

**LA SOSTENIBILIDAD DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA:
EL CASO ARGENTINO.**

Roberto FRENKEL
Oscal CETRANGOLO
Mario DAMILL
Juan P. JIMENEZ

Trabajo elaborado en el marco del proyecto "Sostenibilidad de la Política Fiscal en América Latina", de la Red Regional de Centros de Investigación en Economía Aplicada del Banco Interamericano de Desarrollo.

CEDES

Buenos Aires, mayo de 1997

LA SOSTENIBILIDAD DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA:
EL CASO ARGENTINO

INTRODUCCIÓN.

El principal objetivo de este trabajo es analizar las características y evolución de las cuentas públicas argentinas y evaluar su sostenibilidad financiera, desde la ejecución del programa de Convertibilidad, a comienzos de 1991. Los principales resultados en relación a esas cuestiones se presentan en los capítulos segundo y tercero y en sus correspondientes anexos. Antes de eso, en el primer capítulo, se exponen en forma sucinta los rasgos estilizados de la historia previa de las cuentas fiscales, desde mediados de la década de los años setenta hasta 1990, asociándola con la evolución de la economía y de la política económica. El esqueleto de esta exposición es una serie desagregada consistente del esquema de ahorro-inversión del sector público consolidado, base devengado, construida especialmente a los fines del trabajo a partir de información oficial.

En el capítulo segundo presentamos un modelo que expresa las componentes desagregadas de los ingresos y gastos públicos como funciones de variables macroeconómicas. El modelo queda determinado con un conjunto de coeficientes representativo de cierta estructura fiscal. Dado que la política fiscal ha experimentado continuos cambios desde el lanzamiento del programa de Convertibilidad, no hay una estructura fiscal estable en los años noventa. Abstraemos la cambiante estructura fiscal en tres conjuntos de coeficientes, correspondientes aproximadamente a las situaciones de 1991, 1994 y fines de 1996. Por otro lado, en el mismo capítulo exponemos la metodología que permite descomponer las variables macroeconómicas relevantes según tendencia y ciclo. Con estos instrumentos, elaboramos simulaciones de las series de ingresos, gastos y déficit sobre todo el período 1991-96, calculadas con cada conjunto de coeficientes y ajustadas por el ciclo macroeconómico. El análisis y la comparación de las simulaciones permite discutir las orientaciones de los cambios en la política fiscal y la sensibilidad de las cuentas públicas al ciclo y a los cambios de precios relativos. El mismo modelo, determinado con la estructura fiscal de fines de 1996, es utilizado para realizar proyecciones para el período 1997-2001.

Las principales conclusiones son las siguientes. Con cualquiera de las estructuras fiscales, el déficit ajustado por ciclo difiere en promedio en algo menos de medio punto del PIB del déficit no ajustado. El ajuste por ciclo es más importante en el caso de los ingresos, pero el efecto sobre el déficit es atenuado por la covarianza positiva del gasto con el ingreso, determinada principalmente por la coparticipación federal de impuestos. Los ingresos son poco sensibles a los cambios de precios relativos que tuvieron lugar en el período. Sí lo son, en cambio, los gastos, dependientes de la evolución de los salarios pagados por el gobierno y del haber jubilatorio. El riesgo fiscal atribuible al ciclo es pequeño, particularmente si se lo compara con las abruptas fluctuaciones observadas en los años ochenta, pero debe tenerse en cuenta que en los noventa se desactivaron los principales mecanismos de inestabilidad fiscal de aquel período, tales como los efectos de las aceleraciones de la inflación, los fuertes cambios de precios relativos y las variaciones de la tasa de interés internacional.

La comparación entre las simulaciones correspondientes a las tres estructuras fiscales, a precios corrientes y computando el salario público y el haber jubilatorio efectivamente pagados, permite evaluar las tendencias de los cambios de política, dados los mencionados parámetros. Se constata que la presión tributaria efectiva media del período implícita en cada estructura fiscal tiende a aumentar entre estructuras. En segundo lugar, la relación gasto público/PIB media del período implícita en cada estructura fiscal tiende a reducirse. En consecuencia, el área comprendida entre las curvas de ingresos y gastos, proporcional al déficit promedio del período, tiende a reducirse entre estructuras. Sin embargo, por el perfil temporal de dichas curvas, las cuentas públicas resultan deficitarias en el último bienio con cualquiera de las estructuras.

La proyección central del período 1997-2001 se basa en la continuidad de las tendencias macroeconómicas, la estructura fiscal de fines de 1996 y valores de otros parámetros – por ejemplo, la tasa internacional y la prima de riesgo país – semejantes a los vigentes a comienzos de 1997. Bajo estas condiciones la política fiscal se muestra sostenible. El déficit decrece y lo mismo ocurre con los coeficientes de endeudamiento. Debe tenerse en cuenta que la estructura fiscal de fines de 1996 fue resultado de reformas recientes – algunas de ellas declaradamente transitorias, como la elevación de la alícuota del IVA – ejecutadas para enfrentar la situación de emergencia de 1995. Un ejercicio alternativo con una hipótesis de menor crecimiento - 2.3% anual - y una tasa de interés internacional dos puntos porcentuales superior a la de la proyección central, muestra que la estructura fiscal actual enfrentaría, en esas condiciones, problemas de sostenibilidad, con déficit creciente y deterioro de las relaciones de endeudamiento.

En el capítulo tercero consideramos los efectos de ciertas tendencias estructurales de los ingresos y gastos que resultan de compromisos legales, compromisos de gasto social, conflictos previsible relativos a la coparticipación y las derivadas del sistema de previsión social. Presentamos el sistema generado por la reciente reforma y cuantificamos el valor actual de la deuda implícita y el adicional de déficit corriente en 1996 que resultaría de computar la correspondiente carga de interés. Tomando en cuenta que dos tercios del déficit actual del sistema se financian con recursos tributarios de asignación específica, el déficit adicional significaría por año, a la tasa de interés actual, aproximadamente un punto porcentual del PIB.

1. LA EVOLUCIÓN FISCAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA.

La extrema inestabilidad macroeconómica experimentada por la Argentina desde mediados de los setenta tuvo una clara manifestación en los indicadores convencionales de desempeño fiscal. Entre 1975 y 1990, un extenso lapso delimitado por dos crisis, la que antecedió al golpe militar de 1976 y la configurada por los episodios de hiperinflación de 1989-90, el desequilibrio financiero anual de las cuentas públicas fue, en promedio, equivalente a casi 7 puntos del PIB.

Ese promedio resulta de un comportamiento oscilante. Como puede verse en el gráfico 1.1, las series de déficit presentan tres “picos” y dos “valles”. Estos permiten cortar el período de alta inflación y elevado desequilibrio fiscal en fases muy claramente definidas: los picos corresponden a tres períodos de crisis del sector externo y de aceleración inflacionaria, y los valles a los dos programas de estabilización más importantes anteriores a los noventa. A los elevados registros de déficit de 1975-76, superiores a 10 puntos del producto, siguió una etapa de menor desequilibrio, asociada a las políticas de estabilización del gobierno militar. En 1981, el programa antiinflacionario iniciado en 1978, basado en la utilización del tipo de cambio como ancla nominal (mediante minidevaluaciones prefijadas y declinantes) entró en crisis y fue abandonado. En la fase posterior, de devaluación y aceleración inflacionaria, gravitaron con particular intensidad en las cuentas fiscales los efectos de la crisis de la deuda. En el gráfico puede verse que al comienzo de los años ochenta el déficit primario de las cuentas públicas creció mucho más lentamente que el desequilibrio total. La divergencia entre ambos conceptos de déficit se debió a la operación conjunta de tres factores que dieron lugar a un mayor peso de los intereses en el gasto público: el rápido aumento del endeudamiento en los años previos, la suba de las tasas internacionales de interés y la devaluación real originada en la necesidad de ajustar el sector externo. Así, el déficit global promedió 8.9% del PIB en el lapso 1981-84. Volvería a reducirse a partir de 1985, bajo el programa de estabilización lanzado a mediados de ese año, el plan Austral. Los logros de este plan tendieron a diluirse rápidamente en 1987-88, pari passu con la reapertura del desequilibrio de las cuentas externas, que comprometió nuevamente a la política cambiaria, uno de los ejes del esquema antiinflacionario. La inflación volvió a acelerarse y el desequilibrio fiscal aumentó. Esta fase de mayor incertidumbre y de reaparición de la inestabilidad desembocó en los episodios de hiperinflación. A partir de entonces se abre un nuevo período, los tempranos noventa, que tendría características marcadamente diferentes al precedente. En el plano macroeconómico, el inicio de la nueva década estuvo marcado por la confluencia de tres rasgos notorios: el cambio en la situación financiera externa, que de un cuadro de racionamiento del crédito pasó a otro de holgada disponibilidad de divisas; la aceleración del proceso de reformas económicas “en armonía con el mercado” (apertura comercial y financiera, desregulación, privatizaciones); y finalmente el lanzamiento, en 1991, del programa de estabilización basado en el anclaje cambiario y el establecimiento de la libre convertibilidad del peso¹. En esta fase, el gráfico 1.1 presenta un nuevo “valle”. El desempeño fiscal observado mejora, pero además esta mejoría es de mayor

¹ El análisis de la evolución macroeconómica de la Argentina a lo largo del período considerado y la caracterización de las sucesivas etapas puede verse por ejemplo en: Damill, M., Fanelli, J.M. y Frenkel, R. (1994).

intensidad que en anteriores fases de estabilización. En promedio, el déficit se ubica en 0,57% del PIB, en el quinquenio 1991-95, considerando los ingresos por privatizaciones².

[Insertar Gráfico 1.1]

Al contemplar el panorama de conjunto de las dos últimas décadas, algunos rasgos generales de la evolución fiscal se destacan. El primero es el carácter estructuralmente deficitario de las cuentas públicas: no hubo desde 1975 un sólo año con superávit fiscal, si no se contabilizan los ingresos por privatizaciones. En segundo lugar, las dificultades para lograr incrementos sostenidos de la recaudación tributaria fueron recurrentes. Hubo mejoras importantes en las fases iniciales de los distintos programas de estabilización, en las que fue relevante el impacto favorable del descenso de la inflación sobre la recaudación, debido a la existencia de rezagos impositivos (el efecto Olivera-Tanzi) y a la posibilidad de lograr mejoras en la administración del sistema. Pero esos avances generalmente se perdieron al debilitarse los logros en materia de estabilización. Los tempranos noventa ilustran también las dificultades para mantener una carga tributaria sostenida, puesto que para lograr una presión superior en dos puntos del producto a la observada en la segunda mitad de los setenta fue necesario llevar a cabo, en los últimos años, constantes reformas tributarias de emergencia. Un tercer rasgo es la aparición y permanencia de la crisis previsional, cuyas alternativas contribuyeron en gran medida a determinar el comportamiento del gasto. En cuarto término, y atendiendo a la composición de las erogaciones, se percibe una leve pero sostenida tendencia a la disminución de las correspondientes a personal y bienes y servicios, mientras que los intereses de la deuda pesan con particular fuerza en los momentos críticos que corresponden a los “picos” de la serie de déficit. En quinto lugar, las erogaciones de capital muestran una marcada rigidez hasta principios de los noventa, pero a partir de entonces caen abruptamente.

Por último, cabe constatar que las transferencias a las provincias presentan un patrón de comportamiento diferente antes y después de la sanción, en 1988, de una nueva ley de coparticipación: hasta entonces dichas transferencias tenían en la práctica un comportamiento anticíclico, ya que frente a la caída en el nivel de actividad, las provincias, que sufrían la erosión de sus ingresos propios y de los obtenidos por coparticipación, presionan al gobierno nacional para conseguir mayores aportes discrecionales (Aportes del Tesoro Nacional), con cierto grado de éxito. A partir de 1988, en cambio, con la limitación de esos aportes y la transformación del sistema tributario en favor de una mayor participación del IVA en el total de recursos coparticipables, las transferencias se hicieron más automáticas y procíclicas.

A continuación se examinan en mayor detalle los principales hechos estilizados relativos a la evolución fiscal en cada una de las fases mencionadas hasta aquí.

² Las cifras de déficit referidas hasta aquí corresponden al sector público nacional no financiero. En el anexo 2 se explica la metodología utilizada para la elaboración de una serie consistente del esquema ahorro-inversión del sector público nacional.

Los años previos al plan Austral.

Durante los años de alta inflación, marcados por fases de aceleración y otras de acentuado descenso en el ritmo de aumento de precios durante los planes de estabilización, el efecto Olivera-Tanzi y los cambios de precios relativos -a través, por ejemplo, de las variaciones de los salarios reales pagados por el sector público y de las tarifas y precios de los servicios- tuvieron un papel muy relevante entre los factores determinantes de las fluctuaciones de la recaudación tributaria en términos reales. La mejora fiscal que siguió a la crisis inflacionaria de 1975-76, por ejemplo, se asentó en la operación de esos efectos, así como en el restablecimiento de las capacidades recaudatorias del estado, favorecidas por el descenso de la inflación. Los ingresos tributarios se recuperaron desde los muy bajos niveles de 1975 (11.1% del PBI) y alcanzaron a 14.2% del PBI en 1980.

Cabe mencionar también la introducción, en esa etapa, de algunos cambios que tuvieron impacto favorable sobre la recaudación de impuestos provinciales. El sistema tributario se apoyaba esencialmente en los impuestos a los consumos; en especial IVA, Combustibles, Internos y, en las provincias, en la tasación de los Ingresos Brutos. Estos impuestos representaban en 1980 un 47% de la recaudación total.

Si bien en materia tributaria el programa de estabilización de fines de los setenta presentaba algunos avances, las orientaciones seguidas en lo que se refiere al gasto no se mostraban del todo consistentes con la necesidad de atenuar el desequilibrio fiscal. El gasto de capital se mantuvo sostenido, en particular por el flujo de inversión pública dirigida a proyectos energéticos, de defensa y de seguridad. Los salarios públicos, por su parte, luego de una baja inicial, tendieron a acompañar el sendero creciente de las remuneraciones reales en el sector privado, derivado de la existencia de mecanismos de indexación de los salarios nominales a las inflación pasada, en un contexto de tasas inflacionarias decrecientes.

En este período comenzaron ya a evidenciarse las señales de lo que se convertiría en uno de los mayores problemas planteados a la sostenibilidad de la política fiscal en el futuro: la crítica situación del sistema previsional. Este comenzó a mostrar los signos que son característicos de los sistemas de previsión en rápido proceso de maduración y crisis. En los años ochenta la tasa de sostenimiento llegó al valor de 1,5; los beneficios otorgados crecieron en 38.2% entre 1975 y 1980.

[Insertar Cuadro 1. 1]

También en otro plano, algunos sucesos de los últimos años setenta anticipan problemas futuros: se trata de las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. La recuperación de la recaudación de impuestos provinciales descomprimió, a partir de 1976, la presión dirigida a conseguir asistencia financiera de la Nación, lo que permitió una reducción sustancial en los montos de Aportes del Tesoro Nacional a las jurisdicciones provinciales. Más aún, a partir de 1978 fue el gobierno nacional el que presionó en el sentido contrario, con el objeto de liberar recursos financieros de la Nación para la atención de un ambicioso plan de obras públicas y posteriormente para contribuir a apuntalar el esquema macroeconómico de estabilización. En esa línea, en 1978 el gobierno nacional transfirió a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires diversos componentes del gasto social, en especial los establecimientos educativos primarios

en jurisdicción nacional. Estas transferencias se realizaron sin contemplar el financiamiento de los servicios, lo que derivó en un aumento de las necesidades de fondos por parte de los gobiernos provinciales, dando inicio a una disputa que gravitaría en el diseño posterior de la política fiscal y que aún hoy no ha logrado ser resuelta.

Otro de los rasgos estilizados más relevantes de esta fase de finales de los setenta fue, en el plano fiscal, el aumento del endeudamiento externo, motivado en gran medida en el propósito de apuntalar el esquema de estabilización obteniendo recursos en divisas dirigidos a sostener la política cambiaria. Amparados en garantías del Tesoro Nacional, organismos y empresas públicas fueron activos tomadores de fondos internacionales. La deuda externa total creció 427% entre 1976 y 1982, período en que los pasivos externos del estado aumentaron en 450%. Por esta vía, la crisis de la política de estabilización habría de alimentar el notable saldo del desequilibrio fiscal observado en la fase de "ajuste caótico", que se inicia en 1981 y se extiende hasta el lanzamiento del plan Austral. La cuenta de intereses a cargo del sector público creció hasta alcanzar a alrededor de 7% del PIB en 1982 (incluyendo 2.8% del PBI correspondiente a empresas públicas y entes binacionales). Adicionalmente, la imposibilidad del sector privado de hacer frente a los pagos del servicio de su deuda en un contexto de racionamiento de divisas llevó a la estatización de hecho de buena parte de la deuda privada. La crisis financiera interna generó también acciones de apoyo al sistema financiero dirigidas a sostener a los bancos y a efectivizar la garantía de los depósitos. Surgió así una gama de operaciones cuasifiscales de peso apreciable en el resultado financiero de las cuentas gubernamentales. Hacia 1984 se estima que el déficit del Banco Central equivalía a 2.5% del PIB.

La reforma impositiva más significativa de este período tuvo lugar en 1980. Esta reforma no puso particular énfasis en la búsqueda de mayores recursos fiscales, sino más bien en aspectos asignativos. Consistió en la eliminación de las contribuciones patronales con destino al sistema de pensiones y Fondo Nacional de la Vivienda. Simultáneamente, para compensar la pérdida de esos recursos, se generalizó el IVA. De este modo se procuraba mejorar los precios relativos de los sectores exportadores, a lo que contribuía también la eliminación de derechos.

En los años siguientes, la insuficiencia de los recursos producidos por el IVA generalizado, sumada a un complejo mecanismo de compensación al sistema previsional por las contribuciones patronales eliminadas, determinaría la incapacidad del sistema de coparticipación para abastecer de financiamiento genuino a las provincias, lo que generó tensiones significativas en las relaciones institucionales entre la Nación y los estados provinciales.

Además de los efectos sobre el gasto real en servicios de la deuda, mencionado, entre 1981 y 1983 el déficit recibió también un impulso alcista del lado de los ingresos: la recaudación descendió abruptamente. La presión tributaria total cayó hasta sólo 11.5% en 1983. Se pueden destacar cuatro como las más importantes entre las múltiples causas de esa erosión de los ingresos tributarios³: la caída del nivel de actividad económica (que redujo la base imponible más que proporcionalmente); la aceleración de la inflación; el incremento en la evasión (estimulado por la crítica situación económica y la incertidumbre política reinante); y, finalmente, la incidencia negativa de los diversos programas de promoción industrial por entonces vigentes.

³ Ver Secretaría de Hacienda (1989), p. 27.

Hacia el final del gobierno militar, las fuentes de desequilibrio se modificaron. Como se observa en el gráfico, en 1983 hay una fuerte suba del déficit primario, resultado de las dificultades para controlar las variables fiscales en un año caracterizado por una tensa y compleja transición institucional.

Del plan Austral a la hiperinflación (1985-1990).

El eje de la estrategia impositiva de este período estuvo constituido por la reforma de 1985, pieza crucial del programa de estabilización lanzado a mediados de ese año. La principal orientación de esta reforma era la sustitución del impuesto inflacionario por impuestos explícitos, lo que además de algún impacto redistributivo debía permitir mejorar la eficiencia asignativa y cerrar las brechas legales y operativas que favorecían la evasión tributaria y la elusión legalizada de varios impuestos. Como había sucedido a mediados de los setenta y volvería a ocurrir a principios de los noventa, la reducción abrupta de la tasa de inflación generó un beneficio recaudatorio inmediato debido al efecto Olivera-Tanzi y la recuperación del nivel de actividad. Se sumó a este efecto el aumento real de las tarifas y precios públicos. Sin embargo, las intenciones gubernamentales tropezaron con diversos obstáculos en la negociación parlamentaria de la legislación orientada a consolidar una mejor situación fiscal. Allí, la relación de fuerzas no era favorable a la política de estabilización⁴. Sin embargo, fueron de todos modos aprobadas las principales reformas requeridas por el gobierno en materia de IVA, impuesto a la renta e impuestos específicos al consumo.

En 1986, acompañando la estabilidad lograda por el Austral, se logró una elevada recaudación, superior a los niveles de fines de los 70 y principios de los 80. Merced a esto, esencialmente, el déficit se redujo a los menores niveles registrados en la década pasada. En marcado contraste con los años previos, en el bienio 1985-86 el déficit primario del sector público nacional prácticamente desapareció. A partir de entonces, sin embargo, la recaudación comenzó a declinar a pesar de la incorporación de nuevos recursos de carácter extraordinario. Como en el pasado, los factores macroeconómicos se hicieron presentes: la aceleración inflacionaria de 1987/88 fue perjudicial para el sistema tributario y una importante caída de los precios de las exportaciones llevó a la reducción de los correspondientes derechos. Ciertas reformas emprendidas por el gobierno -en el sector energético- motivaron una caída en la recaudación del impuesto a los combustibles; asimismo, algunos impuestos adicionales creados para ayudar al financiamiento de la seguridad social (internos sobre algunos servicios públicos) fueron de difícil obtención porque suponían incrementos sustanciales de tarifas en un contexto que no resultaba propicio. Como factor más general cabe mencionar también el deterioro sufrido por la administración tributaria.

Durante la fase inicial del plan de estabilización se actuó también sobre el gasto. Si bien la reducción de las erogaciones fue perceptible en la administración nacional y las empresas públicas, los gobiernos provinciales las incrementaron. Por ejemplo, entre 1983 y 1987 el empleo público provincial creció un 23%⁵. Cabe mencionar que las presiones sobre el gasto son en parte consecuencia de la evolución hacia una

⁴ Esto limitó la aprobación de algunos componentes del paquete de reforma tributaria. No se logró la aprobación del régimen penal tributario (que se habría de intentar en sucesivas oportunidades, con igual suerte); tampoco se sancionaron las modificaciones que limitaban los costos y mejoraban el control fiscal del régimen de promoción industrial. Esto último recién se logró en 1988.

distribución más regresiva del ingreso que se percibe desde mediados de los setenta. Baste citar que la participación porcentual estimada de sueldos y salarios en el ingreso nacional habría caído de 45 a 32%, entre 1974 y 1990⁶. La nueva configuración impactó en forma directa sobre las demandas de gasto social público, incrementándolas y modificando las prioridades.

Con el objeto de recomponer la solvencia fiscal, durante el desarrollo del programa de estabilización el gobierno llevó adelante diferentes iniciativas. A lo largo de 1986 y 1987 decidió promover reformas en el presupuesto público (desregulación, privatizaciones, modificaciones en el régimen de empleo público, medidas para acotar el gasto y los financiamientos en distintas áreas del sector público, propuesta de modificaciones en el funcionamiento del régimen previsional, reformas en el sistema financiero) y en el régimen comercial. Como consecuencia, en parte, de dificultades en el trámite político de las propuestas de reforma los anuncios superaron a las realizaciones efectivas.

Ante las dificultades enfrentadas en el plano tributario, durante la primera parte de 1988 se procuró recomponer ingresos mediante el recurso a aumentos de tarifas públicas (al que se sumaron reformas en diversos impuestos), pero los ajustes tarifarios contribuyeron a acelerar el ritmo inflacionario comprometiendo los logros alcanzados previamente en ese plano. No cabe abordar aquí la apretada sucesión de eventos y políticas que, al debilitarse los logros del plan Austral, conducen progresivamente a la economía a la crisis hiperinflacionaria de 1989. Si bien las cifras de déficit en términos anuales no superaron los promedios del lapso 1975-90, la crisis fiscal en el lapso de hiperinflación fue de gran alcance. La recaudación tributaria nacional se redujo fuertemente. La hiperinflación golpeó de modo particular al conjunto institucional del sector público; gobierno central, empresas del estado y estados provinciales experimentaron dificultades para la prestación de los servicios. Con frecuencia la provisión de servicios -hospitales, escuelas, prestaciones del sistema de seguridad social, etc.- se vio interrumpida, y la recomposición de la normalidad operativa no fue inmediata luego de contenida la aceleración de los precios nominales.

Si bien los primeros dos años del gobierno de Menem -quien asumiera en julio de 1989- no fueron exitosos en materia de estabilización de precios -de hecho a comienzos de 1990 se desarrolló el segundo de los episodios de hiperinflación-, entre las acciones iniciales de la nueva administración se contaron algunas que, orientadas al plano fiscal y de la economía pública en un sentido más general, habrían de tener fuerte gravitación en el futuro de la gestión. La Ley de Reforma del Estado sentó las bases sobre las cuales habría de desarrollarse un radical proceso de privatización de empresas públicas, y la Ley de Emergencia Económica habilitó la posibilidad de adoptar medidas de excepción en el terreno de las finanzas públicas. Así, en 1990, se concretó la primera privatización de gran importancia -la de la compañía telefónica nacional-. La economía transitaba aún por un sendero de incertidumbre, con inflación relativamente estable -luego de la hiperinflación- pero todavía muy elevada (del orden de 10 a 11% al mes), y propensa a la inestabilidad financiera y cambiaria. Fue precisamente una nueva corrida cambiaria lo que dio lugar a un cambio de las autoridades económicas en enero de 1991, iniciándose entonces realmente el ciclo de "los tempranos noventa" para la Argentina. La nueva conducción de la economía comenzó por fijar la paridad cambiaria - que era flotante desde diciembre de 1989-, y poco después estableció la libre convertibilidad del peso en divisas, a una paridad de uno a uno con el dólar de EE.UU.

⁵ Ver Carciofi (1990), p. 58.

Las reformas estructurales y la estabilización de precios (1991-1996).

La economía argentina atravesó a partir de entonces un período de intensa transformación. La compleja estrategia seguida por el gobierno nacional significó cambios drásticos y simultáneos en varios frentes. Además de la convertibilidad del peso, ya mencionada, se avanzó hacia una rápida apertura comercial, con reducción sustancial de aranceles y eliminación de la mayor parte de las restricciones cuantitativas; se adoptaron diversas disposiciones de desregulación de mercados y se avanzó en una amplia reforma de la economía pública que modificó sustancialmente la hoja de balance del sector estatal.

El conjunto de reformas de políticas tuvo como ejes centrales un masivo proceso de privatización de empresas públicas; la reestructuración de la deuda en el marco del Plan Brady, concretada en 1992, y la redefinición de la intervención estatal en las diversas áreas del gasto social (en especial la reforma previsional inaugurada en 1994). Asimismo, fue aprobada una nueva Carta Orgánica del Banco Central (en 1992) que estableció su autonomía, y, a lo largo de todo el período, se produjeron innumerables modificaciones tributarias que paulatinamente fueron definiendo un nuevo sistema recaudador, bastante diferente al vigente durante los años ochenta. Este proceso de transformaciones coincidió, a comienzos de los noventa, con el notable cambio favorable observado en las condiciones financieras internacionales.

El plan de convertibilidad tuvo un impacto inicial de naturaleza semejante al de otros planes de estabilización basados en la utilización del tipo de cambio como ancla del sistema de precios: se produjo una marcada caída del ritmo inflacionario, conjugada con una rápida recuperación de la demanda agregada y de los niveles de actividad (particularmente acentuada porque la economía venía de una profunda recesión). El aumento de la demanda agregada fue sin duda alimentado por la reaparición del crédito y su acelerada expansión. En efecto, los indicadores monetarios y crediticios se recuperaron rápidamente luego de 1991. El renovado acceso a los mercados financieros internacionales fue la fuente de la que se nutrió ese proceso de remonetización y restablecimiento de la intermediación financiera doméstica.

En el período 1991-94 la economía se expandió a un ritmo próximo al 8% anual promedio, que contrasta vívidamente con el pobre desempeño de los ochenta. Algunos rasgos de la evolución económica en esa fase, presentes también en otras experiencias análogas, planteaban dudas sobre la sostenibilidad de la expansión. Deben destacarse dos: por un lado, el importante y creciente desequilibrio de la cuenta corriente del balance de pagos, asociado al fuerte incremento de la absorción y a la apreciación cambiaria. Por otro lado, la baja tasa de ahorro nacional, que ya era históricamente reducida en 1990 y cayó adicionalmente en los tres años siguientes. Estos rasgos hacían a la economía más vulnerable frente a una eventual reducción del influjo de capitales externos. Ya en 1994, cuando la tasa de interés internacional comenzó a repuntar a partir de las decisiones de la Reserva Federal relativas a su tasa de descuento, se observaron algunos signos de cambio en las tendencias - por ejemplo, el aumento de la prima de riesgo-país, el estancamiento de las reservas y la reducción del influjo de capitales. Pero luego de la devaluación de México de diciembre de ese año, cambió el signo de los movimientos de capitales privados y la economía ingresó en una fase de contracción de la liquidez, crisis financiera y recesión.

⁶ Beccaria y Carciofi (1992), cuadro 1, p. 10.

Los procesos macroeconómicos que se han descrito sucintamente tuvieron un correlato claro en la evolución de las variables fiscales. En lo que va de los años noventa, pueden identificarse claramente dos subperíodos: la expansión y auge de 1991-94, por un lado, y la crítica fase contractiva de 1995-mediados de 1996. En el primero de ellos las cuentas fiscales mostraron una clara mejoría en relación con los años previos, aún sin considerar los ingresos generados por privatizaciones. En la fase contractiva, en cambio, las cuentas fiscales mostraron importantes desequilibrios, aunque no totalmente atribuibles, como se verá, a causas macroeconómicas.

No obstante, es evidente la existencia de cierta conexión entre la evolución fiscal y el comportamiento de un conjunto de variables macroeconómicas. Así por ejemplo, la reducción de las tasas de interés internacionales a comienzos del período atenuó el flujo de devengamientos sobre la deuda pública, y la apreciación cambiaria condujo a una reducción del valor real de dichos flujos. Por el lado de los ingresos, varios factores de origen macroeconómico tuvieron efectos sobre su evolución. Por una parte, la caída de la inflación atenúa la pérdida de recaudación real por la existencia de rezagos en la percepción de los tributos (efecto "Olivera-Tanzi"). Pero el factor macroeconómico más importante que operó a lo largo de la fase de recuperación fue la expansión de las ventas y del nivel de actividad, impactando sobre la recaudación de tributos de elevada elasticidad-ingreso, entre los que se destaca el Impuesto al Valor Agregado. En ese contexto, asimismo, fue posible una mejora sustancial en la administración tributaria. Por otra parte, la fuerte declinación de las tasas nominales de interés como resultado del éxito del plan de estabilización operó también favorablemente sobre el resultado cuasifiscal del Banco Central.

Desde el punto de vista de la política fiscal, a diferencia de otras experiencias estabilizadoras, no es posible hablar de un paquete fiscal inicial que acompañe el lanzamiento del programa de estabilización. Por el contrario, en su lanzamiento, el plan de convertibilidad convivió con la estructura fiscal que resultó de las reformas instrumentadas durante los años de alta inflación (1989 y 1990), beneficiándose de la abrupta caída de ésta. A partir de entonces, las autoridades económicas han ido introduciendo modificaciones permanentemente tanto en las diferentes modalidades de gasto público como en el sistema tributario. Estas reconocen dos etapas. Las reformas que respondieron a la visión que tenía el gobierno nacional acerca del papel de la intervención estatal en la economía fueron concretándose hasta la reforma previsional, en 1994; luego, una vez que la situación fiscal mostró los primeros problemas y la situación macroeconómica comenzó a complicarse, se introdujeron nuevas reformas para afrontar la crisis fiscal, en 1995 y 1996.

En la primera etapa se concretaron importantes procesos privatizadores de empresas públicas⁷, se descentralizó una parte sustancial del gasto público social en las provincias y municipios, se consiguieron recursos adicionales para el financiamiento del sistema previsional modificando las relaciones financieras con las provincias⁸ y se inauguró un proceso de reforma en la administración pública nacional (que incluyó retiros voluntarios y recomposición salarial).

⁷ Sobre la política de privatizaciones puede consultarse Guerchunoff, P. y Cánovas, G., 1995; Guerchunoff, P. (ed), 1992.

⁸ Las transferencias a las provincias sufrieron sucesivas modificaciones desde 1991. Entre estas pueden citarse los cambios implementados en la distribución del impuesto a las ganancias y al impuesto al valor agregado. La firma de dos "pactos fiscales" entre los diferentes niveles de gobierno determinó el destino del 15% de los recursos provinciales recaudados por la Nación (coparticipación federal de impuestos) hacia el Sistema Nacional de Previsión Social, además del compromiso por parte de las jurisdicciones provinciales de

En materia impositiva, entonces, las diversas reformas siguieron la dirección de concentrar la recaudación en dos tributos (IVA y ganancias) y, a medida que ello se iba logrando, se fueron eliminando diferentes impuestos considerados fuente de distorsiones. En el caso del IVA, por ejemplo, las modificaciones incluyeron una generalización paulatina del tributo hasta los máximos niveles conocidos internacionalmente y aumento de alícuota (uniforme). Asimismo, la reforma tributaria estuvo sustentada por un programa de fortalecimiento de la administración tributaria que incluyó la difusión del sistema de facturación en ventas, el régimen penal tributario y un amplio esquema de pagos a cuenta (retención y percepción) que facilitaron el control y mejoraron la recaudación de los dos tributos antes mencionados. La concentración de la recaudación en esos tributos⁹, sumada a las cargas sobre la nómina salarial, derivaron en un aumento de la sensibilidad de la recaudación a la evolución de las variables macroeconómicas. En ese contexto, esas medidas permitieron reducir inicialmente el déficit fiscal observado y convertirlo luego, en 1992 y 1993, en un leve superávit.

Algunos de los factores macroeconómicos arriba mencionados operaron en sentido contrario luego de 1994. Por ejemplo, las tasas de interés internacionales repuntaron levemente y la recesión detonada por el shock externo desfavorable que siguió a la devaluación mexicana tuvo un peso decisivo sobre el comportamiento de la recaudación, especialmente desde 1995. Sin embargo, en la explicación de la reapertura del desequilibrio fiscal pesaron principalmente otros dos factores estrechamente vinculados con decisiones de política fiscal.

En primer lugar, el gobierno decidió actuar en el terreno fiscal para hacer frente a la apreciación cambiaria. Sin posibilidades de manipular el tipo de cambio nominal, el recurso de política utilizado por el gobierno para compensar parcialmente el deterioro de la rentabilidad de los sectores productores de bienes transables fue la reducción de la carga tributaria sobre los mismos, combinada con el restablecimiento de reembolsos y reintegros a la exportación. La medida más importante en este terreno fue la reducción de contribuciones patronales que financian la seguridad social.

El segundo factor resultó de la reforma previsional. Esta consistió en esencia en el establecimiento de un sistema de capitalización, básicamente privado, pero con la subsistencia del viejo sistema estatal de reparto¹⁰. Este último perdió una parte significativa de sus aportantes - que se trasladaron al sistema de capitalización-, sin que se redujeran las prestaciones pagadas en el sistema público. Esto se refleja actualmente en un aumento del déficit observado en el sistema e incidirá sobre las cuentas fiscales por un largo período en el futuro.

Como se puede apreciar en los esquemas ahorro-inversión en base caja, con periodicidad trimestral (incluidos en el Anexo 2), los primeros resultados negativos se presentan en el tercer trimestre de 1994, en coincidencia con las medidas que se acaban de comentar y meses antes que la caída en la recaudación como resultado de la recesión. No obstante, una vez desatada esta última, la situación fiscal cobró mayor gravedad. No sólo se afectó la recaudación; adicionalmente, el apoyo al sistema financiero en 1995 llevó al gobierno a incurrir en endeudamiento externo e interno que implicó efectivizar parcialmente la garantía

sustituir el principal tributo provincial (ingresos brutos), considerado distorsivo. Para un análisis más detallado del tema, vease Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P., 1995.

⁹ La participación de los impuestos al valor agregado y Ganancias en el total de recursos de la Dirección General Impositiva y la Administración Nacional de Aduanas creció desde el 31% en 1990 al 71% en 1993.

implícita existente. El gobierno nacional debió tomar medidas de emergencia, lo que en algunos casos significó la revisión de lo realizado hasta entonces. Estas medidas consistieron, fundamentalmente, en un aumento de la alícuota del IVA (pasando de 18% a 21%), en la reversión parcial de la rebaja de las contribuciones patronales, en el aumento de aranceles sobre la importación, la reducción de los reintegros a las exportaciones y del subsidio a los bienes de capital y la ampliación de la base imponible del impuesto a las ganancias y a los bienes personales.

No obstante, pese a esas medidas y a la paulatina recuperación del nivel de actividad económica a partir la segunda mitad de 1996, el sector público siguió presentando desequilibrios¹¹. Estos persistentes déficit requirieron de medidas adicionales, aplicadas principalmente sobre los recursos. Estas consistieron en un aumento en el impuesto a las naftas y la reimplantación del impuesto al gasoil. Los recursos adicionales producidos por estas reformas se destinaron al sistema de seguridad social.

¹⁰ Esta reforma será objeto de un análisis más profundo en el tercer capítulo del informe.

¹¹ Resulta importante señalar que a partir de principios de 1996, el gobierno retoma en parte su política original al insistir con la rebaja de las contribuciones patronales y derogar, en algunos casos, y disminuir, en otros, las alícuotas de los impuestos internos sobre determinados bienes.

2. EL DEFICIT MACROECONOMICAMENTE AJUSTADO Y PROYECCIONES.

En este capítulo planteamos la metodología utilizada para corregir el déficit fiscal depurándolo de los efectos del ciclo macroeconómico y presentamos estimaciones del déficit ajustado, para el período 1991-96. Esos resultados son utilizados, por una parte, para reexaminar la evolución fiscal reciente de la Argentina, y, por otra, para evaluar la contribución que los indicadores ajustados pueden dar para una mejor comprensión de la evolución de las cuentas públicas. Finalmente, en la última sección del capítulo y sobre la base del mismo modelo utilizado para estimar los indicadores ajustados correspondientes al período 1991-96, se efectúan y analizan proyecciones fiscales para el lapso 1997-2001.

2.1. El modelo. Las variables macroeconómicas relevantes y las ecuaciones de ingreso y gasto.

El primer paso para abordar el impacto de las fluctuaciones macroeconómicas sobre las cuentas fiscales consistió en agrupar los distintos rubros del esquema de ahorro-inversión del sector público nacional en función de cuáles son las variables macroeconómicas que pueden considerarse relevantes para determinar la evolución de cada componente. Este análisis de los determinantes de cada ítem del esquema fiscal y el correspondiente reagrupamiento fue realizado a partir de información (tributaria, en particular) más desagregada que la presentada en los esquemas señalados previamente¹².

Se consideraron en forma separada los siguientes ocho componentes de la recaudación: impuestos internos, a los combustibles, al valor agregado (discriminado a su vez en dos sub-rubros: sobre el consumo interno, por una parte, y sobre importaciones), impuestos sobre la nómina salarial, otros tributos a la importación, impuestos a las exportaciones netos de reembolsos, e impuesto a las ganancias. El impuesto a los activos (sustituido dentro del período considerado por el tributo a los "bienes personales no afectados al proceso económico") se computó como componente del impuesto a las ganancias, dado que su recaudación se consideraba a cuenta de éste último¹³. Además, en el período 1994-96, los subsidios a la producción interna de bienes de capital se incluyeron como una ecuación adicional de

¹² La información requerida para realizar las mediciones convencionales del resultado fiscal surge de los esquemas de Ahorro-Inversión-Financiamiento del sector público no financiero. La fuente más adecuada a los objetivos de este estudio la constituyen los esquemas de Ahorro-Inversión-Financiamiento realizados con metodología "de caja". En el capítulo precedente se utilizó la información proveniente de las ejecuciones presupuestarias (metodología "devengado"), cuyas series tienen periodicidad anual y se hallan disponibles desde 1961. A partir de 1983, entre tanto, se dispone de series en "base caja", elaboradas por la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda, que tienen la ventaja de estar disponibles con periodicidad trimestral y fueron, por ello, empleadas para la estimación de los indicadores fiscales ajustados, presentados en este capítulo. Estos esquemas consolidan la información correspondiente a la Administración Nacional (Gobierno Central, Organismos Descentralizados y Seguridad Social) y el resultado de las empresas públicas. Debido a que las publicaciones oficiales de dicha información han presentado varios cambios metodológicos dentro del período que aquí se analiza, se realizó un trabajo previo de homogeneización de las series. Adicionalmente, cabe indicar que aún cuando las cuentas fiscales provinciales no se incorporan en la medición convencional utilizada en este trabajo, serán consideradas en el análisis de los resultados. Las provincias inciden de manera importante sobre el resultado del gobierno central a través de las transferencias que reciben de éste. Más aún, considerando que entre las erogaciones del Gobierno Central se cuentan las transferencias por coparticipación de impuestos, la conflictividad en torno a sus características y diseño constituye una de las fuentes principales de presión sobre la sostenibilidad del equilibrio de las cuentas públicas.

recaudación (negativa). Para completar el total de ingresos, se incluyeron los recursos de capital y los "superávit de empresas públicas", los que se consideraron exógenamente determinados. Algunos impuestos menores (débitos bancarios, sellos, por ejemplo) se agruparon con los internos en la variable endógena correspondiente.

En lo que se refiere al gasto, se trataron separadamente los siguientes siete componentes: personal, seguridad social, bienes y servicios, transferencias a provincias, gastos de capital, intereses internos, intereses externos.

Las variables macroeconómicas relevantes (VMR) incluyeron en primer lugar a las de las cuentas nacionales a precios constantes (producto, consumo, exportaciones, importaciones, inversión bruta interna fija) y a sus respectivos precios nominales. También se incluyó al empleo, definido como "empleo pleno" (número de personas ocupadas en puestos de trabajo de 35 horas semanales o más), el salario medio de la economía, el tipo de cambio nominal, la tasa de interés internacional y la prima de riesgo-país. En el conjunto de variables relevantes se consideraron también el número de beneficiarios del sistema de seguridad social y el haber medio jubilatorio. En las proyecciones para el período 1997-2001 se contemplaron asimismo las trayectorias de los salarios reales privados y públicos y la inflación internacional.

Para la determinación de las VMR correspondientes a cada rubro de gasto o ingreso se analizaron los distintos componentes por separado. En lo que se refiere a los recursos impositivos, las VMR se relacionan con la determinación de las bases imponibles de cada tributo. De manera que, por ejemplo, el IVA tiene determinantes diferentes según se trate del impuesto cobrado sobre la actividad interna o del recaudado en las aduanas. El primero dependerá del consumo interno¹⁴ y el segundo del valor de las importaciones. Las contribuciones sobre la nómina salarial dependen del salario medio, del empleo y de la proporción de empleados que aportan al sistema¹⁵. En algunos casos en que no existe una variable macroeconómica que haga referencia directa a la base imponible se ha supuesto, siguiendo prácticas habituales de presupuestación, que su comportamiento se correlaciona con el nivel de actividad¹⁶. En la determinación del impuesto a las ganancias, cuya recaudación anual proviene de personas físicas y de sociedades con diferente fecha de cierre de sus balances, se tuvo el cuidado de desagregar su base en los diferentes períodos de tiempo relevantes para la determinación del impuesto¹⁷.

En el tratamiento del gasto público, el principal componente endógeno considerado fueron las transferencias a las provincias, que dependen a su vez de otras variables endógenas: los ingresos tributarios sujetos a coparticipación. Por esta vía, ese componente del gasto depende de las mismas VMR

¹³ A partir de su creación, a fines de 1991, se incorpora como componente del impuesto a las ganancias, el impuesto sobre los bienes personales no afectados al proceso económico.

¹⁴ De acuerdo con la teoría y la experiencia internacional, el IVA puede organizarse bajo dos modalidades: tipo producto nacional bruto, tipo renta y tipo consumo. En el caso argentino, el IVA sigue la segunda modalidad, su base imponible coincide con la del consumo de bienes y servicios gravados en cada momento del tiempo. Para una discusión sobre los determinantes macro de este tributo véase Musgrave, R. y Musgrave P. (1992), capítulo 27, y Tait, A. (1988).

¹⁵ Esta última variable es considerada exógena y de hecho sus variaciones son captadas por los cambios en los coeficientes de las ecuaciones del modelo que se discuten más adelante.

¹⁶ Por ejemplo, ventas de combustibles, de cigarrillos y otros consumos específicos, débitos bancarios y sellos.

¹⁷ La composición de la base del impuesto a las ganancias se discute en Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J.C. (1995).

que determinan el flujo de recaudación de tales tributos. Se supuso que el gasto en bienes y servicios y de capital se correlaciona con la evolución del producto real. Naturalmente, el gasto en personal depende del salario medio público (SALMEDGOB) y del empleo público (EMPLEGOB), que en principio pueden considerarse variables exógenas -de política fiscal-. Con todo, no se cuenta con series consistentes de precios y cantidades que permitan tratar de manera satisfactoria la desagregación del gasto en personal en precios y cantidades, por lo que este componente fue considerado exógeno. Por su parte, el gasto en seguridad social depende del número de beneficiarios y de la evolución del haber medio, variables que no son de naturaleza macroeconómica. Finalmente, los gastos financieros del período 1991-96 fueron también considerados exógenos. En las proyecciones, en cambio, los servicios de la deuda de cada período resultan del producto de la tasa de interés internacional por el stock de deuda al final del período precedente.

El modelo de determinación de ingresos y gastos fiscales está constituido por un conjunto de ecuaciones lineales que vinculan a las variables endógenas con las VMR de las que depende su comportamiento. Los coeficientes de dichas ecuaciones fueron obtenidos como cocientes entre el valor a precios corrientes de la variable endógena correspondiente en determinado período base, y el valor nominal de la respectiva VMR. Como se señalara en el capítulo precedente, el período que se examina aquí estuvo caracterizado por constantes decisiones de política tributaria y también por cambios significativos en la eficiencia de la administración. En consecuencia, las elasticidades de los distintos componentes de las cuentas fiscales en relación con las VMR, según son reflejadas por los coeficientes referidos, estuvieron también sujetas a importantes cambios. Así, por ejemplo, los coeficientes que caracterizan el momento de lanzamiento del plan de convertibilidad pierden rápidamente significación, en especial por los considerables cambios en la política impositiva, y dejan de ser relevantes para el análisis de la sostenibilidad fiscal de la totalidad del período. Frente a este problema, se trabajó con tres conjuntos diferentes de coeficientes, referidos a tres momentos relevantes del período analizado.

A continuación se listan los nombres de las variables de ingreso y gasto, se especifican sus contenidos (los rubros fiscales incluidos en cada una de ellas) y se indican las variables macroeconómicas relevantes en cada caso¹⁸:

¹⁸ Las ecuaciones del modelo se plantean en detalle en el Anexo 3.

NOMBRE	CONTENIDO (RUBROS INCLUIDOS)	VMR
TINTR	Impuestos internos, sellos, presentación espontánea, otros impuestos y recursos no tributarios	PIBD, PRPIB
TCOMB	impuesto sobre los combustibles	PIBD, PRPIB
TIVA-DGI	IVA sobre la actividad interna	CONSD, PRCONS, IMPOD, PRIMPO
TIVA-ANA	IVA sobre el comercio exterior	IMPOD, PRIMPO
TSAL	Impuestos sobre la nómina salarial	SALMED, EMPLENO
TIMPO	Aranceles y tasa de estadística sobre las importaciones	IMPOD, PRIMPO
TEXPO	Derechos, tasa de estadística, reembolsos y reintegros sobre las exportaciones	EXPOD, PREXPO
TGAN	Impuestos a las ganancias, activos y bienes personales	PIBD(t-8), PIBD(t-6), PIBD(t-4), PIBD(t-2), PRPIB
GPERS	Gasto en personal	SALMEDGOB, EMPLEGOB
GSEGS	Prestaciones de la seguridad social	HABER, BENEF
GByS	Gasto en bienes y servicios no personales y otros	PIBD, PRPIB
GCAP	Gasto de capital	PIBD, PRIBIF
GSERFIN	Intereses de la deuda pública	E.RATE, LIBOR, PRIMA, DEUDA(t-1)

donde:

PIBD(t): Producto Bruto Interno desestacionalizado del período "t" , a precios constantes de 1986,

CONSD: Consumo desestacionalizado a precios constantes de 1986,

EXPOD: Exportaciones desestacionalizadas a precios constantes de 1986,

IMPOD: Importaciones desestacionalizadas a precios constantes de 1986,

SALMED: Salario medio de la economía,

EMPLENO: Empleo "pleno",

SALMEDGOB: Salario medio de la administración pública,

EMPLEGOB: Planta de personal de la administración pública,

HABER: Haber jubilatorio medio,

BENEF: Cantidad de beneficios de la seguridad social,
 E.RATE: Tipo de cambio nominal,
 LIBOR: Tasa de interés internacional,
 PRIMA: Prima de riesgo-país,
 DEUDA(t-1): saldo de la deuda pública al final del período anterior,
 y PRPIB, PRCONS, PREXPO, PRIMPO y PRIBIF designan a los precios implícitos de cada componente de la identidad básica de cuentas nacionales.

El modelo fue utilizado para obtener simulaciones con periodicidad trimestral, aunque los resultados se presentan aquí en términos anuales. Los subíndices de tiempo incluidos más arriba, al especificar los argumentos de la función de impuesto a las ganancias indican que dicho flujo depende de distintos rezagos del producto (ocho, seis, cuatro y dos trimestres, respectivamente). Eso se debe a que distintos grupos de agentes responsables del impuesto tienen períodos de devengamiento y vencimientos diferentes.

Adicionalmente, la variable de gasto GTPROV, no incluida en la lista y correspondiente a las transferencias a provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires por coparticipación de impuestos y otros conceptos, depende del comportamiento de la recaudación de impuestos coparticipables (TINTR, TIVA-DGI, TIVA-ANA, TGAN, TCOMB) y de sus respectivos coeficientes de distribución establecidos en la legislación vigente en cada momento¹⁹. Por otra parte, como ya se indicó, los gastos financieros (GSERFIN) fueron considerados exógenos en el período observado (1991-96), aunque son endógenos (y función de E.RATE, LIBOR y PRIMA) en los ejercicios de proyección.

2.2 Tendencia y ciclo de las variables macroeconómicas.

El modelo de análisis de los ingresos y gastos públicos tiene como principales variables exógenas las componentes de las Cuentas Nacionales a precios constantes de 1986. Disponemos de estimaciones homogéneas trimestrales de las mismas para el período 1980:1-1996:4. La estimación de las variables fiscales ajustadas por el ciclo macroeconómico y la proyección de ingresos y gastos fiscales en el período 1997-2001 se basan en la descomposición de las variables macroeconómicas en la suma de una componente tendencial y una componente cíclica. En este punto presentamos en forma sintética la metodología utilizada y su fundamentación. La presentación se concentra en la serie del PIB a precios de mercado. Una exposición completa de la metodología y sus fundamentos se presenta en el Anexo 1.

Propiedades de serie de tiempo del PIB.

El gráfico 2.1 muestra la serie del logaritmo del PIB desestacionalizado (LOGPIBD). La observación visual sugiere la existencia de un ciclo sobre una tendencia estancada en los años ochenta, un cambio de estructura en la tendencia de crecimiento desde 1991 y un comportamiento cíclico en los años noventa.

¹⁹ Esta legislación puede consultarse en CECE (1996).

Aunque el test de Dickey-Fuller Aumentado (ADF) sobre la serie LOGPIBD no rechaza la hipótesis de existencia de raíz unitaria en los niveles convencionales de significación - sugiriendo que la serie es integrada de primer orden - este resultado podría no ser válido si la serie incluye un cambio de estructura, como sugiere la observación de los datos. Perron (1989) demostró que el test ADF tiende a sesgar los resultados en el sentido de aceptación de la hipótesis de raíz unitaria cuando la serie contiene uno o más cambios de estructura. Como alternativa, Perron (1994) desarrolló un procedimiento (PT) para testar la hipótesis de raíz unitaria en condiciones en que cabe presumir cambios de estructura, incluyendo esta hipótesis en la formulación del test.

Realizamos el PT sobre la serie, con la hipótesis de un cambio de estructura en el trimestre 1991:1, el momento del lanzamiento del Plan de Convertibilidad. Si el test PT rechaza la existencia de raíz unitaria, los estadísticos de los coeficientes de las variables dummies que representan el cambio de estructura en la ecuación del test pueden interpretarse normalmente para testar simultáneamente la hipótesis de cambio de estructura. Los resultados del test permiten rechazar la hipótesis de raíz unitaria y no rechazan la hipótesis de cambio de estructura. Concluimos que la serie del LOGPIBD es estacionaria sobre una tendencia determinística que tiene un cambio de estructura a comienzos del año 1991.

La estimación de las tendencias arroja una tasa trimestral de -0.105% en los años ochenta. En los noventa la tendencia es positiva, igual a 0.991% trimestral, equivalente 4.59% anual.

La tendencias estimadas con el filtro de Hodrick-Prescott.

Hodrick y Prescott (1980) desarrollaron un procedimiento para descomponer una serie macroeconómica en la suma de una tendencia no estacionaria y un residuo cíclico estacionario. El filtro (HP) ha sido muy utilizado en trabajos de macroeconomía aplicada en los últimos quince años²⁰. La descomposición es un procedimiento empírico descriptivo que no hace ninguna hipótesis a-priori sobre la naturaleza de la serie. El residuo cíclico que se obtiene es una estimación de la combinación de los componentes cíclicos e irregulares de la serie. En el gráfico 2.1 puede verse la curva de tendencia HP que resulta de la aplicación del filtro a la serie del producto desestacionalizado. Esta es la curva que utilizamos en el trabajo. La estimación de la tendencia de crecimiento en los noventa sobre esta curva arroja una tasa de 1.166% trimestral, equivalente a una tasa anual de 4.75%, semejante a la obtenida arriba con la serie no filtrada.

Las propiedades del ciclo macroeconómico.

Con la aplicación del filtro HP a la serie del producto y a otras variables macroeconómicas descomponemos su evolución en la suma de una curva de tendencia y un residuo cíclico y utilizamos esa descomposición en el modelo de ingresos y gastos fiscales, para discriminar entre las componentes tendenciales y cíclicas de esas variables endógenas. La legitimidad del procedimiento depende de las propiedades de la componente residual. Hemos analizado la componente cíclica como serie de tiempo y

²⁰ Pueden encontrarse referencias en Reeves, Blyth, Triggs and Small (1996).

mostramos que puede identificarse un patrón de ciclo estable sobre toda la serie, en los años ochenta y noventa. Estos resultados fundamentan el procedimiento seguido en este trabajo y sugieren algunas conclusiones más generales sobre las características de la dinámica macroeconómica.

La componente residual de la aplicación del filtro HP a la serie LOGPIBD es:

$$\text{RESLOGPIBD}^* = \text{LOGPIBD} - \text{LOGPIBD}^*$$

La serie puede verse en el gráfico 2.2.

En primer lugar, testamos la estacionariedad de la serie aplicando un test ADF cuyos resultados permiten rechazar la hipótesis de raíz unitaria en RESLOGPIBD^* al 5% de significación. En segundo lugar, ajustamos sobre la serie RESLOGPIBD^* un modelo autorregresivo:

$$\text{RESLOGPIBD}^*(t) = \text{Error} + \text{RESLOGPIBD}^*(t-1) + b t + c + \varepsilon(t)$$

Los coeficientes b y c no son significativamente distintos de cero. Por último, investigamos la estabilidad del patrón cíclico analizando la estabilidad del modelo autorregresivo que describe la serie RESLOGPIBD^* . Nos interesa particularmente testar la estabilidad entre los años noventa y ochenta, hipotetizando el cambio de estructura en 1991:1, donde identificamos el cambio significativo de tendencia. Presentamos en el Anexo 1 los resultados de dos test recursivos - el test CUSUM de residuos y el test CUSUM de cuadrados de los residuos - que indicarían endógenamente el hipotético cambio de estructura, y los resultados de dos test de Chow de cambio de estructura con punto de quiebre en 1991:1.

Todos los resultados señalan en forma robusta la estabilidad del modelo de RESLOGPIBD^* y sugieren la permanencia del ciclo sobre la nueva tendencia de crecimiento de los años noventa.

El gráfico 2.3 muestra las tendencias HP de los logaritmos de las variables macroeconómicas. En el trabajo utilizamos directamente las tendencias HP de los niveles de las variables. Estas tendencias preservan la consistencia contable de las variables. Puede demostrarse que son válidas para los niveles las características de tendencia y ciclo que mostramos en este punto.

[Insertar gráficos 2.1, 2.2 y 2.3]

2.3. Los cambios en la política fiscal y los coeficientes de las ecuaciones de ingreso y gasto.

Los coeficientes que vinculan los flujos de ingreso y gasto con las variables macroeconómicas relevantes reflejan, por un lado, las decisiones de política fiscal (tributaria o de gasto) y, por otro, la gestión administrativa (en el caso de los impuestos, la eficiencia del proceso recaudatorio). En el período que se examina aquí los cambios de política tributaria, en particular, fueron diversos y de gran significación, y también fueron de peso los cambios observados en la eficiencia de la administración. Frente a tales circunstancias, el análisis del período exige que se distingan de la forma más clara posible los efectos de los cambios en la política (y en la eficiencia administrativa) de aquéllos atribuibles al ciclo económico.

Como se mencionó en el capítulo inicial, el programa de estabilización y reformas lanzado en 1991 no estuvo acompañado, en el plano fiscal, por un diseño de política concebido como permanente. En el lapso 1991-96 se observaron, por contraste, permanentes reformas en la política fiscal. Entre tanto, sí es posible identificar distintas orientaciones en las continuas políticas de reforma. En este sentido, se puede encontrar un momento de quiebre en las tendencias originales de reformas fiscales que se ubica a principios de 1995, después de la reformulación del sistema previsional y de la crisis mexicana.

A los efectos de captar los efectos de los cambios en la estructura fiscal argentina, se trabajó con tres conjuntos de coeficientes correspondientes a tres momentos representativos del período. El primero refleja las condiciones vigentes en el inicio del programa de convertibilidad; el segundo refleja la estructura tributaria y de gasto en el momento más alto de la fase expansiva (1994), y el último vector de coeficientes corresponde a las condiciones observables a finales de 1996, luego de los ajustes que siguieron al efecto tequila y la recesión posterior.

A fin de representar la estructura fiscal al inicio del plan se hizo una primera estimación de los coeficientes del modelo en base a la información fiscal y la relativa a las VMR para el período anual iniciado en el tercer trimestre de 1991. Si bien el plan de convertibilidad se puso en marcha en abril de 1991, el período elegido, algo posterior, permite tomar en cuenta, al mismo tiempo, el impacto de la estabilización de precios sobre la estructura fiscal, y la normativa legal definida al momento de su lanzamiento (en lo que se refiere a alícuotas y bases imponibles, en particular).

A partir de aquel momento se llevaron a cabo numerosos cambios en la estructura fiscal, que derivaron en un constante incremento en el índice de concentración tributaria, en significativas reformas de las modalidades de intervención por parte del sector público nacional y en continuas modificaciones al mecanismo de distribución de recursos tributarios de la Nación. Los últimos cambios de significación que se realizaron antes de la crisis fueron la reducción de cargas sobre la nómina salarial y la reforma previsional, vigente desde el tercer trimestre de 1994. Para captar el esquema fiscal de este segundo momento se tomó como base el período anual iniciado en ese trimestre.

Por último, como resultado de diversas medidas que el gobierno adoptó para hacer frente a la crisis fiscal desatada entonces, entre 1995 y 1996 se fue configurando, de hecho, un nuevo esquema tributario y de relaciones financieras con las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. En consecuencia, el último grupo de coeficientes corresponde a las condiciones observables a finales de 1996, luego de los ajustes que siguieron al efecto tequila y la recesión posterior, y refleja la situación vigente en el presente. Fue, por ende, utilizado también para las proyecciones fiscales para el período 1997-2001.

El procedimiento seguido luego de determinados esos tres conjuntos de coeficientes, es el siguiente. En primer lugar, se resolvieron las ecuaciones del modelo para el período 1991-96, utilizando los coeficientes del período inicial, y los valores observados de las VMR. Se obtuvo así un conjunto de series de ingreso, gasto y déficit estimados. Luego se realizó un cálculo semejante, con los mismos coeficientes, pero, en este caso, tomando en cuenta los valores tendenciales de las VMR, en lugar de los observados. Ese procedimiento se reiteró luego con los coeficientes de 1994 y de 1996. Los

resultados correspondientes a las tres estructuras fiscales examinadas se presentan en los cuadros 2.1, 2.2 y 2.3.

Considérese en primer lugar, por ejemplo, el cuadro 2.1. Compararemos, para comenzar, las columnas (3), (4) y (5). La columna (3) contiene simplemente los ingresos totales observados del gobierno, deflactados por el PIB tendencial (PIB*)²¹. Al utilizar PIB* como deflactor, la columna tres es directamente comparable con las dos que le siguen a su derecha. Luego, en la columna (4), se presenta el flujo de ingresos estimado por el modelo, en función de los coeficientes del momento inicial y de la evolución observada de las VMR. En cambio, en (5) se presentan los ingresos estimados considerando el mismo conjunto de coeficientes, pero los valores ajustados de las VMR.

[Insertar cuadros 2.1, 2.2 y 2.3]

De este modo, la comparación entre (3) y (4) -cuya diferencia se vuelca en la columna (6)- puede interpretarse como un indicador de la evolución conjunta de la eficiencia de la administración, por un lado, y de los cambios de política tributaria, por otro. En el cuadro 2.1, por ejemplo, se constata que esa diferencia es siempre positiva, y promedia 1.35% del PBI al año. Ese valor es interpretado como un indicador de las ganancias por eficiencia y aumentos de la presión tributaria observadas desde 1991 en adelante.

Luego, en la columna (5), se vuelca el cálculo basado en los valores tendenciales de las VMR, de modo que la comparación entre (4) y (5) "aisla" el efecto del ciclo de los provenientes de la eficiencia y de los cambios de política. La diferencia entre (4) y (5) se vuelca en la columna (7). Según se constata en el cuadro 2.1, la recaudación ajustada por ciclo, resultante de la estructura fiscal inicial, habría resultado inferior a la recaudación no ajustada en casi 0.6% del PBI al año, en promedio, en el lapso de expansión 1992-94. Luego, en el bienio que siguiera al tequila, en el que el producto observado cayó por debajo de la tendencia, sucede lo contrario: la recaudación "ajustada" es mayor a la no ajustada en poco más de 0.3% del PBI al año.

Estos procedimientos de cálculo se reiteran para el gasto público, y se repiten luego de manera semejante para 1994 y 1996, obteniéndose en cada caso las correspondientes simulaciones de los flujos de ingreso, gasto y déficit. En consecuencia, además de evaluar cada estructura fiscal por separado, considerando cada cuadro aisladamente, es posible comparar los desempeños así simulados de las tres estructuras fiscales observadas. En la sección siguiente se examinan los principales hechos estilizados relativos a las variables fiscales, según resultan de las simulaciones presentadas en los cuadros 2.1 a 2.3.

2.4. Análisis de las simulaciones para el período 1991-1996.

²¹ Los ingresos públicos no incluyen los generados por privatizaciones. Las columnas 1 y 2 de los cuadros contienen la misma información pero presentada de manera diferente: el índice de ingresos fiscales a precios constantes (1991=100) se incluye en (1) -el deflactor es el PRPIB-, y (2) refleja la evolución de los ingresos a precios corrientes como proporción del PIB observado a precios corrientes.

2.4.1. Ingresos

Los ingresos fiscales observados, a precios constantes, suben hasta el pico de 1994 (col. 1) y luego declinan, particularmente en 1996. Mientras que el alza del período inicial se verifica en prácticamente todos los grupos de impuestos (particularmente en los que incluyen al IVA y Ganancias) aunque hacia el interior de cada grupo se presentan modificaciones debidas a los cambios en la estructura tributaria. En cambio, la declinación posterior de los ingresos se debe a la reducción de impuestos sobre la nómina salarial y rebajas en la tasa de estadística sobre importaciones. En aquel caso motivada por rebajas en las tasas (contribuciones patronales), pérdida de aportantes por traslado al subsistema de AFJP y pérdida de aportes por contracción del empleo. También hay que contabilizar la desaparición del superávit de las empresas públicas. Esas declinaciones fueron compensadas, en parte, por aumentos en Ganancias, IVA y combustibles; en los últimos dos casos, ello se logró merced al incremento de alícuotas.

Las columnas 2 y 3 (que al igual que la 1 se reiteran en los tres cuadros) muestran una presión tributaria media para el período del orden de 16,6% del producto, con un desvío estándar próximo al 1% de PIB*.

Ya se indicó que, como se observa en las columnas 4 y 6, la estructura de ingresos de 1991 tiene un desempeño muy inferior que el observado en todo el período. Ceteris paribus la eficiencia administrativa y los coeficientes de recaudación de aquel año, los ingresos habrían promediado 15,36% del producto tendencial, 1,34% puntos por debajo del comportamiento efectivo de los ingresos fiscales. Como se dijo, la estructura tributaria de ese año era previa a las sucesivas reformas que permitirían alcanzar el superávit observado en 1993.

En cambio, la estructura tributaria de 1994 (cuadro 2.2, col. 6) replica muy aproximadamente, en promedio, lo observado en el período en su conjunto, y lo mismo sucede al considerarse los coeficientes de 1996 (cuadro 2.3)²². Entre esos años se realizaron reformas tributarias que determinaron la sustitución de tributos, manteniendo la presión ajustada por ciclo, como se verá seguidamente. En ambos casos los desvíos entre los ingresos observados y los estimados son prácticamente nulos, en el promedio del sexenio considerado. En los tres cuadros se observa que la presión tributaria estimada para la fase contractiva de 1995-96 es la más baja del período.

Los ingresos ajustados por ciclo se presentan en las columnas 5 y 7. Para el cálculo de las mismas se ajustaron según la metodología expuesta más arriba las variables macroeconómicas reales de las que dependen los ingresos -PIBD, CONSD, EXPOD, IMPOD, EMPLENO-. Se consideraron en principio los niveles observados de los distintos precios nominales contemplados en el modelo. Los

²² La estructura tributaria reflejada en los coeficientes de 1994 se diferencia de la de 1991 por los siguientes elementos: la alícuota del IVA pasó de 16 a 18%, se puso en vigencia de la reforma previsional, se redujeron las contribuciones patronales, se creó el impuesto sobre los bienes personales y los subsidios a los productores de bienes de capital, desaparecieron impuestos menores (divisas y débitos). En cambio, la estructura de 1996 se diferencia de la de 1994 en los siguientes aspectos: alícuota del IVA de 21%, generalización de la rebaja de las contribuciones patronales, reimplantación del impuesto al gasoil, aumento del monto del impuesto a los combustibles, extensión de la base imponible del impuesto sobre los bienes personales y rebaja de la tasa de estadística sobre las importaciones.

recursos fiscales ajustados por ciclo presentan necesariamente la misma mejora "entre estructuras" que la evidenciada en las estimaciones de la col. 4, pero naturalmente la varianza de la presión tributaria es menor.

Con las tres estructuras fiscales examinadas, el desvío medio de la recaudación corregida por ciclo en relación con la estimada a partir del comportamiento observado de las variables macroeconómicamente relevantes se ubica entre 0,5 y 0,6% del PIB*. En el lapso 1992-94, en la fase de alza cíclica, la recaudación no ajustada supera a la corregida por ciclo en cifras del orden de 0,6% del producto por año, con las tres estructuras fiscales. En todos los casos el máximo desvío se observa en 1994, cuando se ubica en torno de 0,8 ó 0,9% del PIB tendencial. Si se considerara exógeno al gasto público, estos desvíos darían también la medida del déficit por ciclo.

Entre tanto, las columnas 8 y 9 de los cuadros presentan también el cálculo de los ingresos fiscales ajustados por ciclo, pero en estos casos manteniendo constantes, al resolver el modelo, todos los precios considerados, en sus niveles de 1991 (columna 8) y del último trimestre de 1996 (columna 9). Los recursos públicos muestran poca sensibilidad a los cambios de precios relativos, en las tres estructuras consideradas, según puede constatarse comparando la columnas 5, obtenida a partir de los precios relativos observados, con la 8 y la 9. Tanto en términos de niveles cuanto de perfil temporal las diferencias entre las mismas, en las tres estructuras consideradas, son muy pequeñas.

2.4.2. Gasto

A diferencia de los ingresos, el gasto observado (col. 1) no cesa de incrementarse en términos reales a lo largo del período. Pese a que lo hace a tasas bajas a partir de 1994, ese crecimiento combinado con la retracción del producto hace que, medido como proporción del PIB observado (columna 2), el gasto público se ubique en 1995-96 en los niveles más altos dentro del sexenio. En general, el gasto presenta un menor desvío estándar que la recaudación. A pesar de las caídas en las erogaciones de capital y pagos de intereses, el crecimiento de las prestaciones de la seguridad social y otras transferencias (entre las que se cuentan los subsidios para atender las tarifas diferenciales de la población pasiva) determinó el comportamiento antes mencionado.

Al comparar el gasto observado con el estimado sin ajuste por ciclo (columnas 4 y 6 de los cuadros) en las tres estructuras consideradas, se constata, tomando en cuenta los promedios del período examinado, un movimiento progresivo hacia una menor relación "gasto/PIB*", principalmente al comparar las estructuras de 1991 y 1994. Con los coeficientes de 1991 el gasto promedio estimado del período alcanza a 17,09% del producto, y baja a 16,27% según la estructura de 1996. Como es natural esa tendencia se refleja también en la columna 5, ajustada por ciclo.

Asimismo, a lo largo de todo el quinquenio se sucedieron diversos planes de presentación espontánea y facilidades de pago para distintos tributos.

El gasto muestra, además, un comportamiento procíclico, según se percibe en la columna 7 de los tres cuadros. Eso se debe en gran medida a la naturaleza de las transferencias a las provincias efectuadas bajo el régimen de coparticipación federal de impuestos²³.

En las columnas 8 y 9 se estimó nuevamente el gasto ajustado por ciclo, pero a precios constantes de 1991 y de 1996, respectivamente. Se observa que, a diferencia de los recursos, el gasto público sí tiene una importante sensibilidad a los cambios de precios relativos. En todos los casos, el gasto a precios de 1996 resulta visiblemente más elevado que el estimado a precios de 1991. En ese resultado pesan de manera importante las subas observadas en el haber jubilatorio medio. Entre tanto, la declinación del tipo de cambio real tendió a moderar el efecto, al reducir el peso relativo de los servicios de la deuda pública en moneda extranjera.

2.4.3. Los flujos de ingreso-gasto, el déficit fiscal macroeconómicamente ajustado y el “riesgo fiscal”

En las secciones anteriores se observó que los cambios en la estructura fiscal producidos entre 1991 y 1994, y luego entre este año y 1996, resultaron en un incremento de los ingresos y una reducción de los gastos, en ambos casos considerando los niveles promedio para el período 1991-96 obtenidos en las respectivas simulaciones (cuadros 2.1 a 2.3), y medidos como porcentajes del producto tendencial.

Naturalmente, esa misma información aparece, en la parte inferior de los cuadros, como una declinación del déficit promedio para todo el período, entre estructuras (columna 4 de los cuadros). El déficit promedia 1,73% del producto con la estructura fiscal de 1991, pero pasa a un superávit de 0,36% y de 0,41% del PIB tendencial al año, con los coeficientes de 1994 y de 1996, respectivamente.

Sin embargo, la observación de los promedios que resultan de las simulaciones debe complementarse atendiendo al perfil temporal de las series. Para ilustrar el punto se incluyen los gráficos 2.4 y 2.5. En el gráfico 2.4 puede verse, comparando las simulaciones realizadas con la estructura fiscal de 1991 y la de 1996, que las curvas de ingresos y de gastos estimadas se desplazan de forma más o menos paralela y en los sentidos ya indicados: la curva de recursos está desplazada hacia arriba, y la de gastos hacia abajo, de manera que el área de déficit, entre las curvas, se reduce significativamente entre los extremos del período examinado. El gráfico 2.4 muestra con claridad que la estructura fiscal de 1991, es decir, la que acompañó al lanzamiento del plan de convertibilidad, combinada con la evolución observada de los precios relativos, habría resultado en una brecha fiscal creciente. Las reformas posteriores fueron, por ende, en el sentido de disminuir la brecha, evolucionando hacia una estructura más sostenible. Entre esas reformas reviste una importancia significativa la mejor administración tributaria (reducción en la evasión) que no es independiente de la estabilidad de precios.

²³ Corresponde mencionar que desde fines de 1992 operó, y con mayor intensidad en el período recesivo post-tequila, un mecanismo de garantía nominal por coparticipación, por el cual la Nación, a cambio de una reducción de los coeficientes, debió efectuar transferencias mayores a las provincias que las resultantes de la mera aplicación de los nuevos coeficientes de distribución. La presencia de tal mecanismo de garantía limita el comportamiento procíclico del gasto de la Administración Nacional en las recesiones. Las transferencias correspondientes a la referida garantía no se incluyeron en las estimaciones volcadas en las columnas 4 y 5 de los cuadros, lo que contribuye, en 1994-95 y 96 a acentuar la diferencia entre el gasto observado y el estimado.

Sin embargo, cuando se consideran las distintas estructuras por separado, se constata que en todas ellas el desempeño fiscal desmejora perceptiblemente en la segunda mitad del sexenio examinado, en la que el gasto público tiende a ubicarse por encima su nivel medio del período, mientras que los ingresos, por el contrario, caen por debajo del promedio respectivo. Así, con la estructura de 1996, se observa en el gráfico 2.4 que el área de déficit es mucho menor, pero se concentra en los años recientes.

El gráfico 2.5, que presenta los flujos de gasto estimado con la estructura fiscal de 1996 a precios constantes y corrientes, revela que el aumento tendencial del gasto público puede atribuirse en buena medida a la evolución de los precios relativos. El perfil temporal declinante que muestra, en cambio, la serie de recursos, debe mucho al comportamiento de los ingresos estimados de la seguridad social, afectados negativamente no sólo por la reducción de las tasas (contribución patronal), que impacta por igual en toda la serie -y no en su perfil temporal-, sino también por la declinación del empleo, muy acentuada a partir de 1994²⁴. Si los ingresos por seguridad social hubiesen crecido, entre las puntas del período, al mismo ritmo que el producto, en el año 1996 la curva de ingresos se encontraría por sobre la de gasto, generándose un superávit próximo a 0,3% de PIB*. Puesto que entre los precios relativos cuya evolución está por detrás del aumento del gasto se destaca la evolución del costo promedio por beneficiario del sistema de seguridad social, parece evidente que el tema previsional, que se examina en mayor detalle en el capítulo siguiente, es central para el examen de la sostenibilidad de la política fiscal, tanto por su relevancia del lado del gasto como de los ingresos del sector público²⁵.

La columna 5 de los cuadros 2.1 a 2.3 presenta el déficit ajustado por ciclo, y la columna 7 indica cuál es la diferencia entre el déficit según la medida convencional, y el “ajustado”, que puede atribuirse a los efectos de las fluctuaciones de las VMR en torno a su tendencia. El desvío promedio del DMA en relación con el déficit no ajustado oscila entre 0,3 y 0,4% del PIB. Este último es aproximadamente el desvío promedio estimado con la estructura fiscal de 1996. Naturalmente, el déficit ajustado es inferior al no ajustado en el lapso de auge económico y la relación se invierte en la fase recesiva que sigue a la crisis de México. En todos los casos el desvío máximo coincide con el pico de la fase de auge, en 1994. En ese año el DMA se ubica entre 0,5 y 0,6% de PIB* por sobre el déficit no ajustado por ciclo.

Estos desvíos estimados pueden considerarse un indicador del “riesgo” fiscal asociado a las fluctuaciones de corto plazo de la economía. Un desvío del orden de medio punto del producto tendencial parece pequeño comparado con la historia fiscal del país previa a los noventa. Pero refleja adecuadamente las características del régimen de funcionamiento de la economía a partir de 1991. El contraste entre esos períodos se asienta en la desactivación o atenuación, en los noventa, de algunos de los mecanismos básicos que alimentaron el desequilibrio fiscal en el pasado, según se describiera en el capítulo inicial: las fuertes aceleraciones y desaceleraciones de la inflación, que operaban a través del efecto Olivera-Tanzi y de su impacto sobre la eficiencia recaudatoria; las fluctuaciones de las tasas de

²⁴ Hay que considerar también la desaparición del superávit de las empresas públicas, ya mencionada.

²⁵ El costo medio del sistema previsional, por beneficiario, aumentó casi 40% en términos nominales entre 1991 y 1992, y desde entonces hasta 1996 se incrementó a una tasa media de alrededor de 5% al año.

interés internacionales, mucho menores que en la década anterior, y los cambios en precios relativos, que a pesar de haber jugado un papel significativo en los noventa han sido de intensidad también menor que en el pasado. De allí el interés de examinar el impacto potencial sobre la situación fiscal de eventuales cambios en algunos de esos rasgos de la situación presente, como por ejemplo, el que resultaría de una eventual alza de las tasas de interés externas. A estos fines, el modelo utilizado para realizar las estimaciones fiscales presentadas en esta sección fue empleado también para realizar proyecciones de las cuentas públicas para el lapso 1997-2001.

2.5 Proyecciones fiscales para el período 1997-2001

El cuadro 2.4 presenta los valores de la proyección central realizada, que en esencia se basa en la continuidad del escenario actual en sus líneas principales. En lo que se refiere a las variables exógenas del ejercicio, caben las siguientes observaciones. La tasa de crecimiento del producto (4,6% al año) es la que refleja el comportamiento de la variable PIB* de acuerdo con el análisis presentado en la sección 2.2, más arriba. Lo mismo sucede con la tasa de crecimiento de las exportaciones. Ambas representan, en consecuencia, tendencias presentes de la economía. Las importaciones fueron proyectadas considerando la elasticidad-producto estimada para las mismas, y similar procedimiento se utilizó para proyectar la inversión bruta fija, mientras que el consumo agregado se obtuvo por diferencia. La elasticidad-producto del empleo resulta también de estimaciones econométricas²⁶. La tasa de interés internacional, lo mismo que la prima de riesgo-país y la inflación internacional reflejan aproximadamente el cuadro de situación al presente. En el escenario base se ha supuesto que las tasas reales de remuneración de los trabajadores activos y pasivos, tanto en el sector privado cuanto público, crecen a un ritmo semejante a la productividad media del trabajo (del orden de 3,2% anual en el ejercicio). Se supone además que no hay mejoras netas en la administración tributaria, lo que en realidad deviene de considerar que eventuales mejoras en ese plano podrían muy probablemente dar lugar a reducciones en las tasas impositivas, más que a un incremento de la presión tributaria observada. Las estimaciones relativas a la evolución del número de beneficiarios del sistema de seguridad social y la tasa de traslado de aportantes al sistema previsional de capitalización se basan en Durán, V. (1996).

Adicionalmente, a fin de estimar los incrementos de la deuda asociados al financiamiento del desequilibrio fiscal, por una parte, y de los vencimientos de los compromisos vigentes, por otra, se supuso que tanto los desequilibrios futuros cuanto las amortizaciones previstas se cubren mediante la colocación de títulos a cinco años de plazo que amortizan el total del capital en una sola cuota, al final.

Los resultados del ejercicio de proyección aparecen en la parte inferior del cuadro. Este indica que, dada la actual configuración del vector de variables consideradas exógenas en la proyección, la estructura fiscal vigente resultaría sostenible. El déficit tiende a declinar del mismo modo que las relaciones de endeudamiento del sector público, incluso dando lugar para un incremento de los salarios

²⁶ Las estimaciones de las elasticidades-producto de las importaciones y de la inversión fija se hicieron sobre la serie de cuentas nacionales completa (1980-1996) dando lugar a la posibilidad de cambios de estructura en los años noventa en relación con los ochenta. Las elasticidades estimadas para los noventa

reales y de los haberes jubilatorios compatible con la evolución proyectada de la productividad media del trabajo, y sin incluir un efecto neto por mejora administrativa.

En verdad, la proyecciones derivadas de la simple continuidad del escenario macroeconómico presente no parecen alumbrar mayores riesgos en un plano estrictamente fiscal, sino en otros dos aspectos que están implícitos en el ejercicio: por un lado, los déficits comercial y de cuenta corriente de la economía tienden a incrementarse hacia niveles que podrían resultar difíciles de financiar. Por otro, la poca dinámica de generación de empleo tendería a mantener el cuadro actual, caracterizado por un fuerte excedente de mano de obra en el mercado laboral.

[Insertar cuadros 2.4 y 2.5]

El principal escenario alternativo considerado, volcado en el cuadro 2.5, se caracteriza centralmente por mayores tasas de interés externas y un menor ritmo de crecimiento del producto que los contemplados en el escenario base. Se mantiene el supuesto de crecimiento de las remuneraciones de los trabajadores activos y pasivos a un ritmo compatible con la evolución de la productividad media del trabajo. El ejercicio contempla un aumento medio del PIB de 2,3% al año entre 1997 y 2001, y una tasa de interés internacional sólo dos puntos más elevada que en el presente, tanto en términos nominales cuanto reales, con un aumento algo más que proporcional de la prima de riesgo-país. Puede verse que, bajo estos supuestos, la estructura fiscal actual tendería ya a presentar problemas de sostenibilidad. Se generaría un déficit creciente -próximo a los dos puntos del PIB en el 2001-, las relaciones de endeudamiento se deteriorarían, aumentando la fragilidad financiera del sector público.

Las conclusiones presentadas se refieren, básicamente, a la sostenibilidad de la política fiscal frente a cambios en el funcionamiento macroeconómico. Se debe destacar, no obstante, que esta óptica no agota el estudio de la sostenibilidad fiscal, y presenta dos limitaciones. En primer lugar, las proyecciones fiscales se realizaron a partir de los coeficientes correspondientes al período comprendido entre fines de 1996 y 1997. En consecuencia, los resultados ilustran sobre la sostenibilidad de un esquema fiscal extremo, diseñado para enfrentar la crisis de los últimos dos años. Como sucedió otras veces en la historia argentina, una vez revertidos los principales indicadores de la crisis, comienza la presión para la reducción de tributos y aumento del gasto. De hecho, desde comienzos de 1997 se discute la posibilidad de lograr reducciones en las alícuotas del IVA, eliminar las contribuciones patronales, aumentar subsidios y transferencias a provincias. Por lo tanto, la sostenibilidad fiscal dependerá de la factibilidad de mantener el esquema fiscal presente.

En segundo lugar, existe una serie de potenciales compromisos fiscales que derivan de diferentes definiciones futuras en materia de intervención pública sectorial, es especial las referidas al gasto social (educación, salud, previsión social) y las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Este tema se aborda en el capítulo siguiente.

son: 3,2 para las importaciones, y 2,3 para la inversión. Por su parte la elasticidad-producto del empleo, de 0,25, surge de estimaciones propias consistentes con las presentadas en: Pessino, C. (1996).

3. IMPACTO DE LAS TENDENCIAS ESTRUCTURALES DE GASTOS E INGRESOS PUBLICOS.

3. 1. Obligaciones futuras del gobierno nacional.

En el capítulo previo se ha analizado la sostenibilidad de la política fiscal de la Argentina desde el punto de vista macroeconómico. El análisis, sin embargo, resulta incompleto si no se consideran los efectos que algunas políticas públicas tienen sobre el resultado fiscal de largo plazo. Las tendencias estructurales de las cuentas públicas pueden diferir sustancialmente de las mediciones convencionales como resultado de los desequilibrios futuros implícitos en políticas vigentes. Si este fuera el caso, el déficit fiscal observado no resulta un indicador suficiente para la evaluación de la necesidad de modificar la política fiscal vigente.

Resulta difícil especular acerca de los cambios en la política fiscal que podrían ser introducidos en los próximos años. No obstante, se pueden hacer algunas reflexiones con relación a algunos compromisos que tendrá que afrontar el sector público en los próximos años. Hacia el final del capítulo anterior se hizo mención a las presiones que posiblemente deberá soportar el gobierno nacional para inducirlo a flexibilizar el actual esquema fiscal, diseñado para afrontar la crisis fiscal y macroeconómica de 1995-1996. En este capítulo, en cambio, serán tratadas algunas obligaciones específicas implícitas en la legislación vigente.

Existen dos compromisos de gasto social que son de incierta ejecución futura. En primer lugar, la Ley Federal de Educación²⁷ estableció la obligación de incrementar en un 20% anual la inversión educativa a partir de 1993 en los diferentes presupuestos, nacional y provinciales. No obstante, la ausencia de una explícita definición de su fuente financiera y de las responsabilidades de cada jurisdicción derivaron un incumplimiento, hasta la fecha, de la norma. En segundo lugar, con el objeto de facilitar el proceso de reformas en la provisión de salud por parte de la seguridad social²⁸, el gobierno se comprometió a realizar una transferencia de recursos a cada institución ("obra social") que cubra la brecha entre el costo de la atención mínima (\$40 mensuales por titular) y la contribución de cada trabajador. En la medida que las reformas propuestas avancen en el sentido anunciado y se logre un registro personalizado de los aportes, las obligaciones a cargo del gobierno nacional podrían ascender significativamente y superar el financiamiento disponible.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que el análisis encarado se limita al sector público nacional, otro factor de tipo estructural que tendrá un impacto significativo sobre la trayectoria futura del déficit es el relacionado con las relaciones financieras entre los gobiernos nacional y provinciales. Luego de una trayectoria sumamente conflictiva en esa materia, la nueva Constitución Nacional, aprobada en 1994 estableció la obligación de sancionar una Ley de Coparticipación Federal de Impuestos antes de finalizar el año 1996. No obstante, hasta el presente no existe siquiera un proyecto en estado de debate parlamentario. En este caso, la preponderancia de elementos político-institucionales en la definición del

²⁷ Ley 24195, Boletín Oficial del 5 de mayo de 1993.

²⁸ En Argentina, este subsistema de salud está a cargo de instituciones mayoritariamente controladas por los sindicatos, denominadas obras sociales. El financiamiento de las mismas se logra con una carga del

sistema de transferencias intergubernamentales hace imposible algún tipo de especulación sobre su impacto en las cuentas presentes. No obstante, del estudio de esta problemática a lo largo de las últimas dos décadas surge con claridad que la magnitud de la crisis previsional futura será un elemento central en la resolución futura de la puja entre jurisdicciones.

3. 2. El gasto previsional futuro

Sin lugar a dudas, entre estos factores el impacto del sistema previsional sobre las cuentas públicas reviste central importancia. Se trata de indagar acerca de si el valor actual del flujo futuro de prestaciones a cargo del sector público que recibirán quienes han realizado contribuciones, coincide con el correspondiente al flujo futuro de recursos. De ser superior el primero, se debiera considerar su impacto sobre la situación fiscal presente y, en consecuencia, corregir la política en curso. Para el caso argentino ello presenta especial interés analítico, dado que el sistema previsional fue objeto de importantes reformas durante el período bajo estudio y, como se pudo apreciar anteriormente, las prestaciones previsionales representan alrededor del 30% del total de gastos del gobierno nacional²⁹.

3. 2. 1. Antecedentes

La reforma previsional sancionada en 1993 y puesta en marcha a mediados de 1994 tuvo como objetivo enfrentar una seria crisis sectorial que se había comenzado a manifestar hacia fines de los años setenta. Hay coincidencia entre los diferentes autores que se han ocupado del tema en que las causas que desencadenaron la crisis del sistema previsional se relacionan con factores demográficos; macroeconómicos; agotamiento del excedente y financiamiento del Tesoro, y expansión de la cobertura³⁰. Más allá de la existencia de factores exógenos a la política previsional de los últimos años, la inviabilidad del sistema (tal como funcionaba antes de la reforma) era el resultado de su carácter híbrido: aunque se proclamaba el principio de reparto, al consagrarse el derecho de cada jubilado a cobrar una proporción (entre el 70 y el 82 %) del sueldo percibido durante los últimos años³¹ se disociaban las erogaciones de los ingresos del sistema (impuestos sobre la nómina salarial) y se rompe la lógica del reparto.

Debido a esa peculiaridad del sistema previsional argentino, su crisis se transformó en endógena a su propio funcionamiento y resultó inevitable³². Al estar establecido un nivel de prestaciones que, dada la

8% sobre la nómina salarial, cuya décima parte es administrada por el gobierno nacional, con fines redistributivos. Véase Cetrángolo y otros (1992).

²⁹ Aquí se hace referencia a las prestaciones del Sistema Nacional de Previsión Social, que brinda entre el 80 y 90% de la cobertura. Además de éste, en Argentina existen sistemas provinciales y municipales, que se encuentran en proceso de traspaso a la Nación, e institutos específicos para atender al personal militar y de seguridad.

³⁰ El lector interesado puede consultar los trabajos de Feldman, J. y otros (1986) y Schulthess, W. y Demarco, G. (1993).

³¹ Para ser más preciso, del promedio de los mejores tres años de entre los últimos diez, en moneda constante.

³² Antes de su reforma, el Sistema Nacional de Previsión Social tenía alrededor de 3.2 millones de beneficiarios, la tasa de sostenimiento no superaba 1.3, y el total de impuestos ("aportes y contribuciones") que lo financiaba era el 26 % del salario. Si suponemos que las prestaciones se financiaban exclusivamente con cargas sobre la nómina salarial (supuesto bajo el que surgió y se desarrolló el sistema), el haber medio no

tasa de sostenimiento³³, los ingresos del sistema no permitían financiar, el sistema previsional argentino, a lo largo de los últimos veinticinco años, ha debido utilizar diversos mecanismos de emergencia³⁴: incremento de las alícuotas de los "impuestos sobre los salarios"³⁵; financiamiento de otras fuentes³⁶; modificación de la tasa de sostenimiento mediante el cambio en la edad de jubilación, o no cumplimiento de la legislación. Esta práctica motivó reclamos judiciales y generó una deuda que hacia 1991 alcanzaba un nivel cercano a los 7.000 millones de dólares, que fue cancelada parcialmente en bonos y parcialmente en efectivo³⁷.

En los primeros años de la presente década, en consecuencia, la necesidad de una reforma al sistema previsional resultaba imperiosa. Las proyecciones oficiales del sistema entonces vigente daban cuenta de una situación insostenible, que demandaba una urgente revisión de su funcionamiento. Suponiendo un crecimiento sostenido de la economía en una tasa anual ubicada entre el 4% y el 5% y niveles de evasión constante, el nivel de desequilibrio proyectado dependía de las posibilidades que tendría el sistema de continuar ofreciendo prestaciones inferiores a la establecidas por la ley (y, en consecuencia, generando nuevos juicios y endeudamiento). En el cuadro siguiente se ofrecen las proyecciones presentadas por Schulthess y Demarco bajo dos situaciones: aquella en donde se mantiene la relación entre haber y salario medio vigente a principios de los noventa y aquella en donde se cumple con la legislación. En el primero de los casos el nivel de desequilibrio se mantiene en moneda constante hasta el año 2025; en el caso de cumplimiento de la legislación, se observa un desequilibrio creciente, en moneda constante³⁸.

podría haber superado al 34 % del salario medio de la economía (el resultado se establece como porcentaje del salario medio de los aportantes al sistema que, si no hubiera evasión, sería igual al promedio de la economía.

³³ Cantidad de aportantes por cada beneficio.

³⁴ Véase Cetrángolo, O. y Machinea, J. L. (1993).

³⁵ En 1970 las mismas eran del 33.7 % del salario (20% para el sistema previsional) y en la actualidad alcanzan el 49% del salario (27 % para el sistema previsional). A partir de 1994, no obstante, las contribuciones patronales han sido reducidas en diferentes proporciones, según la región.

³⁶ Así como en su momento fueron los impuestos sobre los pulsos telefónicos, combustibles líquidos y gas, sobre los bienes personales; hoy contribuyen a financiar el sistema previsional las asignaciones del 11 % de la recaudación del IVA, el 20 % y una suma de 120 millones anuales del impuesto a las ganancias, el 21% del impuesto a las naftas, la totalidad del gravamen al gas oil y el 15 % de los recursos coparticipables. Adicionalmente, también se destinó a este sistema una parte de los fondos provenientes de la privatización de empresas públicas.

³⁷ Una detallada descripción de los determinantes y estructura del endeudamiento se pueden consultar en Schulthees, W. y Demarco, G. (1993).

³⁸ En el anexo 2 se reproducen las series anuales. Debe señalarse, asimismo, que estas estimaciones fueron realizadas antes del dramático crecimiento de la desocupación, posterior a la reforma previsional. En consecuencia un supuesto crítico de las proyecciones que sustentaron, en aquel entonces, la necesidad de la reforma era la tasa de desocupación (5% constante entre 1991 y 2025). A las tasas vigentes en 1996, el sistema antiguo hubiera presentado desequilibrios muy superiores.

Cuadro 3. 1.**Proyección del resultado financiero del Sistema Nacional de Previsión Social antes de la reforma**

(en millones de pesos de 1991)

Años	Con prestaciones efectivas en 1991	Cumplimiento de la legislación
1995	-1161	- 6869
2000	-1342	- 7636
2005	-1289	- 8129
2010	-1225	- 8629
2015	-1185	- 9198
2020	-1117	- 9725
2025	-1155	-10454

Fuente: Schulthess y Demarco, obra citada, Cuadros 5.4 y 5.5.**3. 2. 2. El nuevo sistema previsional**

En 1993, la ley 24241 reformó el sistema previsional argentino mediante la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. El nuevo sistema previsional es obligatorio y mixto. Combina prestaciones de capitalización y de reparto que son brindadas por entes públicos y privados. El componente de reparto (Prestación Básica Universal) está a cargo del sector público, al igual que las compensaciones (Prestación Compensatoria) a que son acreedores quienes, sin estar retirados a la fecha de la reforma, hayan realizado aportes al sistema jubilatorio antiguo, con independencia de qué sistema elijan.

Por su parte, existen tres alternativas a donde cada trabajador puede destinar sus aportes personales (que se incrementaron desde el 10 al 11 % del salario): sistema público de reparto (Prestación Adicional por Permanencia), sistema público de capitalización (administrado por el Banco de la Nación Argentina) y sistema privado de capitalización (a cargo de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones).

Para mejorar la situación financiera del sistema público, la reforma intenta modificar la tasa de sostenimiento aumentando las edades de retiro en cinco años para cada sexo, llevándolas a 60 años para las mujeres y 65 para los varones³⁹. Otro cambio que apunta en la misma dirección, pero que seguramente tendrá un impacto más significativo, es la modificación en el modo de cómputo de los salarios para la determinación del haber en las prestaciones públicas. Antes de la reforma se computaba el promedio de los tres mejores salarios anuales de los últimos diez; ahora, en cambio se considerará el promedio de los

³⁹ Sin embargo, ello no tendrá un impacto significativo sobre las finanzas del sistema ya que con anterioridad a la reforma las edades efectivas de retiro se ubicaban en niveles cercanos a los correspondientes a la nueva legislación (mayor a los 62 años en promedio). Ello surge de una encuesta realizada con la participación del

últimos diez años antes del retiro. Se piensa, con esa medida, desalentar la práctica de algunos trabajadores (fundamentalmente autónomos) consistente en realizar aportes mínimos hasta tres años antes del retiro.

La PBU es una prestación uniforme equivalente al 27.5% del salario medio de la economía, a la que tienen derecho todos quienes habiendo alcanzado la edad de retiro, acrediten un mínimo de 30 años de aportes a cualquier sistema⁴⁰. Esta prestación introduce un componente netamente distributivo que estaba ausente en el sistema anterior. Si se financiara totalmente con contribuciones patronales, como estas alcanzaban al momento de la reforma a 16 % del salario, el financiamiento de esta prestación hubiera estado asegurado con una tasa de sostenimiento de 1.7, posible de alcanzar en el mediano plazo. Sin embargo, la reducción de contribuciones patronales afecta al equilibrio financiero que debe caracterizar a todo sistema de reparto (los gastos dejan de ser iguales a los ingresos).

La PC fue establecida para compensar a los trabajadores por los aportes realizados al sistema que se abandona y se establece como el 1.5 % del salario promedio de los diez últimos años antes del cese por cada año de aporte. Si un trabajador aportó durante 35 años al sistema viejo le corresponde, en consecuencia, una PC equivalente al 52.5 % del salario promedio de los últimos diez años antes del cese. Esta prestación introduce una peligrosa continuidad con el sistema antiguo: no está asegurado el equilibrio entre sus gastos y sus recursos.

Por último, tienen derecho a la PAP aquellos trabajadores que destinen su aporte personal (11 % del salario bruto) al sistema público denominado de "reparto". Contrariamente a lo que ello indica, el monto de la prestación no surge de "repartir" los fondos ingresados a este subsistema, sino que consiste en un 0.85 % del salario promedio de cada trabajador durante los últimos 10 años antes del cese, por cada año aportado al nuevo sistema. Si el trabajador aportó 35 años, su PAP será equivalente al 29.8% de su salario.

En cambio, si el trabajador elige el sistema de capitalización, obtendrá el derecho a percibir haberes que dependerán de los aportes realizados por cada individuo durante su actividad más la rentabilidad que le brinde la Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) elegida.

3. 2. 3. Impacto del nuevo sistema previsional en el largo plazo

Con el objeto de evaluar las posibilidades que tiene el nuevo régimen de eliminar el desequilibrio previsional, se analizará el diseño de cada una de las prestaciones⁴¹. En primer lugar, la PC no compensa lo que hubiera cobrado cada individuo de no ser modificado el sistema (haberes menores a los establecidos por la legislación), sino lo que hubiera cobrado si el mismo no hubiera entrado en crisis. Un trabajador con 35 años de aportes al sistema viejo de jubilaciones que decide jubilarse con posterioridad a la reforma tiene derecho a un haber compuesto por una PBU del 27.5% del salario medio de la economía y una PC equivalente al 52.5% del salario de actividad (35 veces 1.5 % del salario). Si el salario de esa persona era similar al promedio de la economía, la prestación total alcanza al 80 % del salario. Ese mismo trabajador, si

Instituto Nacional de Previsión Social, en el marco del Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales (PRONATASS).

⁴⁰ Se establece en 2.5 veces el aporte medio previsional obligatorio (AMPO). Dado que éste es igual al cociente entre el total de aportes personales (11 % de la nómina salarial) y la cantidad de aportantes, es equivalente al porcentaje señalado en el texto.

hubiera decidido jubilarse antes de la reforma, habría ingresado como pasivo en un sistema que estaba pagando retiros que, en promedio, no superaban el 60 % del salario medio de la economía. Esta prestación, entonces, compensa un nivel de prestaciones que el sistema anterior no era capaz de pagar. A partir de la reforma, además, el sistema pierde los ingresos correspondientes a los aportes personales de aquellos trabajadores que opten por el régimen de capitalización. Este primer problema en el diseño de la reforma no sería resuelto hasta finalizar la transición de un sistema a otro, o, dicho de otra forma hasta que no queden personas que hayan realizado aportes al sistema antiguo y, en consecuencia, tengan derechos a alguna compensación. Esto último no sucederá hasta aproximadamente el año 2050, aunque tendrá un efecto significativo sólo hasta la tercer década del próximo siglo.

En segundo lugar, una vez terminada la transición, sólo quedarán, como prestaciones públicas, la PBU y la PAP. Esta tiene un diseño tan inviable como el sistema que se abandonó, ya que pretende financiar una prestación igual al 30 % del salario con aportes del 11 % del salario, lo que es equivalente a la proporcionalidad implícita en el régimen anterior, en donde se quería pagar haberes del 70 % del salario financiándolos con cargas del 26 % de los salarios⁴². Ello muestra que la proporcionalidad que determinó la quiebra del sistema previsional antiguo es similar a la que se inaugura con el nuevo sistema⁴³.

El análisis realizado ha intentado mostrar que el sistema previsional inaugurado en 1994 adolece de problemas de diseño similares a los que presentaba el viejo sistema de jubilaciones y pensiones. Sin duda, su situación financiera podrá mejorar como consecuencia de las modificaciones que se puedan instrumentar en el campo de la administración del sistema, tanto en sus aspectos recaudatorios (combatiendo la elevada evasión de los impuestos al trabajo), como en cuanto al cuidado en el otorgamiento de beneficios. Sin embargo, esas mejoras no se relacionan con la reforma previsional, sino que podrían haberse instrumentado con independencia de la misma. En lo atinente a las "prestaciones previsionales", la inviabilidad financiera del sistema en el largo plazo queda determinada por el propio diseño de aquellas. A esta dificultad se suma la reducción de contribuciones patronales.

Resulta difícil evaluar la magnitud de los desequilibrios futuros del sistema previsional argentino. Además de depender de la evolución de las variables macroeconómicas, la incertidumbre con relación a la trayectoria futura del mercado de trabajo (no sólo en términos de tasa de ocupación sino también del grado de formalidad del empleo) es un serio obstáculo para la realización de proyecciones del sistema. Adicionalmente, la propia reforma no se encuentra totalmente finalizada y el sistema actualmente vigente difícilmente perdure tal cual se lo ha presentado. En primer lugar, como se ha explicado anteriormente, con el objeto de mejorar la competitividad de la economía doméstica, el gobierno ha decidido emprender una política de reducción de cargas sobre la nómina salarial que ha reducido significativamente los ingresos de la seguridad social. Para el futuro cercano, el gobierno, asimismo, ha prometido seguir

⁴¹ La evaluación del nuevo sistema previsional sigue los argumentos presentados en Cetrángolo, O. (1994).

⁴² Visto de otra manera, en ambos casos se requiere una tasa de sostenimiento elevadísima: 2.7 activos por pasivo.

⁴³ Como resulta claro, al ser afectados sólo los aportes personales por esa proporcionalidad, la magnitud de los desequilibrios será menor y, por la misma razón, las prestaciones garantizadas por el sistema público en el largo plazo son menores al régimen anterior: antes eran equivalentes al 82 % y en el futuro no superarán el 57.5% (27.5 % de PBU y 30 % de PAP). Se consideran trabajadores con el máximo de aportes y con salarios cercanos al promedio de la economía.

avanzando en la misma dirección, lo que aumentaría las necesidades de financiamiento del sistema previsional. En segundo lugar, en el año 1995, preocupado por los crecientes desequilibrios del sector, el gobierno nacional ha impulsado la denominada "ley de solidaridad previsional". De acuerdo con ella, el Estado Nacional deja de garantizar el financiamiento de las prestaciones creadas por el nuevo régimen previsional. En adelante las prestaciones contarían con el financiamiento proveniente de los recursos establecidos en la citada ley y los que le destine el presupuesto de cada año. Esta discutible modalidad de aplicar la denominada "regla de caja" resulta inadecuada. La manera apropiada de corregir los desequilibrios financieros del sistema previsional requeriría de una reforma previsional que asegure el equilibrio ingresos-gastos. Al existir una serie de prestaciones comprometidas por la ley 24241, cuyo valor en cada momento del tiempo depende del aporte medio por trabajador (AMPO) y de los salarios pasados de los jubilados, y no de los recursos del sistema, la aplicación de este artículo de la ley de solidaridad previsional generará mayores reclamos ante la justicia.

Finalmente, en los últimos años el gobierno nacional ha impulsado el traspaso de cajas provinciales al sistema nacional. Estas son mayoritariamente deficitarias y presentan condiciones de acceso a los haberes y determinación de los mismos muy diferentes a las vigentes en el orden nacional. En la medida que se avance en los traspasos deberán impulsarse reformas en cada uno de esos sistemas cuyas características afectarán el resultado futuro del sistema nacional. Para tener una idea de la importancia de este punto, se puede señalar que antes de los traspasos (en 1995) el déficit consolidado de la totalidad de cajas provinciales alcanzaba a los 1200 millones de pesos anuales.

En suma, son muchas las restricciones para la realización de proyecciones de largo plazo del sistema previsional. No obstante, con el objeto de brindar una aproximación a la noción de déficit ajustado por tendencias estructurales, se introducirá una proyección del resultado del sistema previsional hasta el año 2025. Esta estimación fue realizada por V.Durán⁴⁴ a partir de las proyecciones poblacionales realizadas por el INDEC, y suponiendo el mantenimiento de la tasa de desempleo vigente en 1995⁴⁵. Con relación al sistema previsional, en lo esencial, se supuso una evolución que no modifica sustancialmente la situación de partida en materia de evasión y condiciones de accesibilidad a los beneficios, y un progresivo traspaso de la población al sistema de capitalización hasta eliminar totalmente la Prestación Adicional por Permanencia. Asimismo se supuso que los haberes del sistema antiguo se mantienen inalterados y no son modificados por la presión de los juicios pendientes de resolución. Por otra parte, para considerar el traspaso de cajas provinciales se tomó en cuenta su nivel actual de desequilibrio, el que, considerando que esos sistemas son menos maduros que el nacional podrían generar mayores desequilibrios. Hechas estas aclaraciones, en el cuadro siguiente se puede observar la evolución del desequilibrio previsional hasta el año 2025⁴⁶. Si bien es decreciente, no lograría eliminarse durante el período proyectado.

⁴⁴ Durán, V. (1996).

⁴⁵ Ello es consistente con una tasa de crecimiento del producto cercana al 5% anual, elasticidad empleo del producto superior a la tendencia de largo plazo y una reducción del empleo público provincial del 15%.

Cuadro 3.2.**Necesidad de financiamiento del sistema previsional**

(en millones de pesos de 1995)

Año	Nec. Financiamiento
1995	9475
2000	9964
2005	8345
2010	6884
2015	5791
2020	5404
2025	3619

Fuente: Durán, V. Obra citada, Cuadro 32.

La tendencia estructural hacia su desaparición de los desequilibrios previsionales que resultan de la proyección presentada es el resultado de una combinación de supuestos poblacionales y previsionales que determinan un crecimiento mayor de los aportantes que los beneficiarios totales a lo largo del período analizado, fenómeno que debe ser considerado como transitorio. Este tema puede ser ampliado a partir de una estimación reciente realizada por Rofman⁴⁷. Este parte de supuestos mucho más optimistas en cuanto a la evolución futura del mercado laboral y la administración del sistema público, incluyendo un estricto control sobre el otorgamiento de los beneficios, una reducción de la evasión previsional hasta ser eliminada totalmente para aquellos no marginados estructuralmente del sistema⁴⁸ y un descenso de la tasa de desocupación hasta alcanzar el 7% en el año 2010. La masiva incorporación de nuevos aportantes, bajo estos supuestos, reproduce las características beneficiosas de un sistema nuevo y permitiría eliminar el desequilibrio previsional hacia el año 2010. Sin embargo, estas mismas proyecciones muestran la reaparición del desequilibrio a partir del año 2050, como resultado de la maduración del nuevo segmento previsional. Ello muestra, en consecuencia, que el sistema nuevo es estructuralmente deficitario y que, merced a diferentes supuestos sobre incorporación de nuevos afiliados podrá alcanzar un período intermedio de superávit que, de no modificarse las características del sistema, desembocarán en nuevos desequilibrios.

Volviendo a la estimación antes presentada, la misma es muy sensible a la existencia de dos supuestos. En primer lugar la tasa de desempleo se mantiene alrededor del 18.5% durante todo el período y el haber mínimo se mantiene en los 150 pesos mensuales. Durán estima que la reducción de la tasa de desempleo al 11% no reduciría el desequilibrio anual en más de 1000 millones de pesos. En

⁴⁶ Se presenta allí la información correspondiente a algunos años seleccionados. En el anexo estadístico se presenta la proyección con periodicidad anual.

⁴⁷ Rofman, R. (1997).

⁴⁸ Personal militar, vendedores ambulantes y servicio doméstico, entre otros.

cambio, el establecimiento de un haber mínimo de 300 pesos incrementaría el déficit en 2000 millones de pesos al año.

Con el objeto de analizar el impacto de estas tendencias estructurales sobre la sostenibilidad del actual esquema fiscal, debe considerarse, sin embargo, que actualmente el sistema previsional recibe la asistencia de una buena porción de fondos originados en recaudación de tributos que no recaen sobre la nómina salarial. En efecto, el desequilibrio que presentó el sistema en 1995 (9475 millones de pesos) fue solventado, parcialmente con la asignación específica de otros tributos⁴⁹ (4704 millones de pesos) restando, como desequilibrio fiscal, 4771 millones de pesos.

La no convergencia del sistema hacia un equilibrio de largo plazo dificulta el cálculo del valor actual de los desequilibrios futuros. No obstante, puede decirse que, a partir de la estimación presentada, el valor actual de los desequilibrios futuros del sistema previsional (descontados al 10% anual), sin considerar los recursos de asignación específica que hoy recibe, alcanzaría a 29% del PIB correspondiente a 1996. Debe recordarse que ese porcentaje es muy sensible a la evolución del salario real. Si el salario real aumentara, por ejemplo un 2% anual, lo mismo sucedería con los ingresos y gastos del sistema, aumentando el déficit y su valor actual alcanzaría el 31% del PBI de 1996. A las actuales tasas de interés, esto generaría un déficit propio del sistema previsional de 3% del PIB de 1996. Tomando en cuenta que 2% del PIB son financiados con recursos tributarios de asignación específica, el déficit ajustado por tendencias estructurales (DTE) resultaría en 1996 superior al calculado en el capítulo precedente en aproximadamente un punto porcentual del producto.

Para conocer el impacto del desequilibrio previsional futuro sobre el esquema fiscal actual se deben hacer supuestos adicionales sobre la permanencia de las asignaciones específicas mencionadas y sobre la presión tributaria de largo plazo. Durán se basa en un supuesto de mantenimiento de las citadas asignaciones, un crecimiento del PIB (asimilado a la base de los tributos asignados) del 3% anual acumulativo y salario real constante para concluir que el desequilibrio financiero podría desaparecer en el año 2011. En cambio, si el salario real creciera en ese período a una tasa del 2% anual (un punto porcentual menos que el producto), el déficit desaparecería recién en el año 2015.

⁴⁹ Ese año incluían el 11% del IVA, 20% de ganancias, 15% de los recursos coparticipables y la totalidad del impuesto sobre los bienes personales. Durante 1996 éste fue sustituido por un adicional del impuesto a las naftas, un nuevo tributo sobre la venta de gasoil y una suma fija de 120 millones anuales proveniente del impuesto a las ganancias.

BIBLIOGRAFIA Y REFERENCIAS.

Beccaria, L. y Carciofi, R. (1993), "Social Policy and Adjustment during the 1980s. An Overview of the Argentine Case", (mimeo), Buenos Aires.

Carciofi, R. (1990), "La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas", Documento de Trabajo 36, CEPAL, Buenos Aires.

Carciofi, R. Barris, G. y Cetrángolo, O. (1994), Reformas tributarias en América Latina. Análisis de experiencias durante la década de los años ochenta, Proyecto Regional de Reformas de Política Pública, CEPAL, Gobierno de los Países Bajos, Santiago.

CECE (1996), "Antecedentes normativos del régimen de coparticipación federal de impuestos", Serie Documentos 1, Buenos Aires.

Cetrángolo, O. (1997), "Structural Adjustment and Public Sector Pay in Argentina. 1975-1991" en

Colclough, C. (de.) Public-Sector Pay and Adjustment, ILO, Routledge, Londres.

Cetrángolo, O. (1994), "El nuevo sistema previsional ¿Una reforma definitiva?", Serie Notas No. 2, CECE, Buenos Aires.

Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J.C. (1995), Efectos del sistema tributario argentino sobre las alternativas de inversión (Cómputo de la tasa marginal efectiva de imposición), CEPAL, Santiago de Chile

Cetrángolo, O. y Jiménez, J.P. (1995), "El conflicto en torno a las relaciones financieras entre Nación y provincias", Serie Estudios N° 9 y 10, CECE, Buenos Aires.

Cetrángolo, O. y Machinea, J. L. (1993), "El sistema previsional argentino: crisis, reforma y transición", Documento de Trabajo No. 6, Instituto para el Desarrollo Industrial, Buenos Aires.

Damill, M., Fanelli, J. y Frenkel, R. (1994), "Shock externo y desequilibrio fiscal. La macroeconomía de América Latina en los ochenta. Argentina", Documento CEDES número 105, Buenos Aires.

Damill, M.; J.M. Fanelli y R. Frenkel. "De México a México: El desempeño de América Latina en los Noventa", Desarrollo Económico, Número Especial, Vol. 36, Buenos Aires, 1996.

Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Informe Trimestral sobre Recaudación Tributaria y Modificaciones en la Legislación Tributaria, Buenos Aires, varios ejemplares

Durán, V. (1996) "El sistema previsional argentino. Evolución reciente y perspectivas sobre su financiamiento". Documento CITAF T-24, CITAF-OEA, Buenos Aires.

Durán, V. y J.C. Gómez Sabaini (1994). "Lecciones sobre reformas fiscales en Argentina: 1990-1993", Cepal-Pnud, Buenos Aires

Feldman, J., Golbert, L. e Isuani, E. (1986), "Maduración y crisis del sistema previsional argentino", Boletín Techint, No. 240, Buenos Aires, Enero-Febrero.

Frenkel, R. "Macroeconomic Sustainability and Development Prospects: Latin American Performance in the 1990s", UNCTAD Discussion Papers No. 100, Ginebra, Agosto de 1995. También Documento CEDES/111, Buenos Aires, 1995.

Gerchunoff, P.(ed.) (1992), Las privatizaciones en la Argentina, Primera Etapa, De. Tesis - Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Gerchunoff, P. y Cánovas, G. (1995), "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", Revista Desarrollo Económico, N°136, IDES, Buenos Aires.

Hodrick, R. J. and Prescott, E. C. (1980), "Post-War U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation," Discussion Papers, Carnegie-Mellon University, No. 451.

Musgrave, R. y Musgrave P. (1992), Hacienda Pública. Teórica y aplicada, McGraw-Hill, Madrid.

Rofman, R. (1997), "Proyecciones demográficas y financieras del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, 1995-2050", mimeo, Buenos Aires.

Perron, P. (1989), "The Great Crash, the Oil Price Shock and the Unit Root Hypothesis," Econometrica, 57.

Perron, P. (1994), "Trend, Unit Root and Structural Change in Macroeconomic Time Series," en B. Bhaskara Rao (ed.), Cointegration for the Applied Economist, St. Martin's Press, Inc. New York.

Pessino, C. (1996). Determinants of Labor Demand in Argentina: Estimating the Benefits of Labor Policy Reform. Instituto T.Di Tella. Serie Seminarios.

Reeves, J. J., C. A. Blyth, C. M. Triggs and J. P. Small (1996), "The Hodrick-Prescott Filter, a Generalization, and a New Procedure for Extracting an Empirical Cycle from a Series," Department of Economics, The University of Auckland, Working Paper No. 160. Auckland New Zealand.

Secretaría de Hacienda (1988), Sector Público. Esquema de Ahorro-Inversión-Financiamiento 1961-1986, Buenos Aires.

Secretaría de Hacienda (1989), Política para el cambio estructural en el sector público. Mensaje de los proyectos de leyes de presupuesto 1986-1989, Buenos Aires.

Secretaría de Hacienda, Boletín Fiscal, Buenos Aires, varios ejemplares.

Secretaría de Programación Económica, Informe Económico, Buenos Aires, varios ejemplares.

Schulthess, W. y Demarco, G. (1993), Sistema de Pensiones en América Latina. Argentina: Evolución el Sistema Nacional de Previsión Social y propuesta de reforma, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, CEPAL-PNUD, Santiago.

Sourrouille, J. y Lucángeli, J. (1983), "Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981", Estudios e informes de la CEPAL n. 27, Buenos Aires.

Tait, A. (1988), Value Added Tax. International Practice and Problems, IMF, Washington D.C.