81/} La referencia del texto alude al hecho de que los incrementos salariales, logrados por cada escalafón particularmente, no resultaron permanentes. Esto es válido si se tiene en cuenta que en la administración se congregan casi una treintena de regímenes salariales. Naturalmente, este comportamiento no excluye la posibilidad de que algunos sectores hayan salido relativamente más beneficiados a expensas de otros más rezagados. Tal el caso de la relación salarial entre el personal docente y las Fuerzas Armadas que se comenta en el texto.

Por último, con respecto a las jubilaciones, sólo cabe agregar que la evolución del haber medio contrasta con la trayectoria seguida por la jubilación mínima. La conducta de esta última fue bastante errática, destacándose la caída experimentada a partir del segundo trimestre de 1987.

Como se verá en la sección siguiente, lo ocurrido en este sector fue el resultado de los mecanismos aplicados para encontrar una solución a las demandas judiciales contra el sistema previsional.

3. Tarifas de las Empresas Públicas

Como se ha mencionado anteriormente, resulta de utilidad hacer un breve repaso a los indicadores de evolución de los ingresos. Estos corresponden a dos fuentes de recursos centrales para el financiamiento del sector público nacional: tarifas e impuestos. Con respecto a las primeras, los datos aportados por el Cuadro IV.9 son suficientemente elocuentes. Estos traducen claramente dos ciclos, coincidentes a su vez con el enfoque de la política anti-inflacionaria. El primer período, desde el inicio de la gestión del Gobierno en diciembre de 1983 hasta el primer trimestre de 1985, donde las tarifas fueron administradas gradualmente, con ausencia de shocks; esta política no pudo evitar una pérdida, también gradual, en los precios reales de las empresas, como producto de la aceleración inflacionaria registrada en ese año ^{82/}.

El segundo período transcurre entre el segundo trimestre de 1985 y fines de 1988. Este se caracteriza a su vez por una primera etapa, donde se asiste a una adecuación (exitosa, pese a los niveles de inflación creciente) de las tarifas reales previo al lanzamiento del Austral, y le siguen cuatro trimestres en los cuales se alcanzan los valores máximos de los cinco años comentados ^{83/}. A partir del tercer trimestre de 1986, los niveles tarifarios se deterioran y caen por debajo del nivel promedio de dicho año. En resumen, nunca habrían de alcanzarse los excepcionales niveles del segundo semestre de 1985.

Los datos referidos dan lugar a dos comentarios vinculados al manejo de la política tarifaria en condiciones de alta inflación y desequilibrio de las cuentas públicas. El primero es de orden general, y se refiere al efecto positivo, en términos de la recuperación de los ingresos del sector público, asociado al factor "sorpresa". Los datos señalan el impacto significativo sobre los niveles tarifarios, cuando el Gobierno logró anticiparse a la conducta del sector privado en junio de 1985, cambiando los precios en favor del sector público. Posteriormente, una vez que se habían deteriorado los efectos estabilizadores del Austral, los sucesivos intentos gubernamentales fueron anticipados y "descontados", resultando consecuentemente menos exitosos que el intento inicial. Naturalmente, esta conducta por el lado de la formación de precios tiene a su vez efectos colaterales (sobre la demanda de dinero, y en general, sobre la extensión de los contratos) por cuanto por las mismas razones, los agentes económicos saben que el ajuste fiscal no ha sido de la magnitud buscada. En otras palabras, uno de los costos (no ciertamente el único) de un intento de estabilización fallido, es el condicionamiento que éste impone para corregir rápidamente por el mecanismo comentado, el desequilibrio fiscal existente previo al shock.

^{82/} En la serie se detecta el incremento tarifario del tercer trimestre de 1984, oportunidad en la cual el Gobierno hace un intento de adecuación de los precios con motivo del acuerdo stand-by con el FMI que habría de anunciarse en setiembre de dicho año.

^{83/} Como las tarifas, al igual que los impuestos, también poseen un rezago entre devengamiento y percepción (en promedio, este puede estimarse en 30 días aproximadamente), los ingresos por ventas de las empresas públicas, también están sujetos a ganancias (pérdidas) conforme se desacelere (acelere) la inflación. Este efecto no resulta captado por la serie, por cuanto ésta se refiere a tarifas devengadas.

El segundo comentario se vincula también con el problema de la política tarifaria y el régimen inflacionario. Habida cuenta del importante papel que desempeñan las tarifas como fuente de recursos fiscales (de las empresas en forma directa, e indirectamente de la Tesorería), aparecen dificultades en la forma de usar este instrumento. En particular, la lógica económica de orden micro, que observa en la tarifa elementos asignativos y de financiación de gastos empresariales, entra en colisión con la lógica macro derivada de la estabilización. La primera requiere acercar los precios de los distintos servicios a su costo marginal de largo plazo, satisfaciendo además la serie de regulaciones (y frecuentemente, distorsiones asociadas a ella) que existen. Por otro lado, las condiciones propias de la política de estabilización pueden obstaculizar muchas veces el principio mencionado si aquél, no obstante que defendible en términos de la racionalidad sectorial, afecta los logros o supone costos importantes para el programa anti-inflacionario. Este dilema de objetivos no es infrecuente; asimismo, la persistencia de la inestabilidad macroeconómica a lo largo de tantos años ha llevado a desajustes de precios de los servicios públicos que, en algunos casos, resultan perjudiciales para el funcionamiento sectorial⁸⁴. En términos más generales, similares problemas se presentan cuando se persiguen políticas de desregulación en sectores importantes en manos de producción estatal. Como se comenta más abajo, el caso de YPF y la producción petrolera es un claro ejemplo de este conflicto de objetivos.

4. Impuestos Nacionales

Corresponde pasar ahora al análisis de la recaudación tributaria (Cuadros IV.10 (a), (b) y (c)). Es importante tener una evaluación adecuada de estos aspectos, por cuanto algunos de estos temas serán retomados en la sección siguiente, al comentar las reformas impositivas promovidas por el Gobierno en este período. De partida, y con el propósito de evitar una lectura engañosa de los números, debe advertirse que los datos de los Cuadros IV.10 (a) y (b) comprenden a los impuestos recaudados por la DGI y Aduana. Por tanto, se excluyen otros impuestos nacionales (Seguridad Social, FONAVI, otros impuestos de asignación específica), y naturalmente, los tributos provinciales. Económicamente, también interesa distinguir, tal como se hace en el cuadro referido, aquellos gravámenes de percepción regular por parte del Tesoro respecto de fuente de ingreso extraordinarias. En esta última están comprendidos, claramente, las recaudaciones provenientes del ahorro obligatorio, el blanqueo impositivo (año 1987) y leyes especiales que tuvieron destinos pre-asignados (Seguridad Social, Fondo de Desequilibrios Provinciales, Inundaciones y Catástrofes, etc.).

La apertura mencionada facilita la identificación de distintos comportamientos (y razones económicas) que subyacen a un resultado global poco alentador⁸⁵. Como apreciación del papel jugado por el sistema tributario con eje en los recursos coparticipados, se verifica una contribución declinante en la recaudación total, con posterioridad al auge alcanzado en los trimestres posteriores que siguieron al programa de estabilización. Sin embargo, la importancia de este efecto no fue decisiva: la pérdida de recaudación

⁸⁴/ Un ejemplo es el caso de SEGBA. Las tarifas de esta empresa han sido tradicionalmente más bajas que las prevalcientes en el interior del país. La razón primordial para que ello ocurra es el peso de esta tarifa en el Índice de Precios al Consumidor que mide el INDEC.

⁸⁵/ La recaudación total (medida por la relación impuestos/PBI) cayó 37.5% en términos reales entre el pico (cuarto trimestre de 1985) y el mínimo (primer trimestre de 1988), y por otro lado, los niveles de presión tributaria fueron prácticamente iguales en 1984 y 1988, después de los sucesivos esfuerzos y cambios en la legislación impositiva puestos en marcha a lo largo de cuatro años.

coparticipada no alcanza al 1% del PBI comparando 1986 y 1988. La caída en el IVA fue parcialmente compensada por otros impuestos, particularmente Débitos Bancarios e Internos. En rigor, sobre la base de los números disponibles, no podría atribuirse el desmoronamiento del sistema de recursos a aspectos de política o administración tributaria. Más bien, el fracaso de estos instrumentos debe ser juzgado respecto de su contribución negativa en la sustitución de fuentes transitorias (ahorro obligatorio) y, por cierto, en la imposibilidad de incrementar los bajos niveles de recaudación iniciales. En tal sentido, podría afirmarse que la importancia de estos factores (déficit de administración, subsidios promocionales, otros loopholes de legislación) no radica en explicar la caída de la recaudación en este período, sino más bien por qué no fue factible la construcción de un sistema tributario donde estos impuestos (coparticipados) adquiriesen un peso preponderante en la estructura de recaudación.

Fue precisamente la dificultad en esta materia la que llevó al Gobierno a solicitar del Congreso recursos extraordinarios. Sin embargo, cabe aquí una distinción. Claramente integran esta categoría los dos ahorros obligatorios -sancionados en el segundo trimestre de 1985 y fines de 1987 respectivamente- así como la moratoria (blanqueo) impositiva de 1987. Sin embargo, los recursos con destino a las provincias, fueron planteados con el intento de compensar la presión por mayores fondos⁸⁶ ejercida por las jurisdicciones provinciales. Finalmente, los impuestos internos con destino al Sistema de Seguridad Social (1988) aplicados sobre las tarifas de ciertos servicios públicos (combustibles, gas y teléfonos), respondió a la intención de allegar recursos adicionales a la seguridad social, y a la vez, como se verá más adelante, impulsar el autofinanciamiento del sistema previsional.

En contraste con lo comentado hasta aquí, el comportamiento de los recursos no coparticipados fue un determinante central en la evolución global de la recaudación. La pérdida de los ingresos originados en el comercio exterior alcanzó a más del 1.6% del PBI entre 1985 y 1988. En particular, los derechos sobre las exportaciones, que habían alcanzado un máximo de 2.7% del PBI en el tercer trimestre de 1985, fueron reducidos a 0.1% del PBI en 1988. Como es sabido, dichos ingresos fiscales fueron resignados para permitir una recomposición de los precios del sector agropecuario afectado por el descenso de las cotizaciones de los granos exportados por el país. Sobre los derechos de importación influyeron los vaivenes del tipo de cambio real. Ambos efectos, pero particularmente el primero, hablan de la magnitud que pueden adquirir los shocks originados en razones exógenas a la política fiscal y que, debido a las fuertes restricciones que operan en ésta, se torna excesivamente difícil transitar caminos alternativos. El otro recurso no coparticipado que exhibió un deterioro significativo, y ejemplifica con bastante nitidez los problemas experimentados por la política gubernamental, es el impuesto a los combustibles. El cuadro siguiente muestra una apertura completa del impuesto, según los usos y apropiaciones que se hacen dentro del sector público.

⁸⁶/ La medida más importante fue la creación del Fondo de Atenciones de Desequilibrios Provinciales. Este fue implantado en 1988 para solventar los recursos demandados para financiar los salarios docentes, luego que una huelga nacional en el sector demoró casi un mes el inicio del ciclo lectivo de ese año.

Impuesto a los Combustibles
(en % del PBI)

	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>
Fondo de los combustibles	1.50	1.30	1.40
Intereses externos	0.60	0.40	0.20
Tesoro Nacional	0.70	0.10	-0.60
Incentivo a la producción petrolera	-	0.20	-
Regalías provinciales	-	<u>0.30</u>	<u>0.30</u>
T o t a l	2.80	2.30	1.30

Los datos señalan así una caída en el impuesto total entre 1986 y 1987, explicada principalmente por el deterioro tarifario (en los precios al consumidor). Sin embargo, la disminución adicional entre 1987 y 1988, que alcanzó a casi 44%, se vincula a políticas llevadas a cabo en otras áreas, y que resultaron perjudiciales para los ingresos del tesoro y del sector público en general. En octubre de 1987, al poner en marcha la reforma petrolera, el Gobierno dio un paso necesario en la materia: acercar los precios (de crudo) doméstico a los internacionales. A los efectos de no impactar en los precios finales (de venta al público), disminuyó el impuesto y transfirió recursos a YPF. Inicialmente, tal medida fue llevada a cabo mediante la creación de un "incentivo a la producción petrolera", y posteriormente, a través de una corrección de los precios internos del sector (en 1988). El resultado fue una pérdida más que proporcional en los recursos tomados por el Tesoro Nacional. Por otro lado, para satisfacer reclamos provenientes de las provincias productoras de petróleo, afectadas por las caídas de los subsidios originados en esta fuente, se atendió este problema compensando contra el impuesto el gasto pertinente (0.3% del PBI en 1987 y 1988). Adicionalmente, en 1988, al aprobarse los nuevos impuestos internos que afectaban los precios de los combustibles, no fue factible trasladar su impacto hacia el consumo final, y los precios (excluido el nuevo gravamen) se deterioraron un 20% respecto de los niveles promedio de 1987). Esta combinación de puja distributiva sectorial (provincias-Seguridad Social-Tesoro), a la que sumaron los requisitos de la política de reforma en el área petrolera fue nefasta: se aceleró la inflación, y paradójicamente, se perdieron (en lugar de ganarse) recursos fiscales.

En síntesis, los comentarios anteriores sobre el comportamiento de la recaudación, señalan que el sistema tributario no pudo responder satisfactoriamente al embate combinado de shocks externos y el costo de la política de reforma en el área petrolera y de seguridad social. Ambos efectos tuvieron un impacto significativo para el financiamiento del programa fiscal. A ello se sumó la dificultad de mantener el nivel real de tarifas, erosionado por los sucesivos brotes inflacionarios. Sin embargo, la debilidad de la respuesta de los recursos tributarios no hay que buscarla en los impuestos directamente afectados por aquellos factores (derechos de exportación y combustibles). Más bien, la cuestión remite a considerar por qué el resto de los tributos coparticipados no sólo no logró compensar la caída en los otros recursos ni sustituir las fuentes extraordinarias de recaudación, sino que además sufrió deterioros adicionales. De esta manera, el sistema tributario no pudo operar la transformación requerida: aumentar las fuentes regulares

de recursos, cambiando simultáneamente la estructura y composición del mismo. La comparación de la recaudación tributaria nacional entre 1980 y 1988 contenida en el Cuadro IV.11 ilustra con claridad tanto la pérdida del nivel general de recursos, como sus modificaciones en cuanto a composición interna: caída en los tributos coparticipados y multiplicación de fuentes extraordinarias, tendientes a compensar aquel efecto.

Capítulo V

POLITICAS DE REFORMA

El propósito de este capítulo consiste en una presentación y discusión de las distintas políticas que, en el ámbito del sector público, apuntaron en este período a un cambio significativo de aspectos de tipo estructural. Cae fuera de los límites de este trabajo una evaluación exhaustiva de estas medidas. Como se verá a continuación, las políticas referidas cubren un amplio espectro de temas y cuestiones sectoriales - comprenden desde una reforma tributaria hasta modificaciones en el régimen de empleo, seguridad social, empresas del estado, etc.-. Se entiende pues, que un análisis integral y detallado de las medidas debería ser confrontado contra el correspondiente diagnóstico, las posibilidades de políticas alternativas, las limitaciones específicas para ensayar aquéllas, etc. Hemos optado, en consecuencia, por exponer la política de reforma en el sector correspondiente, y efectuar en dicho contexto algunos comentarios que permiten comprender mejor el por qué de los objetivos propuestos y las dificultades más relevantes que conspiraron contra aquellos, así como los logros alcanzados. En forma complementaria con el método de presentación aquí elegido, reservamos para el capítulo siguiente una discusión de conjunto de las políticas de reforma y su vinculación con los problemas asociados al programa de estabilización.

A. REFORMA TRIBUTARIA

En términos generales, podría afirmarse que las acciones en materia de modificaciones de fondo en la política impositiva se desarrollaron en tres etapas sucesivas. En 1984, con el inicio de gestión del nuevo gobierno, se adoptaron, mediante la correspondiente propuesta al Congreso, medidas de orden puntual orientadas a la búsqueda de mayores recursos. Entre ellas, se destacó la reimplantación (parcial) de los aportes patronales con destino a la Seguridad Social y al Fondo Nacional de la Vivienda, invirtiendo con ello la política que había sido dispuesta en 1980, donde se habían eliminado, dichos impuestos. Se sacrificaron así los efectos asignativos y aún el impacto inflacionario asociado a estos impuestos, en favor del aumento de la recaudación. En 1985, posteriormente al inicio del programa Austral, tuvo lugar lo que podría ser denominada como la segunda etapa; esta se caracterizó, como se verá a continuación, por una propuesta bastante integral que llevó a la sanción de 14 proyectos de ley propuestos por el Poder Ejecutivo. A partir de 1987, y motivado por la persistencia de las dificultades de recaudación, se insistió en el camino trazado, requiriendo la aprobación parlamentaria de nuevos impuestos, aumentos de alícuotas o modificaciones en los existentes con el propósito de aumentar su efectividad.

1. El Paquete Tributario de 1985

De esta manera, el "eje" de la estrategia impositiva del Gobierno estuvo dado por la reforma del año '85. Sobre ella se habían depositado ambiciosos objetivos, cuyo logro pasó a ser una pieza crucial para el programa de estabilización. Es ilustrativo citar al respecto la interpretación y el punto de vista gubernamental sobre este problema.

"Apenas lanzado el Plan Austral y mientras se visualizaban los resultados positivos de la sustitución del impuesto inflacionario por otros impuestos explícitos, el gobierno nacional envió al Congreso un conjunto de leyes que tenían el propósito de introducir una reforma profunda e integral en el sistema impositivo, con la finalidad de favorecer una mayor eficiencia en la asignación de factores productivos, mejorar la equidad en la distribución del ingreso y cerrar las brechas legales y operativas que favorecían la evasión tributaria y la elusión legalizada de los principales impuestos. Esta reforma estructural era necesaria no sólo por razones de urgencia en materia de recaudación, sino también porque el sistema impositivo heredado trababa las posibilidades de crecimiento con estabilidad y equidad, que constituirían los fines últimos perseguidos con el programa de reforma económica iniciado con el Plan Austral" (Mensaje de Presupuesto 1987, pág. 87).

Más adelante, refiriéndose específicamente a los objetivos contemplados por las medidas se agrega:

"En lo que respecta a la política tributaria, el gobierno se propuso:

- Lograr un nivel creciente de recaudación, que implicase una mayor carga tributaria explícita con respecto a la que preveía al comienzo de esta década.
- Obtener una mayor equidad tributaria, sobre todo acentuando la imposición sobre los ingresos y patrimonios de las personas.
- Aumentar la neutralidad de la imposición entre los sectores económicos, reduciendo la dependencia de la recaudación de los gravámenes sobre determinados bienes (combustibles) o sobre un sector de la economía (exportadores e importadores), sustituyéndolos por otros tributos más generales (ganancias, patrimonio, valor agregado).
- Reestructurar los principales impuestos para ensanchar las bases imponibles eliminando exenciones y desgravaciones, y cerrando brechas o tratamientos que faciliten la evasión y la elusión impositivas". (Mensaje de Presupuesto 1987, pág. 90; subrayado agregado).

Esta cita es importante, porque revela con claridad la escala de prioridades prevista en el paquete tributario referido: a) aumento de la recaudación hasta alcanzar niveles similares a los de 1980; b) acentuar la presión sobre los impuestos a los ingresos y patrimonios de las personas; c) reducir impuestos sobre sectores o bienes específicos mediante la ampliación de las bases imponibles de los tributos más generales.

Las medidas dispuestas para alcanzar estas metas llevaron a una amplia y extensa modificación de diversos tributos en un período de tiempo relativamente breve, como el siguiente cuadro lo indica ^{87/}.

^{87/} En el Anexo I a este capítulo se ha incluido un listado con las principales modificaciones introducidas por la reforma, así como de las medidas adoptadas con posterioridad a ésta.

LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1985

Leyes aprobadas por el Honorable Congreso de la Nación sobre	Ley número	Fecha de sanción
Débitos bancarios	23.213	31-07-85
Ahorro obligatorio	23.256	24-09-85
Títulos valores	23.257	25-09-85
Sellos	23.258	25-09-85
Beneficios eventuales	23.259	25-09-85
Ganancias	23.260	25-09-85
Secreto financiero y bursátil	23.271	27-09-85
Capitales	23.296	30-09-85
Patrimonio neto	23.297	30-09-85
Nominatividad	23.299	30-09-85
Procedimientos	23.314	17-04-86
IVA	23.349	07-08-86
Internos	23.350	07-08-86
Cooperativas	23.427	15-10-86

Fuente: Secretaría de Hacienda, Mensaje de los Proyectos de Leyes de Presupuesto 1986/89, Pág. 91.

De la lista anterior caben destacar algunas reformas a las que se adjudicaba un efecto recaudatorio importante: así, por ejemplo, en el IVA se unificaron alícuotas (permitiendo mayor facilidad a las tareas de control), se aprobó un régimen simplificado para pequeños contribuyentes; en el impuesto a las ganancias se efectuó una recomposición de las deducciones por mínimos no imponibles, se gravaron los dividendos en efectivo, y se pasaron a gravar intereses de operaciones financieras con instrumentos ajustables que estaban exentas en la legislación anterior; finalmente también, quebrando una tradición en la materia, el Congreso aprobó a propuesta del Ejecutivo, la eliminación del secreto bancario y bursátil y se instituyó la nominatividad de las acciones, medidas ambas que apuntaban a facilitar la labor del organismo recaudador.

El único ítem importante de la agenda del Ejecutivo que fue demorado parlamentariamente fue el atinente al régimen penal tributario, que no habría de ser aprobado tampoco en ocasiones sucesivas que culminaron en la implantación de otros impuestos. Por otro lado, el régimen de promoción industrial, identificado asimismo por el gobierno como una fuente excesivamente costosa de subsidios y fuente de importantes distorsiones en el sistema tributario fue recién modificado a fines de 1988 a través de dos cuerpos de legislación; por el primero, se estableció un régimen para la futura promoción industrial (que aún al presente no ha sido reglamentado) y en el segundo, se hizo un esfuerzo importante por sanear el "stock" de franquicias y desgravaciones existentes, mediante la instrumentación de un "bono" promocional que tiende tanto a explicitar el costo fiscal como a limitar los beneficios exclusivamente a los previstos en el contrato promocional. Comparando los tiempos que demoró la amplia reforma del 85/86 respecto del paquete promocional, podría afirmarse que las presiones corporativas y actitudes dubitativas en el seno del gobierno fueron los factores que conspiraron contra una acción más rápida en la materia.

2. Modificaciones Adicionales en la Legislación Tributaria

Naturalmente, sería incorrecto afirmar que las dificultades que experimentó en los hechos la reforma tributaria, particularmente en cuanto a su objetivo de recaudación, deban atribuirse a la ausencia de las dos medidas mencionadas. En forma temprana, casi sin haber desplegado por entero los efectos de la reforma, el gobierno apeló a una regularización impositiva en el curso del primer trimestre de 1987^{88/}. A partir de allí, siguieron en ese año modificaciones complementarias de algunos tributos: cambios en el régimen de quebrantos impositivos en el impuesto a las ganancias y limitaciones al endoso de cheques con la intención de hacer más efectivo el aumento en la alícuota de débitos bancarios^{89/}. A su vez, hacia fines del año siguiente, luego del anuncio del Plan Primavera, hubo un nuevo embate del Ejecutivo, solicitando del Congreso legislación impositiva adicional: aumentos adicionales en débitos bancarios, modificaciones de impuestos internos, cambios en la ley de procedimientos fiscales, etc. Las medidas más ambiciosas de este paquete de legislación fueron la aplicación del "bono promocional" ya referido, y también un intento de ampliación de la base recaudatoria del IVA a través de la incorporación de productos exentos. Esta medida fue bloqueada en la discusión parlamentaria, ya que el partido de oposición no estuvo de acuerdo con la misma^{90/}. Paradójicamente, la ambiciosa carrera en la que se empeñó el gobierno en materia de política tributaria, a través de sucesivos cambios de legislación, que apuntaban a resolver el permanente talón de Aquiles del programa fiscal, no habría de concluir allí. En 1989, en medio del momento más difícil atravesado por la coyuntura económica, luego del colapso del esquema cambiario del plan Primavera, el gobierno propuso nuevos, y en un sentido más fuertes, avances impositivos. En este paquete se destaca la suspensión parcial de la promoción industrial, suspensión de pago de reintegros impositivos y un impuesto de emergencia sobre las ventas del sector agropecuario.

A modo de síntesis de la materia impositiva a lo largo de estos cuatro años, varios son los elementos a destacar. En primer lugar, en cuanto al aspecto central del problema, el logro del objetivo de la recaudación, ya se ha visto en la sección anterior que la performance fue pobre. Estrictamente, juzgando los resultados numéricos contra las metas previstas en el paquete impositivo según su formulación del programa de 1985/86, puede afirmarse que estas no fueron alcanzadas. Lamentablemente, no se dispone aún de un trabajo específico sobre el tema que permita analizar las diferentes causas que operaron detrás de la conducta observada. O bien la reforma puesta en práctica adolecía de defectos en el diseño técnico, en el sentido que proyectaba mayores impactos recaudatorios que los que efectivamente se obtuvieron, o bien se conjugaron factores adicionales, y en cierta medida exógenos a aquélla, que terminaron por decretar su falta de efectividad.

Entre los elementos propios a la cuestión tributaria, pareciera haber operado como un elemento negativo la administración impositiva. En razón, como se decía más arriba, de la carencia de una investiga-

^{88/} Hacemos referencia a esta suerte de premura en la búsqueda de recursos a través del blanqueo de capitales, por cuanto en el Mensaje de la Ley de Presupuesto 1987 se observaba que: "En realidad, los efectos de la reforma sobre la recaudación sólo podrán ser evaluados en el transcurso de 1987 y en los años venideros, cuando tengan plena vigencia las disposiciones legales instrumentadas y las modificaciones de índole administrativa; no obstante, las cifras preliminares correspondientes al año 1986 ya permiten apreciar los resultados positivos de la reforma puesta en táctica.

^{89/} A fines de 1987, se aprobaron los nuevos impuestos con destino a la seguridad social y un régimen de emergencia de coparticipación federal de recursos. Estos temas se tratan por separado más adelante.

^{90/} El IVA había sido objeto de una modificación importante en setiembre de 1988, como producto de la negociación entablada por el gobierno destinada a ampliar la base de apoyo del programa económico: la alícuota fue reducida del 18 al 15%. La medida propiciaba asimismo disminuir las ventajas relativas de los sectores industriales promocionados.

ción pormenorizada sobre el tema, no es factible exhibir evidencias concluyentes sobre la materia. Como mínimo, es posible afirmar que hay un marcado contraste entre la vocación decidida del gobierno por atacar, con amplios recursos de técnica impositiva la política tributaria, promoviendo numerosos cambios de legislación, y la ausencia de un despliegue equivalente en el monitoreo y control de la labor cumplida por los organismos recaudadores. Por otro lado, está claro que la labor particular de la reforma, tanto en su diseño como en su administración, quedó expuesta al impacto de los factores exógenos: aceleración de la inflación, debilitamiento de la política económica del gobierno -particularmente a partir de 1987- cuando era más necesario consolidar los avances tributarios, etc. A mitad de camino entre un aspecto y otro, el blanqueo de 1987, si bien justificado por razones de "cierre" fiscal, es probable que haya despertado sospechas sobre la solidez e impacto recaudatorio de la reforma.

Desde el punto de vista del análisis de la política económica del período, y en particular de la consistencia del programa fiscal, interesa destacar lo siguiente. Debe quedar claro que la política tributaria, entendida ésta por las medidas instrumentadas con la nueva legislación, apuntó al centro del problema: aumento de recaudación (similar a la de 1980) y eliminación de la dependencia de los tributos específicos (combustibles y derechos de exportación), al tiempo que redujo los rezagos. Sin embargo, como se vio en el capítulo anterior, la reforma no cumplió su cometido en el papel asignado de sustitución de fuentes de recursos. No fue posible entonces compensar, en términos de ingresos fiscales, el shock de precios externos ni la reducción del impuesto a los combustibles.

La incógnita que debe ser develada es por qué se llegó a estos resultados que frustraron los objetivos iniciales. La respuesta a este interrogante no sólo es importante para aclarar la historia del período comentado, sino también porque esto significa que las debilidades que plantea el sistema tributario -en cuanto a estructura y nivel de la presión tributaria-aún siguen sin resolverse.

B. EMPLEO Y REGIMEN SALARIAL

Hacia fines de 1986, el gobierno hacía conocer su diagnóstico sobre otra materia que fue motivo de su política de reformas: la cuestión del empleo y los salarios en el sector público. Sus lineamientos principales están contenidos en el Mensaje de Presupuesto de 1987. Es útil destacar algunos de sus puntos:

- Hay un exceso de empleo público global, que se presenta con intensidad diversa según se considere el sector público nacional o las jurisdicciones provinciales.
- Predominan los bajos niveles retributivos, particularmente cuando se comparan categorías ocupacionales o puestos de trabajo donde el mercado laboral privado compite más fuertemente con el público.
- Se han generado grandes desigualdades salariales para categorías equivalentes o tareas similares, situación que afecta particularmente a importantes ámbitos de la administración nacional ^{91/}.
- Se ha desprestigiado la carrera administrativa por falta de aliento sostenido y consistente a la función pública. Finalmente, se señala también que las áreas más exigentes de la administración han asistido a un éxodo de profesionales, que ha desmantelado la capacidad técnico burocrática de muchos organismos.

^{91/} Una ilustración de la magnitud de este problema puede observarse en el Cuadro V.1.

Con la intención de apuntar a la solución de algunos de los problemas señalados, el gobierno impulsó, a partir de fines de 1986, un conjunto de medidas reservadas al ámbito de la administración nacional (pero con la aspiración que fuesen adoptados criterios similares en la esfera provincial), que comprendían esencialmente lo siguiente. En primer lugar, se proponía una homogeneización salarial para escalafones que, perteneciendo a un tronco común y con categorías ocupacionales análogas, padecía de una anarquía salarial. El propósito específico de esta medida era doble: por un lado, facilitaba el manejo de la política salarial en el ámbito de la administración, lo cual, en el contexto del programa de estabilización, no era un objetivo menor. Por otro lado, se proponía una sustancial mejora de los salarios reales, a ser alcanzada en etapas cuatrimestrales (a lo largo de tres años): 96.2% como promedio ponderado para los agentes comprendidos en la medida. En segundo lugar, el programa salarial también reconocía un objetivo de jerarquización: al momento de anunciarse la política, la distancia entre base y punta de la pirámide era de 1:3.2; la meta consistía en llegar a 1:6.8. En tercer lugar, se contemplaba una reducción del empleo: 20%, también a lo largo de tres años. Inicialmente, se ofrecía un incentivo ("retiro voluntario"), donde a opción de los agentes y con arreglo a ciertas pautas generales, se estimulaba la reducción del empleo en aquellas áreas o posiciones ocupacionales menos críticas. Finalmente, se descentralizaba el manejo de las estructuras (plantas de ocupación) a nivel de los distintos ministerios, con el propósito de agilizar y desburocratizar un trámite que en la práctica resultaba excesivamente engorroso.

Por otra parte, la política comprendía medidas complementarias: régimen de horas extras, futuro cambio de horarios, empleo no permanente, etc. El universo de aplicación de esta política, circunscrita inicialmente a 50.000 agentes, sería extendida en pasos sucesivos hasta alcanzar a 183.000 personas.

Juzgada ex-ante, el programa apuntaba claramente a problemas centrales en el tema y la propuesta revestía un carácter integral. El ingrediente de descentralización también favorecía una implementación flexible y adaptada a las circunstancias de cada área o ministerio. En la práctica, los resultados fueron distintos. La reducción inicial del empleo a través del retiro voluntario fue lograda: aproximadamente 18.000 agentes egresaron con la medida. En ciertos lugares de la administración, fue necesario adoptar restricciones porque el número de aspirantes resultaron mayores que las metas o posibilidades de reducción. La razón de esta respuesta no parece haber provenido de que el estímulo al egreso era excesivo, sino cierta desconfianza a las posibilidades efectivas de mejoras salariales (y jerarquización) previstas a largo plazo.

La medida fue efectiva, parcialmente al menos, para homogeneizar las remuneraciones en diversas áreas, principalmente para el personal de los diferentes ministerios. Sin embargo, no fue posible la extensión del programa a otras esferas, la jerarquización tuvo principio de aplicación pero no alcanzó las metas trazadas, ni tampoco resultó posible mantener el sendero de recuperación salarial prometido en el programa. Los principales obstáculos para ello fueron, por un lado, la aceleración de la inflación, y por otro lado, las demandas sindicales donde los conflictos puntuales no coincidían con los "tiempos" previstos por el programa global. Otros inconvenientes no menores fueron que ciertos escalafones o agrupamientos salariales no comprendidos en la política, pretendían tratamientos similares. Esto fue particularmente visible en el caso del área docente y de defensa, donde se planteaban reclamos análogos. El programa se transformaba entonces en imposible: suponía aumentar las remuneraciones en toda la administración en magnitudes que no podían ser financiadas.

Como síntesis sobre el tema, y a modo de evaluación muy somera de esta medida, podría afirmarse que este intento de racionalización de la política salarial, organización administrativa y del empleo aplicada en un ámbito relativamente reducido (en cuanto a cobertura), si bien tuvo un apreciable grado

de racionalidad "micro", no pudo superar los condicionantes que impuso la lógica macro. La aceleración de la inflación en un cuadro de penuria fiscal, donde por las razones que se han explicado en las secciones anteriores se exacerbaba la conflictividad laboral y es intensa la puja distributiva interna, condujo a la reforma a un terreno poco menos que inviable. Como punto más general, la reflexión que cabe es que, contrariamente a lo que suele afirmarse en el sentido de que las reformas del sector público contribuyen a sedimentar el objetivo de estabilidad, aquí podría argumentarse en forma inversa que hay ciertos campos o áreas de reforma que requieren la estabilidad como precondition.

C. SEGURIDAD SOCIAL

En la cuestión de la política previsional, el gobierno, consciente de las implicaciones sociales y de la trascendencia del tema, dedicó considerables energías. Actuó, en tal sentido, sobre dos frentes. Por un lado, intentó responder a las demandas judiciales y reclamos contra el sistema, derivados del incumplimiento legal. Si bien esta situación, como fuera oportunamente explicado, no era nueva por cuanto la relación haber-salario había sido tradicionalmente administrada en función de las disponibilidades financieras, resultaba en cambio una cuestión de significación el hecho de que a partir de 1984/85 se habían multiplicado en forma alarmante los juicios previsionales. Movidio por estas circunstancias, en 1986 se decidió dictar un "decreto de emergencia previsional". Esta medida del Ejecutivo por la cual se alteraban ciertos aspectos de fondo de la legislación, tuvo considerable repercusión por sus alcances institucionales. De hecho, si bien el Gobierno solicitaba a posteriori la ratificación del decreto por parte del Congreso, este fue visto por la oposición parlamentaria como una incursión en terreno indebido. No obstante, la discusión no se reducía tan sólo a problemas de facultades, sino que se exigían mayores recursos para el sistema; recursos estos que no estaban disponibles. La esencia de la medida consistía en "repectar" para un cierto periodo (dos años) la base de cálculo de los haberes previsionales para aquellos beneficiarios cuyas liquidaciones no habían sido practicadas conforme a "derecho". Esta reliquidación se hacía con una quita, que suponía una reducción de la relación haber-salario para el período contemplado en la medida. Se blanqueó por este procedimiento una deuda previsional. Su magnitud oscila en alrededor de 1.8% del PBI, amortizable en cinco años con prioridades de pago según edades de los beneficiarios. Esta política fue parcialmente exitosa en el propósito primario, institucional, en cuanto a oponer un instrumento apto frente al aluvión de juicios^{92/}. Particularmente, su ratificación parlamentaria (recién en 1988, permitió consolidar la situación legal de la medida.

Esta política tuvo, no obstante, otras repercusiones. Como se ha visto, a partir de 1987 el cumplimiento de la misma llevó a mejorar los haberes reales superiores a los tramos mínimos, produciendo una suerte de redistribución inversa. De tal forma, la asignación de los recursos, si bien se ajustó con mayor propiedad a la legislación, condujo a una disminución relativa de los haberes correspondientes a más de la mitad de la población jubilada.

Complementariamente a lo anterior, con el propósito de financiar el mayor gasto previsional emergente de la atención de la deuda y del objetivo de mejorar la relación haber-salario, el gobierno procuró allegar más recursos. Con esta finalidad, solicitó al Congreso la aprobación de nuevos impuestos (internos) a ser aplicados sobre los servicios públicos (combustibles, teléfonos y gas). La medida fue

^{92/} Pese a ello, es necesario puntualizar que el sistema previsional afronta no obstante alrededor de 80.000 juicios provenientes de beneficiarios que no adhirieron al encuadre mencionado. Esto representa un costo de aproximadamente 1200 millones de dólares.

sancionada a comienzos de 1988. La aceleración de la inflación, provocada parcialmente por el cambio de los precios relativos que así se procuraba, anuló parcialmente el impacto recaudatorio de la misma ^{93/}.

También aquí se produjeron costos asociados a la medida: en particular, los nuevos impuestos quitaron recursos a las empresas (y al Tesoro Nacional), por cuanto no fue posible producir el aumento tarifario real buscado por la medida.

Una apreciación de conjunto de lo ocurrido en el terreno previsional permite extraer algunas lecciones. En primer lugar, las dos principales acciones emprendidas -emergencia y búsqueda de mayores recursos- fueron un vehículo adecuado para señalar la gravedad de la crisis del sistema jubilatorio. Sin embargo, en razón de las magnitudes en cuestión y el impacto fiscal y macroeconómico que significan las reformas en este área, también pusieron de manifiesto que las soluciones en este terreno sólo pueden avanzar parcialmente. En segundo lugar, el aspecto central del problema -cambios en la legislación de fondo, aumentos en la edad, modificación del régimen financiero (ingresos y beneficios) en la caja de autónomos-, nunca llegó a cristalizarse en propuestas elevadas al poder legislativo. Estas materias, y principalmente las cuestiones atinentes a la transición entre el actual sistema y un régimen donde se aseguren con mayor propiedad la distribución de beneficios y el financiamiento, son aún una asignatura pendiente. Naturalmente, ello no implica que en el caso que tales propuestas hubiesen llegado al Congreso, éstas habrían sido sancionadas. En rigor, una meta menos ambiciosa, como la emergencia previsional, fue tenazmente discutida. Más aún, la sanción de los nuevos impuestos dieron lugar a negociaciones que culminaron derivando una parte de los recursos hacia las cajas de jubilaciones provinciales.

Finalmente, cabría anotar que la revisión del sistema previsional, forma parte de un cuadro más general, cual es el de la asignación de recursos en finalidades propias del estado de bienestar. La condición necesaria para avanzar en el terreno exige replantear las premisas que sostuvieron, como en este caso particular, una ecuación financiera inviable. A ello va asociado la definición de prioridades - qué se privilegia y qué se deja de hacer-, estableciendo además los límites de esas acciones. La formulación operativa de estas (nuevas) condiciones tiene un ingrediente de acuerdo político, acerca de la legitimidad y perdurabilidad de esas prioridades.

En la práctica, esto significa traducir en leyes que delimiten la magnitud de recursos que es factible canalizar hacia estas prioridades en el contexto de la crisis de financiamiento que padece el sector público.

D. EMPRESAS PUBLICAS

1. Las Medidas

En forma análoga a lo comentado en materia de Previsión Social y régimen de empleo y salarios, las acciones gubernamentales en relación al sector de empresas públicas dieron comienzo en 1986. Inicialmente, las medidas tuvieron más bien un carácter fragmentario, apuntando a resolver ciertos problemas específicos. Se anunció de esta forma la intención de privatizar SOMISA -planta siderúrgica, organizada

^{93/} El impacto anual estimado con el nivel de tarifas del cuarto trimestre de 1987 era de 2.3% del PBI.

bajo la forma de sociedad mixta, pero en los hechos de capital estatal casi en forma exclusiva-, y la venta de los paquetes accionarios correspondientes a seis plantas petroquímicas, en jurisdicción del Ministerio de Defensa. En forma complementaria, se envió al Congreso una ley de privatizaciones que apuntaba a resolver los inconvenientes de orden legal y burocrático para la venta de activos correspondientes a empresas que habían caído en manos del estado. Quedaban fuera de este proyecto aquellas unidades empresariales -casi todas en la órbita del Ministerio de Obras y Servicios Públicos- vinculadas a la prestación de servicios públicos propiamente dichos. Asimismo, para asegurar los resultados financieros del programa fiscal, se replanteó la relación del gobierno central con las empresas mediante la creación de una Secretaría de Control de Empresas Públicas. La función primordial de la misma era, por un lado, centralizar la negociación salarial con los gremios estatales (empresas), tema que había sido crítico desde el comienzo mismo del programa de estabilización; por otro lado, la Secretaría asistiría, en cuanto al control presupuestario y monitoreo financiero, la labor tradicionalmente ejercida desde el Ministerio de Economía y el Ministerio de Obras Públicas. Para enfatizar la prioridad asignada a tales funciones, la Secretaría de Control pasó a depender en forma directa de la Presidencia de la Nación ^{94/}.

Aquellas primeras decisiones gubernamentales en el terreno de las empresas públicas tuvieron un punto de inflexión en el año 1987. En julio de ese año, a través de una presentación pública de los Ministros de Economía y Obras y Servicios Públicos, el gobierno organiza su diagnóstico y propone una nueva serie de medidas. El tono general del mismo puede deducirse a partir de la siguiente cita:

"... las múltiples funciones del Estado, funciones que fueron surgiendo en el último medio siglo, no por un capricho ideológico, sino al calor de un consenso social más o menos espontáneo, hoy ya no pueden ser abarcadas con la debida eficiencia ni solventadas sin afectar la estabilidad.

... Para avanzar hacia este crecimiento diferente es preciso actuar sobre una pieza clave en el engranaje de la vida nacional: el Estado. El Gobierno Nacional ha iniciado ya un proceso de reformas en el Estado, que hoy nos proponemos profundizar. La crisis del viejo modelo no se resuelve en la falsa antinomia de más o menos Estado, sino en la construcción de un Estado de nuevo tipo."

(Discurso del Ministro de Economía, Dr. Juan V. Sourrouille, "Por un crecimiento diferente", 20 de julio de 1987).

Entre los principales anuncios efectuados en la oportunidad, cabe destacar los siguientes:

- Creación de un Fondo de Infraestructura Pública. La propuesta consistía en la eliminación de los fondos específicos destinados al financiamiento de infraestructura ^{95/}, y su sustitución por un fondo único, cuya distribución por finalidades (transporte carretero, ferroviario, energía eléctrica, gas, etc.) sería hecha

^{94/} Los resultados concretos de estas medidas iniciales fueron escasos. La privatización de SOMISA nunca llegó a plasmarse siquiera en proyecto de ley alguno, tal fue la oposición que gestó el anuncio, aún dentro mismo de las esferas del Ejecutivo. En materia petroquímica, los avances fueron lentos. Recién a fines de 1988 se concretó la venta correspondiente a dos paquetes accionarios (Petroquímica Río Tercero y Atanor). El proyecto de ley de privatización tuvo un trámite dilatado en la comisión parlamentaria respectiva, y finalmente, fue dejado de lado. La Secretaría de Control de Empresas Públicas fue posteriormente disuelta. Las intenciones iniciales lejos de abandonarse se profundizaron: este organismo se transformó en un Directorio de Empresas Públicas, que asumía funciones más directas y ejecutivas, tanto en materia de política presupuestaria y contralor financiero. La creación del DEP, en la medida en que fue yuxtapuesto a la estructura y organización existente a nivel del gobierno central, dio lugar a una colisión de facultades y competencias que restaron operatividad a la labor asignada al organismo.

^{95/} Ver Capítulo I.

anualmente en la ley de presupuesto. Al mismo tiempo, el Tesoro cedería el impuesto a los combustibles, cuya recaudación alimentaría el fondo a crearse. Por otro lado, el Tesoro se hacía cargo de la deuda financiera externa de las empresas (Bancos y Club de París) en dicho esquema, y a cambio, no efectuaría aporte alguno a las empresas del estado. Consecuentemente, los recursos de tarifas, el Fondo y el crédito externo vinculado a los proyectos constituirían las fuentes de financiamiento de las empresas. La medida perseguía así varios objetivos: mayor versatilidad en la asignación de recursos de inversión, se modificaba un engranaje complicado en materia de la distribución de fondos emergente del impuesto a los combustibles, y finalmente, se favorecía el ordenamiento financiero y la restricción presupuestaria, en la medida que se establecían límites precisos a los recursos que podía derivar el Tesoro Nacional hacia las empresas.

- Desregulación petrolera. En forma complementaria al esquema anterior, que suponía un mecanismo diferente de imposición fiscal sobre combustibles, el gobierno anunció medidas que apuntaban a la mayor participación de capital privado en la explotación de petróleo. Esta política, a nivel de la exploración y explotación de riesgo en dicha actividad, había dado comienzo en 1986, con el así denominado programa Houston. La novedad que traía la política de 1987 abarcaba la desregulación interna: mayor participación privada en zonas de reserva de YPF, libre disponibilidad eventual del crudo (el sistema imperante es cuotificado a través de una "mesa de crudos" donde se distribuye la producción derivada a los destiladores), y finalmente, estas medidas requerían alinear los precios internos del petróleo con los vigentes internacionalmente. La orientación general de la política apuntaba a dos finalidades en forma simultánea. Por una parte, se procuraba una mejor asignación de recursos a través de señales de precio; éstas eran un requisito indispensable no sólo para el sector privado, el cual debía incrementar su inversión en producción y explotación, sino también para YPF. Por otro lado, además del impacto asignativo, la búsqueda de participación privada venía a resolver un dilema: la necesidad de aumentar la producción sin crear un problema fiscal vía la expansión de gastos de YPF. Sobre este último tema haremos posteriormente una referencia adicional.

- Transporte aerocomercial y automotor. Con respecto al primero, se anunció la desregulación parcial para ciertas tarifas de cabotaje. Asimismo, se proyectó la elaboración de un proyecto de ley tendiente a la modificación del código aeronáutico, que apuntaba también a eliminar ciertas regulaciones que bloqueaban una participación potencial del sector privado. En materia de transporte terrestre, se desregularon tarifas de carga, permitiendo a Ferrocarriles Argentinos competencia tarifaria con medios de carga alternativos.

- Telecomunicaciones. Se anunció que en una futura ley sobre la materia, se introducirían más modificaciones pertinentes al régimen vigente, con el propósito de aumentar la inversión privada en el sector y limitar explícitamente el monopolio ejercido por ENTEL. Una medida importante al respecto era cambiar la figura de "adjudicación o licencia precaria", con el propósito de otorgar la suficiente garantía jurídica sobre la cual atraer capitales al sector.

Estos anuncios fueron luego complementados con medidas adicionales. Se sancionó un decreto de desmonopolización, por el cual se abrían a la competencia específica del sector privado aquellos áreas o sectores de actividad vinculados a empresas públicas, pero que no estaban limitados por disposiciones legales expresas. Se invitaba así a efectuar propuestas de inversión privada en dichas áreas. Se modificó parcialmente el régimen de Compre Nacional. Se iniciaron estudios y se analizaron propuestas tendientes a la reestructuración de ferrocarriles (transporte de carga). Finalmente, la intención más ambiciosa desplegada por el gobierno en este terreno fue la concerniente a la privatización de los paquetes

accionarios de Aerolíneas Argentinas y de ENTEL. En ambos casos, la propuesta era similar: se venderían parte de las acciones (reteniendo el estado la mayoría del capital), a un "socio" que se comprometía además a efectuar inversiones adicionales en las respectivas compañías. El gobierno dio forma a su proyecto a través de sendos proyectos de ley. La discusión parlamentaria tuvo lugar en el curso de 1988, pero la iniciativa oficial fue rechazada. La oposición tuvo una actitud renuente a la propuesta de asociación, prefiriendo encarar la privatización a través de un procedimiento diferente: la licitación internacional. No obstante la preconización de este criterio, no se concretaron las correspondientes modificaciones legales que hubieran permitido llevar a la práctica esta postura.

2. Los Resultados

A la hora de efectuar un rápido balance de este amplio menú de propuestas vinculado a las reformas en el terreno de empresas públicas, hay dos aspectos a destacar. En primer lugar, parece claro que los resultados efectivos estuvieron por debajo de los objetivos trazados. Tómese como indicador los ejes del programa: energía, privatizaciones de teléfonos y aerolíneas, y nuevo régimen de financiamiento de la inversión. En los dos últimos temas, los proyectos oficiales no superaron el "test" parlamentario; más aún, el proyecto de unificación de fondos y cambios en el impuesto a los combustibles no fue enviado al Congreso, no obstante que el mismo llegó a elaborarse integralmente ^{96/}. En materia petrolera, se hicieron progresos parciales: los márgenes de participación privada se mantuvieron estrechos, por cuanto los instrumentos más importantes para la desregulación (la modificación del esquema fiscal) no estuvieron disponibles ^{97/}. En cambio, se dio un paso significativo con la alineación de precios. No obstante que la medida, tal como se comentó en el análisis de la cuestión impositiva, tuvo costos fiscales, ella produjo un cambio en las señales de precios que sería de utilidad para el desenvolvimiento sectorial a mediano plazo.

En segundo lugar, cabe señalar que una consecuencia nada despreciable de las políticas comentadas, más allá de sus resultados efectivos, ha sido apuntar a un rumbo en el cual se hallan instaladas las cuestiones relevantes. De hecho, un ingrediente sustancial de las medidas dispuestas por el nuevo gobierno a partir de junio de 1989, transcurre por carriles similares. Pero no es menos cierto por ello que las políticas de reforma en estos sectores, donde la incorporación de capital privado resulta vital, exige resolver delicados problemas de regulación. En ellos se debe conciliar adecuadamente el interés privado, de manera que las condiciones resulten atractivas, y el interés colectivo. Además, como se discute más adelante, la dificultad con la que tropiezan estas medidas devienen en gran medida de la inestabilidad macroeconómica.

Finalmente, un último comentario en conexión con lo anterior y que ejemplifica la relación entre estabilización y reforma. En la presentación que se ha hecho de estos temas, no se ha señalado ningún elemento que justificara la profundización del diagnóstico a partir de 1987. En nuestra opinión, un aspecto decisivo para impulsar un cambio importante de orientación fueron las dificultades que experimentó el

^{96/} Debido a la naturaleza de las modificaciones a realizar, el proyecto de ley involucraba una ardua y compleja negociación con las provincias. De esta manera, se prefirió asignar mayor prioridad a la sanción del régimen de coparticipación federal. Difícilmente éste hubiese prosperado en presencia del primero, por cuanto las provincias efectuaban un reclamo muy firme respecto de la coparticipación del impuesto a los combustibles, lo cual resultaba incompatible con el esquema previsto en el fondo único de inversiones.

^{97/} Hubo asimismo dificultades burocráticas y resistencias por parte de YPF. El punto clave de la discusión se centró alrededor de los mecanismos de cesión (al sector privado) de las áreas exploradas y/o explotadas por YPF.

programa fiscal del Austral, casi desde su inicio, a raíz de YPF. Esta empresa había llevado a cabo un ambicioso programa de inversiones en 1984 y parte de 1985, para el cual no disponía de financiamiento. Esto se tradujo en un importante volumen de deuda que contrajo la petrolera estatal, tanto con los proveedores como con el Tesoro Nacional, por cuanto incumplía con este último en el pago del impuesto a los combustibles ^{98/}.

Reapareció así en escena la colocación de deuda interna, operación que no tenía lugar desde principios de la década. En 1986, cuando se consolidaron las operaciones y el Tesoro se hizo cargo de la emisión (casi forzosa) que había realizado YPF, la deuda ascendía a casi 1.3% del PBI. El saneamiento financiero de YPF alcanzó también a su deuda externa, autorizándola a descontar del impuesto el importe correspondiente a los intereses, y también, a los impuestos adeudados ^{99/}.

De esta manera, a fines de 1986 quedaba resuelta, no sin pocos esfuerzos, la situación de YPF. Era natural entonces, habida cuenta de esos antecedentes, que se procurase evitar la repetición del mismo síndrome en el futuro. De ahí la íntima conexión entre la política fiscal de corto plazo, tal como se veía a comienzos de 1987, y la necesidad de introducir cambios en la política petrolera. Estos cambios debían resolver simultáneamente dos restricciones: a) evitar la declinación de reservas y promover eventuales aumentos de producción; b) no gestar un problema fiscal vía las inversiones de YPF. La respuesta ensayada a estas dos restricciones fueron las dos medidas comentadas: desregulación y fondo único de inversiones públicas.

E. AUTOFINANCIAMIENTO SECTORIAL

A principios de 1988 dio comienzo la aplicación de una política que resultaba una síntesis de las medidas que se habían adoptado en otras áreas. La idea central de la misma era sencilla: los diversos subsectores del sector público (empresas, provincias y seguridad social), limitarían sus operaciones a los recursos disponibles. Estos recursos resultaban, de hecho, como financiamiento específico de cada uno de los mismos. El propósito de este esquema apuntaba a reforzar las restricciones de presupuesto en cada una de las áreas, como principio elemental de ordenamiento de las finanzas. En segundo término, indirectamente, se perseguía acotar las presiones sobre el Tesoro al establecer reglas claras de vinculación entre éste y el resto de los sectores.

La implementación, como veremos brevemente, tuvo considerables dificultades. En el área de las empresas la idea pivotaba sobre las medidas anunciadas en julio de 1987: fondo de inversión único, transferencia del impuesto a los combustibles, y asistencia financiera del Gobierno limitada a la absorción de deuda externa por parte del Tesoro. Como se mencionó, dichas herramientas legales no estuvieron disponibles. Ello constituyó una limitación institucional importante. La transferencia del impuesto a los combustibles debió hacerse a través de un complicado mecanismo, destinado a evitar mayores costos fiscales. Las rigideces en la asignación de fondos no pudieron ser eliminadas, y la absorción de la deuda

^{98/} Visto desde el ángulo de la empresa, la falta de recursos que padecía era vista como la consecuencia de la política fiscal del gobierno: las tarifas que percibía YPF eran bajas porque el Tesoro las utilizaba para recaudar impuestos.

^{99/} Resolver esta situación financiera y patrimonial de YPF tuvo ciertos costos políticos, por cuanto las provincias cuestionaban la afectación del impuesto a los combustibles con esta finalidad. El problema quedó finalmente saldado en la ley N° 23.410 de presupuesto de 1986, donde el Congreso aprobó la solución adoptada por el Ejecutivo.

externa no limitó -en razón de la ausencia de legislación permanente- la eventual concurrencia del Tesoro ^{100/}. En síntesis, las empresas fueron inducidas al autofinanciamiento sin disponer, desde el punto de vista institucional, de las herramientas más idóneas. Desde el punto de vista económico, la situación tarifaria, según los niveles de diciembre de 1987, tampoco era la adecuada. De ahí que, particularmente a partir del mes de abril de 1988, se aplicó una política de incrementos tarifarios reales. Como el marco macroeconómico no era el adecuado, estas medidas incidieron sobre la tasa de inflación.

En forma complementaria, en previsión social se proyectó un criterio similar: impuestos específicos para financiar el sistema. El destino de estos recursos era, como se ha comentado, atender el mayor costo de la emergencia previsional y mejorar parcialmente los haberes jubilatorios reales. En el aspecto institucional, el escollo fue sorteado con más facilidad que en el caso anterior: a comienzos del año estuvieron aprobados los impuestos ^{101/}.

En la aplicación económica de los nuevos impuestos se enfrentaron las mismas dificultades que en caso anterior. En rigor, una medida acumulaba sobre la otra y presuponian, en conjunto, un cambio de precios relativos en favor de las tarifas excesivamente ambicioso ^{102/}.

Observado ex-post, no parecen existir demasiadas dudas respecto de la difícil asimilación de los objetivos planteados por el programa fiscal -tan sólo en estos dos componentes- en el contexto de la política económica. Un avance seguro en el plano fiscal, esto es, afirmando con los márgenes necesarios los resultados perseguidos, habría llevado a un replanteo integral del diseño de política. Como esto en los hechos quedaba fuera de los límites posibles, las metas contempladas por el programa fiscal se resintieron. La introducción de las sobretasas impositivas para previsión social fue hecha gradualmente, disminuyendo el impacto anual de la recaudación. Por otro lado, se demoraron los aumentos tarifarios con destino a las empresas, desdibujando en el plano financiero la regla de autofinanciamiento. De esta manera, el juego de relaciones entre el Tesoro y las empresas no experimentó una mejora: estas últimas podían reclamar de aquél que no se cumplían, ahora por razones macroeconómicas, los requisitos de recursos que hacían creíble la aplicación estricta de la restricción de presupuesto ^{103/}.

^{100/} La deuda avalada originada en proyectos que, en principio, debía estar a cargo de las empresas, pesaba potencialmente sobre el Tesoro. Esta situación se habría corregido parcialmente de haberse aprobado la creación del fondo.

^{101/} No obstante, pese al acuerdo legislativo, hubo intensas críticas al proyecto oficial. Se reclamaban más fondos por parte del Tesoro. Además de los nuevos impuestos, se argumentaba que el Tesoro estaba obligado, sobre la base de legislación anterior a un subsidio equivalente al aporte patronal eliminado oportunamente. La intención de la Tesorería consistía, en cambio, en eliminar el subsidio (en 1987 había alcanzado a 1.5% del PBI) al sistema previsional, compensándolo con los nuevos impuestos. En la cuenta neta, el sistema previsional resultaba, según las proyecciones, beneficiado en aproximadamente 0.8% del PBI.

^{102/} El siguiente cálculo ilustra el punto. Suponiendo que las tarifas de autofinanciamiento de las empresas fueran las correspondientes al segundo semestre de 1985, los niveles de diciembre de 1987 eran 25% inferiores. A ello se agregaba el impacto de los impuestos previsionales (18/20% promedio). En sentido contrario, es decir, atenuando el impacto tarifario, sólo jugaba el hecho de que parte de la derivación de recursos a las empresas se hacía con una redistribución interna (impuesto a los combustibles). En síntesis, no sería erróneo suponer que el objetivo conjunto requería un incremento tarifario del orden del 40%.

^{103/} En el curso del segundo trimestre de 1988 fue necesario hacer un "préstamo" con destino a ferrocarriles (por parte del Tesoro), porque las empresas no podían generar los superávits que permitirían pagar los salarios de Ferrocarriles Argentinos.

Por último, el esquema se completaba con la ley de coparticipación federal. Esta fue aprobada a fines de 1987. El nuevo régimen implicó una mayor fracción de distribución primaria (56.7%), que plasmaba en la letra las transferencias que habían tenido lugar durante el período en que se había carecido de ley. Asimismo, una modificación importante que introdujo este esquema fue la eliminación de aportes extraordinarios del Tesoro. A cambio, las provincias exigieron la inclusión de un viejo reclamo: la coparticipación de combustibles, con la esperanza de usufructuar una renta impositiva que había sido en el pasado una fuente clave para las finanzas del Tesoro. Sin embargo, como en razón de la reforma en el área petrolera se disminuía el contenido del impuesto (neto), estos recursos no resultaron tales ^{104/}. Por último, un cambio importante que trajo aparejado el nuevo régimen de coparticipación, es que el esquema de distribución secundaria contenido en la ley anterior fue dejado de lado. La estructura de participación de las distintas provincias fue construida sobre la base de la negociación política, reflejando situaciones que promediaban lo acontecido en los años anteriores. Estos coeficientes habrán de quedar fijos hasta fines de 1990, año en que vence el actual régimen.

Las circunstancias en que fue aprobado el esquema de coparticipación, si bien con soluciones parciales y aspectos técnicos altamente cuestionables (la inclusión del impuesto a los combustibles como ítem coparticipable), pueden juzgarse pese a ello sumamente oportunas. En el clima político de 1988, con una campaña pre-electoral dilatada, la presión sobre el gobierno central por fondos se habría hecho poco menos que insostenible. La situación habría llevado a posiciones semejantes, aunque por razones distintas, a las que prevalecieron en 1983, donde se registró un pico de transferencias a las provincias.

^{104/} Esto fue motivo de una ardua discusión con las provincias que no aceptaron la política del Ejecutivo.

Capítulo VI

CONCLUSIONES. HACIA LA REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO Y LA BUSQUEDA DE UN PACTO FISCAL

En este último capítulo del trabajo, destinado a poner de relieve las conclusiones más importantes que pueden extraerse del análisis hasta aquí realizado, deseamos concentrar la atención sobre dos temas que constituyen la derivación natural de la discusión anterior. El primero se refiere a la relación entre políticas de reforma en el sector público y política de estabilización; el segundo, de orden más general, analiza las implicaciones asociadas al nuevo pacto o contrato fiscal que involucra el replanteo estructural de la economía pública. A través del primero de los puntos señalados, pretendemos tener una mejor perspectiva del sector público durante el período 1985/88, donde el marco global de la política económica estuvo dominado por el intento estabilizador. Con el segundo de los puntos mencionados, deseamos retomar la discusión de aspectos de más largo plazo, señalados también en los capítulos anteriores.

A. POLÍTICAS DE REFORMA Y ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA

Hagamos, en principio, algunas precisiones de orden meramente conceptual. Es posible identificar cuatro puntos de conexión entre el contenido de medidas o políticas de reforma, sea que éstas se refieran al sistema impositivo, cuestiones sectoriales o funciones específicas del gasto y la política de estabilización. En primer lugar, puede afirmarse que la simple puesta en marcha -esto es, casi en forma independiente de los resultados- de una reforma, particularmente cuando ésta reviste entidad, tiene un impacto sobre las expectativas. El simple anuncio de medidas en este terreno, en la medida que contribuyan a dar signos positivos en el sentido de reducir el déficit futuro y que, más en general, la política fiscal gana en autonomía, favorece la operación de los instrumentos de estabilización de corto plazo. Esto es propio de una primera etapa, en el anuncio de la medida. El contenido del anuncio, en este sentido, no es trivial: éste presupone definir tiempos y resultados conmensurables; particularmente, cuando se persigue la intención expresa de influir, siquiera en grado mínimo, sobre las opiniones que se forman los agentes económicos respecto de la conducta del gobierno. Posteriormente, en una segunda etapa, es obvio que interesan los resultados; si éstos no se adecuan al anuncio, pueden detonar un camino en el sentido inverso que el paso inicial. O aún más negativo, si hay un indicio de que el gobierno abandonó su "línea" de disciplina fiscal. Por tanto, queda claro el beneficio, pero también el costo de utilizar los anuncios en políticas de reforma como un elemento de la estabilización.

En segundo lugar, más allá del juego sobre las expectativas, la fuerza de las señales, las formas en que éstas son interpretadas, etc., es indudable que una vez cumplido el objetivo, esto es, una vez que la

reforma se encuentra en "régimen", debe producirse un impacto tangible sobre las cuentas fiscales: se generan mayores recursos, menores gastos, reasignación presuntamente más eficiente de aquéllos, eliminación de fuentes potenciales de desequilibrio financiero futuro, etc. Se supone que una reforma, a través de todas estas alternativas, o la combinación de aquellas, debe redundar en favor de un mayor control del equilibrio fiscal en el futuro.

En tercer lugar, ciertas reformas pueden favorecer el crecimiento a largo plazo a través de una mejor asignación de recursos. Estos argumentos han sido frecuentemente esgrimidos en favor de la política de privatizaciones: se supone así que hay mejores incentivos en la economía privada para asignar y combinar eficazmente los factores (minimización de costos), que redundan en una mayor acumulación de capital de largo plazo. A su vez, el crecimiento es un factor de equilibrio fiscal futuro. Similar defensa puede hacerse respecto de la eliminación de regulaciones que limitan la competencia, favorecen la ineficiencia, etc.

Finalmente, también, aún cuando éste es un argumento menos mencionado pero particularmente aplicable a los problemas del sector público argentino, puede afirmarse que una reasignación de gastos en pos de objetivos de mayor equidad, favorece indirectamente el equilibrio fiscal. Como se ha mencionado en diversas ocasiones a lo largo del trabajo, el presupuesto está plagado de ejemplos de pujas distributivas. Consecuentemente, políticas que intenten moderar estos fenómenos, revierten favorablemente sobre variables que influyen sobre el equilibrio fiscal y, más en general, sobre el conjunto de un programa de estabilización. Un ejemplo de ello es la competencia salarial (entre diversos sectores dentro del estado), la reformulación del sistema de seguridad social, etc. Estabilizar el conflicto, con medidas de fondo, es un reaseguro de resultados fiscales más perdurables en el futuro.

Utilizando algunos de los cuatro argumentos mencionados, ha habido cierta proclividad a interpretar que la suerte del programa de estabilización -nos referimos al Austral, por cuanto fue éste el diseño más logrado desde el punto de vista de la política macro y de los factores de credibilidad que lo acompañaron- habría sido totalmente diferente si se hubiesen llevado a cabo (y con éxito) las reformas estructurales en el sector público. En otras palabras, éstas habrían logrado generar el necesario equilibrio fiscal, señalado como talón de Aquiles de los intentos posteriores.

Como se ha mencionado oportunamente, los ejercicios contrafácticos son siempre peligrosos. No hace excepción a la regla una afirmación como la anterior. Tampoco viene al caso discutir aquí por qué se debilitaron las bases, y cuáles fueron los determinantes principales que erosionaron el Plan Austral. Sin embargo, de la lectura e interpretación que hemos hecho de la política fiscal del período, hay dos conclusiones que queremos enfatizar. En primer término, que las dificultades experimentadas por el programa fiscal vinieron originadas del lado de los recursos, particularmente de los de índole tributaria. En todo caso, la discusión más relevante en este aspecto es indagar por qué la reforma impositiva no arrojó los resultados que prometía. Como se ha señalado, esta es una pregunta que debe ser investigada con todo cuidado, y que aún no ha sido saldada.

En segundo lugar, y quizás como aspecto aún más relevante, entendemos que es una interpretación equivocada la asociación lineal entre reformas y estabilización. Y el equívoco proviene primordialmente de la confusión respecto de dos factores: los tiempos y la relación causa-efecto entre los dos polos del problema. En cuanto a los tiempos, está claro del somero análisis que se ha hecho de algunas de las reformas, que la mayoría de ellas no sólo son complejas, lo cual exige una labor de diseño, implementación y seguimiento apreciable, sino también que los resultados se perciben en plazos que son poco

relevantes para las "ansiedades" del esfuerzo estabilizador. Tómese por caso la modificación del régimen de empleo y salarios o la reforma petrolera. Las metas, en ambos casos, se miden en años, o períodos seguramente no inferiores a los 18 meses. Los cambios de portafolio, en una economía con propensión hiperinflacionaria, se materializan en pocos días. En cuanto a la relación causa-efecto entre reforma y estabilización, se omite muy frecuentemente la otra dirección: esto es, muchas de las reformas requieren de la estabilidad para poder ser llevadas a cabo. Y más aún, las reformas requieren de una situación fiscal relativamente ordenada, con márgenes, porque paradójicamente, las reformas tienen costos e implican gastos. Costos frecuentemente asociados a cambios en los precios relativos, o gastos provenientes de la necesidad de canalizar mayores recursos hacia el sector que es objeto de la reforma. Un caso nítido de este último tipo es la seguridad social.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, cabe pues la pregunta: ¿cómo puede juzgarse el conjunto de las políticas o los intentos de reforma del sector público planteados a lo largo de estos últimos cuatro años? En primer lugar, podría decirse que la oportunidad y la prioridad asignada a la reforma impositiva fueron, evaluados ex-post, correctos y además enteramente consistentes con el enfoque global. La debilidad, como se ha dicho, provino de no alcanzar las metas trazadas. Por otro lado, como se ha explicado, el programa de estabilización procuró imponer una norma rígida de conducta fiscal, por el lado de limitar su financiamiento. En ausencia de los recursos, esta restricción se hizo evidente, e inclusive espiralizó la puja distributiva dentro del presupuesto. No es casual entonces que a esta restricción le siguiera como planteo conceptual, propositivo, la búsqueda de una amplia y vasta reforma del sector público. Ella se expresa con fuerza a mediados de 1986. Las medidas iniciales tocaron aspectos centrales de la organización del estado de bienestar: los impuestos, la seguridad social, la mejora en la administración. Pero hubo importantes omisiones: educación, defensa, salud, como temas de reforma no fueron siquiera puestos en el escenario. De haberse hecho, habría resultado aún más clara la profundidad de la crisis del sector público, y por tanto, la enorme demanda por abordar estas cuestiones con la mayor responsabilidad política. De hecho, la restricción de presupuesto impuesta a partir del programa Austral y la búsqueda de acuerdos, tanto internos dentro del gobierno, como parlamentarios con la oposición, fueron demasiado frecuentemente moneda de intercambio. La aspiración a un déficit fiscal limitado a las posibilidades de financiamiento externo fue visto, en ciertas ocasiones, como una pretensión exclusiva del área económica del gobierno, comprometida además en ello por las circunstancias de la negociación de la deuda externa. El escenario de crisis integral del estado estaba lejos de ser percibido como un tema de primer orden en la discusión política.

A partir de 1987, con el paulatino estrechamiento del margen de la política económica y de debilitamiento del gobierno, las reformas rozaron, cada vez en forma más decidida, la necesidad de rever el estado empresario. La dirección, en general correcta, tuvo dos inconvenientes. En ciertas ocasiones, los anuncios fueron excesivamente ambiciosos, particularmente en cuanto a sus cronogramas. Pero no siempre fue esto resultado de una acción premeditada; aunque resulte obvio, es conveniente dejarlo claro: muchas medidas presuponen la modificación de un aparato regulatorio enmarañado y siquiera la más elemental evaluación de los posibles impactos (fiscales, balance de pagos, precios, etc.) requiere una apreciación cuidadosa. No se trata de trabas burocráticas, sino de una planificación mínimamente responsable. El segundo inconveniente, parcialmente vinculado al anterior, es haber colocado el anuncio como sustituto parcial de la política económica de corto plazo. Como se discutió inicialmente, influir sobre las expectativas con este tipo de instrumentos, puede ser riesgoso; en algún momento es necesario pagar las cuentas. No obstante las dificultades, el recrudescimiento de la inflación y la derrota electoral de 1987, el camino se profundizó a partir de 1988. Con enormes costos, con instrumentos parciales, se hizo un esfuerzo por vigorizar las restricciones de financiamiento: la lógica del autofinanciamiento por sectores

(provincias, seguridad social, empresas) tenía el doble propósito de descentralizar el manejo de recursos, posibilitando de esa forma la emergencia de soluciones que operasen con arreglo al nivel de los mismos y, simultáneamente, mientras se disminuía el impacto de demandas sobre el Tesoro Nacional, debía promover el avance y los cambios dentro del presupuesto nacional.

En síntesis, quizás el mayor mérito de las políticas y los intentos de reformas en el sector público haya sido el de haber señalado el problema central: la crisis de financiamiento del sector público y la inviabilidad del modelo seguido. Así, a principios de 1987, en el Mensaje de Presupuesto para dicho año, el gobierno sostenía que la *revisión integral de modelo "consiste en descongestionar al estado para devolverle la capacidad operativa. La multiplicación de funciones en los últimos tiempos no fue un signo de fortaleza estatal sino de confusión estratégica. Reformar el estado, no es, en la concepción del gobierno, debilitarlo"*. A la luz de estos conceptos resulta claro que los logros fueron parciales, y que en varios casos, los intentos no pasaron a su etapa de concreción.

B. LA BUSQUEDA DE UN NUEVO PACTO FISCAL

El argumento central que se ha venido sosteniendo a lo largo del trabajo es la existencia de una cierta simetría entre el modelo de crecimiento seguido por la economía argentina desde la posguerra y la conformación del sector público. Ambos experimentaron un primer episodio traumático a mediados de la década del '70. El panorama fiscal, en medio de uno de los contextos institucionales más delicados de los últimos cuarenta años, se recompuso parcialmente. El sector público, siquiera transitoriamente y por el lapso de un quinquenio, dispuso de financiamiento. Llegó así hasta comienzo de la década del '80. Esta disponibilidad de recursos, tanto interna como externa, demoró el conflicto de funciones y las enormes dificultades de asignación de recursos que existían dentro del presupuesto en sus diferentes planos (captación de recursos, gastos, subsidios, acumulación de capital). La deuda dio por tierra con este estado de cosas. Acercó la economía a la hiperinflación y acentuó el estancamiento. Al sector público le endosó una doble y pesada carga a su ya difícil herencia. Le disminuyó el financiamiento, como una consecuencia directa de la inestabilidad macroeconómica, y le agregó una función: el presupuesto es el agente que materializa la transferencia interna de recursos asociada a la deuda. Ambos factores, en razón de su naturaleza macroeconómica, afectaron a todas las funciones del estado, tanto las referidas a la acumulación de capital en manos públicas, su apoyo a las actividades económicas privadas, como su prestación de bienes públicos. Las circunstancias políticas e institucionales, particularmente la ausencia del debate público, ocultaron el grave problema de las cuentas fiscales, entendido éste como conflicto de objetivos. La transmisión de las diferentes aristas del mismo a segmentos más amplios de la sociedad, conformó parte importante del capítulo que comenzó a escribirse a partir de 1983. La transición democrática desnudó el problema con toda crudeza. Al gobierno le tocó asimilar en su cultura de administración cotidiana los estrechos márgenes disponibles y las penurias de un presupuesto excedido en demandas factibles de satisfacer. Sujeto a este contexto, ciertas propuestas quedaron reducidas a aspiraciones inviables. En la oposición, esta realidad, quizá compartida en el terreno conceptual, no gestó una vocación políticamente cooperativa.

El intento estabilizador del Austral llevó al primer plano la necesidad de una reforma estatal. La operación macro, inicialmente exitosa en neutralizar los mayores riesgos de cualquier política de estabilización -efectos distributivos y caída prolongada en el nivel de actividad- requería de un paso complementario. En él se debía afirmar la consolidación de la estabilidad y también un cambio de asignación de recursos dentro del sector público, consistente con aquel esquema global. Las medidas

específicas de las reformas atravesaron dificultades diversas. Como se ha señalado, hay dos factores de importancia crucial. Los resultados recaudatorios del paquete tributario no fueron los esperados. Las otras medidas, aquellas de mayor envergadura, fueron erosionadas al compás del resurgimiento de la inflación. Esta devolvió importancia a los instrumentos de corto plazo. La racionalidad macro y los tiempos de la política económica de corto entraron así en conflicto con las necesidades y las prioridades de las políticas sectoriales.

A modo de reflexión final, el análisis realizado arroja como saldo que la reforma del estado, en las condiciones actuales por las que atraviesa la economía argentina y en plena vigencia del funcionamiento democrático de la sociedad, involucra tres principios fundamentales. Por un lado, el presupuesto público debe ser un instrumento indispensable de la política de estabilización. La experiencia pasada demuestra que la herramienta esencial para este objetivo -obtener el nivel de recursos tributarios para financiar un nivel de gastos que, como horizonte de referencia, alcance al del período 1984/88- todavía no se ha logrado. Sin duda, una de las pruebas más difíciles que enfrenta el actual programa fiscal, como aspecto de mediano plazo, es la reforma tributaria. Por otro lado, los episodios del período 1985/88 y particularmente la forma que adoptó el proceso hiperinflacionario tanto en sus ingredientes económicos como políticos, han hecho ganar terreno al discurso privatizador y desregulador. El análisis que hemos hecho del sector público, su historia de las últimas dos décadas y sus restricciones macroeconómicas señalan que, en muchos casos, se requiere un avance hacia el mercado buscando esa "descongestión" de las funciones del presupuesto. Sin embargo, no siempre queda claro que el problema principal con este tipo de políticas no es de orden general, sino específico: cómo y bajo qué condiciones se opera la transferencia de activos, cómo se desregula, cuál y cómo es ejercida la fiscalización pública, cuáles son las regulaciones necesarias que deben seguir existiendo, etc. Por último, tal como se ha señalado en diversos puntos de los capítulos anteriores, hay un enorme camino a recorrer en el aggiornamento del estado de bienestar -seguridad social, educación y salud, para mencionar sus áreas más representativas-. Tal como está planteada la prestación de estas funciones, resultan inviables financieramente. La canalización adicional de recursos deberá venir asociada a una redefinición de las mismas y fijación de prioridades. Vigorizar el pacto fiscal en esta materia, respetando principios elementales de equidad y justicia, requiere explicitar de manera apropiada hasta dónde habrá de llegar la acción del estado. La puja distributiva en este ámbito se limita ciertamente con claras restricciones de presupuesto. Pero éstas no pueden ser el resultado desordenado de disponibilidades financieras. La validez y perdurabilidad de aquella restricción debe asentarse en su legitimidad política.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Altimir, O., Santamaría, H., y Sourrouille, J., "Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra", Desarrollo Económico N°s 21 (abr-jun 1966), 22-23 (jul-dic 1966), 24 (ene-mar 1967), 25 (abr-jun 1967), 26 (jul-set 1967) y 27 (oct-dic 1967), Buenos Aires.
- Artana, D., "Incentivos fiscales a la inversión industrial", Serie documentos de trabajo, Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Di Tella, octubre de 1987.
- Azpiazu, D., La promoción y la inversión industrial en la Argentina, Documento de Trabajo N° 27, CEPAL, Buenos Aires, 1988.
- Azpiazu, D., y Basualdo, E., Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina, Cántaro Editores, 1989.
- Cámara de Diputados de la Nación, "Contenido del mensaje del proyecto de ley de presupuesto de la administración nacional para 1989", mensaje 1335, Trámite parlamentario N° 108, setiembre de 1988.
- Canavese A., y Di Tella, G., "Estabilizar la inflación o evitar la hiperinflación: el caso del Plan Austral 1985-87", en Inflación y estabilización, Bruno, Di Tella, Dornbusch y Fischer, compiladores, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Canitrot, A., "La experiencia populista de distribución de ingreso", Desarrollo Económico N° 59, octubre/diciembre de 1985.
- Canitrot, A., "La disciplina como objetivo de la política económica: un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976", Desarrollo Económico N° 77, 1980.
- Carciofi, R., El impuesto a los combustibles: una nota a propósito de la controversia sobre la coparticipación federal, mimeo, 1988.
- Di Tella, G., Perón Perón. 1973-76, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1983.
- Dornbusch, R., Inflation, stabilization and capital mobility, presentado en la reunión de la Econometric Society, Buenos Aires, 1980.
- Feldman, E., y Sommer, J., Crisis financiera y endeudamiento externo. Consecuencias de la política económica del período 1976-81, Centro de Economía Internacional, Buenos Aires, 1984.
- Feldman, J., y Golbert, L., Isuani, A., "Maduración y Crisis del Sistema Previsional Argentino, Boletín Informativo Techint No. 240, Buenos Aires, enero-febrero 1986.
- Ferrer, A., Crisis y alternativas de la política económica argentina, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Frenkel, R. y Fanelli, J., "La Argentina y el Fondo en la década pasada" El Trimestre Económico, vol. 54, enero-marzo de 1987, N° 213. "El Plan Austral: un año y medio después", El Trimestre Económico, vol. 54, setiembre de 1987, número especial.
- Frenkel, R., "El desarrollo reciente del mercado de capitales en la Argentina", Desarrollo Económico N° 78, julio/setiembre de 1980.
- Frenkel, R., Fanelli, J., Sommer, J., "Los procesos de endeudamiento argentino", Documento CEDES/2, Buenos Aires, 1988.
- Gerchunoff, P., y Cetrángolo, O., Reforma económica y estabilización en democracia política (examen de una experiencia frustrada), mimeo.
- Gerchunoff, P., y Bozzalla, Posibilidades y límites de un programa de estabilización heterodoxo. Instituto Di Tella, mimeo, Buenos Aires, 1987.
- González Cano, H., Análisis de los gastos tributarios, Programa de estudios sobre política tributaria, Programa de asistencia técnica para la gestión del sector público, Préstamo Banco Mundial 2712-AR. Buenos Aires, 1989.
- Gutman, G., Yoguel, G., Gatto, F., Quintar, A. y Bezchinsky, G., Promoción industrial en La Rioja. Estrategias empresariales y desarrollo regional, Programa CFI-CEPAL, Documento de Trabajo N° 16, abril de 1988.

- Heymann, D., "Estabilización de la inflación en Argentina", en Inflación y estabilización, Bruno, Di Tella, Dornbusch y Fischer, compiladores, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Heymann, D., "Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización", Estudios e informes de la CEPAL, N° 64, 1986.
- Heymann, D., From sharp disinflation to hyper and back. The Argentine experience 1985/89, mimeo, Buenos Aires, 1989.
- Heymann, D., y Navajas, F., Conflicto distributivo y déficit fiscal. Notas sobre la experiencia argentina. Trabajo presentado al Seminario sobre Reformas Estructurales y Funcionamiento Macroeconómico. CIEPLAN, Santiago de Chile, 12-14 de abril de 1989.
- López Murphy, R.; Avila, C.; Zоргno, R., Crecimiento económico, políticas públicas y reforma fiscal. Trabajo presentado a la 6a. Convención de Bancos Privados Nacionales, mimeo, Buenos Aires, 1988.
- Machinea, J., Stabilization under the Alfonsín's government: a frustrated attempt, first draft, setiembre de 1989.
- Machinea, J., y Fanelli, "El control de la hiperinflación: el caso del Plan Austral 1985-87", en Inflación y estabilización, Bruno, Di Tella, Dornbusch y Fischer, compiladores, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Mesa Lago, C., "El desarrollo de la seguridad social en América Latina", Estudios e informes de la CEPAL, N° 43, 1985.
- Ministerio de Educación y Justicia, Descentralización, federalización y financiamiento del sistema educativo, Proyecto Ministerio de Educación y Justicia-PNUD, noviembre de 1987.
- Orlansky, D., "Empleo público y condiciones de trabajo. Argentina 1960-1986", Desarrollo Económico, vol. 29, abril-junio de 1989.
- Rodríguez, C., "El plan argentino de estabilización del 20 de diciembre", Documento de Trabajo N° 5, CEMA, julio de 1979.
- Saldívia, A., Influencia del sector público en el comportamiento del empleo en la Argentina, mimeo, Buenos Aires, 1988.
- Sánchez Ugarte, F., y Zabalza Martí, A., Argentina: incentivos fiscales para el fomento del desarrollo, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional, agosto de 1986.
- Schultess, W., Presente y futuro del régimen de jubilaciones y pensiones, Proyecto Gobierno Argentino-PNUD ARG.85/016, Buenos Aires, 1987.
- Secretaría de Hacienda, Política para el cambio estructural en el sector público. Mensaje de los proyectos de leyes de presupuesto 1986/89, Buenos Aires, 1989.
- Secretaría de Hacienda, Relaciones fiscales nación-provincias: bases para un nuevo pacto federal, octubre 1987.
- Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, Sector público: esquema de ahorro-inversión-financiamiento 1961-1986, Buenos Aires, 1989.
- Secretaría de Planificación, Inversión pública nacional 1967/86, Buenos Aires, 1986.
- Secretaría de Planificación, Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico 1985/89, Buenos Aires, 1985.
- Sourrouille, J., "Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981", Estudios e informes de la CEPAL, N° 27, 1983.
- Valle, A., El sistema de seguridad social, Secretaría de Planificación, mimeo, Buenos Aires, 1985.

CUADROS

CUADRO NRO. I.1

SECTOR PUBLICO

Esquema Ahorro - Inversión - Financiamiento
(En porcentaje del PBI)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
TOTAL RECURSOS	31.80	28.54	26.64	27.12	31.15	24.43
Recursos corrientes	31.37	28.20	26.32	27.01	30.66	24.28
Tributarios	19.40	16.93	15.30	16.40	19.71	13.46
No tributarios	11.97	11.27	11.02	10.61	10.95	10.82
Recursos de capital	0.43	0.34	0.32	0.11	0.49	0.15
TOTAL EROGACIONES	33.67	32.94	32.44	34.60	39.23	39.51
Erogaciones corrientes	25.18	24.74	23.63	27.10	30.42	30.57
Erogaciones de capital	8.49	8.20	8.81	7.50	8.81	8.94
NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO	1.87	4.40	5.80	7.48	8.08	15.08

Fuente: Secretaría de Hacienda (1989)

CUADRO NRO. I.2

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL TESORO NACIONAL

Impuestos sobre	1970		1975	
	En % PBI	Estructura Porcentual	En % PBI	Estructura Porcentual
1. Ingresos, Beneficios y Ganancias de Capital	2.26	13.56	0.80	6.41
2. Seguridad Social, Salarios y Mano de Obra	4.74	28.43	4.85	38.26
3. Patrimonio	1.38	8.28	0.30	2.40
4. Bienes y Servicios	5.20	31.19	4.46	35.74
5. Comercio y Transacciones Internacionales	1.98	11.88	1.77	14.10
6. Resto	1.11	6.66	0.30	2.40
T O T A L	16.67	100.00	12.48	96.91

Fuente: Elaborado en base a datos del Proyecto de Estudios sobre Política Tributaria (Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público; Préstamo BIRF 2712-AR).

CUADRO NRO. I.3

SECTOR PUBLICO

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT

(En porcentaje del PBI)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO	1.87	4.41	5.81	7.49	8.08	15.08
FINANCIAMIENTO NETO	0.85	1.92	1.94	0.92	1.86	1.88
Uso neto crédito interno	0.05	0.73	0.89	0.80	0.99	1.77
Uso neto crédito externo	0.80	1.19	1.05	0.12	0.87	0.11
RESULTADO	1.02	2.49	3.87	6.57	6.22	13.20
B.C.R.A.	3.38	2.43	1.81	4.47	5.60	9.74
Aumentos pasivos financieros netos	-2.36	0.06	2.06	2.10	0.62	3.46

Fuente: Secretaría de Hacienda (1989).

CUADRO NRO. 14

EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO (EN % PBI) - COMPARACION 1970/75

Concepto	1970 (1)	1975 (2)	Expansión PBI (2) - (1)	Participación en la expansión (%)
A. SEGUN CLASIFICACION ECONOMICA	33.67	39.52	5.85	100.00
1. Erogaciones corrientes	25.19	30.58	5.39	92.30
Personal	11.77	15.86	4.09	70.00
Bienes y servicios no personales	6.35	6.16	-0.19	-3.30
Intereses	0.77	1.27	0.50	8.60
Otras erogaciones corrientes	0.12	0.30	0.18	3.10
Transferencias	6.18	6.99	0.81	13.90
2. Erogaciones de capital	8.48	8.94	0.46	7.70
B. SEGUN SUBSECTOR	33.66	39.50	5.84	100.00
1. Administración nacional	10.48	11.67	1.19	20.40
2. Provincias	7.55	10.60	3.05	52.20
3. Empresas	11.14	13.22	2.08	35.60
4. Sistema de seguridad social	4.49	4.01	-0.48	-8.20

Fuente: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda (1989).

CUADRO NRO. I.5

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

EVOLUCION FINANCIERA (EN % DEL PBI)

Año	Superavit
1950	3.94
1951	3.78
1952	3.51
1953	3.72
1954	3.46
1955	2.57
1956	2.43
1957	2.46
1958	1.18
1959	0.50
1960	0.59
1961	0.61
1962	-0.06
1963	0.47
1964	0.32
1965	0.61
1966	-0.17
1967	0.51
1968	-0.23
1969	-0.04
1970	0.07
1971	
1972	0.05
1973	0.49
1974	0.35
1975	0.35

Fuente: 1950/60: Mensaje Parlamentario 1335 (1988)
1961/75: Secretaría de Hacienda (1989)

CUADRO NRO. I.6

SISTEMA NACIONAL DE PREVISION:

TASA DE SOSTENIMIENTO

Año	Número de beneficios (en miles) (1)	Aportantes efectivos (en miles) (2)	Tasa de sostenimiento (2)/(1)
1950	188.2	2116.8	11.2
1955	473.0	2457.8	5.2
1961	821.6	2545.0	3.1
1983	2626.4	5357.8	2.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Análisis Económico Financiero de las Cajas Nacionales de Previsión Social, Ministerio de Trabajo, noviembre 1963; Valle (1985) y Feldman (1987).

CUADRO NRO. 1.7

SISTEMA NACIONAL DE PREVISION:

EVOLUCION DEL NUMERO DE BENEFICIOS (EN MILES)

Año	Total		Industria y comercio (2)	Estado y servicios públicos (3)	Autónomos (4)
	Indice 1950=100	(1) = (2) + (3) + (4)			
1950	100.0	188.2	43.2	145.0	-
1955	251.6	473.0	247.1	225.9	-
1960	398.1	749.2	427.8	313.4	8.0
1965	577.3	1086.4	642.2	408.7	35.5
1970	738.8	1390.4	786.6	439.0	164.8
1975	900.5	1695.4	886.9	437.7	370.8
1980	1244.6	2342.4	1087.6	541.6	713.2
1985	1466.2	2759.5	1290.5	606.6	862.4

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Estadístico del Sistema de Seguridad Social 1983/84/85. Ministerio de Trabajo; y Valle (1985).

CUADRO NRO. I.8

DISTRIBUCION PRIMARIA DE RECURSOS COPARTICIPABLES
(en %)

Año	Coefficiente Legal (1)	Coefficiente incluyendo ATN (2)	Recursos coparticipados/ Recursos nacionales (3)	Coparticipación efectiva (4)
1970	38.7	47.0	59.4	27.9
1971	38.7	57.6	49.8	28.7
1972	38.7	68.1	43.7	29.8
1973	48.5	91.1	35.1	32.0
1974	48.5	89.0	38.5	34.3
1975	40.8 *	174.7 *	20.2	35.3

- Notas:
- (1) = $\frac{\text{Recursos coparticipados a provincias}}{\text{Recursos coparticipados totales}} \times 100$
- (2) = $\frac{\text{Coparticipación a provincias} + \text{ATN}}{\text{Recursos coparticipados totales}} \times 100$
- (3) = $\frac{\text{Recursos coparticipados a provincias}}{\text{Recursos nacionales totales}} \times 100$

Recursos nacionales: Incluye los recursos tributarios y no tributarios de la Administración Nacional, y el déficit financiado con emisión monetaria.

- (4) = $\frac{\text{Coparticipación a provincias} + \text{ATN}}{\text{Recursos nacionales totales}} \times 100$

* Descontando el efecto de la eliminación del impuesto sobre Actividades Lucrativas.

Fuente: Secretaría de Hacienda (1987), pág. 18.

CUADRO NRO. I.9

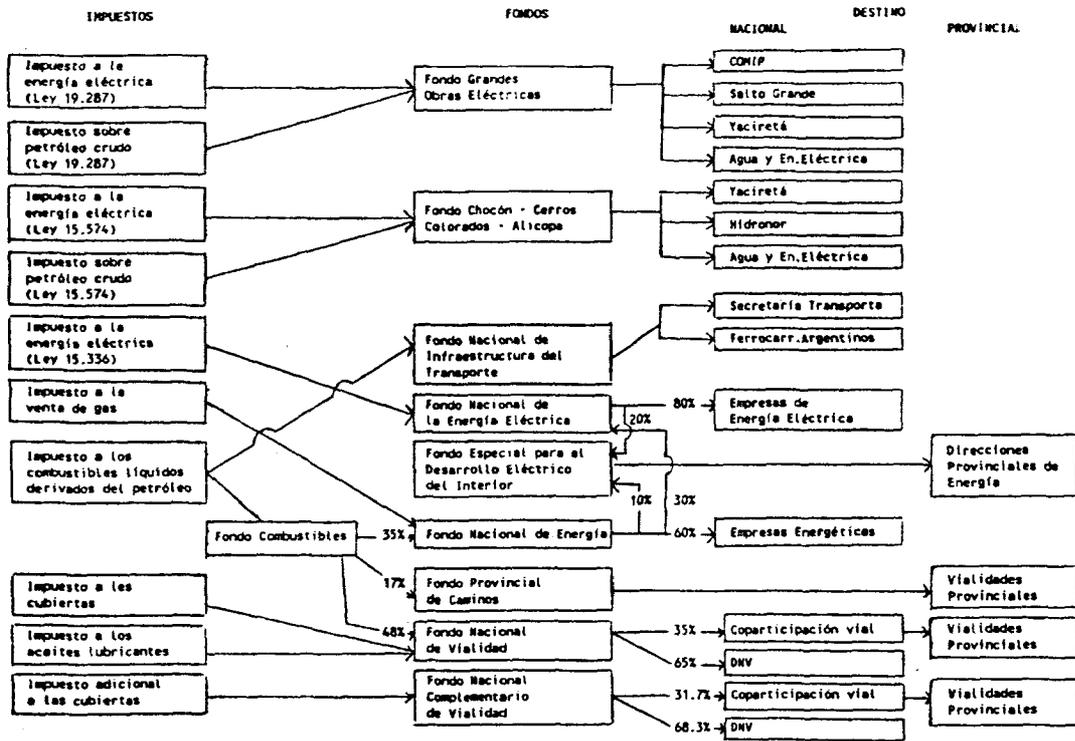
GASTO Y FINANCIAMIENTO DE LAS PROVINCIAS

INDICADORES DEL PERIODO 1970/75

Año	Gastos provinciales		Recursos de origen provincial/ Gasto total (en %) (2)	Evolución de las transferencias totales (1972/86=100) (3)
	(1) % PBI	Indice		
1970	7.55	100.00	-	-
1971	7.14	94.60	-	-
1972	7.13	94.40	-	49.80
1973	8.04	106.50	33.20	76.60
1974	9.94	131.70	31.10	110.30
1975	10.60	140.40	18.00	130.10

Fuente: Elaborado en base a Secretaría de Hacienda (1987), pp. 29 y Secretaría de Hacienda (1989).

DIAGRAMA DE FONDOS VIALES Y ENERGÉTICOS



CUADRO NRO. II.1

SECTOR PUBLICO

Esquema Ahorro - Inversión - Financiamiento
(En porcentaje del PBI)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
TOTAL DE RECURSOS	24.43	28.01	33.15	36.86	33.45	36.43
Recursos corrientes	24.28	27.86	32.75	36.51	33.20	35.53
Tributarios	13.46	15.84	19.20	20.88	20.57	23.26
No tributarios	10.82	12.02	13.55	15.63	12.63	12.27
Recursos de capital	0.15	0.15	0.40	0.35	0.25	0.31
Otros recursos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.59
TOTAL DE EROGACIONES	39.64	39.70	37.86	43.36	40.38	43.90
Erogaciones corrientes	30.70	26.64	24.60	30.82	29.87	34.39
Erogaciones de capital	8.94	13.06	13.26	12.54	10.51	9.51
NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO	15.21	11.69	4.71	6.50	6.93	7.47

Fuente: Secretaría de Hacienda (1989).

CUADRO NRO. 11.2

INGRESOS TRIBUTARIOS NACIONALES

(en porcentaje del PBI)

	1976	1977	1978	1979
TOTAL	14.22	16.31	17.38	16.81
INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL	1.19	1.79	1.73	1.19
Ganancias	1.14	1.69	1.64	1.11
Resto	0.05	0.10	0.09	0.08
SEGURIDAD SOCIAL, SALARIO Y MANO DE OBRA	4.45	4.33	5.49	5.91
Seguridad social	3.90	3.61	4.29	4.77
Resto	0.55	0.72	1.20	1.14
PATRIMONIO	1.41	1.45	1.25	1.18
Capitals	0.16	0.48	0.56	0.70
Patrimonio neto	0.00	0.01	0.01	0.01
Débitos bancarios	0.14	0.23	0.24	0.01
Resto	1.11	0.73	0.44	0.46
IMPUESTOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS	4.73	6.79	8.00	7.76
Valor agregado bruto	2.72	3.27	3.36	3.58
Combustibles líquidos, bruto	0.73	1.28	1.90	1.32
Internos unificados	0.70	1.03	1.33	1.41
Resto	0.58	1.21	1.41	1.45
COMERCIO Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES	2.55	2.03	1.58	1.76
Derechos de importación	0.64	0.81	0.78	0.98
Derechos de exportación	1.36	0.37	0.05	0.02
Resto	0.55	0.85	0.75	0.76
RESTO	0.01	0.76	0.15	0.00
DEDUCCIONES (1)	-0.43	-0.39	-0.39	-0.33
DIFERENCIAS DE REGISTRO (2)	0.31	-0.45	-0.43	-0.66

(1) Incluye reintegros a la exportación y reembolsos fiscales.

(2) Se refiere a diferencias entre el origen de los recursos por agente recaudador y los datos del esquema ahorro-inversión.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Proyecto de Estudios sobre Política Tributaria (Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público; Préstamo BIRF 2712-AR).

CUADRO NRO. II.2 (continuación)

INGRESOS TRIBUTARIOS NACIONALES

(en porcentaje del PBI)

	1980	1981	1982	1983
TOTAL	18.89	16.65	15.41	15.91
INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL	1.57	1.69	1.40	1.29
Ganancias	1.47	1.58	1.34	1.01
Resto	0.10	0.11	0.06	0.28
SEGURIDAD SOCIAL, SALARIO Y MANO DE OBRA	6.14	2.66	2.26	2.44
Seguridad social	5.04	2.51	2.02	2.21
Resto	1.10	0.15	0.24	0.23
PATRIMONIO	1.25	1.16	1.54	1.28
Capitales	0.77	0.77	1.03	0.90
Patrimonio neto	0.02	0.02	0.01	0.01
Débitos bancarios	0.00	0.00	0.00	0.09
Resto	0.46	0.37	0.50	0.28
IMPUESTOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS	8.49	9.73	9.19	8.33
Valor agregado bruto	4.32	5.14	4.49	3.66
Combustibles líquidos, bruto	1.25	1.99	2.22	2.37
Internos unificados	1.57	1.68	1.59	1.34
Resto	1.35	0.92	0.89	0.96
COMERCIO Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES	2.09	1.81	1.69	2.46
Derechos de importación	1.31	1.42	0.98	0.83
Derechos de exportación	0.04	0.16	0.53	1.48
Resto	0.74	0.23	0.18	0.15
OTROS IMPUESTOS	0.00	0.01	0.02	0.23
DEDUCCIONES (1)	-0.32	-0.44	-0.68	-0.31
DIFERENCIAS DE REGISTRO (2)	-0.33	0.03	-0.01	0.19

(1) Incluye reintegros a la exportación y reembolsos fiscales.

(2) Se refiere a diferencias entre el origen de los recursos por agente recaudador y los datos del esquema ahorro-inversión.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Proyecto de Estudios sobre Política Tributaria (Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público; Préstamo BIRF 2712-AR).

CUADRO NRO. II.3

INGRESOS TRIBUTARIOS NACIONALES

(Promedio 70/75 = 100)

	1970/75	1976	1977	1978	1979
TOTAL	100.00	95.70	109.77	116.97	113.14
INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL	100.00	70.83	106.55	102.98	70.83
SEGURIDAD SOCIAL, SALARIO Y MANO DE OBRA	100.00	90.82	88.37	112.04	120.61
PATRIMONIO	100.00	144.86	148.97	128.42	121.23
IMPUESTOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS	100.00	99.72	143.15	168.66	163.60
COMERCIO Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES	100.00	124.49	99.10	77.14	85.92
OTROS IMPUESTOS	100.00	3.49	265.12	52.33	0.00

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Proyecto de Estudios sobre Política Tributaria (Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público; Préstamo BIRF 2712-AR).

CUADRO NRO. II.3 (continuación)

INGRESOS TRIBUTARIOS NACIONALES

(Promedio 70/75 = 100)

	1980	1981	1982	1983
TOTAL	127.13	112.06	103.71	107.08
INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL	93.45	100.60	83.33	76.79
SEGURIDAD SOCIAL, SALARIO Y MANO DE OBRA	125.31	54.29	46.12	49.80
PATRIMONIO	128.42	119.18	158.22	131.51
IMPUESTOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS	178.99	205.13	193.75	175.61
COMERCIO Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES	102.03	88.36	82.51	120.10
OTROS IMPUESTOS	0.00	3.49	6.98	80.23

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Proyecto de Estudios sobre Política Tributaria (Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público; Préstamo BIRF 2712-AR).

CUADRO NRO. II.4

EVOLUCION DE LAS EROGACIONES SEGUN CLASIFICACIONES ECONOMICA
Y SUBSECTOR
(En porcentaje del PBI)

Concepto	1970 (1)	1975 (2)	1980 (3)	Expansión 1975/80 (3) - (2)	Participación en la expansión (%)
A. SEGUN CLASIFICACION ECONOMICA	33.67	39.52	43.90	4.39	100.00
1. Erogaciones corrientes	25.19	30.58	34.39	3.82	87.02
Personal	11.77	15.86	13.36	-2.50	-56.95
Bienes y servicios no personales	6.35	6.16	7.05	0.89	20.27
Intereses	0.77	1.27	3.43	2.16	49.20
Transferencias	6.18	6.99	9.37	2.38	54.21
Otras erogaciones	0.12	0.30	1.18	0.88	20.05
2. Erogaciones de capital	8.48	8.94	9.51	0.57	12.98
B. SEGUN SUBSECTOR	33.66	39.50	43.89	4.39	100.00
1. Administración nacional	10.48	11.67	12.97	1.30	29.61
2. Provincias	7.55	10.60	11.60	1.00	22.78
3. Empresas	11.14	13.22	13.44	0.22	5.01
4. Sistema de seguridad social	4.49	4.01	5.88	1.87	42.60

Fuente: Elaborado en base a datos de la Secretaría de Hacienda (1989).

CUADRO NRO. II.5

DISTRIBUCION PRIMARIA DE RECURSOS COPARTICIPABLES 1/
(en %)

Año	Coficiente Legal (1)	Coficiente incluyendo ATN (2)	Recursos coparticipados/ Recursos nacionales (3)	Coparticipación efectiva (4)
1975 *	40.8	174.7	20.2	35.3
1976	48.5	89.8	36.2	32.5
1977	48.5	56.4	61.8	34.9
1978	48.5	55.5	60.1	33.4
1979	48.5	52.4	57.2	30.0
1980	44.0	47.9	59.8	28.6
1981	32.6	46.2	50.7	23.4
1982	32.6	42.3	53.4	22.6
1983	29.0	79.6	25.3	20.1

* Descontando el efecto de la eliminación del impuesto sobre Actividades Lucrativas.

1/ Ver Cuadro I.8 para la definición de los conceptos empleados en las columnas.

Fuente: Secretaría de Hacienda (1987) pp. 18.

CUADRO NRO. II.6

GASTO Y FINANCIAMIENTO DE LAS PROVINCIAS

INDICADORES DEL PERIODO 1975/83

Año	Gastos provinciales		Recursos de origen provincial/ Gasto total (en %)	Evolución de las transferencias totales (1972/86 = 100)
	(1) % PBI	Indice		
1975	10.60	100.00	18.00	130.10
1976	8.75	82.60	25.00	99.70
1977	8.11	76.50	41.40	97.40
1978	8.86	83.60	45.20	95.30
1979	8.80	83.00	49.80	91.70
1980	11.60	109.40	50.00	104.10
1981	11.99	113.10	44.60	103.50
1982	9.60	90.60	43.20	79.00
1983	11.40	107.60	31.00	125.80

Fuente: Elaborado en base a Secretaría de Hacienda (1987), pp. 28 y 29, y Secretaría de Hacienda (1989).

CUADRO NRO. II.7

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS SECTORES EN LA INVERSION PUBLICA NACIONAL,
AÑOS 1976 A 1985 Y MEDIAS ANUALES DE LOS PERIODOS 1967-70, 1971-75,
1976-80 Y 1981-85

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
INVERSION PUBLICA NACIONAL	100.0 (711)	100.0 (801)	100.0 (752)	100.0 (682)	100.0 (631)	100.0 (574)	100.0 (558)
I. SECTORES ECONOMICOS	77.8	75.0	72.6	71.6	77.0	74.7	82.3
ENERGIA	45.7	43.9	46.1	41.9	45.5	47.6	57.3
TRANSPORTE	20.5	18.0	16.9	17.9	15.7	14.8	15.1
COMUNICACIONES	2.0	5.0	4.9	6.9	10.3	10.3	8.2
INDUSTRIA Y MINERIA	8.0	6.5	2.8	3.1	4.0	0.5	0.2
AGRICULTURA Y GANADERIA	0.4	0.5	0.5	0.6	0.3	0.3	0.4
OTROS SECTORES	1.1	1.1	1.3	1.2	1.3	1.2	1.1
II. SECTORES SOCIALES	7.7	7.6	8.2	6.3	7.0	5.2	3.9
SALUD	0.8	0.6	0.9	0.7	1.0	0.9	0.4
SERVICIOS SANITARIOS	3.5	2.9	3.2	2.6	3.0	1.2	1.1
EDUCACION	1.7	1.9	2.3	2.5	2.5	2.8	2.3
BIENESTAR SOCIAL	1.7	2.2	1.9	0.4	0.5	0.3	0.2
III. OTROS SECTORES	14.5	17.4	19.1	22.1	16.0	20.0	13.8
ADMINISTRACION GENERAL	0.4	1.0	1.3	1.8	1.4	1.4	1.3
DEFENSA Y SEGURIDAD	14.1	16.4	17.8	20.4	14.6	18.6	12.5

Nota: Los valores entre paréntesis corresponden a millones de australes de 1970.

Fuente: Elaborado en base a datos de la Contaduría General de la Nación, Informe sobre Inversión Pública, Secretaría de Planificación, diciembre de 1986.

CUADRO NRO. 11.7 (continuación)

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS SECTORES EN LA INVERSION PUBLICA NACIONAL, AÑOS 1976 A 1985 Y MEDIAS ANUALES DE LOS PERIODOS 1967-70, 1971-75, 1976-80 Y 1981-85

	1983	1984	1985	MEDIAS ANUALES			
				1967-70	1971-75	1976-80	1981-85
INVERSION PUBLICA NACIONAL	100.0 (519)	100.0 (433)	100.0 (388)	100.0 (415)	100.0 (567)	100.0 (715)	100.0 (494)
I. SECTORES ECONOMICOS	81.1	91.0	90.7	77.4	79.2	74.8	83.1
ENERGIA	55.3	58.4	64.9	39.9	39.8	44.6	56.0
TRANSPORTE	14.5	23.6	16.8	23.1	21.1	17.8	16.6
COMUNICACIONES	8.9	6.7	5.9	6.0	5.6	5.7	8.2
INDUSTRIA Y MINERIA	0.2	0.0	0.0	3.5	8.2	4.9	0.2
AGRICULTURA Y GANADERIA	0.2	0.2	0.8	1.1	0.6	0.5	0.4
OTROS SECTORES	2.1	2.1	2.3	3.6	3.8	1.2	1.7
II. SECTORES SOCIALES	5.2	3.9	5.4	11.1	9.8	7.4	4.7
SALUD	0.6	0.5	0.5	0.7	0.4	0.8	0.6
SERVICIOS SANITARIOS	1.2	0.9	1.0	4.6	4.1	3.0	1.1
EDUCACION	3.1	2.5	3.6	4.1	2.6	2.2	2.8
BIENESTAR SOCIAL	0.4	0.0	0.3	1.7	2.7	1.4	0.2
III. OTROS SECTORES	13.7	5.1	3.9	11.5	11.0	17.8	12.1
ADMINISTRACION GENERAL	1.7	1.6	1.0	1.2	1.5	1.2	1.4
DEFENSA Y SEGURIDAD	11.9	3.5	2.8	10.3	9.5	16.7	10.7

Nota: Los valores entre paréntesis corresponden a millones de australes de 1970.

Fuente: Elaborado en base a datos de la Contaduría General de la Nación, Informe sobre Inversión Pública, Secretaría de Planificación, diciembre de 1986.

CUADRO NRO. 11.8

EVOLUCION DE LA INVERSION PUBLICA NACIONAL TOTAL Y POR SECTORES,
 NUMEROS INDICES (Base 100 = Promedio 1971/75).

AÑOS	TOTAL	SECTORES ECONOMICOS						
		TOTAL	ENERGIA	TRANSPORTE	COMUNICACIONES	INDUSTRIA Y MINERIA	AGRICULTURA Y GANADERIA	OTROS
1976	125.4	123.1	143.8	122.3	43.8	122.3	88.2	36.7
1977	141.2	133.8	155.8	120.6	125.0	111.6	117.6	41.3
1978	132.6	121.5	153.5	106.4	115.6	45.1	117.6	45.9
1979	120.2	108.6	126.5	102.2	146.9	45.1	117.6	36.7
1980	111.2	108.2	127.0	82.9	203.1	53.6	58.8	36.7
1981	101.2	95.5	120.8	71.2	184.4	6.4	58.8	32.1
1982	98.4	102.2	141.6	70.4	143.8	2.1	58.8	27.5
1983	91.5	93.7	127.0	62.8	143.8	2.1	29.4	50.5
1984	76.3	87.7	111.9	85.4	90.6	0.0	29.4	41.3
1985	68.4	78.4	111.5	54.4	71.9	0.0	88.2	41.3
1967-70	73.1	71.5	73.2	80.4	78.1	31.1	132.4	68.8
1971-75	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1976-80	126.1	119.1	141.3	106.9	126.9	75.5	100.0	39.4
1981-85	87.2	91.5	122.6	68.8	126.9	2.1	52.9	38.5

FUENTE: Elaborado en base a datos de la Contaduría General de la Nación,
 Informe sobre Inversión Pública Nacional, diciembre 1986.

CUADRO NRO. 11.8 (continuación)

EVOLUCION DE LA INVERSION PUBLICA NACIONAL TOTAL Y POR SECTORES,
NUMEROS INDICES (Base 100 = Promedio 1971/75).

AÑOS	SECTORES SOCIALES				OTROS SECTORES			
	TOTAL	SALUD SANITARIOS	SERVICIOS EDUCACION	BIENESTAR SOCIAL	TOTAL	ADMINISTRA- CION GRAL.	DEFENSA Y SEGURIDAD	
1976	98.6	300.0	106.8	80.0	77.9	165.6	35.7	185.9
1977	109.3	250.0	98.3	100.0	116.9	223.5	95.2	243.5
1978	111.1	350.0	102.6	113.3	90.9	231.5	119.0	249.1
1979	77.1	250.0	76.9	113.3	19.5	242.8	142.9	258.4
1980	78.9	300.0	81.2	106.7	19.5	162.4	107.1	171.0
1981	53.8	250.0	29.9	106.7	13.0	184.9	95.2	198.9
1982	39.4	100.0	25.6	86.7	6.5	123.8	83.3	130.1
1983	48.4	150.0	25.6	106.7	13.0	114.1	107.1	115.2
1984	30.5	100.0	17.1	73.3	0.0	35.4	83.3	27.9
1985	37.6	100.0	17.1	93.3	6.5	24.1	47.6	20.4
1967-70	82.4	137.5	82.3	113.3	45.5	76.8	59.5	79.5
1971-75	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1976-80	95.0	290.0	93.2	102.7	64.9	205.1	100.0	221.6
1981-85	41.9	140.0	23.1	93.3	7.8	96.5	83.3	98.5

FUENTE: Elaborado en base a datos de la Contaduría General de la Nación,
Informe sobre Inversión Pública Nacional, diciembre 1986.

CUADRO II.9 (resumen)

EVOLUCION DE LA INVERSION PUBLICA NACIONAL TOTAL Y POR GRANDES SECTORES, AÑOS 1976 A 1985 Y PERIODOS 1976-70, 1971-75, 1976-80 y 1981-85

(Base 100 = Promedio 1971-75)

AÑOS	TOTAL	S E C T O R E S		
		ECONOMICOS	SOCIALES	OTROS
1967-70	73.1	71.5	82.4	76.8
1971-75	100.0	100.0	100.0	100.0
1976	125.4	123.1	98.6	165.6
1977	141.2	133.8	109.3	223.5
1978	132.6	121.5	111.1	231.5
1979	120.2	108.6	77.1	242.8
1980	111.2	108.2	78.9	162.4
1981	101.2	95.5	53.8	184.9
1982	98.4	102.2	39.4	123.8
1983	91.5	93.7	48.4	114.1
1984	76.3	87.7	30.5	35.4
1985	68.4	78.4	37.6	24.1
1967-70	73.1	71.5	82.4	76.8
1971-75	100.0	100.0	100.0	100.0
1976-80	126.1	119.1	95.0	205.1
1981-85	87.2	91.5	41.9	96.5

FUENTE: Elaborado en base a datos de la Contaduría General de la Nación, Informe sobre Inversión Pública Nacional, Secretaría de Planificación, diciembre de 1986.

CUADRO NRO. II.10

DISTRIBUCION DE LA INVERSION EN EL SUBSECTOR ENERGIA SEGUN COMPONENTES,
AÑOS 1976 A 1985 Y PERIODOS 1967-70, 1971-75, 1976-80 Y 1981-85.

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
ENERGIA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Comisión Nac. de Energía Atómica	8.2	7.9	8.1	11.3	13.7	18.4	25.9
Yacimientos Petrolíferos Fiscales	52.1	31.6	42.3	38.9	35.8	33.0	36.3
Agua y Energía Eléctrica	21.3	31.4	16.9	21.9	25.2	20.8	14.6
Gas del Estado	4.2	4.9	8.3	6.3	6.3	5.3	3.9
Hidronor	4.6	3.8	2.4	2.7	4.8	6.4	7.9
Serv. Eléctricos del Gran Bs.As.	6.5	6.1	6.3	7.3	5.0	7.4	6.1
Entes Binacionales (1)	0.0	11.2	13.6	9.9	7.4	7.6	4.6
Resto (2)	3.0	3.0	2.1	1.6	1.7	1.2	0.8

Notas:

(1) Yaciretá, Corpus y Salto Grande.

(2) Comprende Secretaría de Energía, Yacimientos Carboníferos Fiscales y Yacimientos Mineros Agua de Dionisio.

FUENTE: Elaborado en base a datos de la Contaduría General de la Nación, Informe sobre Inversión Pública Nacional, diciembre 1986.

CUADRO NRO. II.10 (continuación)

DISTRIBUCION DE LA INVERSION EN EL SUBSECTOR ENERGIA SEGUN COMPONENTES,
AÑOS 1976 A 1985 Y PERIODOS 1967-70, 1971-75, 1976-80 Y 1981-85.

	1983	1984	1985	1967-70	1971-75	1976-80	1981-85
ENERGIA	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Comisión Nac. de Energía Atómica	24.9	14.5	15.2	3.2	2.0	9.8	19.8
Yacimientos Petrolíferos Fiscales	32.3	40.6	51.9	44.3	40.2	40.2	38.8
Agua y Energía Eléctrica	12.0	10.4	6.7	17.2	21.5	23.4	12.9
Gas del Estado	5.6	6.2	4.6	14.2	12.0	6.0	5.1
Hidronor	14.8	10.1	10.4	5.7	10.1	3.7	9.9
Serv. Eléctricos del Gran Bs.As.	5.4	6.9	5.7	16.3	11.8	6.2	6.3
Entes Binacionales (1)	4.2	10.4	4.5	0.0	0.0	8.4	6.3
Resto (2)	0.8	0.9	1.1	1.4	2.4	2.3	1.0

Notas:

(1) Yaciretá, Corpus y Salto Grande.

(2) Comprende Secretaría de Energía, Yacimientos Carboníferos Fiscales
y Yacimientos Mineros Agua de Dionisio.

FUENTE: Elaborado en base a datos de la Contaduría General de la Nación,
Informe sobre Inversión Pública Nacional, diciembre 1986.

CUADRO NRO. II.11

INGRESO NACIONAL, AHORRO E INVERSION 1/
(Unidades: % del PBI, a precios constantes de 1970)

Año	P B I	Efecto términos del inter- cambio	Pagos netos a factores 2/	Ingreso bruto nacional	Consumo	Ahorro nacional	Ahorro externo	Balance comercial bienes y servicios	Inversión bruta interna
1980	100.0	2.3	-2.2	100.0	83.2	16.8	6.9	-6.9	23.7
1981	100.0	3.1	-5.4	97.7	85.4	12.3	7.1	-4.8	19.4
1982	100.0	0.4	-7.7	92.6	80.3	12.3	4.1	3.3	16.4
1983	100.0	0.2	-9.4	90.9	81.0	9.9	4.4	4.8	14.3

FUENTE: CEPAL, Indicadores Macroeconómicos de la Argentina, mayo 1989.

Notas:

1/ Estimaciones sujetas a revisión.

2/ Deflactados por el índice de precios de las importaciones.

CUADRO II.12

BALANZA DE PAGOS

(Millones de dólares)

Período	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial	Pagos de intereses	Otros	Cuenta corriente	Cuenta de capital	Cambio en las reservas internacionales netas
1980	8021	-10540	-2519	-2175	-74	-4768	2275	-2493
1981	9143	-9430	-287	-3850	-577	-4714	1155	-3559
1982	7624	-5337	2287	-4926	281	-2358	-3808	-6166
1983	7836	-4505	3331	-5423	-369	-2461	-111	-2572

Fuente: Banco Central de la República Argentina.

CUADRO NRO. II.13

SECTOR PUBLICO

Esquema Ahorro - Inversión - Financiamiento
(En porcentaje del PBI)

	1980	1981	1982	1983
TOTAL DE RECURSOS	36.43	35.78	33.07	34.59
Recursos corrientes	35.53	34.67	32.25	34.11
Tributarios	23.26	20.35	18.71	18.40
No tributarios	12.27	14.32	13.54	15.71
Recursos de capital	0.31	0.25	0.49	0.23
Financ. Emergencia Económica 1/	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros recursos 2/	0.59	0.86	0.33	0.25
TOTAL DE EROGACIONES	43.90	49.04	48.18	49.74
Erogaciones corrientes	34.39	39.39	39.62	40.06
Erogaciones de capital	9.51	9.65	8.56	9.68
NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO	7.47	13.26	15.11	15.15

Fuente: Secretaría de Hacienda (1989).

Notas:

1/ Corresponde a la recaudación del Ahorro Obligatorio.

2/ Remanentes de ejercicios anteriores.

CUADRO NRO. II.14

AVALES OTORGADOS A EMPRESAS DEL SECTOR PRIVADO (1976-1988)

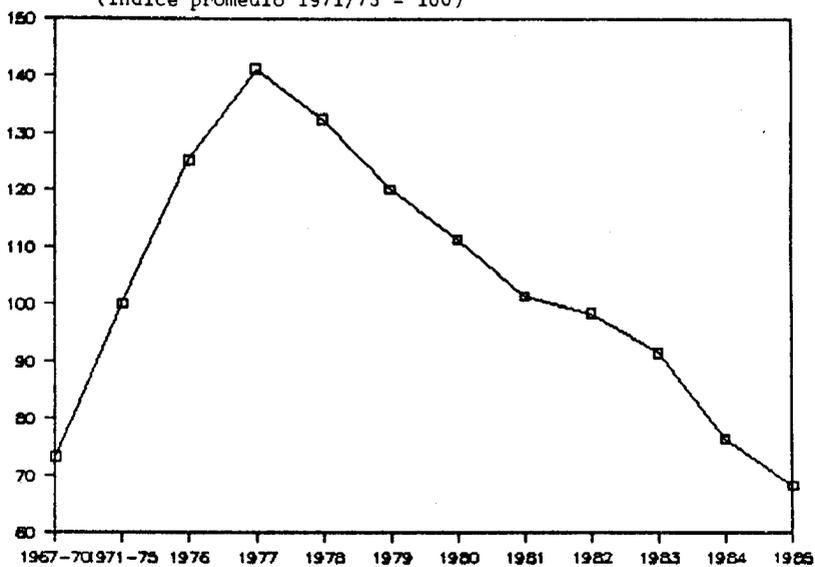
(En millones de dólares)

Año	Total	Celulosa y papel	Astilleros	Químico y petroquímico	Siderurgia :	Industrias exportadoras		
						Pesquero	Frigorífico	Varios
1976/88	3067.8	1481.6	371.9	490.7	355.2 :	76.4	74.2	217.7
1976	161.9				133.1 :		28.3	0.5
1977	433.5	377.5	3.0	41.5	10.0 :		1.4	
1978	494.2	266.3		136.8	88.4 :			2.6
1979	360.6	159.9	115.4	71.6	13.6 :			
1980	442.5	113.2		163.2	:		14.8	151.3
1981	787.4	396.0	187.5	57.4	68.7 :	47.1	16.8	13.9
1982	175.7	168.7	6.9		:			
1983	81.4		12.7	20.1	:	29.3	0.5	18.8
1984	22.7		10.3		:		12.3	
1985	42.8				41.4 :			1.4
1986	19.2				:			19.2
1987					:			
1988	46.0		36.0		:			10.0

Fuente: Elaborado en base a datos del Informe de la Secretaría de Hacienda de la Nación sobre los avales otorgados por el Tesoro Nacional al sector privado 1976-88. Noviembre 1988.

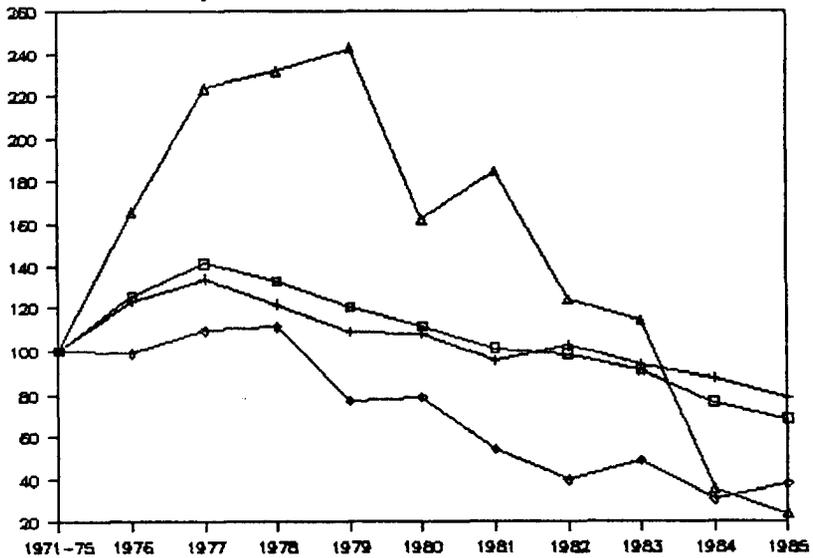
GRAFICO 1

EVOLUCION DE LA INVERSION PUBLICA
(Indice promedio 1971/75 = 100)



□ TOTAL

GRAFICO 2
 EVOLUCION DE LA INVERSION PUBLICA
 (Indice promedio 1971/75 = 100)



□ TOTAL + ECONOMICOS ◆ SOCIALES ▲ OTROS

CUADRO III.1

SECTOR PUBLICO 1983: IMPACTO DE LOS PRECIOS RELATIVOS

Concepto	% PBI	Variables	Efecto (directo) de variación % (impacto 10%)
INGRESOS CORRIENTES	34.11		0.35
Tributarios	18.40		-0.75
Sistema de Seguridad Social (SSS)	4.57	Salarios	0.46
Resto	13.83	Inflación (40 días rezago) 1/	-1.45
No tributarios	15.71		
Empresas y E.Binacionales	11.03	Tarifas	1.10
Resto	4.68		
EGRESOS CORRIENTES	40.06		3.17
Personal	12.75		1.28
Empresas	2.99	Salarios empresas	0.30
Resto	9.76	Salarios APN	0.98
Intereses internos	0.94	Tasa int. doméstica	0.09
Intereses externos	5.02	Tasa int. internacional y tipo de cam	1.05
Pasividades	7.19	Jubilaciones y pensiones	0.72
Enseñanza privada	0.32	Salarios docentes	0.03
Resto	13.84		
RESTO (EGRESOS DE CAPITAL - - RECURSOS DE CAPITAL)	9.20		
NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO	15.15		2.82

Notas:

1/ Se considera que la tasa de inflación crece de 14.9% (1983) a 24.9% promedio mensual.

2/ Resulta del efecto combinado de incremento del 10% en el tipo de cambio y la tasa de interés internacional.

FUENTE: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda (1989).

CUADRO III.2

PRECIOS RELATIVOS 1980 - 1983

(Índice base 1983 = 100) 1/

	1 9 8 0				1 9 8 1			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
TARIFAS PÚBLICAS 2/	73.5	73.9	75.7	80.5	84.9	82.8	86.6	96.3
TIPO DE CAMBIO OFICIAL 3/	53.0	51.3	48.7	46.7	49.1	62.5	69.6	70.8
SALARIOS REALES 4/								
Industria	100.5	101.7	106.4	109.9	110.9	96.6	88.4	90.3
APN	100.5	102.2	107.3	114.7	112.0	102.5	97.6	102.6
Empresas públicas	121.6	117.0	120.2	120.0	125.1	111.8	105.7	106.5
Jubilaciones y pensiones	90.5	95.9	101.4	101.5	105.4	100.5	102.2	101.7
TASAS DE INTERÉS								
Internacional 5/	14.1	13.7	13.0	13.0	15.6	16.3	17.5	14.8
Interna 6/	5.9	5.3	5.9	5.5	8.0	9.9	10.9	7.5
TASAS DE INFLACION 7/	5.1	5.7	3.5	4.1	4.7	9.6	9.4	8.5

1/ Tasas de interés y de inflación, en variación porcentual mensual promedio.

Tasa de interés internacional en tasa anual.

2/ Deflactada por IPC.

3/ Tipo de cambio*IPC(EE.UU.)/IPM (doméstico).

4/ Percibidos.

5/ LIBOR

6/ $i / 1 + P(t+1)$, siendo i la tasa nominal de interés activa del período t ,

y $P(t+1)$ la tasa de crecimiento de precios del período $(t+1)$.

7/ Tasa porcentual de variación de precios combinados (50% IPC y 50% IPM).

FUENTE: Elaborado en base a datos de CEPAL y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Salarios y Jubilaciones).

CUADRO III.2 (continuación)

PRECIOS RELATIVOS 1980 - 1983

(Índice base 1983 = 100) 1/

	1 9 8 2				1 9 8 3			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
TARIFAS PUBLICAS 2/	92.5	85.9	78.1	82.1	91.4	101.3	107.7	99.7
TIPO DE CAMBIO OFICIAL 3/	76.3	83.8	86.1	97.2	102.7	105.0	97.4	94.9
SALARIOS REALES 4/								
Industria	86.7	79.1	75.0	89.1	89.2	94.9	104.8	111.1
APN	88.9	77.7	69.6	93.7	88.7	87.9	92.7	130.7
Empresas públicas	90.1	86.7	71.7	85.0	85.2	95.6	103.4	115.9
Jubilaciones y pensiones	83.6	87.7	77.0	87.0	95.9	106.5	95.1	102.4
TASAS DE INTERES								
Internacional 5/	15.8	14.9	13.5	10.0	9.7	9.7	10.6	10.3
Interna 6/	7.8	7.3	5.8	7.7	10.2	9.5	11.1	13.4
TASAS DE INFLACION 7/	8.0	7.1	18.0	12.3	12.7	11.2	17.4	18.5

1/ Tasas de interés y de inflación, en variación porcentual promedio.

Tasa de interés internacional en tasa anual.

2/ Deflactada por IPC.

3/ Tipo de cambio*IPC(EE.UU.)/IPM (doméstico).

4/ Percibidos.

5/ LIBOR

6/ $i / 1 + P(t+1)$, siendo i la tasa nominal de interés activa del período t ,

y $p(t+1)$ la tasa de crecimiento de precios del período $(t+1)$.

7/ Tasa porcentual de variación de precios combinados (50% IPC y 50% mayorista).

FUENTE: Elaborado en base a datos de CEPAL y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Salarios y Jubilaciones).

CUADRO III.3

IMPACTO SOBRE EL DEFICIT DE LOS MAXIMOS EN CADA PRECIO

Concepto	1983 % PBI	Máximo nivel variable macro 1980-83 (1983=100) 1/	Impacto de ese nivel en % del PBI	Máximo hipotético
INGRESOS CORRIENTES	34.11			34.93
Tributarios	18.40			18.37
S.S.S.	4.57	111.10	0.51	5.08
Resto	13.83	18.50 3/	-0.56	13.29
No tributarios	15.71			16.56
Empresas y E.Binacionales	11.03	107.70	0.85	11.88
Resto	4.68			4.68
EGRESOS CORRIENTES	40.06			48.73
Personal	12.75			16.50
Empresas	2.99	125.10	0.75	3.74
Resto	9.76	130.70	3.00	12.76
Intereses Internos	0.94	13.40 3/	0.20	1.14
Intereses Externos 2/	5.02	182.60	4.15	9.17
Pasividades	7.19	106.50	0.47	7.66
Enseñaza Privada	0.32	130.70	0.10	0.42
Resto	13.84			13.84
RESTO	9.20			9.20
NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO	15.15			23.00

1/ Según Cuadro III.2.

2/ Corresponde al efecto combinado de tipo de cambio real y tasa de interés internacional.

3/ En %.

CUADRO III.4

AÑO 1983: FINANCIAMIENTO MONETARIO
DEL DEFICIT DE CAJA (% PBI)

Cuatrimestre	Necesidad de Financiamiento	B.C.R.A.	Variación % M1/PBI (*)	Tasa de Inflación Mensual
I	7.21	15.82	-20.40	12.70
II	6.40	6.10	-30.50	11.20
III	8.06	9.72	-19.60	17.40
IV	13.45	13.20	-12.50	18.50
Año	10.23	11.42	-22.50	14.90

(*) Con respecto a igual período de año anterior.

Fuente: Secretaría de Hacienda y CEPAL.

CUADRO III.5

INDICADORES DE MONETIZACION

Año y trimestre	M1/PBI	M2/PBI
1980	7.5	28.4
I	7.1	28.1
I I	7.8	28.1
III	7.4	28.0
I V	7.8	29.3
1981	6.2	28.2
I	7.8	32.0
I I	6.2	28.1
III	5.4	26.4
I V	5.3	26.4
1982	4.9	20.0
I	4.9	24.9
I I	5.9	25.5
III	4.6	16.5
I V	4.0	13.2
1983	3.8	13.7
I	3.9	14.1
I I	4.1	13.0
III	3.7	12.5
I V	3.5	11.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

CUADRO NRO. IV.1

SECTOR PUBLICO

Esquema Ahorro - Inversión - Financiamiento
(En porcentaje del PBI)

	1984	1985	1986	1987
TOTAL RECURSOS	33.46	41.52	39.36	36.62
Recursos Corrientes	33.03	40.53	38.24	35.98
Tributarios	18.19	22.05	22.34	21.14
No Tributarios	14.84	18.48	15.90	14.84
Recursos de Capital	0.24	0.25	0.21	0.20
Financ. Emergencia Económica 1/	0.00	0.66	0.58	0.11
Otros Recursos	0.19	0.08	0.33	0.33
TOTAL EROGACIONES	45.38	47.53	44.09	44.51
Erogaciones Corrientes	37.56	40.47	36.61	36.11
Erogaciones de Capital	7.82	7.06	7.48	8.41
NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO	11.92	6.01	4.73	7.89

Nota: 1/ Ahorro obligatorio.

Fuente: Secretaría de Hacienda (1989)

CUADRO IV.2

SECTOR PUBLICO NACIONAL Esquema Ahorro-Inversión

(en % del PBI)

	1987	1988
TOTAL RECURSOS	31.53	30.78
Recursos corrientes	30.93	29.57
Tributarios	17.53	15.91
No Tributarios	13.45	13.67
Recursos de capital	0.15	0.40
Financ.Emergencia Económica 1/	0.11	0.75
Otros recursos	0.29	0.05
TOTAL EROGACIONES	38.27	37.71
Erogaciones corrientes	32.86	31.91
Erogaciones de capital	5.41	5.80
NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO	6.74	6.93

Nota: 1/ Ahorro obligatorio.

Fuente: Secretaría de Hacienda.

Esquema Ahorro-Inversión del Sector Público Nacional.

CUADRO IV.3

EVOLUCION DE LAS EROGACIONES SEGUN CLASIFICACION ECONOMICA Y SUBSECTOR
(en % del PBI)

	1980	1983	1987	Reducción del gasto 1983/87	
				En puntos PBI	En % del total
A. SEGUN CLASIFICACION ECONOMICA	43.90	49.75	44.51	5.24	100.00
1. Erogaciones Corrientes	34.39	40.06	36.11	3.95	75.38
Personal	13.36	12.75	13.25	-0.50	-9.54
Bienes y Servicios	7.05	10.86	8.92	1.94	37.02
Intereses	3.43	5.96	3.65	2.31	44.08
Otras Erogaciones Corrientes	1.18	1.06	0.76	0.30	5.73
Transferencias Corrientes y de Capital	9.37	9.43	9.53	-0.10	1.91
2. Erogaciones de Capital	9.51	9.68	8.41	1.27	24.24
B. SEGUN SUBSECTOR	43.90	49.75	44.51	5.24	100.00
1. Administración Nacional	12.97	15.77	11.83	3.94	75.19
2. Provincias	11.60	11.40	12.79	-1.39	-26.53
3. Empresas	13.44	17.48	14.82	2.66	50.76
4. Seguridad Social	5.88	5.10	5.07	0.03	0.57
C. SEGUN SUBSECTOR (EXCLUYENDO INTERESES)	40.46	43.80	40.80	2.94	100.00
1. Administración Nacional	11.22	12.45	9.92	2.53	86.05
2. Provincias	11.50	11.22	12.70	-1.48	-50.34
3. Empresas	11.86	15.02	13.17	1.85	62.93
4. Seguridad Social	5.88	5.10	5.07	0.03	0.87

Fuente: Secretaría de Hacienda (1989).

CUADRO IV.4

EROGACIONES DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL 1987-88
EXCLUYE INTERESES Y TRANSFERENCIAS A PROVINCIAS

(en % del PBI)

	1987	1988
TOTAL EROGACIONES	28.03	29.60
1. ADMINISTRACION NACIONAL	10.06	8.83
Erogaciones Corrientes	8.20	7.40
Personal	4.04	3.97
Bienes y Servicios	2.03	1.79
Otras Erogaciones Corrientes	-	-
Transferencias Corrientes y de Capital	2.12	1.64
Erogaciones de Capital	1.87	1.43
2. EMPRESAS DEL ESTADO	12.97	15.83
Erogaciones Corrientes	9.43	11.47
Personal	3.12	3.12
Bienes y Servicios	5.56	6.64
Otras Erogaciones Corrientes	0.75	1.71
Erogaciones de Capital	3.54	4.36
3. SEGURIDAD SOCIAL	5.00	4.94

Fuente: Secretaría de Hacienda. Esquema Ahorro - Inversión del Sector Público Nacional.

CUADRO IV.5

OCUPACION EN EL SECTOR PUBLICO ARGENTINO AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO

(Indice 1986 = 100)

PERIODO :	ADMINISTRACION PUBLICA :		PROVINCIAS Y MUNIC. DE BS.AS. :		EMPRESAS PUBLICAS: Y BANCOS OFICIALES :		TOTAL	
	En miles	Indice	En miles	Indice	En miles	Indice	En miles	Indice
1970 :	572.7	88.1 :	483.7	54.0 :	399.4	116.7 :	1455.9	77.1
1971 :	581.7	89.5 :	500.9	55.9 :	407.7	119.2 :	1490.3	78.9
1972 :	601.5	92.5 :	518.0	57.8 :	414.3	121.1 :	1533.8	81.2
1973 :	625.2	96.2 :	564.5	63.0 :	429.1	125.4 :	1618.8	85.7
1974 :	637.4	98.0 :	630.8	70.4 :	441.1	128.9 :	1709.3	90.5
1975 :	638.0	98.1 :	646.7	72.1 :	476.8	139.4 :	1761.5	93.3
1976 :	643.1	98.9 :	661.1	73.8 :	468.2	136.9 :	1772.3	93.8
1977 :	582.7	89.6 :	688.6	76.8 :	418.9	122.4 :	1690.2	89.5
1978 :	564.5	86.8 :	726.9	81.1 :	387.4	113.2 :	1678.7	88.9
1979 :	557.1	85.7 :	721.7	80.5 :	374.4	109.4 :	1653.2	87.5
1980 :	573.5	88.2 :	724.2	80.8 :	350.1	102.3 :	1647.9	87.3
1981 :	574.5	88.4 :	725.0	80.9 :	334.7	97.8 :	1634.2	86.5
1982 :	548.3	84.3 :	747.2	83.4 :	325.9	95.3 :	1621.4	85.8
1983 :	605.5	93.1 :	753.1	84.0 :	349.2	102.1 :	1707.7	90.4
1984 :	622.4	95.7 :	800.5	89.3 :	360.3	105.3 :	1783.2	94.4
1985 :	637.5	98.0 :	837.6	93.4 :	351.0	102.6 :	1826.1	96.7
1986 :	650.2	100.0 :	896.4	100.0 :	342.1	100.0 :	1888.7	100.0
1987 *	661.5	101.7 :	926.1	103.3 :	339.2	99.2 :	1926.8	102.0

* Provisorio

FUENTE: Dirección Nacional de Programación Presupuestaria.

CUADRO IV.6

INGRESOS, GASTOS Y DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO
(BASE CAJA)

(En % del PBI)

Período	Ingresos (1)	Gastos (excluidos intereses) (2)	Déficit Primario (3) = (2)-(1)	Intereses (4)	Gastos totales (2) + (4)	Déficit total
1984	31.58	34.21	2.63	4.95	39.16	7.59
I	31.47	35.78	4.31	4.72	40.50	9.04
II	30.86	34.98	4.12	5.55	40.53	9.67
III	30.43	31.85	1.42	4.55	36.20	5.77
IV	32.54	34.25	1.71	5.96	40.21	7.67
1985	38.82	36.42	-2.40	5.84	42.26	3.44
I	29.66	31.03	1.37	5.97	37.00	7.34
II	29.69	30.56	0.87	6.05	36.61	6.92
III	40.26	36.70	-3.56	5.32	42.02	1.76
IV	46.75	41.95	-4.80	6.14	48.09	1.34
1986	36.96	35.25	-1.71	3.93	39.18	2.22
I	38.16	36.30	-1.86	4.11	40.41	2.25
II	38.75	34.69	-4.06	4.67	39.36	0.61
III	37.37	34.62	-2.75	2.77	37.39	0.02
IV	34.67	35.55	0.88	4.30	39.85	5.18
1987	34.92	36.61	1.69	3.65	40.26	5.35
I	35.91	34.95	-0.96	3.07	38.02	2.11
II	36.12	37.67	1.55	3.80	41.47	5.35
III	35.58	35.71	0.13	3.14	38.85	3.27
IV	33.41	36.90	3.49	4.68	41.58	8.17
1988	32.68	34.32	1.64	3.80	38.12	5.44
I	33.46	35.55	2.09	4.65	40.20	6.74
II	34.75	33.69	-1.06	5.12	38.81	4.06
III	31.37	32.54	1.17	1.92	34.46	3.09
IV	32.63	35.76	3.13	4.52	40.28	7.65

Fuente: Elaborado en base a datos del Esquema Ahorro-Inversión
(base Caja); Secretaría de Hacienda.

CUADRO IV.7

EVOLUCION DE LOS HABERES DE JUBILACION MINIMA, MEDIA Y DE LA RELACION JUBILACION MEDIA/SALARIO MEDIO, PROMEDIOS ANUALES Y TRIMESTRALES, PERIODO 1984-88.

(Indice Promedio 1986 = 100)

	JUBILACION		RELACION
	MINIMA	MEDIA	HABER/SALARIO
1983		139.39	0.61
I		126.77	0.65
II		138.62	0.66
III		135.15	0.60
IV	118.20 1/	145.39	0.60
1984		126.07	0.47
I		143.28	0.54
II		128.19	0.48
III		124.28	0.47
IV	107.50 1/	123.94	0.46
1985		107.06	0.46
I		114.84	0.44
II		110.73	0.45
III		100.92	0.45
IV	92.90 1/	108.05	0.50
1986	100.00	100.00	0.45
I	98.60	103.01	0.46
II	105.61	105.95	0.48
III	101.41	100.54	0.44
IV	95.87	95.39	0.43
1987	68.93	97.59	0.49
I	91.07	92.07	0.44
II	83.26	96.04	0.47
III	69.10	109.78	0.54
IV	52.02	94.42	0.48
1988	83.28	99.46	0.49
I	58.01	92.19	0.44
II	77.13	96.96	0.47
III	85.33	90.36	0.46
IV	90.41	110.25	0.53

FUENTE: Secretaría de Seguridad Social e IPC CEPAL.

1/ FUENTE: Schultess, W. (1987) "Presente y Futuro del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, PNUD Arg. 85/016, Mimeo.

Nota: Los valores de 1/ corresponden a diciembre de cada año.

CUADRO IV.8

SALARIO REAL DE LA ADMINISTRACION NACIONAL

(Indice Base 1986 = 100)

	CONSOLIDADO	ESCALAFON 1428/73	FUERZAS ARMADAS	PERSONAL DOCENTE
1983 1/	144.91	148.02	124.84	192.31
1984	136.53	138.74	123.25	171.90
I	149.03	151.67	126.98	194.67
I I	134.58	136.76	118.31	175.81
III	137.52	139.51	125.04	172.06
I V	125.00	127.02	122.63	145.04
1985	101.16	101.21	93.86	115.85
I	113.27	116.83	107.37	126.35
I I	106.61	106.49	99.10	124.60
III	95.55	93.88	87.36	109.84
I V	89.23	87.67	81.59	102.58
1986	100.00	100.00	100.00	100.00
I	97.90	93.79	98.32	103.42
I I	96.94	99.97	91.96	104.90
III	103.46	105.07	104.92	98.44
I V	101.71	101.17	104.81	93.20
1987	100.00	99.79	106.59	97.58
I	101.20	99.05	104.77	98.64
I I	97.44	94.40	102.65	96.51
III	98.95	95.58	105.99	95.94
I V	105.52	110.15	112.93	99.22
1988	101.01	106.08	114.16	94.44
I	101.53	102.02	117.46	91.44
I I	107.83	119.48	116.52	103.32
III	96.34	99.14	106.58	92.37
I V	98.25	103.68	116.05	90.62

Nota: 1/ Corresponde al mes de diciembre.

FUENTE: Elaborado en base a datos de la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria. Secretaría de Hacienda.

CUADRO IV.8(a)

EVOLUCION DE LAS REMUNERACIONES Y JUBILACIONES
SERIE ANUAL Y TRIMESTRAL 1984-88

(Base 1986 = 100)

ASALARIADOS				
		ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL	EMPRESAS DEL ESTADO	PRIVADOS
1983	1/:	107.55	86.17	86.99
1984	:	130.71	97.32	109.44
I	:	140.28	101.26	108.21
II	:	133.81	97.10	108.76
III	:	126.96	99.00	107.19
IV	:	121.79	91.94	113.59
1985	:	101.11	88.66	95.25
I	:	111.12	85.11	103.42
II	:	94.73	82.44	92.26
III	:	102.70	94.56	90.77
IV	:	95.91	92.53	94.53
1986	:	100.00	100.00	100.00
I	:	102.06	101.15	100.82
II	:	99.32	104.06	96.53
III	:	99.45	99.36	100.89
IV	:	99.17	95.43	101.76
1987	:	93.78	92.40	92.70
I	:	91.31	96.51	97.91
II	:	87.00	92.88	95.16
III	:	90.17	88.37	88.97
IV	:	106.64	91.82	88.78
1988	:	97.37	85.68	84.82
I	:	101.59	91.60	93.20
II	:	101.20	80.93	82.64
III	:	91.21	79.84	76.19
IV	:	95.46	90.33	87.25

Nota: 1/ Corresponde al promedio de 1983.

Fuente y metodología: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

CUADRO IV.9

EVOLUCION DEL NIVEL GENERAL DE TARIFAS,
PROMEDIOS ANUALES Y TRIMESTRALES,
PERIODO 1984-1988.

(Indice promedio 1986 = 100)

TARIFAS NIVEL GENERAL 1/	
Dic.1983	98.80
1984	90.77
I	92.93
I I	88.55
III	91.90
I V	89.71
1985	104.16
I	91.76
I I	101.13
III	114.53
I V	109.19
1986	100.00
I	103.48
I I	102.41
III	98.49
I V	95.56
1987	89.62
I	94.92
I I	89.08
III	87.87
I V	86.59
1988	89.88
I	88.62
I I	94.24
III	91.58
I V	85.10

FUENTE: Secretaría de Hacienda. Dirección
Nacional de Programación Presupuestaria.

1/ Excluye impuestos. El deflactor utilizado
es el índice de precios combinado.

CUADRO IV.10 (a)

RECURSOS TRIBUTARIOS NACIONALES (DGI y ANA) EN PORCENTAJE DEL PBI

	COPARTICIPADOS				NO COPARTICIPADOS		
	L.V.A.	INTERNOS	GANANCIA	OTROS	DERECHO COMBUST. COM.EXT.	OTROS TESORO	
1984	2.7	1.1	0.5	1.1	1.9	2.0	0.2
I	2.6	1.4	0.6	1.1	2.1	1.0	0.3
II	2.5	1.1	0.5	1.8	2.4	1.6	0.3
III	2.7	1.0	0.5	1.1	2.2	2.3	0.2
IV	2.7	1.1	0.5	1.0	1.5	2.2	0.2
1985	3.0	1.3	1.0	1.2	2.9	1.1	0.2
I	2.3	1.1	0.6	0.9	2.0	0.9	0.2
II	2.1	0.9	0.6	0.9	2.5	0.8	0.3
III	3.3	1.4	0.9	1.4	3.8	1.3	0.3
IV	3.5	1.7	1.3	1.5	2.7	1.1	0.4
1986	3.1	1.5	1.2	1.5	2.3	0.8	0.4
I	3.2	1.7	1.2	1.3	2.3	0.1	0.4
II	3.6	1.5	1.3	2.0	2.7	0.8	0.4
III	3.2	1.4	1.2	1.5	2.6	1.6	0.3
IV	2.6	1.5	1.1	1.3	1.9	0.6	0.3
1987	2.8	1.6	1.5	1.4	1.8	0.1	0.3
I	3.0	1.7	1.2	0.8	1.7	0.8	0.3
II	3.2	1.6	1.2	1.3	2.0	0.3	0.3
III	2.8	1.4	2.2	1.6	1.9	0.1	0.3
IV	2.4	1.6	1.4	1.7	1.7	-0.2	0.3
1988	1.9	1.2	1.2	2.0	1.3	-0.6	0.1
I	2.1	1.7	1.3	1.6	1.5	-0.2	0.2
II	2.2	1.3	1.3	2.4	1.6	-0.7	0.2
III	1.8	1.1	1.4	1.9	1.5	-0.6	0.1
IV	1.8	1.2	1.1	2.2	1.0	-0.7	0.1

FUENTE: Elaborado en base a datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (Secretaría de Hacienda).

CUADRO IV.10 (a) (continuación)

RECURSOS TRIBUTARIOS NACIONALES (DGI y ANA) EN PORCENTAJE DEL PBI

	ESPECIFICOS		TOTAL	EXTRA-	TOTAL
	FONDO COMBUST.	INTERESES EXTERN.YPF	(1)	ORDINARIOS (2) *	(1)+(2)
1984	1.2	-	10.7	0.2	10.9
I	1.2	-	10.3	0.2	10.5
II	1.1	-	11.3	0.2	11.5
III	1.2	-	11.2	0.2	11.4
IV	1.2	-	10.4	0.2	10.6
1985	1.7	-	12.4	0.9	13.3
I	1.2	-	9.2	0.2	9.4
II	1.3	-	9.4	0.2	9.6
III	1.9	-	14.3	0.2	14.5
IV	1.9	-	14.1	2.2	16.3
1986	1.5	0.6	12.9	0.7	13.6
I	1.8	0.1	12.1	0.3	12.4
II	1.5	0.9	14.7	0.8	15.5
III	1.4	0.5	13.7	0.8	14.5
IV	1.3	0.8	11.4	0.7	12.1
1987	1.3	0.4	11.5	0.5	11.7
I	1.4	0.5	11.4	0.2	11.6
II	1.3	0.6	11.8	0.4	12.2
III	1.2	0.3	11.8	1.1	12.9
IV	1.2	0.4	10.5	0.3	10.8
1988	1.4	0.2	8.7	2.6	11.3
I	1.3	0.1	9.6	0.6	10.2
II	1.5	0.3	10.1	3.5	13.6
III	1.3	0.3	8.8	2.6	11.4
IV	1.6	-	8.3	2.8	11.1

FUENTE: Elaborado en base a datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (Secretaría de Hacienda).

* Nota: Comprende Ahorro Obligatorio, Regularización Impositiva y leyes especiales con impuestos de destino específico (Inundaciones, Fondo de Emergencia Provincial, e impuestos internos con destino a seguridad social).

CUADRO NRO. IV.10 (b)

RECURSOS TRIBUTARIOS NACIONALES (DGI y ANA) EN NUMEROS INDICES

(Base promedio 1986 = 100)

	COPARTICIPADOS				NO COPARTICIPADOS		
	I.V.A.	INTERNOS	GANANCIA	OTROS	DERECHO COMBUST. COM.EXT.	TESORO	OTROS
1984	87.1	73.3	41.7	73.3	82.6	250.0	50.0
I	83.9	93.3	50.0	73.3	91.3	125.0	75.0
II	80.6	73.3	41.7	120.0	104.3	200.0	75.0
III	87.1	66.7	41.7	73.3	95.7	287.5	50.0
IV	87.1	73.3	41.7	66.7	65.2	275.0	50.0
1985	96.8	86.7	83.3	80.0	126.1	137.5	50.0
I	74.2	73.3	50.0	60.0	87.0	112.5	50.0
II	67.7	60.0	50.0	60.0	108.7	100.0	75.0
III	106.5	93.3	75.0	93.3	165.2	162.5	75.0
IV	112.9	113.3	108.3	100.0	117.4	137.5	100.0
1986	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
I	103.2	113.3	100.0	86.7	100.0	12.5	100.0
II	116.1	100.0	108.3	133.3	117.4	100.0	100.0
III	103.2	93.3	100.0	100.0	113.0	200.0	75.0
IV	83.9	100.0	91.7	86.7	82.6	75.0	75.0
1987	90.3	106.7	125.0	93.3	78.3	12.5	75.0
I	96.8	113.3	100.0	53.3	73.9	100.0	75.0
II	103.2	106.7	100.0	86.7	87.0	37.5	75.0
III	90.3	93.3	183.3	106.7	82.6	12.5	75.0
IV	77.4	106.7	116.7	113.3	73.9	-25.0	75.0
1988	61.3	80.0	100.0	133.3	56.5	-75.0	25.0
I	67.7	113.3	108.3	106.7	65.2	-25.0	50.0
II	71.0	86.7	108.3	160.0	69.6	-87.5	50.0
III	58.1	73.3	116.7	126.7	65.2	-75.0	25.0
IV	58.1	80.0	91.7	146.7	43.5	-87.5	25.0

FUENTE: Elaborado en base a datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (Secretaría de Hacienda).

CUADRO NRO. IV.10 (b) (continuación)

RECURSOS TRIBUTARIOS NACIONALES (DGI y ANA) EN NUMEROS INDICES
(Base promedio 1986 = 100)

	ESPECIFICOS		TOTAL	EXTRA-	TOTAL
	FONDO INTERESES		ORDINARIOS		
	COMBUST. EXTERN.YPF		(1)	(2) *	(1)+(2)
1984	80.0	0.0	82.9	28.6	80.1
I	80.0	0.0	79.8	28.6	77.2
II	73.3	0.0	87.6	28.6	84.6
III	80.0	0.0	86.8	28.6	83.8
IV	80.0	0.0	80.6	28.6	77.9
1985	113.3	0.0	96.1	128.6	97.8
I	80.0	0.0	71.3	28.6	69.1
II	86.7	0.0	72.9	28.6	70.6
III	126.7	0.0	110.9	28.6	106.6
IV	126.7	0.0	109.3	314.3	119.9
1986	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
I	120.0	16.7	93.8	42.9	91.2
II	100.0	150.0	114.0	114.3	114.0
III	93.3	83.3	106.2	114.3	106.6
IV	86.7	133.3	88.4	100.0	89.0
1987	86.7	66.7	89.1	71.4	86.0
I	93.3	83.3	88.4	28.6	85.3
II	86.7	100.0	91.5	57.1	89.7
III	80.0	50.0	91.5	157.1	94.9
IV	80.0	66.7	81.4	42.9	79.4
1988	93.3	33.3	67.4	371.4	83.1
I	86.7	16.7	74.4	85.7	75.0
II	100.0	50.0	78.3	500.0	100.0
III	86.7	50.0	68.2	371.4	83.8
IV	106.7	0.0	64.3	400.0	81.6

FUENTE: Elaborado en base a datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (Secretaría de Hacienda).

* Nota: Comprende Ahorro Obligatorio, Regularización Impositiva y leyes especiales con impuestos de destino específico (Inundaciones, Fondo de Emergencia Provincial, e impuestos internos con destino a seguridad social).

CUADRO Nº. IV.10 (c)

INGRESOS TRIBUTARIOS NACIONALES

(en porcentaje del PBI)

	1984	1985	1986	1987	1988
TOTAL	15.04	18.61	18.45	17.62	16.27
INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL	0.76	1.17	1.38	1.75	1.57
Ganancias	0.51	0.96	1.20	1.51	1.25
Resto	0.25	0.21	0.18	0.24	0.32
SEGURIDAD SOCIAL, SALARIO Y MANO DE OBRA	3.32	5.12	5.10	4.92	4.10
Seguridad social	2.75	4.04	3.93	3.87	2.82
Resto	0.57	1.08	1.17	1.05	1.28
PATRIMONIO	1.04	1.36	1.64	1.47	1.96
Capitales	0.54	0.63	0.62	0.60	0.61
Patrimonio neto	0.02	0.02	0.15	0.15	0.13
Débitos bancarios	0.29	0.43	0.55	0.43	1.00
Resto	0.19	0.28	0.32	0.29	0.22
IMPUESTOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS	7.86	8.34	8.62	7.57	7.68
Valor agregado bruto	2.89	3.21	3.31	3.26	2.74
Combustibles líquidos, bruto	3.11	2.78	2.83	1.79	1.01
Internos unificados	1.08	1.34	1.53	1.55	1.28
Resto	0.71	1.01	0.95	0.97	2.65
COMERCIO Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES	2.03	3.27	2.61	2.11	1.76
Derechos de importación	0.63	0.78	1.12	1.35	0.97
Derechos de exportación	1.17	1.99	1.05	0.29	0.22
Resto	0.23	0.50	0.44	0.47	0.57
RESTO	0.20	0.04	0.00	0.72	0.21
DEDUCCIONES (1)	-0.24	-0.25	-0.81	-0.92	-1.01
DIFERENCIAS DE REGISTRO (2)	0.07	-0.44	-0.09	0.00	0.00

Notas:

(1) Incluye reintegros a la exportación y reembolsos fiscales. A partir de 1986, incluye la afectación del impuesto a los Combustibles para el pago de intereses externos de YPF.

(2) Se refiere a diferencias entre el origen de los recursos por agente recaudador y los datos del esquema ahorro-inversión.

- Para 1987, los datos de Provincias son estimados.

- Para 1988, los datos de Recursos de Asignación Específica son estimados.

Fuente: Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (Secretaría de Hacienda), y Proyecto de Estudios sobre Política Tributaria (Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público; Préstamo BIRF 2712-AR).

CUADRO NRO. IV.11

RECAUDACION TRIBUTARIA NACIONAL, COMPARACION 1980/88

	1980	1988
I. ORDINARIOS	19.3	14.4
(a) COPARTICIPADOS	8.3	6.4
IVA	4.0	1.9
Internos	1.6	1.2
Ganancias	1.5	1.2
Otros	1.2	2.0
(b) NO COPARTICIPADOS	2.4	0.8
Derechos	1.6	1.3
de Exportacion	-	0.2
de Importacion	1.3	0.9
de Estadística	0.3	0.2
Combustibles (excedente de TGN)	0.4	-0.6
Otros	0.4	0.1
(c) ASIGNACIONES ESPECIFICAS	0.9	1.6
Fondo Combustible	0.9	1.4
Intereses YPF	-	0.2
(d) SEGURIDAD SOCIAL Y OTROS DE DE ASIGNACION ESPECIFICA	7.7	5.6
II. EXTRAORDINARIOS *	-	2.6
Ahorro Forzoso	-	0.7
Leyes Especiales y Moratoria	-	1.9
TOTAL	19.3	17.0

FUENTE: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

* Nota: Los recursos aportados por el Ahorro Forzoso no se computan habitualmente dentro de la definición de Recaudación Tributaria Nacional.

CUADRO V.1

DIFERENCIAS SALARIALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA
 (Régimen Escalonario 1428/73. Situación en Octubre de 1986.
 Actualizado por IPC desde octubre de 1986 a setiembre de 1989)

CATEGORIA REPRESENTATIVAS	SIN ADICIONALES 1/:		MINISTERIO DE ECONOMIA Y SEC.DE HACIENDA :		PRESIDENCIA DE LA NACION :		MINISTERIO DEL INTERIOR :		LOTERIA NACIONAL	
	Australes sept.1989	Indice	Australes sept.1989	Indice	Australes sept.1989	Indice	Australes sept.1989	Indice	Australes sept.1989	Indice
Categoría 24 2	350860	100.0	539373	153.7	407259	116.1	407259	116.1	672964	191.8
Categoría 22	232235	100.0	362976	156.3	318391	137.1	318391	137.1	455171	196.0
Categoría 16	100206	100.0	160847	160.5	175539	175.2	175539	175.2	294980	294.4

FUENTE: Mensaje del Presupuesto 1987, pp. 73.

- NOTAS:
1. Por ejemplo, personal del Ministerio de Trabajo, Ministerio de Obras y Servicios, Ministerio de Salud y Acción Social.
 2. Veinticinco años de antigüedad y título universitario.

ANEXO I

INFORMACION TRIBUTARIA

CUADRO ANEXO 1.1

INGRESOS TRIBUTARIOS NACIONALES 1970-1988
(en porcentaje del PBI)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
TOTAL	16.67	16.70	13.33	14.48	17.49	12.48	14.22	16.31
INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL	2.28	1.87	1.61	1.79	1.75	0.80	1.19	1.79
Ganancias	2.12	1.77	1.50	1.43	1.48	0.75	1.14	1.69
Resto	0.14	0.10	0.11	0.36	0.29	0.05	0.05	0.10
SEGURIDAD SOCIAL, SALARIO Y MANO DE OBRA	4.74	4.70	3.91	5.22	5.98	4.85	4.45	4.33
Seguridad social	4.53	4.53	3.75	4.61	5.08	4.21	3.90	3.61
Resto	0.21	0.17	0.18	0.61	0.90	0.64	0.55	0.72
PATRIMONIO	1.38	1.14	0.90	1.03	1.09	0.30	1.41	1.45
Capitales	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10	0.01	0.16	0.48
Patrimonio neto	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04	0.00	0.00	0.01
Débitos bancarios	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.14	0.23
Resto	1.38	1.14	0.90	1.03	0.95	0.29	1.11	0.73
IMPUESTOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS	5.20	4.66	3.99	4.07	6.08	4.46	4.73	8.79
Valor agregado bruto	1.85	1.77	1.45	1.20	2.10	1.89	2.72	3.27
Combustibles líquidos, bruto	1.08	1.03	0.91	1.22	2.09	1.26	0.73	1.28
Internos unificados	1.34	1.17	0.97	0.92	0.87	0.60	0.70	1.03
Resto	0.93	0.69	0.66	0.73	1.02	0.71	0.58	1.21
COMERCIO Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES	1.98	1.88	2.39	2.18	2.09	1.77	2.55	2.03
Derechos de importación	1.16	1.07	0.98	0.59	0.86	0.55	0.64	0.81
Derechos de exportación	0.58	0.57	1.08	1.23	0.81	0.70	1.36	0.37
Resto	0.24	0.24	0.33	0.36	0.42	0.52	0.55	0.85
RESTO	0.74	0.12	0.00	0.04	0.69	0.13	0.01	0.76
DEDUCCIONES (1)	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.69	-0.24	-0.43	-0.39
DIFERENCIAS DE REGISTRO (2)	0.37	0.33	0.53	0.15	0.30	0.41	0.31	-0.45

Notas:

(1) Incluye reintegros a la exportación y reembolsos fiscales. A partir de 1986, incluye la afectación del impuesto a los Combustibles para el pago de intereses externos de YPF.

(2) Se refiere a diferencias entre el origen de los recursos por agente recaudador y los datos del esquema ahorro-inversión.

- Para 1988, los datos de Recursos de Asignación Específica son estimados.

Fuente: Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (Secretaría de Hacienda), y Proyecto de Estudios sobre Política Tributaria (Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público; Préstamo BIRF 2712-AR).

CUADRO ANEXO I.1 (continuación)

INGRESOS TRIBUTARIOS NACIONALES 1970-1988
(en porcentaje del PBI)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TOTAL	17.38	16.81	18.89	16.65	15.41	15.91	15.04	18.61
INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL	1.73	1.19	1.57	1.69	1.40	1.29	0.76	1.17
Ganancias	1.64	1.11	1.47	1.58	1.34	1.01	0.51	0.96
Resto	0.09	0.08	0.10	0.11	0.06	0.28	0.25	0.21
SEGURIDAD SOCIAL, SALARIO Y MANO DE OBRA	5.49	5.91	6.14	2.66	2.26	2.44	3.32	5.12
Seguridad social	4.29	4.77	5.04	2.51	2.02	2.21	2.75	4.04
Resto	1.20	1.14	1.10	0.15	0.24	0.23	0.57	1.08
PATRIMONIO	1.25	1.18	1.25	1.16	1.54	1.28	1.04	1.36
Capitales	0.56	0.70	0.77	0.77	1.03	0.90	0.54	0.63
Patrimonio neto	0.01	0.01	0.02	0.02	0.01	0.01	0.02	0.02
Débitos bancarios	0.24	0.01	0.00	0.00	0.00	0.09	0.29	0.43
Resto	0.44	0.46	0.46	0.37	0.50	0.28	0.19	0.28
IMPUESTOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS	8.00	7.76	8.49	9.73	9.19	8.33	7.86	8.34
Valor agregado bruto	3.36	3.58	4.32	5.14	4.49	3.66	2.89	3.21
Combustibles líquidos, bruto	1.90	1.32	1.25	1.99	2.22	2.37	3.18	2.78
Internos unificados	1.33	1.41	1.57	1.68	1.59	1.34	1.08	1.34
Resto	1.41	1.45	1.35	0.92	0.89	0.96	0.71	1.01
COMERCIO Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES	1.58	1.76	2.09	1.81	1.69	2.46	2.03	3.27
Derechos de importación	0.78	0.98	1.31	1.42	0.98	0.83	0.63	0.78
Derechos de exportación	0.05	0.02	0.04	0.16	0.53	1.48	1.17	1.99
Resto	0.75	0.76	0.74	0.23	0.18	0.15	0.23	0.50
RESTO	0.15	0.00	0.00	0.01	0.02	0.23	0.20	0.04
DEDUCCIONES (1)	-0.39	-0.33	-0.32	-0.44	-0.68	-0.31	-0.24	-0.25
DIFERENCIAS DE REGISTRO (2)	-0.43	-0.66	-0.33	0.03	-0.01	0.19	0.07	-0.44

Notas:

(1) Incluye reintegros a la exportación y reembolsos fiscales. A partir de 1986, incluye la afectación del Impuesto a los Combustibles para el pago de intereses externos de YPF.

(2) Se refiere a diferencias entre el origen de los recursos por agente recaudador y los datos del esquema ahorro-inversión.

- Para 1988, los datos de Recursos de Asignación Específica son estimados.

Fuente: Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (Secretaría de Hacienda), y Proyecto de Estudios sobre Política Tributaria (Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público; Préstamo BIRF 2712-AR).

CUADRO ANEXO 1.1 (continuación)

INGRESOS TRIBUTARIOS NACIONALES 1970-1988
(en porcentaje del PBI)

	1986	1987	1988
TOTAL	18.45	17.62	16.27
INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL	1.38	1.75	1.57
Ganancias	1.20	1.51	1.25
Resto	0.18	0.24	0.32
SEGURIDAD SOCIAL, SALARIO Y MANO DE OBRA	5.10	4.92	4.10
Seguridad social	3.93	3.07	2.02
Resto	1.17	1.05	1.28
PATRIMONIO	1.64	1.47	1.96
Capitales	0.62	0.60	0.61
Patrimonio neto	0.15	0.15	0.13
Débitos bancarios	0.55	0.43	1.00
Resto	0.32	0.29	0.22
IMPUESTOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS	8.62	7.57	7.68
Valor agregado bruto	3.31	3.26	2.74
Combustibles líquidos, bruto	2.83	1.79	1.01
Internos unificados	1.53	1.55	1.28
Resto	0.95	0.97	2.65
COMERCIO Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES	2.61	2.11	1.76
Derechos de importación	1.12	1.35	0.97
Derechos de exportación	1.05	0.29	0.22
Resto	0.44	0.47	0.57
RESTO	0.00	0.72	0.21
DEDUCCIONES (1)	-0.81	-0.92	-1.01
DIFERENCIAS DE REGISTRO (2)	-0.09	0.00	0.00

Notas:

(1) Incluye reintegros a la exportación y reembolsos fiscales. A partir de 1986, incluye la afectación del impuesto a los Combustibles para el pago de Intereses externos de YPF.

(2) Se refiere a diferencias entre el origen de los recursos por agente recaudador y los datos del esquema ahorro-inversión.

- Para 1988, los datos de Recursos de Asignación Específica son estimados.

Fuente: Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (Secretaría de Hacienda), y Proyecto de Estudios sobre Política Tributaria (Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público; Préstamo BIRF 2712-AR).

CUADRO ANEXO 1.2

INGRESOS TRIBUTARIOS
(NACIONALES Y PROVINCIALES)
(en porcentaje del PBI)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
TOTAL	19.40	16.94	15.30	16.40	19.72	13.46	15.84	19.20
INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL	3.40	2.81	2.39	2.54	2.67	0.93	2.07	3.35
Ganancias	2.12	1.77	1.50	1.43	1.48	0.75	1.14	1.69
Resto Nacional	0.14	0.10	0.11	0.36	0.29	0.05	0.05	0.10
Provinciales	1.14	0.94	0.78	0.75	0.92	0.13	0.88	1.56
SEGURIDAD SOCIAL, SALARIO Y MANO DE OBRA	4.74	4.70	3.91	5.22	5.98	4.85	4.45	4.33
Seguridad social	4.53	4.53	3.73	4.61	5.08	4.21	3.90	3.61
Resto	0.21	0.17	0.18	0.61	0.90	0.64	0.55	0.72
PATRIMONIO	2.66	2.21	1.86	2.00	2.14	0.96	1.94	2.56
Capitales	0.00	0.00	0.00	0.00	0.10	0.01	0.16	0.48
Patrimonio neto	0.00	0.00	0.00	0.00	0.04	0.00	0.00	0.01
Débitos bancarios	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.14	0.23
Resto Nacional	1.38	1.14	0.90	1.03	0.95	0.29	1.11	0.73
Provinciales	1.28	1.07	0.96	0.97	1.05	0.66	0.53	1.11
IMPUESTOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS	5.20	4.66	3.99	4.07	6.08	4.46	4.73	6.79
Valor agregado bruto	1.85	1.77	1.45	1.20	2.10	1.89	2.72	3.27
Combustibles líquidos, bruto	1.08	1.03	0.91	1.22	2.09	1.26	0.73	1.28
Internos unificados	1.34	1.17	0.97	0.92	0.67	0.60	0.70	1.03
Resto	0.93	0.69	0.66	0.73	1.02	0.71	0.58	1.21
COMERCIO Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES	1.98	1.88	2.39	2.18	2.09	1.77	2.55	2.03
Derechos de importación	1.16	1.07	0.98	0.59	0.86	0.55	1.36	0.81
Derechos de exportación	0.58	0.57	1.08	1.23	0.81	0.70	0.64	0.37
Resto	0.24	0.24	0.33	0.36	0.42	0.52	0.55	0.85
RESTO	1.05	0.35	0.23	0.24	0.95	0.32	0.22	0.98
DEDUCCIONES (1)	0.00	0.00	0.00	0.00	-0.49	-0.24	-0.43	-0.39
DIFERENCIAS DE REGISTRO (2)	0.37	0.33	0.53	0.15	0.30	0.41	0.31	-0.45

Notas:

(1) Incluye reintegros a la exportación y reembolsos fiscales. A partir de 1986, incluye la afectación del Impuesto a los Combustibles para el pago de intereses externos de YPF.

(2) Se refiere a diferencias entre el origen de los recursos por agente recaudador y los datos del esquema ahorro-inversión.

- Para 1987, los datos de Provincias son estimados.

- Para 1988, los datos de Provincias y de Recursos de Asignación Específica son estimados.

Fuente: Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (Secretaría de Hacienda), y Proyecto de Estudios sobre Política Tributaria (Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público; Préstamo BIRF 2712-AR).

CUADRO ANEXO 1.2 (continuación)

INGRESOS TRIBUTARIOS
(NACIONALES Y PROVINCIALES)
(en porcentaje del PBI)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TOTAL	20.88	20.57	23.26	20.35	18.71	18.40	18.19	22.05
INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL	3.56	3.05	3.67	3.53	3.12	2.65	2.39	3.01
Ganancias	1.84	1.11	1.47	1.58	1.34	1.01	0.51	0.96
Resto Nacional	0.09	0.08	0.10	0.11	0.06	0.28	0.25	0.21
Provinciales	1.83	1.86	2.10	1.84	1.72	1.36	1.63	1.84
SEGURIDAD SOCIAL, SALARIO Y MANO DE OBRA	5.49	5.91	6.14	2.66	2.26	2.44	3.32	5.12
Seguridad social	4.29	4.77	5.04	2.51	2.02	2.21	2.75	4.04
Resto	1.20	1.14	1.10	0.15	0.24	0.23	0.57	1.08
PATRIMONIO	2.69	2.83	3.19	2.85	2.96	2.35	2.50	2.91
Capitales	0.56	0.70	0.77	0.77	1.03	0.90	0.54	0.63
Patrimonio neto	0.01	0.01	0.02	0.02	0.01	0.01	0.02	0.02
Débitos bancarios	0.24	0.01	0.00	0.00	0.00	0.09	0.29	0.43
Resto Nacional	0.44	0.46	0.46	0.37	0.50	0.28	0.19	0.28
Provinciales	1.44	1.65	1.97	1.69	1.42	1.07	1.46	1.55
IMPUESTOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS	8.00	7.76	8.49	9.73	9.19	8.33	7.86	8.34
Valor agregado bruto	3.36	3.58	4.32	5.14	4.49	3.66	2.89	3.21
Combustibles líquidos, bruto	1.90	1.32	1.25	1.99	2.22	2.37	3.18	2.78
Internos unificados	1.33	1.41	1.57	1.68	1.59	1.34	1.08	1.34
Resto	1.41	1.45	1.35	0.92	0.89	0.96	0.71	1.01
COMERCIO Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES	1.58	1.76	2.09	1.81	1.69	2.46	2.03	3.27
Derechos de importación	0.78	0.98	1.31	1.42	0.98	0.83	0.63	0.78
Derechos de exportación	0.05	0.02	0.04	0.16	0.53	1.48	1.17	1.99
Resto	0.75	0.76	0.74	0.23	0.18	0.15	0.23	0.50
RESTO	0.38	0.25	0.33	0.18	0.18	0.29	0.26	0.09
DEDUCCIONES (1)	-0.39	-0.33	-0.32	-0.44	-0.68	-0.31	-0.24	-0.25
DIFERENCIAS DE REGISTRO (2)	-0.43	-0.66	-0.33	0.03	-0.01	0.19	0.07	-0.44

Notas:

(1) Incluye reintegros a la exportación y reembolsos fiscales. A partir de 1986, incluye la afectación del Impuesto a los Combustibles para el pago de intereses externos de YPF.

(2) Se refiere a diferencias entre el origen de los recursos por agente recaudador y los datos del esquema ahorro-inversión.

- Para 1987, los datos de Provincias son estimados.

- Para 1988, los datos de Provincias y de Recursos de Asignación Específica son estimados.

Fuente: Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (Secretaría de Hacienda), y Proyecto de Estudios sobre Política Tributaria (Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público; préstamo BIRF 2712-AR).

CUADRO ANEXO 1.2 (continuación)

INGRESOS TRIBUTARIOS
(NACIONALES Y PROVINCIALES)
(en porcentaje del PBI)

	1986	1987	1988
TOTAL	22.34	21.14	20.10
INGRESOS, BENEFICIOS Y GANANCIAS DE CAPITAL	3.39	3.57	3.55
Ganancias	1.20	1.51	1.25
Resto Nacional	0.18	0.24	0.32
Provinciales	2.01	1.82	1.98
SEGURIDAD SOCIAL, SALARIO Y MANO DE OBRA	5.10	4.92	4.10
Seguridad social	3.93	3.87	2.82
Resto	1.17	1.05	1.28
PATRIMONIO	3.47	3.12	3.76
Capitales	0.62	0.60	0.61
Patrimonio neto	0.15	0.15	0.13
Débitos bancarios	0.55	0.43	1.00
Resto Nacional	0.32	0.29	0.22
Provinciales	1.83	1.65	1.8
IMPUESTOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS	8.62	7.57	7.68
Valor agregado bruto	3.31	3.26	2.74
Combustibles líquidos, bruto	2.83	1.79	1.01
Internos unificados	1.53	1.55	1.28
Resto	0.95	0.97	2.65
COMERCIO Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES	2.61	2.11	1.76
Derechos de importación	1.12	1.35	0.97
Derechos de exportación	1.05	0.29	0.22
Resto	0.44	0.47	0.57
RESTO	0.05	0.77	0.26
DEDUCCIONES (1)	-0.81	-0.92	-1.01
DIFERENCIAS DE REGISTRO (2)	-0.09	0.00	0.00

Notas:

(1) Incluye reintegros a la exportación y reembolsos fiscales. A partir de 1986, incluye la afectación del impuesto a los Combustibles para el pago de intereses externos de TPF.

(2) Se refiere a diferencias entre el origen de los recursos por agente recaudador y los datos del esquema ahorro-inversión.

- Para 1987, los datos de Provincias son estimados.

- Para 1988, los datos de Provincias y de Recursos de Asignación Específica son estimados.

Fuente: Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (Secretaría de Hacienda), y Proyecto de Estudios sobre Política Tributaria (Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público; Préstamo BIRF 2712-AR).

CUADRO ANEXO 1.3

RECURSOS TRIBUTARIOS CLASIFICADOS POR JURISDICCION

(en porcentaje del PBI)

Año	Administración Central	Sistema de Seguridad Social	De asignación específica (1)	Provincias (2)	Total
1970	10.25	4.53	1.89	2.73	19.40
1971	8.50	4.54	1.66	2.24	16.94
1972	7.68	3.79	1.86	1.97	15.30
1973	7.10	5.07	2.31	1.92	16.40
1974	8.96	5.67	2.86	2.23	19.72
1975	6.04	4.63	1.81	0.98	13.46
1976	7.74	4.26	2.22	1.62	15.84
1977	9.78	4.14	2.39	2.89	19.20
1978	9.19	5.45	2.74	3.50	20.88
1979	8.30	5.85	2.66	3.76	20.57
1980	10.34	6.06	2.49	4.37	23.26
1981	12.10	2.59	1.96	3.70	20.35
1982	11.39	2.19	1.83	3.30	18.71
1983	11.44	2.40	2.07	2.49	18.40
1984	9.66	3.28	2.10	3.15	18.19
1985	10.47	5.08	3.06	3.44	22.05
1986	10.77	4.90	2.78	3.89	22.34
1987	10.02	4.70	2.90	3.52	21.14
1988	9.07	4.10	3.10	3.83	20.10

Notas:

(1) Incluye el total de fondos a los combustibles.

(2) 1987: estimado.

1988: estimado conforme a recaudación nacional.

Fuente: Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (Secretaría de Hacienda), y Proyecto de Estudios sobre Política Tributaria (Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público; Préstamo BIRF 2712-AR).

ANEXO II

SINTESIS DE REFORMAS EN LA LEGISLACION TRIBUTARIA

REFORMAS AL SISTEMA TRIBUTARIO IMPLEMENTADAS

A PARTIR DEL PLAN AUSTRAL

Ley N° (fecha) ^{1/}	Incidencia sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.213 19-8-85	Impuestos a los débitos bancarios	- Se incrementó la tasa del 1% al 2%.	Mejorar recaudación.
23.256 2-10-85	Ahorro obligatorio	- Préstamo el Estado de carácter obligatorio, a cargo de los mejores contribuyentes de los impuestos a las ganancias, capitales y patrimonio neto. La devolución se efectivizará a partir de los sesenta meses de realizados los pagos.	Aumentar los recursos públicos en forma inmediata, sin dejar de considerar el principio básico de capacidad de pago.
23.257 10-10-85	Impuesto sobre las transferencias de títulos valores	- A los efectos de este impuesto, se consideran ubicados territorialmente en el país, cualquiera sea el lugar donde se encuentren físicamente al momento de la transferencia o aquél en el que se realice la misma o se celebre el respectivo contrato, sin tener en cuenta la nacionalidad, domicilio o residencia del enajenante o del adquirente: a) los títulos valores emitidos por la Nación, las provincias y las municipalidades; b) las acciones, debentures y demás títulos valores emitidos por sociedades constituidas en el país. - Se excluyó del impuesto a las transferencias las cuotas y participaciones sociales de sociedades de personas en razón de las modificaciones correlativas que sobre esta materia se han adoptado en el impuesto a las ganancias y a los beneficios eventuales. - Parte del impuesto ingresado a través de este tributo es admitido como pago a cuenta en el impuesto a las ganancias y sobre los beneficios eventuales, cuando los beneficios obtenidos por las transferencias de estos bienes se encuentran alcanzados por algunos de estos tributos.	Evitar evasión y compatibilización con los impuestos a las ganancias y patrimonio neto. Compatibilización con los impuestos a las ganancias y a los beneficios eventuales. Evitar la doble imposición.
23.258 14-10-85	Impuesto de sellos	- Se incluyeron a las cesiones de derechos y a las prórrogas de contratos de agrupaciones de colaboraciones empresariales entre los actos que poseen un tratamiento especial según la localización territorial que resulte atribuible. - Se eliminó el requisito de la reproducción de la oferta para la procedencia de la imposición de los contratos por correspondencia.	Evitar la doble imposición interna. Evitar prácticas elusivas generalizadas, que recurran al contrato entre ausentes como un medio para evitar la doble imposición.

^{1/} Corresponde a la fecha de publicación en el Boletín Oficial.

Ley N° (Fecha)	Incide sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.258 (cont.)		<ul style="list-style-type: none"> - Se incorporaron los siguientes actos entre los expresamente gravados: <ul style="list-style-type: none"> . Modalidades del contrato de locación (leasing, garage, caja de seguridad, etc.) . Obligaciones de hacer y no hacer . Emisión de bonos y obligaciones negociables - Se aumentó la tasa aplicable a operaciones relativas a derechos reales. - Se reemplazó el gravamen sobre las operaciones de seguros. - Se ajustaron las exenciones previstas. - Se aumentó el porcentaje máximo de la multa por omisión y se permite el pago voluntario de la multa mínima. 	<p>Adecuar la norma a modalidades actuales de la actividad comercial y evitar situaciones corrientes.</p> <p>Lograr un mayor efecto recaudatorio sobre operaciones en que existe capacidad contributiva inmediata.</p> <p>Lograr un efecto recaudatorio que había sido eliminado por razones ajenas a la mecánica del tributo.</p> <p>Asegurar un mejor funcionamiento técnico y mayor equidad el tributo.</p>
23.259 11-10-85	Impuesto sobre los beneficios eventuales	<ul style="list-style-type: none"> - Se definen como únicos contribuyentes de este impuesto a las personas físicas y sucesiones indivisas, en relación con los beneficios que obtengan por las transferencias de bienes muebles e inmuebles de valores mobiliarios, cuotas y participaciones sociales y de boletos de compraventa, en tanto no sean alcanzados por otros tributos. - Se incorporaron asimismo como beneficios gravados "toda otra ganancia" o enriquecimiento no alcanzado por los impuestos a las ganancias, a determinados juegos de sorteo y concursos deportivos o sobre las ventas, compras, cambio o permuta divisas (obras de arte, antigüedades e inversiones de lujo, etc.)". - Se limitó el concepto de reemplazo de vivienda a los casos en que se trate de la única vivienda del contribuyente. 	<p>Armonización con el resto del sistema tributario y evitar posibles canales de evasión.</p> <p>Captar ganancias que escapan a la imposición, introduciendo mayor equidad en el sistema tributario. Mejorar la recaudación.</p> <p>Mayor control y evitar evasión.</p>

Ley N° (fecha)	Incide sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.259 (cont.)		<ul style="list-style-type: none"> - Se derogó la norma que gravaba en este tributo a los beneficios derivados de las transferencias de inmuebles afectados a explotaciones agropecuarias sin que interesara la calidad del sujeto que realizara la operación (empresa, persona física, sucesiones indivisas). A partir de la reforma, el tratamiento impositivo está dado por las características del sujeto que realiza la operación. - Se adecuan los criterios para la determinación del costo computable y el beneficio sujeto al impuesto, compatibilizándolo con los criterios que son de aplicación en el impuesto a las ganancias y sobre el patrimonio neto. - Se admite un pago a cuenta del impuesto que surge por incluir en este gravamen los beneficios derivados por la enajenación de títulos cuando la transferencia estuviere alcanzada por el impuesto a la transferencia de títulos valores. 	<p>Eliminar tratamientos diferenciales no justificados e introducir mayor equidad en el sistema.</p> <p>Mayor simplicidad y compatibilización con el resto del sistema tributario.</p> <p>Evitar la doble imposición.</p>
23.260 11-10-85	Impuesto a las ganancias	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporación de los dividendos en efectivo o en especie como renta de las personas físicas, permitiendo computar como crédito hasta el 27,5% a fin de eliminar parcialmente la doble imposición con el impuesto tributado por la empresa. Los dividendos recibidos en acciones continuarán exentos de imposición a nivel de las personas físicas que se identifiquen ante la entidad emisora o agente pagador. - Reacomodación de las deducciones por mínimos no imponibles, cargas de familia y adicionales. Se acordarán proporcionalmente mayores deducciones por cargas de familia y adicional de cuarta categoría (trabajos en relación de dependencia), y se modificó el sistema de deducción anual que se conformará por la suma de las deducciones mensuales. - Se atribuye a las personas físicas las rentas obtenidas por las SRL, las que con anterioridad a la reforma tributaban como sociedades de capital. Se vuelve al régimen vigente hasta 1976. Las sociedades anónimas continuarán tributando a la tasa del 33%. 	<p>Ampliar la base imponible y mayor personalización del tributo.</p> <p>Mayor recaudación y equidad entre las personas.</p> <p>Mayor personalización y a su vez aplicación del régimen de progresividad.</p>

Ley N° (Fecha)	Incide sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.260 (cont.)		- Se pasan a gravar los intereses que provengan de operaciones con capital ajustable o de operaciones con moneda extranjera, continuando exentos los intereses de aceptaciones bancarias y Bonas.	Mayor recaudación y equidad.
		- En el caso de personas físicas y sucesiones indivisas, se limita la deducción de los intereses pagados sólo para los casos en que los capitales se hubieran aplicado a la obtención de rentas gravadas. Para hacer efectiva esta norma, se estableció que la deducción de los intereses se vinculara a la proporción de rentas gravadas y exentas.	Mayor recaudación y equidad.
		- Se modificó el régimen de ajuste por inflación de la ley 21.894 considerando las variaciones patrimoniales ocurridas a lo largo del ejercicio y se modificaron los criterios de valuación, a fin de expresar todos los rubros a moneda de cierre. También se modificó el criterio de determinación de los costos para adecuarlos a los cambios introducidos.	Ampliar la base imponible.
		- Se modificó el concepto de ganancia para las sociedades, incluyendo dentro del mismo a todos los obtenidos bajo el concepto de empresa fuente. Por ello, los beneficios derivados de inmuebles afectados a las explotaciones agropecuarias y la de inmuebles no utilizados o afectados a la explotación, pasarán a estar gravados por este impuesto en lugar de tributar en el impuesto a los beneficios eventuales, como lo venían haciendo.	Ampliar la base imponible.
		- Se elevaron algunos porcentajes fijados como ganancias netas sujetes a retención definitiva a beneficiarios del exterior y se completó el sistema estableciéndose presunciones para la determinación del resto de las ganancias obtenidas por los mismos responsables, a fin de superar los inconvenientes que suscitaba el cómputo de gastos realizados en el extranjero por parte de los agentes de retención.	Ampliar la base imponible y simplificar los procedimientos de administración.
		- Se eliminó el método de lo percibido para la imputación de las operaciones comprendidas en la tercera categoría (renta de comercio e industrial) y se extendió la aplicación del procedimiento del devengado exigible.	Facilitar la administración tributaria y mayor equidad en el sistema.

Ley N° (Fecha)	Incide sobre	Reformas	Objetivo perseguido
23.260 (cont.)		<ul style="list-style-type: none"> - Se limitó la deducción futura de los quebrantos acumulados por los contribuyentes a cinco años, a efectos de compatibilizar su plazo con el establecido para la prescripción en materia tributaria. Asimismo, los quebrantos originados en la enajenación de acciones sólo serán deducibles de las utilidades provenientes de operaciones similares. - Se admite un pago a cuenta del impuesto que surge por incluir en este gravamen los beneficios derivados por la enajenación de títulos cuando la transferencia estuviere alcanzada por el impuesto a la transferencia de títulos valores. 	<p>Ampliar la base imponible.</p> <p>Evitar la doble imposición y permitir el cruce de información para facilitar la administración tributaria.</p>
23.271 21-10-85	Secreto bancario y bursátil	<ul style="list-style-type: none"> - Las normas que amparan el secreto bancario y bursátil no regirán respecto a los requerimientos que pueda formular la Dirección General Impositiva. 	<p>Mejorar los sistemas de fiscalizaciones a los contribuyentes, a efectos de disminuir su evasión.</p>
23.296 30-10-85	Impuesto sobre los capitales	<ul style="list-style-type: none"> - Se eliminó del ámbito de imposición a las sociedades cooperativas. - Se eliminaron exenciones referidas a títulos públicos, bonos, etc., depósitos en caja de ahorro entre otros. - Valuación de bienes <ul style="list-style-type: none"> a) En general, los bienes se computan a valores actualizados; b) En los rubros bienes muebles e inmuebles se realizó una apertura en cuanto a las distintas situaciones que pueden presentarse -adquiridos, construidos o en construcción-. 	<p>Consideración al tipo societario. Se gravan las mismas con un Fondo para Educación y Promoción Cooperativa, que tiene una finalidad específica.</p> <p>Adecuación de las normas, pues la mayoría de las exenciones no tenían aplicación práctica. Para aquellas que se encontraban en vigencia, la eliminación contribuye a ampliar la base de imposición.</p> <p>Homogeneizar criterios de valuación y ampliar la base de imposición.</p>
			<p>Mayor precisión en las normas de valuación.</p>

Ley N° (fecha)	Incide sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.296 (cont.)		c) Se eliminaron pautas especiales de valuación, como ser la reducción del 50% en el avalúo de los inmuebles destinados a explotaciones agropecuarias.	Evitar discriminaciones a favor de un sector de la actividad económica.
		d) En inmuebles: 1. Valor mínimo a declarar: el correspondiente al avalúo fiscal a la fecha del cierre de ejercicio. Valor máximo: posibilidad a favor del contribuyente de reducir el valor cuando demuestre que éste es superior al de plaza.	Evitar las distorsiones producidas en el precio de adquisiciones.
		e) Depósitos y créditos en moneda extranjera y tenencia de la misma. Valor de cotización, tipo de cambio comprador del BNA a fecha de cierre del ejercicio. Debe incluir los intereses devengados a dicha fecha.	Mayor precisión en las normas de valuación.
		f) Depósitos y créditos en moneda argentina y existencia de la misma. Se deben valorar al cierre del ejercicio incluyendo los intereses y actualizaciones devengados al cierre.	Mayor precisión en las normas de valuación.
		g) Bienes de cambio. Según impuesto a las ganancias. Tiende a valorarse a precios cercanos al cierre del ejercicio.	Homogeneidad en los tratamientos impositivos.
		h) Títulos públicos (incluidos los emitidos en moneda extranjera):	Ampliar base de imposición y solucionar discusiones doctrinarias y jurisprudenciales.
		Qué cotizan: valor de cotización al cierre del ejercicio.	
		Qué no cotizan: costo más intereses, actualizaciones y diferencia de cambio devengadas al cierre del ejercicio.	
23.297 31-10-85	Impuesto al patrimonio neto	- Se limitaron las exenciones correspondientes a depósitos por franquicias para la compra de títulos públicos y depósitos en plazo fijo, cajas de ahorro, etc.	Ampliar la base imponible.
		- Se eliminaron las exenciones correspondientes a acciones, cuotas partes de fondos de inversión y otras participaciones en empresas.	Otorgar mayor progresividad al sistema.

Ley N° (fecha)	Incide sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.297 (cont.)		<ul style="list-style-type: none"> - Asimismo, se eliminaron exenciones de bonos y debentures. - Se sustituyen normas de valuación, a saber: Inmuebles: 1) Valor mínimo a declarar, el correspondiente al avalúo fiscal a la fecha de cierre del ejercicio. 2) Valor máximo, posibilidad a favor del contribuyente de reducir el valor cuando demuestre que éste es superior al de plaza. - Acciones, títulos públicos y cuotas partes de fondos de Inversiones: se precisaron las técnicas de valuación a fin de evitar las notorias subvaluaciones. - Automotores: se utilizó la valuación que fije la Caja Nacional de Ahorro y Seguro como valor mínimo. - Objetos de uso personal: se estableció que su valor no podrá ser inferior al que resulte de aplicar una escala que va del 2% al 10% del resto de los activos. - En el caso de acciones y otras participaciones en empresas, se considere como pagos a cuenta el incremento de la obligación tributaria que se produce por la inclusión de dichos bienes hasta un máximo equivalente a la tasa del impuesto a los capitales. - Se reestructuró la tasa del impuesto partiéndose de 0,75% hasta llegar al 2% (anteriormente la tasa máxima era del 1,5%). Se estableció como mínimo no imponible un patrimonio neto de australes sesenta mil (A 60.000). 	<p>Amplicar la base imponible.</p> <p>Evitar las distorsiones producidas en el precio de adquisición.</p> <p>Equidad en el tratamiento impositivo.</p> <p>Brindar mayor homogeneidad y equidad en el tratamiento impositivo.</p> <p>Medir la capacidad contributiva.</p> <p>Evitar la doble imposición.</p>
23.299 8-11-85	Nominatividad de las acciones	<ul style="list-style-type: none"> - Se reformaron las leyes N° 20.643 y 20.954, estableciéndose que los títulos privados emitidos en el país deben ser nominativos no endosables, e incorporando la modificación de la ley 22.903, referente a acciones escriturales. 	<p>Facilitar la fiscalización a los contribuyentes y producir un seguimiento de las operaciones de títulos valores.</p>
23.314 8-5-86	Procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> - Se aumentó hasta cuatro el número de subdirectores de la Dirección General Impositiva. - Se estableció la solidaridad de los cedentes de créditos tributarios. 	<p>Dar mayor eficacia y descentralización a la conducción superior del organismo.</p> <p>Evitar maniobras dolosas en perjuicio del erario fiscal.</p>

Ley N° (fecha)	Incide sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.314 (cont.)		<ul style="list-style-type: none"> - Se autorizó la liquidación de impuestos, intereses, actualizaciones y anticipos por computación. - Se ajustaron normas sobre presunciones legales aplicables para la determinación del tributo. - Se establecieron condiciones para la procedencia de transferencia de créditos entre contribuyentes. - Se disminuyó el monto máximo de la tasa de interés aplicable para prórrogas. - Se estableció la obligatoriedad de suministrar apoyo al fisco cuando verifique sistemas de computación de datos. - Se dispuso que los intereses resarcitorios y punitivos estarán limitados por la tasa máxima que percibe el Banco Nación y que la tasa vigente el día de pago se aplicará respecto del período total de la deuda. - En el orden represivo, se instituyó una infracción específica vinculada con el incumplimiento de la obligación de presentar declaraciones juradas, tendiente a punir en forma rápida y eficaz tal omisión mediante la aplicación de multas potencialmente automática. - Por otra parte, se creó a sanción de clausura de los establecimientos comerciales e industriales que infrinjan las normas sobre facturación, registro y comprobación de sus operaciones y se eliminó la sanción de arresto. - Se incorporaron al mismo tiempo una serie de presunciones tendientes a tener por configurado uno de los ilícitos más graves cual es la defraudación fiscal. - Se extendió la obligación de guardar secreto a los terceros que realicen tareas para la Dirección General Impositiva. 	<p>Dar agilidad y eficacia a los sistemas recaudatorios.</p> <p>Incorporar el texto legal las experiencias obtenidas por el organismo recaudador en materia de determinaciones presuntivas.</p> <p>Asegurar la existencia y efectividad del crédito fiscal.</p> <p>Adecuarse a las características financieras de esta clase de solicitudes.</p> <p>Adecuarse a las actuales características de la organización administrativa de las empresas.</p> <p>Brindar mayor flexibilidad a la decisión política en materia de intereses, y facilitar su liquidación.</p> <p>Acentuar el efecto disuasivo del régimen sancionatorio.</p> <p>Evitar posibles perjuicios derivados de la difusión de datos suministrados por los contribuyentes.</p>

Ley N° (Fecha)	Incide sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.314 (cont.)		<ul style="list-style-type: none"> - Se declaró definitivamente que la actualización posee la misma naturaleza del crédito a que corresponde. 	<p>Der por terminadas las cuestiones doctrinarias y judiciales suscitadas al respecto.</p>
		<ul style="list-style-type: none"> - Se estableció con claridad el alcance de las funciones de la Dirección General Impositiva en materia de control de los regímenes de promoción. 	<p>Evitar cuestiones de competencia entre diversas autoridades administrativas.</p>
23.349 25-8-86	Impuesto al valor agregado	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha incorporado la instalación de viviendas prefabricadas como hecho imponible, equiparado a trabajos de construcción realizados sobre inmueble ajeno. 	<p>Mayor precisión en la definición de hecho imponible.</p>
		<ul style="list-style-type: none"> - Rebaja de la tasa del impuesto para los trabajos y obras sobre inmueble ajeno y sobre inmueble propio. Asimismo, para las locaciones y prestaciones de servicios destinados a preparar, coordinar o administrar trabajos sobre inmueble ajeno, cuando se trate de inmuebles destinados a vivienda, aplicando la alícuota equivalente al 50% de la establecida con carácter general. 	<p>Favorecer la construcción de inmuebles para vivienda.</p>
		<ul style="list-style-type: none"> - En las obras sobre inmueble propio, se limitó la procedencia del tributo al caso en que el sujeto pasivo sea una empresa constructora, definiendo el concepto de la misma. 	
		<ul style="list-style-type: none"> - Se estableció que en el caso de locación de cosas muebles con opción a compras (leasing), el hecho imponible se perfecciona en el momento de la entrega del bien o acto equivalente, cuando la locación esté referida a: <ol style="list-style-type: none"> 1. Bienes muebles de uso durable, destinados a consumidores finales o a no ser utilizados en actividades exentas o no gravadas. 2. Operaciones no comprendidas en el punto que antecede, siempre que su plazo de duración no exceda de un tercio de la vida útil del respectivo bien. 	<p>Evitar prácticas elusivas.</p>
		<ul style="list-style-type: none"> - Se eximieron los honorarios según arancel profesional de quienes realicen servicios de decoración de inmuebles y otros destinados a preparar, coordinar o administrar trabajos sobre inmuebles ajenos. 	<p>Evitar prácticas elusivas.</p>
		<ul style="list-style-type: none"> - Se perfeccionó el tratamiento de las exportaciones. 	<p>Prosanover las exportaciones.</p>
		<ul style="list-style-type: none"> - La alícuota del impuesto se fijó en el 18%. 	<p>Simplificación del tributo.</p>

Ley N° (Fecha)	Incide sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.349 (cont.)		<p>- Establecimiento de períodos fiscales mensuales para el régimen general, manteniéndose el período fiscal anual con el ingreso obligatorio de once (11) anticipos mensuales e ingreso del saldo en el duodécimo mes para los contribuyentes comprendidos en el régimen simplificado. Los saldos técnicos que surgen a favor de los contribuyentes por el juego de créditos mensuales superiores a los débitos no son de libre disponibilidad. Sólo se podrán acreditar contra el impuesto y para el futuro.</p> <p>- Se estableció una actualización automática desde el mes en que se generan. Sólo serán reintegrables los saldos a favor que surjan de ingresos directos de los contribuyentes o que surjan de la aplicación de las nuevas normas relativas a los exportadores.</p> <p>- Creación de un régimen simplificado. Sujetos del tributo clasificados en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los dedicados a la mera comercialización de cosas muebles (obligatorio) 2. Los que realicen locaciones y prestaciones de servicios. 3. Aquellos cuya actividad consista total o parcialmente en la elaboración, fabricación, adición, mezcla, combinación, manipuleo u otras operaciones distintas del simple fraccionamiento o embalaje con fines de venta de cosas muebles (optativo), y que cumplan una serie de requisitos tales como: <ol style="list-style-type: none"> a. Capital neto no superior a determinado monto b. El número de titulares y personas en relación de dependencia, en conjunto, no debe exceder de siete. c. El monto de las operaciones gravadas, exentas y no gravadas realizadas durante el año calendario inmediato anterior al período que se liquide no debe haber superado determinados montos de acuerdo a la actividad del sujeto. 	Mejorar la técnica de aplicación.
		<p>Quedan expresamente excluidas las sociedades anónimas y sociedades en comandita por acciones.</p>	

Ley N° (Fecha)	Incide sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.349 (cont.)		<p>Débito fiscal: Se establece, mediante tablas, los débitos fiscales anuales presuntos que corresponden a cada uno de los distintos grupos de responsables.</p> <p>Crédito fiscal: Se establece un límite, en porcentaje sobre el crédito fiscal facturado por compra e importación definitiva, de acuerdo a la actividad del sujeto, a imputar contra el débito fiscal anual presunto.</p> <p>Liquidación e ingreso: El impuesto se abonará sobre la base de una declaración jurada anual. Sin perjuicio de ello, se ingresarán once anticipos equivalentes al porcentaje que corresponde según la actividad del sujeto, aplicable sobre la doceava parte del impuesto anual establecido en las tablas correspondientes.</p> <p>Se facultó a la Dirección General Impositiva para liquidar los anticipos mensuales debiendo requerir a tal fin las informaciones que considere necesarias.</p> <p>Se establecieron las condiciones para los cambios que pudieran producirse por sujetos que pasen del régimen simplificado al general o viceversa.</p> <p>Se estableció la metodología de determinación provisoria y definitiva para los casos de sujetos que inician sus operaciones.</p> <p>Se estableció la posibilidad de cambiar del método simplificado al régimen general, cuando el sujeto realice más del 50% del monto de sus operaciones gravadas con responsables sometidos al régimen general.</p>	
23.350 10-9-86	Impuesto internos	- Ante los cambios producidos en las normas del impuesto al valor agregado, se consideró necesario efectuar una reforma complementaria de los otros gravámenes al consumo.	Armonizar la aplicación de estos tributos con el IVA y mejorar las técnicas de aplicación.

Ley N° (Fecha)	Incide sobre	Reformas	Objetivo perseguido
23.350 (cont.)		<p>a) Se modificaron las tasas aplicables a diversos rubros a efectos de compensar la eliminación de las tasas diferenciales del 5% y 25% existentes en el impuesto al valor agregado.</p> <p>Disminución de tasas en los rubros:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bebidas alcohólicas (excepto whisky en el cual no se produjo ningún cambio, aún cuando se incrementó la tasa del IVA). - Bebidas gasificadas, jarabes, refrescos y extractos. - Vinos. <p>Aumento de tasas en los rubros:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículos de tocador. - Objetos suntuarios. - Otros bienes (únicamente los bienes pertenecientes a la planilla anexa N°1). - Vehículos automóviles y motores (se incorporó exclusivamente una tasa diferencial para los vehículos para scamper). <p>b) En el rubro "vinos", no sólo se disminuyeron las tasas aplicables (como se señaló en el ítem anterior) sino que se unificó el tratamiento brindado a los distintos tipos de clases de vinos con excepción de las champañas.</p> <p>Asimismo, se eximió del pago del gravamen a los vinos comunes fraccionados en el lugar de origen de la materia prima.</p> <p>c) Se extrajo de la órbita del impuesto interno a los objetos suntuarios a las prendas de vestir confeccionadas con pieles de vizcacha, comadreja, conejo, cabro, cabrito, corderito, mouton, lamb saure, liebre, nutria, nonato, potrillo, puma, guaneco y zorrino.</p> <p>d) Se modificaron las disposiciones relativas al capítulo "bebidas gasificadas, jarabes, extractos y concentrados", a efectos de solucionar problemas de interpretación e incorporar a las bebidas analcohólicas en general (incluye las de bajo tenor alcohólico) y los productos destinados a la preparación de las mismas, de carácter natural o artificial, sólidos o líquidos.</p>	

Ley N° (fecha)	incide sobre	Reformas	Objetivo perseguido
23.350 (cont.)		<p>Por último, desapareció la tasa diferencial existente en este rubro, incluyendo entre las exenciones a los productos elaborados con un mínimo de jugos e zumos de frutas naturales (un 10% o 20% según lo establece la ley), a las sidras y a las cervezas.</p> <p>e) Introdujo en el capítulo "Otros bienes" la utilización de las partidas de la nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (MCCA), a efectos de lograr una mejor definición de las características de los bienes gravados.</p> <p>La norma legal ha clasificado en dos grandes grupos, con tasas diferenciales, a dichos productos.</p> <p>En el primero de ellos se han nucleado aquellos bienes de mayor valor (aviones, aparatos de aire acondicionado, equipos de audio, filmadores, etc.), el segundo de los grupos lo componen los bienes considerados de uso masivo por parte de los usuarios sin distinción de nivel económico (películas, discos, cassettes, etc.).</p>	
23.427 3-12-86	Contribución especial sobre el capital de las cooperativas	<p>- Se crea el fondo para Educación y Promoción Cooperativa (FEPC). Dicho fondo se integra con los siguientes recursos: partidas presupuestarias específicas, donaciones de cooperativas, multas, intereses, reintegros y otros ingresos propios de la administración del fondo y la contribución especial prevista por esta ley.</p>	Fomentar la actividad cooperativa.
23.469 5-12-86	Títulos valores	<p>- Se establece una tasa diferencial del 5 por mil para la transferencia de títulos públicos o de acciones de sociedades autorizadas a cotizar en bolsa.</p>	
23.410 29-12-86	Promoción Industrial (Modificación resulta en la Ley de Presupuesto de 1986)	<p>- El Ministerio de Economía fijará anualmente, en base a las propuestas de las Secretarías de Industria y Comercio Exterior y de Hacienda, un importe o cupo total para el costo fiscal teórico, el que será incluido en la ley de presupuesto. En ningún caso el costo fiscal teórico de cada proyecto podrá ser inferior al que resulte de promediar el costo fiscal global del ejercicio por el número de años de su vigencia. La aprobación de los proyectos sólo podrá hacerse una vez imputado el respectivo costo fiscal teórico por la Secretaría de Hacienda en un plazo de treinta días.</p>	Reflejar con mayor precisión el costo fiscal de la promoción.

Ley N° (fecha)	Incide sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.447 13-2-87	Valor agregado	- Quedan gravadas desde la sanción de la ley 23.349, las galletitas dulces secas. Sólo las galletitas tipo crackers se encuentran exentas.	Aumento de base imponible.
23.495 11-3-87	Impuestos a las ganancias, beneficios eventuales, capitales, patrimonio neto y otros.	- Consiste en un régimen de normalización de los impuestos a las ganancias, sobre los beneficios eventuales, sobre los capitales, sobre el patrimonio neto y otros. También podrán acogerse al régimen de normalización tributaria los responsables del IVA e Internos que hubieran omitido declarar montos o hubieran declarado saldos a favor en exceso.	Lograr recursos de emergencia.
	Impuesto a los sellos	- Se incluyen las operaciones financieras en que no intervengan entidades regidas por la ley 21.526, siempre que una de las partes se encuentre domiciliada en Capital Federal.	Ampliar la base imponible.
		- Se incluyen las siguientes exenciones: las sumas que las empresas debiten o acrediten a sus empleados en concepto de depósito o préstamos, por los saldos individuales que superen los \$ 500 y las operaciones comprendidas en el artículo 93 de la ley 11.762.	Favorecer la equidad.
	Régimen de empadronamiento general	- Se establece un empadronamiento general para todos los contribuyentes y/o responsables de los tributos a cargo de la DGI. El mismo consiste en otorgar un número único válido para todos los tributos.	Mejorar el control de la evasión.
	Normalización tributaria (modificaciones introducidas a la ley de procedimientos)	- Se establece que la DGI actúe como una entidad autárquica en el orden administrativo (organización y funcionamiento).	Mejorar la fiscalización y administración impositiva.
23.496 19-2-87	Sobre los débitos	- Se restablece la vigencia de la ley 22.947, modificada por las leyes 22.983, 23.121 y 23.213. De esta manera, se vuelven a excluir de este tributo las entidades exentas del impuesto a las ganancias -inc. f) art. 20- y las entidades mutualistas -inc. g) art. 20-.	Favorecer la equidad.
23.525 31-7-87	Ganancias	Se modifica la forma de valorar las existencias iniciales de hacienda de establecimientos ganaderos de cría y de invernada en el primer ejercicio de aplicación de la ley 23.260, tanto a los efectos de la determinación del resultado como a efectos del ajuste por inflación impositivo, permitiendo utilizar el método de deflación sobre las distintas categorías.	Asegurar un mejor funcionamiento técnico del impuesto.

Ley N° (Fecha)	Incide sobre	Reformas	Objetivo perseguido
23.548 26-1-88	Régimen de coparticipación	<p data-bbox="325 329 762 382">- La ley 23.548 establece un régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre la nación y las provincias a partir del 1° de enero de 1988.</p> <p data-bbox="325 411 762 464">- Los fondos a distribuir estarán integrados por la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con las siguientes excepciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="355 492 642 505">. Derechos de exportación e importación. <li data-bbox="355 511 743 564">. Aquellos cuya distribución entre la nación y las provincias esté prevista o se prevea en otros sistemas especiales de coparticipación. <li data-bbox="355 569 749 604">. Los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica. <li data-bbox="355 609 765 662">. Los impuestos y contribuciones nacionales que se afecten a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades de interés nacional. <p data-bbox="325 691 738 729">- El monto total recaudado se distribuirá de acuerdo a la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="355 753 521 766">. El 42.34% a la nación <li data-bbox="355 772 721 785">. El 54.66% al conjunto de las provincias adheridas <li data-bbox="355 791 743 843">. El 2% para el recupero del nivel relativo de Buenos Aires (1.57%), Chubut (0.14%), Neuquén (0.14%) y Santa Cruz (0.14%). <li data-bbox="355 849 765 929">. El 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, que se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales. <p data-bbox="325 958 765 1115">- El monto destinado a las provincias se distribuirán como sigue: Buenos Aires, 19.93%; Catamarca, 2.86%; Córdoba, 9.22%; Corrientes, 3.86%; Chaco, 5.18%; Chubut, 1.38%; Entre Ríos, 5.07%; Formosa, 3.78%; Jujuy, 2.95%; La Pampa, 1.95%; La Rioja, 2.15%; Mendoza, 4.33%; Misiones, 3.43%; Neuquén, 1.54%; Río Negro, 2.62%; Salta, 3.98%; San Luis, 2.37%; San Juan, 3.51%; Santa Fe, 0.28%; Santa Cruz, 1.38%; Santiago del Estero, 4.29%; y Tucumán, 4.94%.</p> <p data-bbox="325 1143 754 1200">- A su vez, el monto a distribuir a las provincias no podrá ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central.</p>	Normalizar las relaciones financieras entre la Nación y las provincias.

Ley N°	Incide sobre	Reformas	Objetivo perseguido
23.548 (cont.)		<p>- De la parte que le corresponde a la nación, ésta entregará a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur una participación compatible con los niveles históricos, que no podrá ser inferior en términos constantes a la suma transferida en 1987.</p> <p>- Las provincias que se adhieren a este régimen mediante una ley de aceptación del sistema sin límites ni reservas, se obligan a no aplicar gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por este ley.</p>	
23.549 26-1-88	Ahorro obligatorio	<p>- Con la sanción de esta norma, se crea nuevamente un régimen de ahorro obligatorio por los períodos anuales de 1988 y 1989 sobre la base de los ejercicios fiscales 1986, 1987 y 1988. La misma introduce una serie de modificaciones importantes respecto de su antecesora, la ley 23.254.</p>	Obtención rápida de recursos extraordinarios.
	A los débitos bancarios	<p>- Se fije la alícuota general en el 7 por mil. Dicha tasa será reducida al 1 por mil para los corredores y comisionistas de cereales, consignatarios de ganado, agentes de bolsa, corredores y casas de cambio, agentes de mercado abierto y expendedores de combustibles líquidos con precios oficiales de venta. Estarán alcanzados con la alícuota del 2 por mil los débitos correspondientes a las entidades cooperativas y las entidades y organismos comprendidos en el artículo 1 de la ley 22.016.</p> <p>- Están exentos los débitos correspondientes a cuentas del estado nacional, provincial y municipal, las misiones diplomáticas y consulados extranjeros a condición de reciprocidad, las entidades exentas del impuesto a las ganancias, operaciones realizadas entre sí por las instituciones comprendidas en la ley de Entidades Financieras, etc.</p>	Mejorar recaudación.
		<p>- Este impuesto podrá ser computado como crédito del impuesto del gravamen a las ganancias, en una suma equivalente al 70% de los importes tributados. En los casos de la aplicación de la alícuota reducida del 1 por mil, se podrá computar el 100% de los importes tributados.</p>	Evitar doble imposición.

Ley N°	Incide sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.549 (cont.)	Ley de procedimiento fiscal	<p>- Se modifica el régimen de anticipos, estableciéndose que la DGI podrá exigir hasta el vencimiento del plazo general o hasta la fecha de presentación de las declaraciones juradas por parte del contribuyente, el que fuere posterior, el ingreso de importes a cuenta del tributo que se debe abonar por el período fiscal por el cual se liquidan los anticipos (antes la DGI no tenía esta doble opción, y sólo podía exigir el ingreso de anticipos hasta el vencimiento del plazo general).</p> <p>- Respecto del tema de los intereses resarcitorios, ahora se establece que en los casos de apelación ante el Tribunal Fiscal, este tipo de intereses continuarán devengándose. En el texto anterior, su curso de acción quedaba suspendido desde la interposición del recurso y hasta la sustanciación total de la causa en esta instancia.</p>	Aumentar las atribuciones del órgano recaudador.
	A las ganancias	<p>- Las deducciones de los quebrantos acumulados sólo podrán realizarse hasta el límite del 50% de la ganancia gravada del período, postergándose su deducción por dos años contados desde la fecha de entrada en vigencia de la presente norma.</p> <p>- Se incorporan como no exentos los beneficios o rescates netos de aportes no deducibles, derivados de planes de seguro de retiro privados, excepto los originados en la muerte o incapacidad del asegurado. Estos beneficios pasan a ser considerados como ganancia de la segunda categoría (renta de capitales) y cuarta categoría (renta del trabajo personal).</p>	Mejorar la recaudación en el corto plazo.
	Internos	<p>- Se establece un impuesto sobre el precio de venta al público del 24% para las motonetas, alcañafas y el kerosene, y del 17% para el gas-oil, diesel-oil y fuel-oil.</p> <p>- Se establece un impuesto del 17% sobre el importe facturado por la producción de gas distribuido mediante redes y un impuesto del 24% sobre el impuesto total de pulsos facturados al usuario por la prestación del servicio telefónico.</p> <p>- El 90% del producido se destinará a un fondo especial para el financiamiento del Sistema Nacional de Previsión Social, y el 10% para ser distribuido entre las jurisdicciones provinciales y la MCBA.</p>	Dotar al sistema de seguridad social de recursos propios, permitiendo una mejora real en las jubilaciones. Reducir los subsidios del Tesoro.

Ley N° (Fecha)	Incide sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.549 (cont.)		Beneficios eventuales- Se agrega una exención más al art. 4 de la ley; se declaran exentos de este impuesto los beneficios que provengan de las transferencias de acciones cotizadas en bolsas de comercio del país, con las siguientes condiciones: 1) su negociación debe realizarse en los mercados de valores de las propias acciones; 2) deben liquidarse por el sistema de caja de valores; 3) se les debe practicar la retención del impuesto a la transferencia de títulos valores.	
	Régimen del cheque	- Los cheques superiores a \$ 700 (actualizables anualmente) deben ser librados a favor de una determinada persona, al que no será transmisible por endoso ni por simple entrega.	Evitar evasión del impuesto e los débitos mediante endosos.
23.562 1-6-88	Sobre los cigarrillos y adicionales de emergencia sobre los depósitos a plazo fijo	<p>- Se crea un fondo transitorio para financiar desequilibrios fiscales provinciales, que se integrará con el producido de los siguientes tributos:</p> <p>a. Se establece un impuesto del 8% sobre el precio de venta al público sin incluir el importe de este impuesto, de cada paquete de cigarrillos.</p> <p>b. Se crea un impuesto adicional de emergencia del 2,20% sobre los premios de sorteos y concursos deportivos.</p> <p>c. Se establece un impuesto adicional de emergencia sobre la transferencia de títulos públicos del 7,5 por mil, que se reducirá al 5 por mil en caso de transferencias de títulos públicos que se efectúen en mercados de valores autorizados en los términos de la ley 17.811.</p> <p>d. Se fijan los coeficientes de distribución que tendrán vigencia hasta el 31/12/88. Desde el 31/1/89, los recursos del fondo se distribuirán mensualmente por un importe máximo igual al monto nominal que le correspondió en el mes de diciembre de 1988.</p>	Dotar a las provincias de recursos adicionales de asignación específica para limitar los aportes del tesoro.

Ley N° (Fecha)	Incide sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.614 8-11-88	Promoción industrial	<p>- Se instituye un único sistema nacional de promoción industrial para el establecimiento de nuevas actividades industriales y la expansión, reconversión y modernización de las existentes. El sistema estará constituido por la presente ley, las normas generales que se sancionen en virtud de lo dispuesto por el art. 8, un decreto de promoción regional de carácter sectorial, y un decreto de promoción para proyectos prioritarios.</p> <p>- Créditos de mediano y largo plazo que aseguren el adecuado desenvolvimiento del proyecto.</p> <p>- Asistencia tecnológica.</p> <p>- La promoción regional con carácter sectorial podrá contemplar los siguientes estímulos:</p> <p>a. A los inversionistas: provisión de bonos de crédito fiscal nominativos y transferibles por un primer y único endoso, por un monto de hasta el 40% de la inversión, imputables al pago de obligaciones relativas al impuesto a las ganancias, sobre los capitales, al patrimonio neto, sobre los beneficios eventuales y al IVA. La tasa máxima de beneficio resultará de sumar a una tasa base de hasta el 20% un adicional de hasta 20 puntos, que se graduará de acuerdo a ciertos criterios -mayor población con necesidades básicas insatisfechas, menor producto bruto industrial geográfico, etc. La imputación de estos bonos podrá efectuarse desde el momento en que se efectivice la inversión y hasta el tercer año calendario desde la correspondiente fecha de inversión. La titularidad de la inversión deberá permanecer en manos de los beneficiarios o sus derechohabientes durante un plazo mínimo de 3 (tres) años. Si la titularidad se extendiera a la totalidad del plazo de vigencia de los respectivos proyectos promocionados, los bonos serán no reintegrables. En cambio, si los mismos se transfirieran a partir del tercer año, los inversionistas deberán reembolsarlos en un porcentaje que varía según los años de titularidad de la inversión (100% al 30%).</p> <p>b. A las empresas: bonos de crédito fiscal no reintegrables, imputables al pago a los impuestos a las ganancias, sobre los capitales e IVA excepto el generado por las importaciones. Estos bonos serán nominativos e intransferibles. Los bonos no utilizados contra</p>	<p>Dar mayor racionalidad al sistema promocional haciendo más explícito el incentivo y, consecuentemente, aumentando las posibilidades de control.</p>

Ley N°	Incide sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.614 (cont.)		<p>obligaciones devengadas en los ejercicios correspondientes caducarán automáticamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exención parcial del monto de derechos de importación correspondiente a bienes de capital no producidos en el país. - Créditos de mediano y largo plazo que aseguren el adecuado desenvolvimiento del proyecto. - Asistencia tecnológica. - Facilidades para el aprovisionamiento de materias primas. - Autorización para computar el IVA la totalidad del crédito fiscal por la importación o compra en el mercado interno de bienes de capital. 	
		<p>c. La duración máxima de este régimen son 12 años (antes eran 10).</p>	
		<p>d. La cuantía de los bonos de crédito fiscal a adjudicar se calculará como porcentaje del valor agregado previsto en los mismos durante el lapso de vigencia de los beneficios. La intransferibilidad de los bonos de crédito fiscal no será de aplicación cuando se verifiquen exportaciones y operaciones en el mercado interno exentas del IVA. En tales casos, la cuantía de bonos transferibles resultará de la aplicación de la siguiente fórmula:</p>	
		$B = \frac{B \cdot T'}{T}$	
		<p>donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> B' = cuantía de bonos que adquieren transferibilidad. B = cuantía de bonos asignados para el período comercial en que se efectuó la exportación u operación exenta. T = monto de impuestos en moneda constante cancelable con bonos, que corresponde ingresar por el ejercicio comercial en el que se efectuó la exportación u operación exenta. T' = impuesto en moneda constante que resulta de aplicar al valor agregado del proyecto involucrado en las exportaciones y operaciones exentas, la tasa general del gravamen vigente al tiempo de la concesión de beneficios. 	
		<ul style="list-style-type: none"> - El régimen de proyectos prioritarios podrá contemplar los siguientes estímulos: 	

Ley N° (Fecha)	Incide sobre	Reformas	Objetivo perseguido
23.614 (cont.)		<p>a. A los inversionistas: bonos de crédito fiscal nominativos y transferibles por un primer y único endoso, por un monto de hasta un 30% de la inversión.</p> <p>b. A las empresas: bonos de crédito fiscal no reintegrables imputables al pago de las obligaciones emergentes del impuesto sobre los capitales y a las ganancias. Bonos de crédito fiscal nominativos no reintegrables para aplicar el pago de cualquier impuesto nacional y transferibles por un primer y único endoso, cuya integración quedará habilitada en la medida del cumplimiento de los planes de exportación previstos en el presente y los otros beneficios ya mencionados. La vigencia de estos estímulos promocionales a las empresas tendrá una duración máxima de ocho ejercicios comerciales. Le cuentas de los bonos de crédito fiscal se calculará como porcentaje de la suma de la inversión fija en equipo nacional o equipo importado y los gastos de investigación y desarrollo de tecnología.</p>	
		<p>- Régimen para la promoción selectiva de inversiones y reinversión de utilidades: Se podrán proveer de bonos de crédito fiscal no reintegrables a las empresas que desarrollan actividades industriales, extractivas, de producción primaria o de construcción, por un monto de hasta al 15% de la inversión sobre bienes muebles amortizables nuevos, de origen nacional, privilegiando a aquellas adquisiciones enmarcadas en planes y programas sectoriales de reconversión industrial que procuren el logro de economías de especialización y concentración. A empresas industriales por un monto de hasta el 15% de la inversión en construcción o ampliación de viviendas destinadas a su personal en relación de dependencia y a las empresas que, como consecuencia de normas nacionales, provinciales o municipales deban realizar un traslado forzoso de sus instalaciones industriales por igual porcentaje para la inversión de inmuebles. Los bonos de crédito fiscal serán nominativos e intransferibles y podrán imputarse al pago del impuesto a las ganancias, a los capitales, al patrimonio neto y al IVA. Los proyectos deberán acreditar como mínimo un aporte genuino de capital propio de un 30% (antes 20%) sobre la inversión total, el que deberá integrarse con anterioridad a la puesta en marcha del proyecto. Beneficiarios de los regímenes: personas físicas radicadas en el país, personas de existencia ideal y los inversores extranjeros radicados en el país. Cuando el beneficiario del régimen resulte un inversor extranjero no podrá girar utilidades al exterior hasta tanto acredite haber reinvertido utilidades al margen de las</p>	

Ley N° (Fecha)	Incide sobre	Reformas	Objetivo perseguido
23.616 (cont.)		comprometidas para el proyecto promovido, por un monto igual o superior al valor de los bonos utilizados.	
23.658 10-1-89	Procedimiento fiscal	<p>- Entre las funciones del Director General se agrega la de establecer los límites para disponer el archivo de aquellos casos que juzgue sin interés fiscal e incobrables. Cuando en las declaraciones juradas se computen contra el impuesto determinados conceptos o importes imprecisos, no procederá para su impugnación la determinación de oficio, sino que bastará la simple intimación de pago de los conceptos reclamados o de la diferencia que generen en el resultado de dichas declaraciones. Se aplicarán multas en aquellos casos de incumplimiento en los deberes formales que se refieren a regímenes generales de información de terceros establecidos por resolución de la DGI. Esta nueva norma agrega como sujetos pasivos de clausura (por 3 días) a los establecimientos agropecuarios y de servicios, estableciéndose además como causales de clausura la no inscripción como contribuyentes cuando estuvieran obligados a hacerlo, por registraciones o comprobantes no incluidos en la contabilidad expuesta a la fiscalización, y cuando omitieran información sobre hechos propios o de terceros que guarden relación con obligaciones tributarias de unos u otros, si hubieran sido requeridos para hacerlo bajo apercibimiento expreso. El plazo para la audiencia a la que es citado el contribuyente se modificó a un período no menor a los cinco días, sin tope máximo. En la sanción aplicable por la omisión de impuesto se redujo el porcentaje máximo del 200% al 100%. La prescripción de las sanciones de clausura y prisión pasan a regirse de acuerdo a lo dispuesto por el Código Penal en su art. 66, y se suspende por dos años el curso de la prescripción de las acciones y poderes fiscales para determinar y percibir tributos y aplicar sanciones con respecto a los inversionistas en empresas que gozaren de beneficios impositivos provenientes de regímenes de promoción. En cuanto al juicio de ejecución fiscal, la inhabilidad al título ahora se admite en casos de vicios relativos a la forma extrínseca de la boleta de deuda. Dejan de ser apelables las sentencias de ejecución o las revocaciones de autos en la intimación de pago y embargo. Se incorpora el tema de la actualización de multas que hayan sido recurridas y posteriormente quede firme la sanción. Si la DGI denunciara un incumplimiento en los regímenes de promoción, se fija un plazo de 90 días, pasado el cual la DGI quedará habilitada para iniciar el procedimiento dispuesto en la ley. Además, se deberá intimar a los inversionistas simultáneamente el ingreso de los impuestos diferidos en la empresa cuyos beneficios se consideran caducos. Se modificó el régimen de anticipos.</p>	Incrementar las atribuciones de la DGI para mejorar el control y fiscalización.

Ley N°	Incidencia sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.658 (cont.)	Ganancias	<p>- Las sociedades de cualquier tipo, no incluidas en las de capital, deberán efectuar un ingreso por cuenta de sus socios o asociados como pago a cuenta del impuesto que aquellos determinen en el período fiscal en que corresponde declarar los resultados provenientes de dichas sociedades. Dicho ingreso no podrá ser inferior al 10% ni superior al 20% de la utilidad que arroje el balance impositivo.</p> <p>- Se reduce el porcentaje máximo a deducir de las ganancias gravadas del ejercicio de un 20% a un 10% cuando dicha deducción corresponde a donaciones a los fiscos nacional, provinciales y municipales, a instituciones religiosas, entidades de asistencia social, salud, caridad, etc., y mutuales.</p> <p>- También se modifica la escala de alícuotas a aplicar sobre las ganancias netas sujetas a impuesto a las personas de existencia visible y sucesiones indivisas. Los tramos de escala se reducen de 10 a 8 y la tasa mínima se reduce del 10% al 6%, mientras que la alícuota correspondiente al tramo más alto disminuye de 45% a 35%.</p>	
	A los débitos bancarios	<p>- Las empresas de transporte internacional constituidas en países con los cuales, en virtud de convenios internacionales, se hubieran establecido exenciones tributarias quedan sujetas a la alícuota del 2 por mil.</p>	<p>Cuidar la reciprocidad con otros países firmantes de convenios internacionales con la Argentina.</p>
	A los sellos	<p>- Se incorporan como actos gravados a una tasa del 10 por mil, las solicitudes de préstamos aceptadas, las promesas de contratos de mutuo, las solicitudes-contrato de ahorro previo para fines determinados (con exclusión de aquellos que tengan por objeto la adquisición de inmuebles destinados a vivienda propia), y las letras de cambio, giros y órdenes de pago, excluidos los cheques.</p> <p>- Quedan exentas las operaciones monetarias concretadas en moneda extranjera entre residentes y no residentes, siempre que las divisas se apliquen a la financiación de importaciones argentinas o al pago de la deuda externa y de las originadas por prefinanciación de exportaciones. Los depósitos en caja de ahorro, cuentas especiales de ahorro y a plazo fije en moneda extranjera; las colocaciones en el exterior de fondos en moneda extranjera efectuados por compañías de seguros radicadas en la Capital Federal y los empréstitos contraídos mediante la emisión pública o privada de debentures y obligaciones negociables por sociedades comerciales.</p>	<p>Incrementar la recaudación ampliando la base imponible.</p>

Ley N°	Inciso sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.658 (cont.)	A los capitales	<p>- Se declara exento el capital imponible cuando el impuesto determinado resulte igual o inferior a \$ 2000 para el primer ejercicio que se inicie con posterioridad a la publicación en el Boletín Oficial de la presente ley, y de \$ 1700 para los periodos restantes.</p> <p>- Se modificó la tasa del impuesto, fijándose en 1.25% para el primer ejercicio iniciado luego de la entrada en vigencia de la reforma y del 1% para los ejercicios siguientes (antes la tasa era del 1.5%).</p>	Corregir ineficiencias del sistema.
	Patrimonio neto	<p>- Se modifica la escala progresiva e aplicar para determinar el monto de los objetos personales y del hogar y objetos de arte, de colección y antigüedades. Antes las tasas variaban entre el 2% y el 10%, en tanto que con esta reforma oscilan entre el 2% y el 6%.</p> <p>- Se modifica el patrimonio mínimo exento.</p> <p>- Varía la escala del impuesto. A partir de esta reforma, las alícuotas van entre el 0.5% y el 1.5% para el primer año, y entre el 0.5% y el 1% para los años siguientes (antes las tasas iban desde el 0.5% hasta el 2%).</p> <p>- Este mismo cambio de tasas se aplica para el caso de los responsables sustitutos (art. 14 de la ley). Dentro del mismo art. 14, se modifica el monto mínimo por debajo del cual no hay que ingresar el impuesto establecido por este artículo. Se modifica la tasa a aplicar en el caso de responsables sustitutos del art. 17. Ahora dicha tasa es del 0.25% para el año 1989, en tanto que la anterior era del 0.5%.</p>	Simplificar el sistema disminuyendo la dispersión de las escalas.
	Internos	<p>- Se sustituyen las tasas del primer párrafo del art. 43 por las siguientes: 1) Whisky 50%; 2) Cognac, brandy, ginebra, pisco, tequila, gin, vodka o ron: 30%. En función de su graduación, excluidos los productos indicados en 1) y 2): 1a. clase (de 10 a 29°) 14%; 2a. clase (de 30° o más) 20%.</p> <p>- Las tasas de objetos suntuarios se elevaron del 20% al 25% en cada etapa de comercialización, y del 17% al 20% para los fabricantes que elaboran por cuenta de terceros que aportan la materia prima. Cuando se trate de pieles, las alícuotas se reducen al 10% y 9%.</p>	Incrementar recaudación.

Ley N°	Incide sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.658 (cont.)	Internos	<p>- Respecto de otros bienes y servicios, se incrementan las tasas de los bienes comprendidos en las planillas anexas, las cuales pasan del 17% al 24% en la planilla anexa I y del 9.50% al 17% en la planilla anexa II. Además, se incorpora una planilla anexa III con bienes gravados a una tasa del 10%.</p>	
	Al valor agregado	<p>- El antiguo texto establecía que debían cumplirse dos condiciones concurrentes para quedar exentos de este tributo -capital neto y monto de operaciones. A partir de esta ley, no están alcanzados por este gravamen aquellos cuyas ventas, locaciones y/o prestaciones (gravadas, exentas y no gravadas) correspondientes al año calendario anterior al período fiscal de que se trata, hayan sido inferiores a un monto actualizable.</p> <p>- En cuanto al período fiscal de liquidación se determinan dos alternativas:</p> <p>. El impuesto se liquidará y abonará por mes calendario sobre la base de declaración jurada, cuando sus operaciones anuales gravadas, exentas y no gravadas, superen la suma establecida en la presente ley, en la cual quedan comprendidos los contribuyentes del régimen general del IVA.</p> <p>. El impuesto se liquidará y abonará por año calendario cuando sus operaciones anuales gravadas, exentas y no gravadas sean inferiores o iguales a la suma fijada para los contribuyentes del régimen simplificado. Los responsables incluidos en este régimen deberán ingresar doce anticipos mensuales a cuenta del tributo.</p> <p>- Los montos mencionados anteriormente serán actualizados por el índice de precios mayorista, nivel general. Los responsables del régimen general deberán presentar declaración jurada anual efectuada por ejercicio comercial. Los comprendidos en el régimen simplificado deberán practicar su liquidación anual de acuerdo al siguiente procedimiento:</p> <p>. Los débitos correspondientes a cada uno de los meses se actualizarán por el índice de precios mayorista, nivel general.</p> <p>. Los créditos se actualizarán con el mismo índice, referido al mes en que se hubieran facturado.</p>	<p>Disminución de la alícuota mejorando aspecto en precios. Mejora aspectos técnicos en el funcionamiento del impuesto.</p>

Ley N° (Fecha)	Inciso sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.658 (cont.)	Al valor agregado	<p>- Cuando el crédito provenga de la inversión en bienes de uso, el cómputo se afectará en el mes de diciembre de cada año.</p> <p>- También se actualizarán los anticipos ingresados, imputables al periodo fiscal que se liquide.</p> <p>- La tasa general del impuesto se fija en el 14%, la cual entrará en vigencia a partir del primer día del séptimo mes siguiente al de publicación de la presente ley. También se fija una alícuota diferencial del 7% para las operaciones incluidas en los incisos a) y b) del art. 3 y para el punto 10 de la planilla anexa al inciso c) prestaciones destinadas a preparar, coordinar o administrar los trabajos sobre inmuebles ajenos.</p> <p>- Tributarán de acuerdo al régimen simplificado los responsables cuyas operaciones anuales gravadas, exentas y no gravadas sean iguales o inferiores a \$ 3.600.000, e iguales o superiores a \$ 1.080.000. La inclusión se establecerá considerando al monto de operaciones del año calendario anterior actualizado por el índice de precios mayorista, nivel general.</p> <p>- La anterior ley daba una lista taxativa de los responsables que quedaban excluidos de este régimen. Con la nueva norma, quedan excluidos aquellos cuya actividad sea la elaboración, fabricación, etc., u otras actividades distintas del simple fraccionamiento o embalaje con fines de venta, y los responsables que realicen hechos imposables previstos en los incisos a) y b) del art. 3 y en el punto 10 de la planilla anexa del inciso c).</p>	<p>Limitar y racionalizar los alcances de la promoción industrial.</p>
Bono de crédito fiscal para promoción industrial		<p>- A partir de la vigencia de la presente ley, y hasta tanto entren en vigor los decretos reglamentarios a que alude al art. 56 de la ley 23.614, suspéndese el otorgamiento de nuevos beneficios de carácter promocional contenidos en las disposiciones de facto N° 21.608, 22.021, 22.702, 22973 y sus respectivas modificaciones, decretos reglamentarios, resoluciones y demás normas complementarias.</p>	

Ley N° (Fecha)	Incide sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.658 (cont.)		<p>- El otorgamiento de beneficios establecidos en los decretos N° 515 y 964 de abril de 1967 y agosto de 1968 respectivamente no estarán alcanzados por la suspensión prevista en esta norma (régimen especial temporal para aumentos de capacidad y/o eficiencia de empresas industriales). Los proyectos en trámite en la Secretaría de Industria y Comercio Exterior a la fecha de entrada en vigencia de esta ley tampoco estarán alcanzados por la suspensión en el otorgamiento de beneficios promocionales, a condición de que el costo fiscal haya sido imputado al cupo fiscal que para los años 1986 o anteriores se encuentre incluido en los Presupuestos de Gastos y Recursos aprobados para tales años.</p>	
		<p>- No se incluyen en el nuevo régimen de utilización de los beneficios tributarios aquellos otorgados con respecto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Derechos y demás gravámenes (incluido el IVA) sobre la importación de bienes de capital y sobre repuestos y los derechos de importación de la industria electrónica. . Reembolsos a las exportaciones. . Franquicias para los inversionistas. . Diferimiento de tributos para las empresas titulares de los proyectos promovidos. 	
		<p>- Se implementa un nuevo sistema de beneficios tributarios para los proyectos acordados con anterioridad a la sanción de la presente norma, que consiste en la utilización de Bonos de Crédito Fiscal. Los Bonos de Crédito Fiscal tendrán las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Nominativos . No reintegrables . Intransferibles . Actualizables por la variación en el índice de precios mayorista no agropecuarios nacionales . Sólo podrán ser utilizados para el pago de obligaciones tributarias respecto de los cuales se hubiera calculado el costo fiscal teórico y preimputados por ejercicio comercial. 	<p>Apunta a fiscalizar beneficios promocionales concedidos en el pasado. Limita el costo del subsidio a la autorización original.</p>

Ley N°	Incide sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.658 (cont.)		<p>. Cederán automáticamente e los 30 meses de su otorgamiento si no se utilizan contra las obligaciones tributarias devengadas en el ejercicio al que fueron preimputados o en el inmediato siguiente.</p> <p>. Su uso no podrá generar saldos a favor del contribuyente.</p>	
		<p>- Se establece que el Poder Ejecutivo dispondrá dentro de los 60 días de publicada la presente ley un empadronamiento general de todos los proyectos promovidos para proceder a la sustitución del sistema de utilización de beneficios. La falta de cumplimiento de la disposición recién mencionada implicará para las empresas beneficiarias de proyectos promovidos, heste tanto regularicen su situación, la pérdida de los beneficios tributarios durante el periodo de incumplimiento.</p>	Favorecer la fiscalización y saneamiento del sistema.
23.665 12-6-89	Sobre los cigarrillos, y de emergencia sobre intereses y depósitos a plazo fijo	- Se prorroga la vigencia de la ley 23.562 hasta el 31 de diciembre de 1989, que creaba un fondo transitorio para financiar desequilibrios fiscales provinciales.	Mantener financiamiento a gobiernos provinciales.
23.666 12-6-89	Al valor agregado	- Postergación hasta el 01-2-1990 de la entrada en vigencia de la reducción de su alícuota (14%). Por lo tanto, sigue rigiendo la tasa del 15%.	No disminuir recaudación.
23.667 12-6-89	Impuesto nacional de emergencia sobre las ventas de productores agropecuarios	<p>- Se crea un impuesto nacional de emergencia hasta el 31-12-1990 del 5% que se aplicará sobre las ventas realizadas por los productores agropecuarios de los siguientes productos:</p> <p>. Algodón, arroz, banana, café de azúcar, cereales, lenteja, lúpulo, manzana, esmerillo, oleaginosos, ciruela, damasco, durazno, frutas cítricas, ganado bovino, ovino, porcino y equino, lana, leche, papa y batata, pera, poroto, soja, té, uva y yerba mate.</p> <p>- Quedan exentas de este gravamen las ventas de semillas y las ventas de ganado de cualquier especie que no se realicen para su posterior faenamiento.</p>	Aumentar recaudación con recursos extraordinarios.

Ley N°	Incide sobre	Reforma	Objetivo perseguido
23.668 12-6-89	Reintegros, reembolsos y devolución de tributos	- El pago de los importes correspondientes a reintegros, reembolsos y devolución de tributos ..., se efectuará mediante la entrega de Títulos de Financiamiento Solidario emitidos por el Banco Central de la República Argentina. Los referidos títulos podrán aplicarse a la cancelación de los impuestos a las ganancias, sobre los capitales y el valor agregado.	Mejorar situación financiera de corto plazo.
23.669 12-6-89	Promoción Industrial	- A través de esta ley se dispuso suspender parcialmente el goce de ciertos beneficios de carácter promocional referidos al IVA. Se suspenden beneficios de liberación o diferimiento del IVA correspondientes a saldos de declaraciones juradas, débitos fiscales y adquisiciones, con una aplicación distinta respecto de la ley 19.640 de Tierra del Fuego. - Para los regímenes promocionales de La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan el porcentaje de suspensión es del 25% y el período de dos meses (desde el 01-7-1989 al 31-8-1989), y para los demás regímenes -incluida Tierra del Fuego- el porcentaje de suspensión es del 50% y por seis meses (desde el 01-7-1989 hasta el 31-12-1989). Los inversionistas en empresas promovidas por regímenes contractuales que difieren el pago del IVA podrán hacerlo hasta el porcentaje no suspendido del beneficio de la empresa promovida.	Mejorar situación financiera de corto plazo.

Fuente: Secretaría de Hacienda, Mensajes de Leyes de Presupuesto 1986/89 y Proyecto de Estudios sobre Política Tributaria (Programa de Asistencia Técnica para la Gestión del Sector Público, Préstamo BIRF 2712-AR).