

Memo

para el futuro Presidente/a y sus Ministros

Política
Fiscal

Agenda presidencial es un aporte de CIPPEC y otras organizaciones para mejorar el debate electoral y las políticas públicas clave del país. Pone en discusión una serie de Memos para el futuro o futura Presidente que sintetizan más de 50 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.

www.agenda-presidencial.org CIPPEC[®]



POLÍTICA FISCAL

Memo para el futuro Presidente/a y sus Ministros

Sr/a. Presidente/a:

La política fiscal que Ud. impulse determinará su lugar en la historia de la Argentina. Junto con el crecimiento económico, la inflación y la evolución de la pobreza, los aspectos que con más frecuencia se utilizarán para evaluar su gestión serán las prioridades del gasto público, las decisiones impositivas, la forma de encarar las tensiones por los recursos con las provincias, la sostenibilidad del equilibrio fiscal y las iniciativas para reconstruir la institucionalidad de las políticas fiscales.

La magnitud de los recursos administrados por el Gobierno nacional está alcanzando año tras año niveles inéditos en la historia de nuestro país. Ello obliga a pensar en la enorme responsabilidad y en la oportunidad única de alcanzar grandes resultados. La economía argentina demostró ser capaz de generar altas tasas de crecimiento, aunque interrumpidas con frecuencia por crisis internas y externas. Más decepcionantes son sus resultados en términos de erradicación de la pobreza que, incluso después de la implementación de cuantiosos y extensivos programas sociales de ingresos, sigue afectando a casi el 30% de la población. Además, aunque hubo mejoras, persiste un alto grado de inequidad en la distribución del ingreso.

La implementación de políticas fiscales a partir de debates plurales, información confiable y transparente y procesos institucionalizados también muestra pocos avances, e incluso algunos retrocesos, por lo que la sostenibilidad de las medidas adoptadas queda supeditada a la buena voluntad de unos pocos.

Por esto, le acercamos seis medidas, entre las que priorizamos: implementar una reforma tributaria que promueva mayor equidad; conformar un fondo anticíclico que contribuya a la previsibilidad de recursos (por parte del Gobierno nacional y de las asfixiadas arcas provinciales); aplicar medidas para mejorar la asignación del presupuesto (en general y de los controvertidos subsidios), y fortalecer el proceso presupuestario.

En materia de política fiscal no se pueden escatimar esfuerzos. La Argentina tiene demasiadas malas experiencias por la falta de una estrategia fiscal responsable. Cada una de las propuestas de este Memo tiene en cuenta su costo económico y su viabilidad política y, por tanto, se incluyen medidas concretas para sortear las dificultades más importantes que puedan surgir en su implementación. No pretendemos agotar la discusión, pero sí enriquecer el debate electoral y acercarle al futuro Presidente una agenda de gobierno política y económicamente viable.

Atentamente,

Luciana Díaz Frers

Directora del Programa de Política Fiscal
CIPPEC

Diagnóstico

El sector público alcanzó su mayor tamaño histórico si se lo mide a través del gasto consolidado, que pasó de representar un promedio de 30% del Producto Bruto Interno (PBI) en la década del ochenta a alcanzar el récord de 39% en 2008 según cifras oficiales. Esto brinda una oportunidad única para avanzar en la cobertura de los derechos comprometidos en la Constitución.

El crecimiento del gasto del período 2003/2010, al no incurrir en desequilibrio, rompió con la tendencia histórica de déficit fiscal de la Argentina. No obstante, muchos fueron los recursos a los que se apeló para evitar el rojo en las cuentas públicas y resta comprobar si este nivel de gasto es sostenible en el tiempo.

El alto crecimiento económico y ciertas políticas de gasto público posibilitaron que se avanzara en una distribución del ingreso más equitativa: los ingresos del decil más rico eran equivalentes a 28,8 veces los ingresos de los más pobres entre 2001 y 2005, mientras que entre 2006 y 2010 el múltiplo disminuyó a 25,8. Hasta ahora se ha mejorado la equidad a través del gasto público. Queda pendiente avanzar mediante los impuestos, cuya estructura es neutral a levemente regresiva.

En materia impositiva, las reformas incluyeron la implementación de retenciones, de un impuesto sobre los débitos y créditos bancarios (IDCB), la actualización del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias y la eliminación de una tabla de exenciones diferenciales. Estas **reformas impositivas estuvieron signadas por necesidades coyunturales** y adolecieron de una visión integral sobre la estructura tributaria deseada.

Hubo importantes **mejoras en el gasto en educación, salud, protección social y seguridad social.** Los logros más importantes incluyen el diseño de programas para aliviar la falta de ingresos de los sectores más pobres y el aumento de precios (ver Políticas en Marcha). Sin embargo, más allá de estos programas, **siguen pendientes las soluciones estructurales para la pobreza.** Ahí, la responsabilidad recae principalmente en las provincias, quienes administran los sistemas de educación, salud, seguridad y justicia, que son esenciales para la construcción de capital humano. No obstante, se requiere el compromiso del Gobierno nacional para reformar la coparticipación federal de impuestos, la vía central por la cual los recursos llegan a las arcas provinciales.

La Constitución de 1994 nos comprometió a reformar el sistema de coparticipación federal de impuestos antes de fines de 1996 para que la distribución entre el Gobierno nacional y las provincias tenga en cuenta las responsabilidades de cada nivel de gobierno y se promueva la igualdad de oportunidades entre las provincias. Llevamos 14 años de incumplimiento mientras se concentran los recursos en el Gobierno nacional, y lo que se reparte se distribuye con criterios arbitrarios fijados en 1988, que privilegian a provincias chicas y sobrerrepresentadas en el Congreso. Las repetidas pujas entre el Gobierno nacional y los provinciales se emparchan con medidas parciales (coparticipación del

30% del impuesto al cheque y de las retenciones a la soja, el Programa Federal de Desendeudamiento Provincial, entre otros), que no hacen otra cosa que aumentar las desigualdades entre jurisdicciones. La lucha por los recursos promete exacerbarse en los períodos decrecientes del ciclo económico y, como en el pasado, complicar la situación política.

La estrecha relación entre el ciclo económico y los recursos fiscales no se limita a las tensiones con las provincias. Ante la falta de acceso al financiamiento, el Gobierno nacional acudió a las reservas del Banco Central para hacer frente a las obligaciones de deuda. La importancia de preservar la estabilidad macroeconómica marca la necesidad de contar con fondos genuinos ante una eventual desaceleración económica. Según la normativa, no menos del 1% de los recursos del Tesoro nacional en el año 2000 deberían haberse destinado a la creación de un **fondo anticíclico**, valor que debió haber ascendido a 1,5% en 2001 y a 2% a partir de 2002, más los superávits fiscales y ciertos fondos adicionales. Sin embargo, recién en 2004 y 2005, montos insignificantes, cercanos a \$8 y \$9 millones respectivamente, fueron destinados a la conformación de este fondo; y, **desde 2006, las sucesivas leyes de presupuesto eximieron al Gobierno de realizar los aportes correspondientes**. Además de proveer recursos en tiempos de crisis, un fondo anticíclico podría contribuir a moderar la inflación (ver [Memo Política Monetaria](#)).

En materia de **transparencia presupuestaria**, la Argentina se encuentra a mitad de tabla en la comparación internacional que lidera International Budget Partnership (56/100). Esta falta de información presupuestaria se manifiesta en la ausencia de un presupuesto ciudadano que traduzca en lenguaje sencillo las prioridades del presupuesto nacional y de un presupuesto de mitad de año. En cambio, **mediante decretos y “superpoderes” se llegó al extremo de adicionar al presupuesto un monto superior al 30% del presupuesto original en 2007**. Hay además ciertas prácticas, como la contabilización de las transferencias del Banco Central como ingresos o el registro de ciertos gastos de inversión como anticipos a proveedores por debajo de la línea, que desdibujan el resultado fiscal.

Con mayor transparencia presupuestaria y mejores estadísticas públicas, el papel del Congreso en el proceso presupuestario podría revitalizarse, tal como lo prevé la Constitución nacional. Sin embargo, resta fortalecer las capacidades técnicas del Parlamento y los espacios participativos de discusión, para asegurar la calidad del debate durante el diseño de las políticas públicas.

Políticas en marcha

En el campo de la política fiscal son muchas las lecciones aprendidas después de tantas crisis fiscales y ajustes infructuosos. Un fuerte aumento de la presencia del Estado marcó los años dos mil, lo cual se tradujo en políticas fiscales muy concretas:

- **Aumento de la presión tributaria.** Nuevos tributos, altas tasas de crecimiento del PBI y un menor grado de informalidad aumentaron la presión tributaria nacional: pasó de representar el 17,3% del PBI en 2001 a 28,7% en 2010. Las reformas tributarias de la última década incluyen la implementación de retenciones, que contribuyeron con la equidad, y la imposición de un impuesto sobre los débitos y créditos bancarios, que proveyó rápidos ingresos al fisco pero también estimuló la informalidad y afectó en mayor

medida a las empresas más pequeñas, formales y especializadas. En sentido contrario, y como respuesta a la inflación, se actualizó el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias y se eliminó una tabla de exenciones diferenciales. Si bien existen voces críticas respecto del nivel de presión tributaria, buena parte del aumento fue fruto del crecimiento económico y de la disminución de la informalidad, dos tendencias bienvenidas. A su vez, esta mayor presión tributaria debe también evaluarse a la luz de las crecientes demandas sociales y del papel más activo del Estado en materia de distribución del ingreso y de inversiones.

- **Cambios en la estructura del gasto público.** En el nivel nacional, el gasto se mantuvo constante en el funcionamiento del Estado en términos de PBI, disminuyó en los servicios de la deuda pública, aumentó en servicios económicos –que incluyen las inversiones públicas–, y fluctuó en la función social. Dentro del gasto social se observan aumentos en salud, educación, agua potable y alcantarillado, y cambios en los programas de transferencias de ingresos, sobre todo a partir de la Asignación Universal por Hijo (ver Memo Protección Social) y del fuerte aumento en la cobertura de los adultos mayores (ver Memo Seguridad Social). Estos cambios contribuyeron de manera significativa a mejorar la distribución del ingreso.

- **Sostenido resultado fiscal positivo.** Tras una larga historia de desequilibrios fiscales financiados mediante inflación o endeudamiento, 2002 marcó un cambio de tendencia: se corroboró superávit fiscal hasta 2009 y, pese a la reducción de los ingresos y a las presiones sobre el gasto público originadas por la crisis financiera internacional, en 2010 se alcanzó nuevamente un resultado fiscal positivo.

- **Parches en las reglas del federalismo fiscal.** Las provincias no se han beneficiado tanto como el Estado nacional del aumento de los recursos públicos. En 2010, la puja entre ambos se reanimó. Ante la propuesta de la oposición de coparticipar la totalidad del impuesto a los débitos y créditos bancarios, el Poder Ejecutivo encontró una respuesta innovadora: la creación del Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias. Si bien esta medida sigue siendo un parche que premia a las provincias más endeudadas con el Gobierno nacional también beneficia a las jurisdicciones más castigadas por la coparticipación. En este sentido, el programa logró cruzar los límites tradicionales en los que se mueve esta discusión y propuso una alternativa para resolver transitoriamente una demanda provincial sin profundizar las inequidades del actual sistema de reparto.

- **Ley de “superpoderes” (26.124) y Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU).** En 2006, la sanción de esta ley marcó un retroceso. Si bien es importante que el Poder Ejecutivo cuente con la capacidad de hacer modificaciones al presupuesto durante la ejecución sin tener que acudir al trámite legislativo ordinario, las atribuciones sin los superpoderes ya eran lo suficientemente amplias. La Ley de Administración Financiera y los Sistemas de Control (24.156) y el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (25.917) le permitían introducir cambios, salvo que afectaran el monto total del presupuesto y el endeudamiento, que implicaran incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital, o que conllevaran un cambio en la distribución de las finalidades. Con los superpoderes, al quedar reservadas al Congreso de la Nación sólo las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el endeudamiento, se desdibuja al Poder Legislativo al tiempo que se contradice la letra de la Constitución nacional (alternancia de roles entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la propuesta, aprobación, ejecución y control del presupuesto nacional). Estas prerrogativas, en conjunto con el uso de decretos, especialmente Decretos de Necesidad y Urgencia, permitieron importantes cambios sobre los presupuestos aprobados por el Parlamento.

Grandes dilemas

¿La Argentina necesita más Estado o más mercado?

La polémica pone de un lado a quienes defienden las **ventajas del libre mercado**, las teorías del individualismo y los beneficios del *laissez-faire*, que prometen mayor eficiencia, menor intervención del Estado –del cual se desconfía– y un mayor ejercicio de los derechos de propiedad privada. Del otro lado se sitúan los que patrocinan **la equidad de ingresos y/o de oportunidades**, y aseguran que los mercados dejan a diversos grupos de la sociedad desamparados.

Esta disyuntiva entraña un falso dilema: la literatura admite la existencia de fallas de mercado y fallas del Estado, y está plagada de ejemplos en los que cada uno es el más apropiado para lograr ciertos objetivos.

El papel del Estado es fundamental para la distribución del ingreso. Incluso las teorías más liberales aceptan que, en contextos muy inequitativos, mercados eficientes y en competencia perfecta (supuestos cuestionables) posiblemente generen una injusta distribución del ingreso aun cuando alcancen un equilibrio óptimo en el sentido de Pareto (es decir, que nadie podrá mejorar sin que otro empeore). A su vez, estudios empíricos muestran que el accionar del Estado suele tener un impacto positivo en la distribución del ingreso si se suman todas las intervenciones realizadas a través del gasto público y el cobro de impuestos.

Así queda demostrado en el caso argentino, en donde el crecimiento del Estado se plasmó en una activa política de redistribución del ingreso, y en el financiamiento de obra pública y la provisión de bienes públicos. **El crecimiento del Estado debe percibirse entonces como una oportunidad para atender las crecientes demandas sociales** producto de una maduración de la democracia en la Argentina y una revalorización del rol del Estado en toda la región.

¿Promover la eficiencia o priorizar la equidad para lograr el crecimiento?

Para unos, el camino más rápido para el desarrollo es **maximizar el crecimiento bajo el supuesto de que va a derramar beneficios a la sociedad** (*spillover effects* o efecto derrame). Esta hipótesis, sin embargo, dejó grandes decepciones. El incremento del producto es un ingrediente indispensable para aumentar las posibilidades de desarrollo de un país, pero no es el único. Deben asegurarse los mecanismos para que los **beneficios sean distribuidos más equitativamente**. Los modelos con exclusión, además de injustos, no son sostenibles en el tiempo.

Si bien en algunas políticas públicas los objetivos de equidad y eficiencia aparecen como opciones contrapuestas, como puede ocurrir con ciertos impuestos, en muchas otras, van estrechamente de la mano. Esto es especialmente cierto en referencia al gasto público. Por ejemplo, si se dismantelaran algunos subsidios y exenciones impositivas, y si se usaran criterios sensatos, explícitos y medibles en la asignación del presupuesto nacional y de las transferencias a las provincias habría avances tanto en materia de eficiencia como de equidad.

¿Centralizar los recursos en la Nación o destinar más fondos a las provincias?

Tanto el espíritu de la Constitución nacional como las teorías sobre el federalismo apuntan a un sistema federal solidario, por el cual se transfieran desde la Nación suficientes recursos a las provincias como para que cada jurisdicción pueda financiar la provisión de servicios públicos esenciales para el desarrollo: educación, salud, seguridad y justicia. El reparto entre las provincias, según el mandato de la Constitución, debería promover la igualdad de oportunidades o, en palabras de la teoría del federalismo, facilitar un crecimiento armónico entre las regiones, cuando no una convergencia entre regiones tan dispares como las que forman nuestro país. El actual sistema de coparticipación nos deja muy lejos de este anhelo.

Nuestro sistema de coparticipación de impuestos, que es extremadamente rígido, facilitó la centralización de recursos en el nivel nacional de gobierno. Si estos recursos adicionales hubiesen servido al propósito de la equidad, habrían sido evaluados positivamente. Sin embargo, en mayor proporción, han exacerbado los inequitativos canales del sistema fiscal federal, que beneficia a las provincias pequeñas y sobrerrepresentadas en el Congreso de la Nación.

La rigidez del inequitativo sistema de reparto contrasta con la flexibilidad con la que se ejecuta el presupuesto nacional. Por tanto, una **tercera vía entre el federalismo solidario soñado y el centralismo discrecional vigente sería un centralismo equitativo. Mientras no se pueda reformar el sistema federal de reparto, la centralización de recursos a nivel nacional aparece como una oportunidad para corregir sus defectos.** Si apuntamos a la equidad por medio del presupuesto nacional será más fácil, eventualmente, corregir la distribución primaria (Nación/provincias) y los coeficientes de distribución secundaria (entre provincias) de la coparticipación.

Propuestas

1

Reforma tributaria progresiva: eliminar el impuesto a los débitos y créditos bancarios, aumentar el impuesto a las ganancias, revisar periódicamente las retenciones, traspasar el tributo a los bienes personales a las provincias y brindarles a éstas asesoramiento para avanzar hacia una mejor estructura tributaria.

La reforma tributaria que impulsamos apunta a una mayor equidad y eficiencia, de manera de complementar el gasto público y no borrar con el codo lo que se escribe con la mano. Sin resignar el equilibrio fiscal, esta propuesta busca rediseñar la estructura tributaria mediante un aumento de la recaudación de los impuestos más progresivos (como ganancias) y una disminución de los más regresivos y distorsivos (como el impuesto a los débitos y créditos bancarios).

(a) Impuesto a los débitos y créditos bancarios + impuesto a las ganancias + impuesto a la renta financiera

El impuesto a los débitos y créditos bancarios (IDCB) es reconocidamente distorsivo, en la medida en que reduce la bancarización y estimula la informalidad en la economía. Su eliminación implicaría una caída de los ingresos tributarios: su recaudación fue de \$26.884,7 millones en 2010 (1,8% del PBI y 6,6% de los recursos tributarios). No obstante, un efecto de segundo orden de su eliminación sería el incremento en las bases imponibles de otros tributos, como ganancias (que es coparticipable), lo que –de todas formas– no compensaría al fisco por su eliminación. La pérdida de recursos podría ser parcialmente recuperada por un aumento de la recaudación del impuesto a las ganancias de las personas físicas, lo que contribuiría a generar una estructura tributaria más progresiva. Para ello, bastaría con dejar de actualizar los valores de los mínimos no imponibles por un tiempo, en sentido contrario a lo que ha ocurrido en los últimos años. Paralelamente, se debería eliminar la exención del impuesto sobre la renta financiera, porque además de ser inequitativo, favorece la especulación por sobre la inversión productiva. No obstante, deberían quedar desgravados los intereses de los títulos públicos, ya que gravarlos agregaría costos de transacción sumando escasos recursos fiscales (no más de 0,06% del PBI).

(b) Retenciones

Respecto de las controvertidas retenciones, ellas no pueden desacoplarse de la situación del tipo de cambio real. Si la inflación aumentara o el peso se revaluara habría que considerar reducirlas para no impedir las exportaciones, en particular de los productos de mayor valor agregado. En este punto, hay que recordar que el equilibrio de las cuentas comerciales es también un pilar fundamental para sostener la macroeconomía (ver

Memo Integración Global).

(c) Impuesto a los bienes personales + impuesto a la herencia

El impuesto a los bienes personales, que en 2009 recaudó 0,35% del PBI (y 1,1% del total de impuestos), podría traspasarse a nivel provincial y la merma de ingresos para el Estado nacional podría ser atenuada mediante la implementación de un impuesto a la herencia, un tributo progresivo por definición. Este fue derogado en 1976, cuando se invocaron consideraciones de baja recaudación: en promedio implicó el 0,21% del PBI con picos de 0,38%, por lo que para el Gobierno nacional esta reforma podría ser fiscalmente neutra. Este impuesto es cobrado en la mayoría de los países desarrollados, aunque represente una fracción pequeña de la recaudación total: en 2009, por ejemplo, sumó 1,8% de la recaudación en Japón, 1,4% en Bélgica, y entre 0,5% y 1,0% en Francia, Corea, Suiza, Estados Unidos, España, Finlandia, Irlanda, Dinamarca, Alemania y Reino Unido.

(d) Apoyo técnico para reformas tributarias provinciales

Para las provincias, el traspaso del impuesto a los bienes personales significaría una recaudación adicional similar a lo que actualmente recaudan en función del impuesto inmobiliario (el Estado nacional recaudó \$5.100 millones en 2010): deben preverse los desafíos de instrumentación ya que ambos tributos recaen sobre la misma base imponible. En paralelo, el Gobierno nacional puede promover una discusión tendiente a **sustituir el impuesto a los ingresos brutos (IIBB) por un impuesto al valor agregado, combinado con el impuesto nacional**. Si bien los IIBB son la fuente más importante de recaudación tributaria provincial, su diseño es distorsivo, ya que castiga en exceso a la producción en etapas y estimula la concentración vertical de la producción. Además, el acoplamiento entre los impuestos provinciales y nacionales facilitaría una mayor colaboración entre las respectivas administraciones tributarias, y promovería más eficiencia y mejores controles a la informalidad.

2

Modificar el Fondo Anticíclico Nacional, con reglas explícitas para transferir fondos a las provincias en períodos de desaceleración.

Es fundamental que el Estado asuma la responsabilidad de morigerar los ciclos económicos y, más aún, que cuente con los recursos necesarios para aliviar la situación de la población con menores ingresos durante las recesiones. Para esto, **la ley de responsabilidad fiscal vigente es insuficiente**.

La Argentina debería acumular recursos en los años con crecimiento mayor al 3% en el fondo fiscal anticíclico (que ya existe y casi no tiene fondos) para poder engrosar el gasto público en años recesivos. El inicio de esta política sólo puede darse en la fase expansiva del ciclo económico. Tanto Chile como Brasil han logrado implementar herramientas similares.

A su vez, para no profundizar la dependencia de las provincias de la discrecionalidad del Tesoro nacional es esencial **introducir una regla para la distribución del Fondo Anticíclico**. Concretamente, sugerimos que por cada peso de transferencia al Tesoro nacional, una cantidad equivalente se distribuya entre las provincias en función de la cantidad de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI). De este modo, al descartar el índice de distribución secundaria tradicional, se sale del corsé impuesto por la inequitativa coparticipación.

3

Asignar explícitamente los fondos del presupuesto nacional, según metas cuantitativas relacionadas con el objetivo perseguido en cada rubro del gasto.

Si bien los recursos que reciben las provincias por coparticipación son importantes (casi \$200.000 millones en 2010), el presupuesto nacional es tanto o más significativo (alrededor de \$300.000 millones en este mismo año). Por esto, es fundamental que el **gasto público nacional se distribuya de manera equitativa y eficiente**, para lo cual es vital el uso de criterios explícitos, medibles y transparentes en la asignación del presupuesto.

A modo de ejemplo, ciertos programas de salud para la población más vulnerable podrían tener en cuenta la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años, indicador que capta la situación socioeconómica local, y el estado y capacidad de respuesta del sistema de salud. De igual forma, ciertas partidas del gasto en educación podrían distribuirse según la cantidad de población en edad escolar que no asiste a ningún establecimiento educativo para revertir esta falencia, o en función de la cantidad de alumnos por docente para compensar a las jurisdicciones con mayor hacinamiento. En materia de inversión en infraestructura, un rubro cada vez más importante, debería exigirse la publicación de los resultados físicos obtenidos mediante cada inversión y promover el uso de indicadores de necesidad medibles en su asignación (falta de acceso a servicios públicos, tales como agua de red, cloacas, transporte público, luz y gas de red). Esto ya está ocurriendo en ciertos programas del presupuesto, que comienzan a incorporar criterios que promueven la equidad para definir su asignación, tal como sucede con la Asignación Universal por Hijo (ver [Memo Protección Social](#)).

Transparentar los criterios de asignación del gasto e inversión del Estado es un paso fundamental para mejorar la asignación del presupuesto y para posibilitar un monitoreo más eficaz del uso de los fondos públicos.

4

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

Por la importancia del **subsidio al transporte público** (colectivos, trenes y subtes) en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, y el impacto del aumento de las tarifas en la inercia inflacionaria y en el poder adquisitivo de la población con más bajos ingresos, este subsidio **debería ser de los últimos en ser desmantelado**, no sin antes haber definido una política antiinflacionaria (ver [Memo Política Monetaria](#)). Recomendamos una profunda revisión de los criterios de asignación, a efectos de transitar desde un esquema de subsidio a la oferta (empresas de servicios) hacia uno de subsidios a la demanda (usuarios finales) (ver [Memo Transporte](#)).

En cambio, urge desmantelar el **subsidio a la energía**, que hoy **beneficia a quienes acceden al gas de red, mayoritariamente en zonas urbanas de ingresos medios a altos**, en detrimento de un alto porcentaje de la población, en zonas periféricas y sin acceso a la red de gas. Estos hogares pagan (casi) sin ayuda del Estado el gas envasado (GLP), dado que el acceso a la garrafa social implementada por el Gobierno es más limitado. La **eliminación en etapas** de este subsidio implicaría un avance en términos de equidad, al

dejar de subsidiar a sectores medios y altos, y una mejora en la eficiencia, dado que al corregirse los precios relativos en el sector energético se darán señales de estímulo a la inversión en este postergado sector productivo (ver Memo Energía).

5

Derogar los superpoderes, volver a reglamentar los Decretos de Necesidad y Urgencia, y crear un presupuesto de mitad de año.

Para devolver al presupuesto su valor como instrumento de planificación y restituir al Congreso su rol en la aprobación y control del proceso presupuestario, resulta indispensable **eliminar los superpoderes** incorporados en 2006 por la Ley 26.124. La ley de administración financiera (24.156) limita razonablemente los amplios cambios que el Poder Ejecutivo puede hacer al presupuesto nacional.

Por su parte, los **Decretos de Necesidad y Urgencia** (DNU) son el instrumento legal más utilizado para incorporar recursos adicionales al presupuesto. La laxa regulación actual debería modificarse por una según la cual, **ante la falta de pronunciamiento del Congreso, los DNU no queden aprobados.**

Según las mejores prácticas internacionales, los cambios en la “ley de leyes”, el presupuesto público, deben hacerse por ley. En esa dirección, es saludable generar un espacio formal y predecible en el proceso de revisión presupuestaria. Para ello, proponemos **crear un presupuesto de mitad de año** como instancia oficial para incorporar nuevas prioridades en el gasto y/o plasmar el impacto de la evolución macroeconómica en la estimación de recursos. Al igual que el presupuesto original, esta nueva versión de mitad de año debe ser sometida a la aprobación del Congreso.

6

Crear una Oficina de Presupuesto en el Congreso que aporte los insumos necesarios para enriquecer el rol del Poder Legislativo en el proceso presupuestario.

A fin de dotar al Poder Legislativo de una estructura técnica que de sustento al debate con implicancias presupuestarias es esencial la creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso (ver Memo Jefatura de Gabinete). Para esto, es vital **canalizar fondos y esfuerzos que hoy se encuentran dispersos en el propio Poder Legislativo.**

Esta Oficina debería tener como misión principal **brindar asesoramiento técnico y herramientas de análisis** a la Cámara de Diputados y al Senado en aquellos aspectos relacionados con la asignación de los recursos públicos dispuesta en la Ley de Presupuesto de la Nación. Esto incluye el asesoramiento durante el proceso de aprobación de la ley y el seguimiento de la ejecución presupuestaria. Entre sus obligaciones, debería estar también el **análisis de impacto fiscal de otros proyectos de ley relevantes** (tal como una modificación de un impuesto o de una partida importante de gasto).

Lo ideal sería que fuera un organismo que funcione dentro del ámbito del Congreso de la Nación, con estrecho vínculo con las Comisiones de Presupuesto de ambos cuerpos.

Para ser efectiva en sus intervenciones, debiera estar **conformada por no más de seis especialistas elegidos por concurso público**, y debiera contar con apoyo administrativo y tecnológico. Para más detalles, consultar el libro *Cada cual ¿atiende su juego? El rol del Congreso en el Presupuesto nacional de la Argentina* editado por CIPPEC en 2006.

Viabilidad

La reforma de la **Ley de Coparticipación Federal de Impuestos** (23.548) comprometida en la reforma constitucional de 1994 es una gran deuda de la dirigencia política con la sociedad. Para cambiarla se requiere la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de ambas Cámaras y la adhesión de las Legislaturas provinciales, una meta difícil de alcanzar. ¿Cómo salir de este brete y compensar a las provincias más rezagadas sin perjudicar a las más favorecidas por el actual sistema?

Por medio de un camino paralelo: **mejorar la asignación del presupuesto nacional**, que no requiere de la aprobación de las provincias y para la cual la iniciativa puede provenir del Poder Ejecutivo o del Legislativo. Probablemente, los actores de veto sean los Ministerios y dependencias del Poder Ejecutivo que administran actualmente el gasto público. Sin embargo, al cambiar la lógica de asignación, creemos que se abrirá un espacio para avanzar en la eficiencia, en la equidad y en la transparencia de las políticas públicas. Y, de esta forma, se lograrían contrarrestar las desigualdades que surgen de la coparticipación. Con este atajo previo, ir hacia una reforma de la coparticipación en el futuro será mucho más factible: una vez que la gran masa de recursos del Presupuesto nacional tenga criterios de asignación razonables, imprimir equidad a la coparticipación será un esfuerzo en el margen, por la menor cantidad de recursos involucrados.

Pero hay más. **Incorporar nuevos criterios para la distribución del Fondo Anticíclico Nacional**, tales como población con necesidades básicas insatisfechas, es también un avance para salir de la camisa de fuerza impuesta por los criterios que rigen la distribución de recursos coparticipables.


En el marco de la reforma tributaria que impulsamos, la propuesta de **dejar de actualizar el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias de las personas físicas se enfrentará a la oposición de los sindicatos**. Para contrarrestar estas presiones la clave es difundir información exhaustiva y creíble sobre la distribución del ingreso en la Argentina. ¿Cuántos son los argentinos que saben que sólo el 4% de la población económicamente activa paga efectivamente este impuesto? Este esfuerzo de comunicación contribuiría, además, a mejorar nuestra cultura tributaria y a concientizar a la población sobre las desigualdades existentes. Por su parte, la propuesta de **eliminar la exención sobre la renta financiera** tendrá una dura oposición por parte de los bancos. Sin embargo, se puede contrarrestar con la sugerida **eliminación del distrorsivo impuesto a los créditos y débitos**.

La **eliminación de los subsidios al transporte y la energía** generaría una suba de precios y resistencia en los sectores (empresas y usuarios) actualmente beneficiados. Por ello, proponemos avanzar de manera gradual, para resguardar a los usuarios más desaventajados, y la definición previa de una política antiinflacionaria que contemple esta eliminación en etapas de los subsidios.

Hasta ahora, ha sido el propio Poder Ejecutivo quien ha temido concretar innovaciones en materia de control presupuestario, bajo el argumento de que ciertas decisiones de política pública tienen que ser expeditivas, son muy técnicas y exigen cierto grado de discrecionalidad. Contra estos temores, las propuestas de crear una Oficina de Presupuesto en el Congreso, derogar los superpoderes y ampliar el control parlamentario de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) apuntan a que cada Poder pueda ejercer con capacidad y responsabilidad su rol en la asignación y control del uso de los fondos públicos.


Este Memo contó con la colaboración del equipo del **Programa de Política Fiscal de CIPPEC**.

El **ejercicio de costeo** de las políticas propuestas fue realizado por Darío Rossignolo para CIPPEC. Se consideraron las cifras de recaudación y presión tributaria 2010 informadas por el Ministerio de Economía y la AFIP. Adicionalmente, se utilizaron las proyecciones de gastos tributarios realizados por el Ministerio de Economía para el Presupuesto 2011, y los datos de subsidios informados por ASAP. Para el valor del PBI, se tomaron los datos oficiales del Ministerio de Economía para 2010, estimando para el cuarto trimestre una tasa de crecimiento igual a la del cuarto trimestre de 2009.



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

Comité ejecutivo: Fernando Straface, Director Ejecutivo • Laura Zommer, Directora de Comunicación • Axel Rivas, Director de Educación | Edición de contenidos: Carolina Nahón, Coordinadora de Publicaciones | Coordinación ejecutiva: Francisco Resnicoff | Desarrollo de la plataforma: Julián Bersano, Director de Tecnología | Edición de contenidos web: Dolores Arrieta, Coordinadora de Comunicación | Asistencia general: Soledad Zárate | Diseño: ZkySky



Otros Memos de
Agenda presidencial:

Educación, Salud, Protección Social,
Seguridad Social, Política Monetaria,
Integración Global, Transporte, Energía,
Justicia, Transparencia, Seguridad,
Desarrollo Sustentable, Jefatura de Gabinete
y Procesos Electorales

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

CIPPEC



políticas públicas
public policies

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54-11) 4384-9009 F (54-11) 4384-9009 interno 1213

info@cippec.org • www.cippec.org • www.agenda-presidencial.org