

Nº 32 - Julio 1998

**Asociación
Argentina de
Presupuesto y
Administración
Financiera
Pública**

asafp

**ASOCIACION
ARGENTINA
PRESUPUESTO
ADMINISTRACION
FINANCIERA
PUBLICA**

**DE
Y**

32

PUBLICACIÓN TRIMESTRAL Nº

*

ción Financiera Pública

SUMARIO

Editorial 1

La Reforma Tributaria

- Un sistema impositivo más justo y eficiente
Carlos Rodríguez 5
- La cuestión fiscal ya no soporta una política
de medidas aisladas
Domingo Felipe Cavallo 17
- La baja de los aportes patronales
Enrique Ballesteros 21
- Un camino equivocado para esta etapa
de la Argentina
Miguel Peirano 25
- Análisis técnico de la propuesta oficial
Comisión de Política Fiscal y Tributaria
de la Unión Industrial Argentina 29
- Una reforma necesaria en el impuesto a las ganancias
Enrique Reig 33

Documentos

- El Mercosur y la Unión Europea
Ricardo Rosales 65
- Postgrado en Administración Financiera
Formulación y ejecución presupuestaria:
Aportes para una mejora en su operatividad
Florencia Bonelli 111

Ciclo de Conferencias

- La situación financiera internacional
Roberto Alemann 133
- La situación económica en la Argentina
Alieto Guadagni 139
- La administración financiera del Estado
Ricardo Gutiérrez 143

Estadísticas Fiscales 147

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

Registro de Propiedad Intelectual
en trámite
Nº 32
Julio 1998

Presidente

Marcos Pedro Makón

Vicepresidente

José Ramón Piñeiro

Secretario

Gerardo Adrián Otero

Tesorero

Ricardo Dealecsandris

Vocales Titulares

Carlos A. Rivière

Carlos R. Fernández

Oscar Cullota

Eduardo A. Delle Ville

Vocales Suplentes

Alberto Feo

María G. Rodríguez

Juan J. Permuy

Eduardo A. Sogga

Revisor de Cuentas Titular

Néstor L. Fuks

Revisor de Cuentas Suplente

Juan F. Strazzolini

Secretario Ejecutivo

Luis G. Babino

Comisiones

Responsable de la Revista

ASAP

Carlos Rivière

Investigación y Desarrollo

Fernando Martín

Cristina Bagolini

Relaciones Provinciales

Juan José Pascualetí

Adrián Centurión

Capacitación

Moises Lichtmajer

Los artículos y comentarios
firmados reflejan exclusivamente
la opinión de sus autores.

EDITORIAL

La Revista ASAP N° 32 está fundamentalmente dedicada al análisis del proyecto de reforma impositiva que el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso y que -en rápido resumen- propicia la reducción de las contribuciones patronales sobre la nómina salarial, el aumento de la alícuota de ganancias, la generalización del IVA, el alza de los impuestos internos y la creación de tributos al endeudamiento y a los activos empresarios.

El viceministro de Economía, Dr. Carlos Rodríguez, defiende el proyecto en un artículo escrito para la Revista ASAP, en donde asegura que esa reforma facilitará la creación de empleo, eliminará incentivos impositivos para que las empresas se endeuden en lugar de reinvertir utilidades y permitirá reducir la evasión.

El Dr. Eduardo Ballesteros, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, también escribe para este número, en donde dice que acuerda con algunos objetivos y efectos macroeconómicos de la iniciativa. Pero encuentra que pueden aparecer problemas en el nivel microeconómico, en particular por la reaparición del impuesto a los activos. Además, sostiene que la promesa de rebajar las contribuciones patronales -objetivo con el que acuerda- es demasiado vaga y podría llegar a no aplicarse, incluso después de que hayan entrado en vigor las restantes partes del proyecto.

El ex ministro de Economía y actual diputado nacional, Dr. Domingo Cavallo, sostiene a su vez que el proyecto de reforma tributario del gobierno no cumple con ninguno de los objetivos que hoy requiere la Argentina, y aconseja posponer el tratamiento de esta legislación para después de las elecciones presidenciales de 1999.

Miguel Peirano, Jefe del Departamento de Economía de la Unión Industrial Argentina (UIA) también presenta una visión crítica del proyecto oficial. En un análisis califica a la reforma de "equivocada", y destaca que implica un paso atrás en el camino de impulsar la inversión y el aumento de la competitividad empresarial. Subraya asimismo que es una brusca modificación de las reglas de juego que puede alterar inversiones que están realizándose.

A continuación del artículo de Peirano la Revista de ASAP publica un trabajo elaborado por la Comisión de Política Fiscal y Tributaria de la Unión Industrial Argentina, en el cual se realizan una serie de consideraciones sobre la inconveniencia de seguir avanzando con un proyecto de reforma tributario como el presentado por el gobierno.

Para completar el tratamiento de la reforma tributaria, en esta edición se publica un extenso trabajo en el cual el Dr. Enrique Reig, presidente de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, propone una reforma integral del impuesto a las ganancias, que excede en varios puntos a la propuesta presentada por el Gobierno y que tiene con ella enormes diferencias.

En cuanto al Ciclo de Conferencias mensuales, en esta oportunidad se reproducen las exposiciones realizadas en marzo, abril y mayo último.

En la primera de ellas, el ex ministro de Economía, Dr. Roberto Alemann, hizo una completa revisión de la situación financiera internacional, y explicó que con la puesta en marcha de la moneda única en Europa prevé un ingreso en el Siglo XXI con estabilidad de precios a ambos lados del Atlántico, con políticas de tasas de interés de corto plazo muy similares y una tendencia a mantener los presupuestos en equilibrio.

En la segunda, el secretario de Industria, Comercio y Minería, Alieto Guadagni, pasó revista a la situación económica nacional y destacó el fenomenal proceso de inversión -al que calificó de único en la historia nacional moderna- y el crecimiento general que está impulsando. Discrepó además con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) para moderar el nivel de actividad y el déficit de la balanza comercial. Sin embargo, reconoció que el 30% más pobre de la población no ha conseguido recuperarse de la pérdida de ingresos que le causó el efecto tequila, y reconoció que este grupo social podría incluso no salir nunca de la marginación.

El ex secretario de Hacienda, Dr. Ricardo Gutiérrez se refirió en la conferencia de mayo a la necesidad de mantener una administración financiera transparente y el presupuesto equilibrado y la deuda pública en niveles manejables. Advirtió sobre los peligros que conllevan las modificaciones presupuestarias con decretos de necesidad y urgencia, la exclusión de organismos descentralizados de la ley de Presupuesto, y la negociación de una nueva ley de coparticipación sin haber definido antes la responsabilidad que tendrá cada jurisdicción en la prestación de los servicios estatales.

También se incluye en esta edición un trabajo de Ricardo Rosales que trata sobre las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur y el proceso que culminó con la firma de un reciente acuerdo entre los dos bloques. Son analizadas asimismo las similitudes y diferencias en la organización de los dos bloques, como así también las posibilidades de asociación y los mecanismos explorados para lograrlo. Se comparan las organizaciones supranacionales y las normativas de funcionamiento que han surgido en el Mercosur y en la Unión Europea, en particular respecto a las denominadas políticas de competencia.

La Revista ASAP publica asimismo una de las tesis del Postgrado en Administración Financiera del Sector Público que obtuvieron el máximo puntaje en su clasificación. En esta oportunidad se publica el trabajo de Florencia Bonelli, quien se refiere a los obstáculos más graves que a su juicio aparecen al momento de la formulación y la ejecución presupuestaria. En el próximo número será editado el trabajo de Viviana Emilia Ogando.

Se incluye finalmente en la sección Estadísticas Fiscales las cifras del Boletín fiscal del primer trimestre de 1998.

LA REFORMA TRIBUTARIA

UN SISTEMA IMPOSITIVO MÁS JUSTO Y EFICIENTE

Autor: Dr. CARLOS RODRÍGUEZ
SECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA

El autor defiende en este artículo, especialmente escrito para la Revista de ASAP, el proyecto de reforma elaborado por el Gobierno. El Dr. Rodríguez asegura que los cambios propuestos disminuirán la presión tributaria sobre el trabajo sin incrementar la carga impositiva promedio general.

La propuesta de reforma tributaria, que impulsa el Poder Ejecutivo -que actualmente se encuentra en el Congreso Nacional- busca lograr un sistema tributario más justo y eficiente.

Esta reforma no pretende aumentar la presión tributaria. No va a incrementar la recaudación, como tampoco va a aumentar el gasto público. Esencialmente, mantiene inalterable la ley de Presupuesto que fue oportunamente aprobada por el Congreso y que rige para el año 1998. O sea, no hay cambios en el gasto público y ni aumentos en el déficit fiscal que vayan a ser financiados con esta reforma.

Lo que se pretende lograr es cambiar el precio relativo entre el trabajo y el capital, de manera tal de dar estímulo a una mayor contratación de mano de obra por parte de las empresas. De ésta manera nos encaminaríamos hacia el objetivo de llegar a una tasa de desempleo de un dígito hacia 1999.

No se puede hablar de inseguridad jurídica como lo hacen ciertos empresarios. Si el cambiar un impuesto implicara inseguridad jurídica nunca deberíamos modificar ninguna ley sobre la materia, por lo tanto, el Estado terminaría renunciando a

una de sus atribuciones dentro de la política fiscal.

Uno de los objetivos a lograr mediante éste paquete es aumentar el salario de bolsillo de los trabajadores. Lo que se pretende es trasladar al empleador el 3% del aporte personal correspondiente al Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones, para todos aquellos salarios brutos inferiores a 1.500 pesos mensuales. Esto significaría que a partir de la sanción de la ley, los trabajadores que ganan menos de 1.500 pesos van a tener un aumento del 3% en efectivo.

Otro objetivo a tener en cuenta es la reducción de la alícuota del IVA sobre productos de la canasta familiar, con lo cual estaríamos logrando el objetivo de mayor equidad tributaria. Lo que plantea la propuesta es la disminución de la alícuota nominal en 10 puntos porcentuales, y esto significa una disminución de la tasa efectiva promedio de 6,5 puntos porcentuales.

Por otro lado se eliminan exenciones del IVA a la medicina prepaga, a la publicidad, a los abonos a TV por cable, a revistas y publicaciones, excepto tapas de diarios y etapa final de la industria naval. A su vez estarán exentos medicamentos, al-

quileres comerciales, transporte de pasajeros y seguros de vida.

Cabe aclarar que toda esta arquitectura tributaria va a ser neutral entre los fondos que reciben la Nación y las provincias. Es decir, no se va a cambiar el régimen de coparticipación en términos de cuánto es lo que recibe cada una de ellas y cuánto recibe la Nación.

Creemos que los gobernadores van a compartir plenamente el objetivo que proponemos: la creación de fuentes de trabajo; y que apoyarán nuestra iniciativa ya que vamos a hacer más eficiente nuestra economía, tanto la del sector público nacional como la de todas las provincias.

Por otra parte la reforma propuesta no implica peligro para la inversión o para proyectos que están en curso, sino, por el contrario, favorece la contratación de mano de obra.

La baja del impuesto al trabajo deberá ser cubierta mediante recaudación adicional. Estos re-

ursos deberán ser generados en otro lado, como por ejemplo, a través de los impuestos internos.

En éste sector estarían incluidas las bebidas alcohólicas, analcohólicas y el tabaco.

En síntesis, no vamos a estar recaudando más en forma global.

Pero sí vamos a estar distribuyendo la carga de quienes pagan los impuestos. El objetivo de ésta reforma es precisamente ser progresista, tratar de aliviar la situación de los que menos tienen y hacer pagar más impuestos a sectores con privilegios o con mayores recursos.

Esta reforma no aumenta la presión fiscal, no está generada para acrecentar un superávit o disminuir un déficit, sino que está orientada para hacer un sistema más eficiente, más neutral, que sin ninguna duda va a reportar beneficios. Todo sistema fiscal estable y duradero es eficiente, y por lo tanto permitirá una notable reducción de la evasión impositiva.

LA REFORMA TRIBUTARIA

Síntesis del proyecto oficial

Diagnóstico de la situación actual

- **Excesiva carga impositiva sobre el trabajo**
 - Los impuestos sobre el trabajo (contribuciones patronales más aportes personales) representan en promedio el 29% del salario bruto de los trabajadores en relación de dependencia.
 - La apertura y la estabilidad económica generaron una fuerte reducción en el precio del capital y la tasa de interés.
 - El actual contexto externo y la convertibilidad requieren seguir mejorando la competitividad.

Diagnóstico de la situación actual

- Numerosas exenciones alteran la equidad horizontal y vertical.
- Incentivo al endeudamiento y a la baja capitalización de las empresas.
- Reducida participación del impuesto a las ganancias en la recaudación total.
- Más de la mitad de las empresas grandes contribuyentes no tienen impuesto a las ganancias determinado.

Composición de la recaudación tributarla en Argentina y la OECD Gobierno Central

Impuesto	Argentina 1997			OECD	
	Recaudación \$ mill.	% PBI	Compo- sición %	% PBI	Compo- sición %
IVA (neto)	19,820	6,2	39,1	6,0	19,2
Impuestos sobre salarios	11,824	3,7	23,3	8,6	26,5
Ganancias	8,334	2,6	16,4	10,5	36,5
Comercio Exterior	2,834	0,9	5,6	0,6	2,5
Impuesto a la propiedad	489	0,2	1,0	0,8	2,6
Impuestos Específicos	6,038	1,9	11,9	2,9	9,3
Resto	1.394	0,4	2,7	1,0	3,4
Total	50,732	15,8	100	30,4	100

Objetivos de la Reforma

• **Personas Físicas**

- Reducir la imposición sobre el trabajo.
- Aumentar el salario de bolsillo del 85% de los asalariados.
- Reducir la alícuota sobre productos de la canasta familiar, a cambio de mayor equidad y mayores impuestos sobre consumos no esenciales.

Objetivos de la Reforma

• **Empresas**

- Bajar costo laboral.
- Eliminar el incentivo al endeudamiento y a la baja capitalización.
- Reducir aranceles de bienes de capital.
- Ampliar la base imponible eliminando exenciones y mejorar cumplimiento.

Objetivos de la Reforma

• **Fiscales-Económicos**

- Neutralidad recaudatoria de la reforma.
- Neutralidad distributiva entre Nación y Provincias
- Mejorar la distribución del ingreso y la equidad horizontal.

Propuestas: Impuestos a las Empresas

- **Disminución de la contribución patronal**
 - Disminución de la alícuota nominal en 10 puntos porcentuales.
 - Disminución de la tasa efectiva promedio en 6.5 puntos porcentuales.
 - Incremento del descuento para las zonas que actualmente tienen rebajas del 70%, 75% y 80%.

Propuestas: Impuestos a las Empresas

- **Traslado al empleador del 3% de aporte personal correspondiente a INSSJyP para salarios brutos inferiores a \$ 1.500 mensuales.**

Contribuciones patronales por zona geográfica

Situación Actual

% de descuento	Población afectada	Participación en la población	Alícuota 32,0
30%	1.670.747	51%	23,9
35%	96.772	3%	22,6
40%	419.627	13%	21,2
45%	369.348	11%	19,9
50%	187.755	6%	18,5
55%	113.364	3%	17,2
60%	113.738	3%	15,8
65%	86.087	3%	14,5
70%	122.247	4%	13,1
75%	94.710	3%	11,8
80%	28.294	1%	10,4
Promedio: 35%	3.302.689	100%	22,6

Contribuciones patronales por zona geográfica

Descuento Actual	Alícuota		Descuento Propuesto	Alícuota	
	Propuesta 22	Variación -10		Propuesta 22	Variación -10
30%	16,9	-7,0	30%	16,9	-7,0
35%	16,1	-6,5	35%	16,1	-6,5
40%	15,2	-6,0	40%	15,2	-6,0
45%	14,4	-5,5	45%	14,4	-5,5
50%	13,5	-5,0	50%	13,5	-5,0
55%	12,7	-4,5	55%	12,7	-4,5
60%	11,8	-4,0	60%	11,8	-4,0
65%	11,0	-3,5	65%	11,0	-3,5
70%	10,1	-3,0	73%	9,6	-3,5
75%	9,3	-2,5	81%	8,2	-3,5
80%	8,4	-2,0	89%	6,9	-3,5
			Promedio: 35%	16,1	-6,5

Propuestas: Impuestos a las Empresas

- **Aumento de la alícuota del impuesto a las ganancias al 35%.**
- **Impuesto mínimo del 1% sobre los activos.**
- **Impuesto a las Ganancias sobre los dividendos distribuidos que excedan la ganancia impositiva de la empresa.**
- **Impuesto sobre el pago de intereses.**
 - 15% para ON's, préstamos bancarios y préstamos del exterior.
 - 35% para préstamos de accionistas, autopréstamos y financiamiento proveniente de paraísos fiscales.
- **Reducción al 10.5% del IVA sobre intereses de préstamos bancarios.**
- **Exención en ganancias de los intereses bancarios recibidos.**

Propuestas: Impuestos a las Empresas

- **Reducción del 14% a 6% de los aranceles a la importación de bienes de capital no producidos en el Mercosur.**
- **Régimen simplificado para pequeños contribuyentes (Monotributo).**

Propuestas: IVA e Impuestos Internos

- **Reducción de la alícuota al 10.5% para productos de la canasta familiar.**
- **Esta reducción equivale a una mejora adicional en el poder adquisitivo de los sectores de bajos ingresos del orden de 1-1,5% del salario.**
- **Eliminación de exenciones a:**
 - Medicina prepaga
 - Publicidad
 - Abonos a TV por cable
 - Revistas y publicaciones, excepto tapas de diarios
 - Etapa final de la industria naval
 - Incremento de impuestos internos sobre tabaco, bebidas alcohólicas y analcohólicas.

Impacto anual de medidas impositivas (millones de \$)	
Medida propuesta	Estimación
Disminución contribución patronal 10%	-2700
Aumento de la recaudación del IGAE derivado de la rebaja de contribuciones	250
Aumento de la alícuota del IGAE	250
Impuesto a los intereses	600
Incremento de los impuestos internos	700
Reducción de los aranceles de importación de los bienes de capital al 6%	-300
Eliminación de las principales exenciones al IVA	700
Rebaja de IVA al 10,5% en productos esenciales	-100
Impuesto Mínimo a los Activos (Alícuota del 1%)	600
Pérdida de recaudación	-3100
Aumento en la recaudación	3100
Incremento neto de recaudación	0

Coparticipación de los impuestos involucrados en la reforma

- **Reducción de recaudación de acuerdo a la distribución actual:**
 - en los recursos destinados al SIJP: 2700 millones por la disminución de la contribución patronal;
 - en los recursos destinados a la Nación: 300 millones por reducción en los aranceles de importación de bienes de capital;
 - en los recursos coparticipables: 100 millones por rebaja del IVA en productos esenciales.

Coparticipación de los impuestos involucrados en la reforma

- **Destino del incremento de acuerdo a la distribución actual: Impuestos coparticipables**
 - Impuesto a las ganancias de las Empresas: 500 millones
 - Impuestos Internos: 700 millones.
 - IVA: 700 millones.

Coparticipación de los impuestos involucrados en la reforma

- **Destino del incremento de acuerdo a la distribución actual: Impuestos nuevos con destino a determinar**
 - Impuesto mínimo a los activos: 600 millones.
 - Impuesto a los intereses: 600 millones.

Coparticipación de los impuestos involucrados en la reforma

- **Propuesta de distribución del incremento en la recaudación:**
 - Hasta que entre en vigencia el nuevo Régimen Federal, se propone una preparticipación del incremento en la recaudación de cada uno de los impuestos coparticipables, para compensar la pérdida de recursos del SIJP y la Nación de 3000 millones.

Coparticipación de los impuestos involucrados en la reforma

- **Propuesta de distribución del incremento en la recaudación:**
 - El impuesto mínimo a los activos y el impuesto a los intereses serán coparticipables y también estarán sujetos a la precoparticipación de una suma fija con destino al SIJP.

Coparticipación de los impuestos involucrados en la reforma

- **Sumas a precoparticipar de cada impuesto, con destino al SIJP:**
 - Impuesto a las Ganancias: 500 millones
 - Impuestos Internos: 700 millones
 - IVA: 600 millones
 - Impuesto mínimo a los activos: 600 millones
 - Impuesto a los intereses: 600 millones

Coparticipación de los impuestos involucrados en la reforma

- **Efectos netos en los recursos involucrados en la reforma:**
 - Reducción de los recursos del SIJP y la Nación: 3.000 millones
 - Incremento de los recursos del SIJP: 3.000 millones

Coparticipación de los impuestos involucrados en la reforma

- **Efectos netos en los recursos involucrados en la reforma:**
 - Reducción de los recursos coparticipables: 100 millones
 - Incremento de los recursos coparticipables: 100 millones

Impacto anual de medidas impositivas (millones de \$)

Medida propuesta	Estimación	Preparticipación
Disminución contribución patronal 10%	-2700	
Aumento de la recaudación del IGAE por aumento de la alícuota y rebaja de contribuciones patronales	500	500
Impuesto a los intereses	600	600
Incremento de los impuestos internos	700	700
Reducción de los aranceles de importación de los bienes de capital al 6%	-300	
Eliminación de las principales exenciones al IVA	700	600
Rebaja de IVA al 10,5% en productos esenciales	-100	
Impuesto Mínimo a los Activos (Alícuota del 1%)	600	600
Pérdida de recaudación Nación y SIJP	-3.000	-3.000
Pérdida de recaudación recursos coparticipables	-100	-100
Aumento en la recaudación con destino al SIJP		3.000
Aumento de recaudación destinado a coparticipación		100

LA REFORMA TRIBUTARIA

LA CUESTIÓN FISCAL YA NO SOPORTA UNA POLÍTICA DE MEDIDAS AISLADAS

Autor: Dr. DOMINGO FELIPE CAVALLO
EX MINISTRO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN

El ex ministro de Economía y actual diputado nacional sostiene en este artículo especialmente escrito para la Revista de ASAP que el proyecto oficial de reforma tributaria no cumple con ninguno de los objetivos que hoy necesita la Argentina y aconseja posponer cualquier cambio hasta después de las próximas elecciones presidenciales.

La reforma tributaria presentada al Poder Legislativo por el Ejecutivo Nacional constituye una perfecta síntesis de las características dominantes del período de la segunda presidencia de Carlos Menem. Una idea inicial positiva, de generalizar IVA y Ganancias para posibilitar una reducción adicional de los impuestos al trabajo, termina siendo tergiversada, desnaturalizada y sustituida por propuestas parciales, algunas de las cuales reflejan impotencia para controlar la evasión por los mecanismos habituales, y otras expresan diferentes compromisos que se fueron asumiendo en una negociación política que poco tuvo que ver con el avance de reformas estructurales, y mucho con intereses personales o sectoriales.

Quizás el mayor aporte de este proyecto de reforma tributario sean sus insuficiencias: ayudará a comprender que para encarar con éxito la cuestión fiscal en la Argentina hace falta un proyecto global, que tenga en cuenta los diferentes aspectos, ya que el esquema im-

positivo actual no soporta más remiendos.

Aparte de los objetivos obvios de neutralidad y equidad de un sistema tributario que no imponga mayor presión recaudatoria sobre el trabajo que sobre el capital (o viceversa), y teniendo en cuenta la agenda de transformaciones estructurales de la economía argentina, hay una serie de condiciones que también deberían cumplirse, para que una reforma impositiva pueda ser calificada de tal.

- las metas de, recaudación deberían poder cumplirse con una gradual reducción de las alícuotas impositivas, un IVA al 21% y Ganancias al 35% (proyecto oficial) no son recomendables para una economía argentina que necesita del dinamismo del sector privado para recuperar el tiempo perdido en materia de crecimiento. Reducir el alto premio a la evasión de modo de mejorar la eficacia recaudadora es otro argumento en la misma dirección. Por distintos mecanismos la reforma debería ser-

vir también para poner coto a la voracidad impositiva de las provincias y municipios, que suelen aplicar alícuotas desmesuradas.

- A propósito, una verdadera reforma tributaria no puede plantearse al margen del tema de la coparticipación federal con plazos vencidos (de acuerdo a la Constitución de 1994) para su redefinición, la coparticipación se ha convertido en un verdadero jeroglífico cuando se trata de determinar el recorrido de los fondos fiscales. Los avances los primeros años de esta década del '90 en cuanto a recuperar automaticidad y evitar discrecionalidad, están siendo opacados por nuevas tendencias y pueden terminar predominando mecanismos perversos de asignación de recursos, en los que la transparencia del gasto provincial o el esfuerzo recaudatorio local no resulten lo suficientemente valorados o premiados.
- La reducción o eliminación de los impuestos al trabajo es fundamental para evitar la discriminación del empleo. De ese modo, el mercado laboral funcionará más apropiadamente. Pero si el gobierno paralelamente procura imponer una legislación que impedirá la negociación descentralizada entre trabajadores y empresas, entonces los avances que se logren por una vertiente se perderán por la otra.
- Tampoco pueden plantearse objetivos tributarios sin una revisión a fondo de las partidas de gasto. Desde 1995, -el año del "tequila"- el gasto público consolidado de las tres jurisdicciones Nación, provincias y municipios habrá crecido hasta 1998 inclusive más de 7.000 millones de pesos. Si bien partidas como las correspondientes a jubilaciones debe ser plenamente respetadas, seguramente en las áreas de funciona-

miento del estado y en infraestructura pueden lograrse ahorros con una simultánea mayor calidad y cantidad de prestaciones. En los presupuestos consolidados estas partidas superan los 24.000 millones de pesos. También podrían lograrse ahorros en partidas de salud, educación y otros de naturaleza social, que consolidados significan 34.000 millones de pesos. Pero allí es preferible que esos ahorros se reinviertan en las mismas áreas, de modo de reformar los programas de mayor prioridad.

- Obviamente, un gasto público transparente con impacto indiscutiblemente redistributivo a favor de la población de menores recursos es el mejor argumento moral para desatar una lucha implacable en contra de la evasión.

Como se ve, encarar a fondo la cuestión tributaria implica un planteo global y una formidable capacidad y convicción de cambio. Observamos que en la actual etapa, los objetivos del gobierno nacional poco tienen que ver con esos requisitos. Esto ha dado lugar a un proyecto de reforma parcial e insuficiente. Las dificultades para reducir la evasión y controlar el gasto, en vez de atacarse en su origen terminan derivando en mayor presión tributaria sobre los que no eluden sus obligaciones de contribuyente. Aun cuando se intentan avances, procurando equiparar el peso tributario sobre capital propio y prestado y sobre capital y trabajo, en algún caso se alteran reglas de juego con efecto retroactivo, lo que no es recomendable si se quiere fomentar la inversión y el empleo privados. Pero sobre todo, no se cumple la premisa de abrir un sendero hacia la reducción de la presión tributaria global, la simplificación impositiva reconoce pocos avances y está ausente el tratamiento global del proble-

ma, que involucra gasto público y gestión fiscal coordinada entre Nación y Provincias. Por eso es que pareciera preferible plantearse una

verdadera reforma en un nuevo contexto político, que es el que propiciamos y el que creemos posible después de 1999.

LA REFORMA TRIBUTARIA

LA BAJA DE LOS APORTES PATRONALES

Autor: DR. ENRIQUE BALLESTEROS

PROFESOR DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UBA

El Dr. Ballesteros analiza en este trabajo el proyecto de reforma tributaria que el Poder Ejecutivo envió al Congreso. Allí señala que el recorte de las contribuciones patronales debe ser examinado con detenimiento para evitar que se desvirtúe uno de los objetivos de la reforma. Sostiene incluso que esa reducción podría llegar a no instrumentarse.

La modificación de la normativa tributaria es un tema sumamente opinable, y como tal puede admitir una serie de enfoques diferentes, según que el análisis sea hecho desde el punto de vista macroeconómico o microeconómico.

Como ejemplo, podemos citar el proyecto impuesto sobre las rentas mínimas (o sobre los activos empresarios) el que no tendría demasiadas objeciones desde el punto de vista macroeconómico (pudiendo ser considerado hasta como una medida benéfica), pero sí desde el punto de vista microeconómico, dado que puede tratarse de empresas genuinamente sin utilidades impositivas que se encuentran con una carga tributaria excesiva, no recuperable, que puede sacarlas totalmente del mercado. Aquí tenemos dos conclusiones contrapuestas: benéfica desde el punto de vista macroeconómico y objetable cuando se realiza un análisis microeconómico.

Por otra parte, una reforma tributaria es siempre traumática, se deben tener objetivos

muy claros e importantes para llevarla a cabo ya que implica un cambio en las reglas de juego. El mantenimiento de las mismas en materia tributaria es importante, porque ellas representan un valor muypreciado por los inversores.

El sistema tributario -hoy más que nunca ante la globalización y regionalización de las economías- determina la tasa de retorno de todo tipo de emprendimiento. Cuando se modifica esa tasa de retorno estamos cambiando las bases sobre las que se asentaron los proyectos de inversión.

¿Cuáles son los objetivos que fundamentan modificaciones de este tipo? Toda reforma puede tener implícita o explícitamente alguno de los siguientes objetivos básicos:

- a) El aumento de la recaudación fiscal tendiente a lograr, o un mayor equilibrio de las cuentas públicas -también muypreciado por los inversores- o satisfacer incrementos del gasto público. Este aumento es uno de los fines que puede tener una refor-

ma tributaria, cumpliendo con un principio fundamental de suficiencia vinculado con el diseño de los sistemas. El sistema tributario tiene que ser suficiente para satisfacer las necesidades del Estado.

- b) Tornar el sistema tributario más equitativo.
- c) Lograr que este último sea más eficiente.

El sistema tributario es un factor importante y determinante de la competitividad y de la productividad económica. Es un condicionante importantísimo en esta materia.

El proyecto de la reforma tributaria que analizamos, en principio, tiene como valor declarado un efecto neutro, esto es, no incrementar la recaudación ni la presión tributarias. Depende de una serie de factores para que ello resulte así realmente.

Se ha sostenido que la redistribución de la carga tributaria implícita en esta reforma no es muy importante. Exactamente, se está redistribuyendo 1,2 ó 1,3 por ciento del producto bruto interno, o alrededor de 6 por ciento de la recaudación global del sistema tributario.

Esto, sin embargo, no significa que no se la deba analizar con mucha atención, porque cuando se está redistribuyendo una carga de este tenor, puede no ser demasiado importante desde el punto de vista macroeconómico, pero sí para los sectores sobre los que recae ese peso.

De esta forma se puede favorecer a algunos sectores y dejar fuera de mercado a otros, según cómo se esté redistribuyendo la carga. Por ello, merece un profundo análisis ver si se dan o no estas circunstancias.

En cuanto a los otros dos objetivos que mencionamos para fundamentar una reforma, el de eficiencia aparece -aunque tímidamente- en este proyecto. En tanto que en materia de equidad se observan medidas contradictorias.

LA MODIFICACION DE LOS APORTES PATRONALES

El aspecto principal que aborda el proyecto es la reducción de los aportes patronales al sistema de la seguridad social, y sobre el mismo centramos este artículo.

El financiamiento de la seguridad social es un desafío que afrontan los sistemas tributarios de casi todos los países del mundo. La seguridad social, tanto por el nivel de gasto que representa hoy día, como por las dificultades en su financiamiento, es motivo de análisis en la mayoría de las economías desarrolladas, fundamentalmente en las europeas.

Por supuesto, nosotros no escapamos a esa realidad. El crecimiento del gasto de la seguridad social ha llevado a muchos países a incrementar su endeudamiento, una vez agotadas las posibilidades de seguir aumentando la presión tributaria.

Pero además de este problema de incremento del endeudamiento, y de la casi imposibilidad en la mayoría de los países de continuar afrontándolo con aumentos de la presión tributaria -si analizamos las series de recaudación desde 1965 hasta la fecha veremos que han sido las contribuciones de la seguridad social las que más crecieron en el mundo-, se plantea el tema de la eficiencia en su financiamiento.

Originariamente, en los sistemas de reparto la seguridad social era financiada -y lo sigue siendo en buena medida- con contribuciones sobre la nómina de la parte patronal y con aportes que realizaba el personal en relación de dependencia.

Un impuesto aplicado al empleador sobre la nómina salarial tiene tres efectos posibles, o se traslada de manera indirecta a los salarios (el empleador paga menos retribuciones al per-

sonal, porque cuando hace el cálculo de lo que debe soportar como carga salarial, toma en cuenta la remuneración que va a abonar en forma directa más el aporte al sistema), o lo trasladada vía precios (cuando la situación del mercado laboral no permite la anterior alternativa). En este último caso, se encarece un factor de la producción -el trabajo- que sobre todo en aquellos países que no alcanzaron un alto grado de desarrollo, se reemplaza con facilidad por el factor capital (tercer efecto posible).

A modo de síntesis, podemos decir que -en definitiva- un impuesto sobre la nómina salarial se transforma en un impuesto a la producción o en un impuesto al consumo. En otras palabras, tiene como efecto quitar competitividad al factor trabajo o competitividad e inserción al empresarial.

Dada esta situación, en el mundo se han analizado distintas alternativas para financiar la seguridad social con impuestos de carácter general.

Por supuesto, no existe una coincidencia total sino que se abre un gran abanico de posibilidades. Desde Francia, que financia el sistema con impuestos sobre la nómina salarial, hasta países como Nueva Zelanda, Australia y Dinamarca -cuya economía ha aparecido últimamente como muy competitiva a pesar de la alta presión tributaria a la que se ve sometida su población-, que financian la seguridad social con impuestos generales.

En la Argentina el sistema es mixto, porque el 60 por ciento de los gastos generales de la seguridad social se financia mediante contribuciones de la seguridad social, y el resto con impuestos de base general.

A modo de conclusión, podemos decir que dados los efectos que producen los tributos sobre las nóminas, resulta más recomenda-

ble financiar el sistema de seguridad social con otros tipos de impuestos.

Esto es lo que aparentemente propone el proyecto en consideración; financiar una parte con un incremento de la recaudación del impuesto a las ganancias, otra con un aumento -que sería el resultado neto de la reforma- de la recaudación del impuesto al valor agregado, etcétera.

Si las medidas que se propone adoptar son o no suficientes resulta materia opinable; pero debe reiterarse que en este caso, es más eficiente financiar la seguridad social con impuestos de carácter general que con impuestos específicos sobre la nómina.

Lo que es dudoso, y esto habrá que estudiarlo detenidamente, es cómo se va a implementar la disminución de aportes, porque la normativa propuesta por el Poder Ejecutivo en el artículo 5° del Título III habla de instar al Poder Ejecutivo a la reducción de los mismos ratificando la aplicación del decreto 2609, con lo cual no queda claro si ésta va a abarcar los distintos sectores de la actividad económica -esencialmente el de servicios- ni tampoco en qué medida y en qué lapso se instrumentará.

En definitiva, cabe la duda de si con esta facultad el Poder Ejecutivo va a disminuir plenamente los aportes, o si en definitiva se tratará de una reducción inferior a la estimada y que se irá efectuando gradualmente, reservándose incluso la posibilidad de no realizarla, aprovechando esta reforma para aumentar la recaudación tributaria para -de ser necesario- equilibrar las cuentas fiscales.

Este no es un tema menor y queda -con la normativa propuesta- en una nebulosa. Dado que se trata de uno de los aspectos centrales de la reforma, merece ser examinado con detenimiento a efectos de que no se desvirtúe uno de sus objetivos más benéficos.

LA REFORMA TRIBUTARIA

UN CAMINO EQUIVOCADO PARA ESTA ETAPA DE LA ARGENTINA

Autor: MIGUEL PEIRANO
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
DE LA UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA

El autor de esta nota, jefe del Departamento de Economía de la UIA, califica al proyecto oficial como una iniciativa equivocada, y señala que implica un paso atrás en el camino de impulsar la inversión y el aumento de la competitividad de las empresas argentinas. Miguel Peirano dice que también representa una brusca modificación de las reglas de juego, lo cual podría afectar las inversiones que están en curso.

El proyecto impositivo que se encuentra en análisis tuvo como objetivo central en su elaboración reducir el costo laboral a través de la reducción de aportes patronales, medida financiada mediante el aumento de otros impuestos.

El objetivo buscado conjuntamente con la decisión de realizarlo sin generar mayor déficit fiscal es un lineamiento correcto de política económica. Nadie desconoce que el equipo económico tiene la capacidad técnica requerida para evaluar un proyecto de reforma impositiva.

Pero considero que al definirse la manera de encarar el aumento de recaudación impositiva necesario para financiar la reducción del costo laboral se incurrió en medidas que no son favorables para el crecimiento de nuestra economía.

Creo que no se terminó de ponderar el momento histórico en el que se encuentra el proceso económico en la Argentina.

Nuestro país requiere capital, necesita alen-

tar las inversiones. La inversión es indispensable para que nuestra economía aumente su competitividad y se generen las condiciones básicas para un proceso de desarrollo con equidad.

La política de privatizaciones, la estabilidad cambiaria, el cumplimiento de los compromisos financieros externos, el libre movimiento de capitales fueron, entre otras, claras señales para fortalecer la inversión y la confianza empresaria.

Pero el crecimiento de la inversión iniciado en los años 90 es un proceso que se encuentra en curso, y que debe ser estimulado. Sin embargo, el actual proyecto de reforma impositiva pareciera que tendría más efectividad en una economía con distinto grado de desarrollo económico, y en particular de la inversión.

Es así que la reforma impositiva que se encuentra en análisis implica un paso atrás en el camino de estimular la inversión y el aumento de la competitividad empresaria.

Los alcances de la reforma impositiva tampoco pueden dejar de considerar las dificultades de nuestro sector externo. Una reforma impositiva, en el actual contexto económico, debe ser un instrumento para favorecer el aumento de las exportaciones, y por tanto gravar como ganancias a los reembolsos no es la mejor medida tanto económica como técnicamente.

Por tanto, considero que deben modificarse aspectos centrales de la reforma impositiva que apuntan conceptualmente a gravar el capital invertido en la producción y a las exportaciones, y cuyo efecto económico práctico es un aumento muy significativo de la presión impositiva sobre las empresas que cumplen con sus obligaciones con el fisco.

LA NECESIDAD DE TRABAJAR EN LA DISMINUCIÓN DE LA EVASIÓN Y EL GASTO PÚBLICO

Creo que un punto a considerar es que la reforma no contempla ingresos vinculados a la disminución de la evasión. No existe capítulo alguno referido a compromisos de racionalización del gasto público. En este sentido, hubiera sido más favorable y creíble formular un proyecto de reforma fiscal, tanto de ingresos como gastos.

Sólo la evasión del IVA representa aproximadamente 18.000 millones de dólares anuales. Según los datos de la AFIP, el 40% de lo que se debería pagar de IVA se evade.

La AFIP ha venido trabajando con la estrecha colaboración de los sectores empresariales para reducir la evasión, el contrabando y la subfacturación, con favorables resultados. Esta tarea debe ser profundizada, responsabilidad que no es exclusiva de la AFIP.

Debe analizarse la evolución del gasto público nacional y provincial, que se ha incrementado pese a la privatización de empresas públicas. (Ver cuadro N° 1).

No me extendiendo demasiado respecto al análisis de cada uno de los tributos especificados en el proyecto de la reforma, ya que son analizados en detalle en el documento elaborado por los tributaristas miembros de la Comisión de Política Tributaria y Fiscal de la UIA.

Sólo refiero algunos comentarios generales sobre los mismos :

Extensión del IVA: Creo que deben existir las menores exenciones posibles.

Impuestos internos: Las subas planteadas provocarán una brusca alteración de las reglas de juego, afectando procesos de inversión y precios del sector.

Impuestos a las ganancias: La modificación de la base imponible debiera ser revisada. En especial para los reembolsos y reintegros. Tampoco en que no se puedan deducir los intereses arriba de una relación 1 a 1 patrimonio/deuda.

Impuesto al endeudamiento: Implica un fuerte encarecimiento del crédito para el sector privado. Obviamente el mayor impacto lo sufren las PyMEs que pagan las mayores tasas. No entendemos la lógica de castigar el endeudamiento externo de las empresas, cuando el país necesita financiar su desarrollo. Las prácticas deshonestas (ej. autoprestamos) debieran ser controlados con severidad mediante mecanismos que no graven a quienes no son evasores e invierten en el país.

Impuesto a los activos: Es castigar a quien tiene activos en el país. Para mejorar la recaudación de ganancias debería trabajarse en el específico tema de la evasión.

Cuadro 1

Evolución de los Gastos Corrientes y de Capital
Sector Público Nacional (1)
 -en millones de pesos-

Año	Gastos Corrientes	Gastos de Capital	Gastos Corrientes y de Capital
1992	57.838	4.238	62.076
1993	65.048	4.852	69.900
1994	72.709	7.772	80.481
1995	73.141	7.453	80.594
1996	74.522	7.893	82.415
1997	82.415	7.907	90.322

1. Incluye los gastos realizados por la Administración Pública Nacional, las Empresas Públicas y los Gobiernos Provinciales.

Fuente: Subsecretaría de Relaciones Fiscales con las Provincias. Informe Económico de la Secretaría de Programación Económica. Boletín Fiscal de la Secretaría de Hacienda. Varios Números.

LA REFORMA TRIBUTARIA

ANÁLISIS TÉCNICO DE LA PROPUESTA OFICIAL

**Autor: COMISIÓN DE POLÍTICA FISCAL Y TRIBUTARIA
DE LA UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA**

INTRODUCCIÓN

Un proyecto de Ley de "Reforma Tributaria", elaborado por el PEN, ha tenido fecha de ingreso en el Congreso Nacional, introduciendo profundas reformas en el IVA, Impuestos Internos, Recursos de Seguridad Social e Impuestos a las Ganancias, se incorpora el tratamiento de ganancias de fuente extranjera obtenidas por residentes en el país y se crea un impuesto sobre los intereses pagados y el costo del endeudamiento empresario y un impuesto a la ganancia mínima presunta.

En vez de hacer un análisis exhaustivo de cada uno de los gravámenes que se proponen y un desarrollo completo de los dos nuevos tributos propuestos, vamos a tratar de clasificar las medidas en función de dos o tres parámetros básicos que faciliten el análisis.

NORMAS QUE AFECTARÁN LA COMPETITIVIDAD DE LA PRODUCCIÓN NACIONAL

- Eliminación de la exención, frente al Impuesto a las Ganancias para los reembolsos de exportación, por lo cual se computan como ganancias.

En este caso, al partirse del erróneo concepto de que el reembolso es ganancia (cuando en realidad es una devolución de impuestos indirectos), se establece un precedente riesgoso ya que la OMC podría considerar a los reembolsos como un subsidio encubierto.

- Eliminación de la exención de los intereses originados por préstamos pedidos en el exterior para la compra o importación de bienes amortizables, excluidos los automóviles (afectará a los emprendimientos industriales).
- Elevación de la tasa del Impuesto a las Ganancias del 33 al 35%.
- *Modificaciones al régimen de reorganización de sociedades, obligando a tener el 80% del capital de la absorbida.*
- *Modificaciones al Régimen de Seguridad Social, como facultad del Poder Ejecutivo, lo que crea inseguridad política.*
- Impuestos sobre los intereses pagados y el costo financiero del endeudamiento sobre operaciones de crédito en entidades bancarias, obligaciones negociables, etc., con alícuotas del 15% para las primeras y 35% para los préstamos otorgados por personas físicas.
- Creación de una alícuota reducida del

10,5% para el IVA, solamente en la venta de los bienes que el proyecto especifica. Observamos en ellos, algunas dudas y fallencias.

- Los exagerados aumentos propuestos en impuestos internos que no se recuperan en la importación descolocarán a nuestra producción.
- Las retribuciones por explotación de marcas o patentes, no serán deducciones admitidas en los montos que excedan los límites que fije la reglamentación.

DISPOSICIONES QUE ENCARRECEN EL COSTO FINANCIERO Y SUS EFECTOS

- Los pagos que se efectúen a beneficiarios del exterior, con exención de dividendos, abonarán las tasas del 35% en lugar del 30 que fija la ley actual.
- Limitaciones a la reducción de intereses en el Impuesto a las Ganancias, pues el 50% de los correspondientes a entidades financieras, no serán deducibles en el balance impositivo.
- Los intereses de deudas, incluidos las obligaciones negociables, deberán practicar una retención del 35% que tendrán el carácter de pago a cuenta del Impuesto a las Ganancias para los titulares de dichas rentas.
- El impuesto a la ganancia mínima presunta aumentará el esfuerzo financiero en la medida que no haya utilidades, o no alcance a lo que hay que abonar por el primer concepto.
- Gravabilidad de los dividendos en efectivo o en especie, como ya lo hemos indicado en el caso en que se distribuya en efectivo

o en especie en suma mayor a la ganancia impositiva.

- Intereses por préstamos obtenidos en el exterior, al incremento de la tasa de retención que del 13,2% se elevaría al 15,05%, se debe agregar que podría extenderse hasta el 35% sobre los intereses girados al exterior si el acreedor no hubiere cumplido los estándares internacionales de supervisión bancaria establecidos por el Comité de Bancos de Basilea.

ANÁLISIS DE LAS NORMAS QUE AFECTARÁN EL DESARROLLO Y LA INVERSIÓN TANTO EN BASE A CAPITALES ARGENTINOS COMO EXTRANJEROS.

- Impuestos Internos sobre seguros de accidentes de trabajo.
- Impuesto sobre dividendos sobre resultado fiscal, cuando los primeros sobrepasen a los segundos.
- Limitaciones a la deducción de intereses en el Impuesto a las Ganancias.
- Modificación de la escala personal de tributación en el Impuesto a las Ganancias, acentuando la presión recaudatoria.
- Impuesto a la ganancia mínima presunta en año de iniciación de actividades o pérdidas por razones del mercado interno o externo, o simplemente evasión fiscal.

CONSIDERACIONES GENERALES

El proyecto del Poder Ejecutivo, seguramente dará lugar a activas reuniones del Parlamento. En general podemos decir:

IVA: nos parece bien la extensión de la base salvo en algunos casos particulares. El mantenimiento de la alícuota del 21% no se compadece con el 18% prometido en el Pacto Fiscal. Los productos tratados con alícuotas del 10,5% están mal definidos y peor especificado el proceso en que se deben encontrar. La obligación de responsables inscriptos de discriminar el IVA en sus ventas a consumidores finales, consideramos que constituye una decisión acertada que busca su exteriorización y su subsecuente control. La reducción de la alícuota solamente en las ventas que se indican en su articulado sin regresar hacia los productos originarios, así como los elementos necesarios para condicionar el producto, que originará no pocos créditos a favor.

IMPUESTOS INTERNOS: la gravabilidad de las primas de seguros, cigarrillos, bebidas, etc., nos parecen a todas luces exageradas y en muchos casos fuera del objeto de este impuesto. Sabemos que los sectores interesados están planteando sus problemas y esperamos que puedan morigerar el tributo pretendido.

RECURSOS DE SEGURIDAD SOCIAL: se concede al PEN la facultad de disminuir la contribución a cargo de los empleadores con destino al SUSS de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2609 del 22/12/93. Tan poca precisión crea una incertidumbre jurídica ya que la reducción del costo laboral es una herramienta substancial del proceso de reconversión y desarrollo industrial. Aparte de ello, cuando tal circunstancia ocurra, el empleador se hará cargo de la contribución del 3% del artículo 8° de la Ley 19032.

IMPUESTO A LAS GANANCIAS: hay múltiples propuestas que no compartimos. La mayor gravabilidad de la actividad empresaria y mayor incidencia sobre los sueldos de los de-

pendientes, responde a necesidades fiscales y el autoconvencimiento de que la relación entre impuesto/PBI en la Argentina, es muy bajo. Se olvidan que en la formación de este último los gastos de los Estados Nacionales, Provinciales y Municipales así como entidades autárquicas o sociedades o entes no favorecidos por la Ley 22016, forman un tercio de dicho PBI. Es decir, estamos bajo la presencia de un enorme gasto público, no obstante las privatizaciones, concesiones, etc., para recibir efectivo y justamente disminuir la pérdida de que dichos entes producen en las cuentas públicas. La gravabilidad de los reembolsos y reintegros, nos parece totalmente inconsistente y dudamos que se pueda jurídicamente llevar adelante por la eliminación del inciso I) del artículo 20. El tratamiento de fuente extranjera ocupa gran parte del proyecto, su análisis sobrepasaría este resumen.

IMPUESTO SOBRE LOS INTERESES PAGADOS Y COSTO FINANCIERO DEL ENDEUDAMIENTO: consiste en una alícuota del 15% en los casos de operaciones de crédito con instituciones de la Ley 21526 y obligaciones negociables y del 35% para los préstamos, otorgados por personas físicas.

Se liquida con un régimen de percepción a cargo de la entidad financiera y para las ON y préstamos de particulares sobre la base de declaración jurada mensual. Este impuesto tenemos que verlo como algo realmente objetable por sus efectos, su costo y el hecho de que no es deducible para determinar el Impuesto a las Ganancias.

IMPUESTO A LA GANANCIA MÍNIMA PRESUNTA: se establece un impuesto del 1% sobre los activos de las empresas valuadas de acuerdo a las disposiciones de ese tipo. Son sujetos tanto las sociedades como las asocia-

ciones civiles, personas físicas, salvo las exentas por la AFIP en base al artículo 20 del Impuesto a las Ganancias. Aquí se trató de copiar el minimum income tax de los Estados Unidos

pero con diferencia substancial: allí se toma en cuenta a los pasivos. No queremos extendernos sobre este tributo, pues entendemos que debería ser totalmente rechazado.

LA REFORMA TRIBUTARIA

UNA REFORMA NECESARIA EN EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS

Autor: Dr. ENRIQUE REIG

**PRESIDENTE Y MIEMBRO DE NÚMERO DE LA ACADEMIA
NACIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

El autor defiende aquí la necesidad de una extensa y completa reforma del impuesto a las ganancias, que incluye múltiples aspectos. También critica la enorme cantidad de veces que se hicieron reformas en los últimos años en la Argentina. El presente trabajo fue realizado en el marco del PNUD (Proyecto 93/009 para Argentina) y fue expuesto en la sesión pública de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, el 26 de octubre de 1996.

1. INTRODUCCIÓN

Los cambios de estructura que requiere el actual Impuesto a las Ganancias argentino, deben tener el alcance de una verdadera reforma estructural, con modificaciones profundas, tal como se debe entender la reforma fiscal con mayúsculas, según expusieramos en mesa redonda en esta Academia el 6/9/95.

Analizando la situación del impuesto a las ganancias en su conjunto y comparativamente con otros países de Sudamérica según las estadísticas del Fondo Monetario¹, en el último año en que se registran las cifras argentinas de recaudaciones del gobierno central -1990- el

mismo sólo provee el 2,3% del total de recursos tributarios, mientras que en Brasil provee el 14,85%, en Chile el 12,57%, en Colombia el 29,48%, en Ecuador el 61,61%, en México el 36,49%, en Perú el 5,35% y en Paraguay y Uruguay, en que sólo se aplica a nivel societario, el 9,26% y el 6,74% respectivamente, estadísticas que revelan que algo anómalo sucede en cuanto a la estructura del impuesto a la renta argentino.

Esta posición algo ha mejorado desde 1990 a la fecha, dado que según datos oficiales², en 1995 el impuesto a las ganancias ha pasado a rendir el 14,63% del total de las recaudaciones tributarias, pero aún su significación respecto al

1 Fondo Monetario Internacional: "Government Finance Statistics Yearbook". Washington D.C., 1994, p.57.

2 Secretaría de Estado de Hacienda. Dirección de Análisis e Investigación Fiscal. Cuadros estadísticos sobre Presión Tributaria y Recaudaciones Nacionales, Período 1980-1994. Ed. mimeográfica, 1995.

Producto Bruto Interno sólo alcanza al 2,20% cuando en el mismo año la imposición sobre bienes y servicios llega al 51,69% de la recaudación y al 7,79% del PBI. No hay razones para pensar que la administración tributaria de los países de América es mejor que la argentina, ni que la actitud de cumplimiento de los contribuyentes argentinos es mucho peor respecto del impuesto a las ganancias que en los demás países de América, cuando no lo es en el IVA; simplemente lo que sucede es que la estructura del impuesto a las ganancias argentino está totalmente deformada. Una deformación importante que se ha venido produciendo progresivamente desde varias décadas atrás, fue la magnitud y descontrol de los beneficios acordados por regímenes de promoción, aspecto señalado como una de las mayores causas de pérdida de recaudación, lo que ha sido acertadamente corregido en los últimos años por el Gobierno.

La globalización de las economías crea problemas adicionales a la estructura tributaria que han llevado a lo que en Europa se denomina "degradación de los sistemas fiscales". La atracción del capital financiero a través de tratamientos liberales a no residentes o, aún, la no imposición absoluta de intereses de depósitos bancarios y/o de títulos valores y de dividendos, ha sido la medida utilizada por los países que buscan constituirse en semi-paraisos fiscales atrayendo a capitales del resto del mundo para que inviertan en ellos, lo que también nos ha seducido.

Las legislaciones impositivas deben precaverse de incurrir en extremos para lograr la atracción de capitales del exterior, que la lleven

a descolocarse en cuanto al uso de los más calificados gravámenes como recursos fiscales, para mantener las recaudaciones que necesitan para su financiamiento. Si bien pues, los países deben tratar de mantener incentivos, por la carga que significan sus propios impuestos sobre las inversiones que competitivamente puedan atraer, ese tratamiento favorable que dispensen no puede extenderse sino durante la permanencia de tales inversiones y sus beneficios en el país, ya que la mayoría de los países exportadores de capital gravan aplicando el criterio de residencia -renta mundial- las rentas que perciben desde el exterior provenientes de tales inversiones y la desgravación total o parcial de las remesas a beneficiarios del exterior, no significará en definitiva, un mayor estímulo a realizarlas en el país, ya que el impuesto que se dejare de pagar en él, habrá de tributarse en el país de origen de las mismas y al ser cero o menor el impuesto que se tributa en el país, la diferencia con la tasa mayor que aplica el país de origen de la inversión, se paga a éste.

Autores de la talla de Klaus Vogel y Vito Tanzi, en trabajos en que tratan el futuro de la fiscalidad (presentado por el primero en conferencia celebrada en Washington en octubre de 1987³ y por el segundo en un reciente libro⁴), consideran que la globalización habrá de llevar a la abolición del uso del principio de "residencia" o "renta mundial" y a que la imposición a la renta se ajuste al criterio de fuente territorial. Desde nuestro punto de vista es tan incierto e improbable que el principio de residencia se resigne, como que la imposición al flujo de fondos o a la renta consumida en al-

3 Vogel, Klaus, "The Search for Compatible Tax Systems", en "Tax Policy in the 21st Century", Edit. Herbert Stein, J.Wiley & Sons, 1988.

4 Tanzi, Vito "Taxation in an Integrating World". The Brookings Institution. Washington DC, 1995, ps. 89 y 138.

guna de sus distintas formas, reemplace al tradicional impuesto a la renta.

El principio de equidad que mejor valoran las personas físicas, que son finalmente quienes soportan el peso de la carga impositiva que los países necesitan recaudar, por razones políticas no habrá de abandonarse por los gobiernos sustituyéndoselo en un todo por el de eficiencia económica; la equidad estará siempre mejor representada por una imposición a la renta que por otras alternativas de tributación, pues es claro que la equidad, que se manifiesta en la posibilidad de goce o consumo de los individuos, de fácil percepción por éstos a través de los ingresos o rentas, se torna más difícil de captar en otros tipos de impuestos y particularmente en un impuesto al consumo basado en el flujo de caja.

A nuestro modo de ver, esta posibilidad es remota a corto y mediano plazo y no puede alentar las decisiones de reforma fiscal del presente. Pensamos por otra parte, que aún cuando la globalización tienda a un acercamiento -armonización- de las alícuotas de impuesto, siempre habrá diferencias de importancia entre las que aplican los países en proceso de desarrollo y los altamente desarrollados exportadores de capital, para que estos últimos mantengan el principio de residencia que les permita gravar a sus residentes y nacionales con sus propias alícuotas más altas, manteniendo la igualdad del tratamiento en sus sistemas tributarios entre aquéllos que invierten en el país y quienes lo hacen fuera de él.

Dentro pues, de los parámetros que hemos desarrollado respecto de la posición de la fiscalidad en el plano internacional en el momento actual y en el futuro próximo, entremos a analizar los principales aspectos que presenta defectos o lagunas que dan lugar al perfeccionamiento del impuesto a la renta que se

aplica en la Argentina, lo que constituye el propósito central del trabajo que presentamos.

2. GANANCIA NO IMPONIBLE Y CARGA DE FAMILIA.

Sobre este aspecto dos son las cuestiones que merecen ser analizadas. En primer lugar el importe límite de la exención que se conceda por estos conceptos al contribuyente exceptuándolo hasta el respectivo importe del pago de gravamen y, en segundo término, si este importe exento debe manifestarse en la estructura del impuesto como una deducción en la base, como un crédito fiscal, o con alguna otra técnica alternativa.

La primera cuestión no puede dejar de ser analizada sin tener en consideración la participación que en el sistema impositivo del país de que se trate tenga la recaudación a través de impuestos generales sobre los consumos, representados en el presente en la Argentina como en la mayoría de los países, por el Impuesto al Valor Agregado. En nuestro país, es sabido que este impuesto no tiene casi exenciones y que se aplica con alícuotas elevadas, siendo el principal proveedor de recursos fiscales a nivel del gobierno federal. En consecuencia, un nivel bajo de las exenciones que nos ocupan, hace abonar el Impuesto a las Ganancias a vastos sectores de bajos recursos cuyas rentas están tomadas en su totalidad en el momento de su consumo por la incidencia del IVA, siendo de tal manera que además de la carga excesiva que pesa sobre estos sectores por la acumulación de la incidencia del IVA y la del propio Impuesto a las Ganancias, sobre rentas que por su monto están destinadas al consumo inmediato, gravarlas en este impuesto presentará a la administración la dificultad de captarlas (pequeño co-

mercio u oficios y todo otro tipo de trabajo independiente) a lo que hacen excepción las rentas del trabajo personal en relación de dependencia sujetas a retención en la fuente.

En cuanto a los importes con que actualmente se limita la deducción, ella es igual a la mitad de la ganancia no imponible, o sea \$ 2.400.- para el cónyuge y \$ 1.200 para cada uno de los hijos y otras personas a cargo del contribuyente, lo que no consideramos irrazonable. Pensamos que es equitativa tal relación por las economías de escala que resultan del tamaño de la familia, así como el tratamiento especial dirigido a favorecer a las ganancias de cuarta categoría, o sea las del trabajo personal, tanto en relación de dependencia como de trabajadores autónomos.

Una alternativa a la deducción en la base -el crédito de impuesto- ha hecho que gradualmente muchas legislaciones abandonen este sistema de deducción para fijar los límites exentos y cargas de familia y lo adopten en su lugar. Consiste en conceder un crédito de impuesto a deducir del impuesto determinado sin computar mínimos exentos. De este modo, sin dejar de conceder el beneficio, se corrige el defecto que, con la tradicional deducción en la base se presenta, de que el importe deducible traducido a impuesto, significa una disminución de tributo mucho mayor para los sectores de contribuyentes de más altos recursos.

3. UNIDAD CONTRIBUYENTE

Ha sido tradicional en el impuesto a la

renta argentino el tratamiento de los ingresos calificados como "gananciales" en cabeza del marido, excepto los originados en el trabajo de la mujer, que la administración de la sociedad conyugal la tenga ella, exista separación judicial de bienes entre cónyuges o que se trate de bienes adquiridos por la esposa en las condiciones en que la ley señala, que son atribuibles separadamente a cada cónyuge.

El sistema se mantuvo invariablemente sin que suscitara reacciones o generara iniciativas tendientes a modificarlo como ha ocurrido, en cambio, en países como Alemania, Italia y España, que debieron modificar sus legislaciones antes ajustadas al sistema de acumulación de las rentas en cabeza del marido, para evitar el efecto producido por este tipo de legislación, de alcanzarlas en mayor medida en un impuesto a la renta progresivo⁵, fundado ello en la protección constitucional de la familia, que también contempla nuestra constitución, en el art. 14 bis. La acumulación en dichos países era más rígida que en la Argentina donde, como acabamos de ver, varios tipos de renta se declaran separadamente.

Por razones de sencillez, creemos que si se diera un paso en la Argentina hacia la unidad familiar, este primer paso debería comprender sólo a las rentas de marido y mujer. Muchas legislaciones han adoptado ya el sistema; así de los veintiocho (28) países de la OECD, catorce (14) aplican el sistema de unidad familiar como único sistema, de los cuales diez (10) permiten optar declarar juntos o no. En América del Sud, Venezuela es el único país que permite declarar optativamente por

⁵ Para mayor información González García, Eusebio "La tributación de las rentas familiares (Alemania Italia)" en Hacienda Pública Española No. 94, 1985 y "Tributación individual frente a Tributación conjunta en el IRPF. Introducción y Selección de jurisprudencia". Ed. Tecnos, Madrid, 1991

unidad familiar. El sistema tiene además la ventaja administrativa de reducir el número de declaraciones juradas ya que con el sistema de sujeto individual cada uno de los cónyuges es contribuyente separado, debiendo ambos presentar su declaración, mientras que con el criterio de unidad familiar las declaraciones podrían reducirse a la mitad.

Si el sistema de unidad familiar aplicara simplemente la alícuota progresiva general del impuesto, sumándolas y dividiendo por dos las rentas de marido y mujer no existiendo una alícuota separada para los contribuyentes solteros, ello crearía una discriminación en contra de éstos adicional a las ventajas económicas que derivan de la vida en común. De ahí que, a nuestro juicio, resulta aconsejable tener una alícuota especial para contribuyentes solteros, viudos o separados legalmente, para darles un tratamiento en alguna medida favorable que difiera de la que se aplique a la unidad familiar aplicando ésta con declaración conjunta y escala especial que actualmente se halla en práctica en seis (6) de los veintiocho (28) países de la OECD y en cuatro (4) de los quince (15) de la U.E.

Es evidente que la declaración conjunta de las rentas del matrimonio beneficia en el monto de la obligación tributaria, cuando las rentas de uno y otro cónyuge se diferencian significativamente, ventaja ésta que desaparece cuando ellas son similares o muy cercanas las de uno al otro. Respecto a las consecuencias de considerar al individuo como unidad de tributación, FIEL⁶ pone de manifiesto en un trabajo de data no lejana que "tomar el individuo

genera serias dificultades porque si bien no afecta el hecho de la existencia del matrimonio, implica tributaciones muy distintas según exista dispersión de ingresos y progresividad".

No obstante lo expuesto, somos conscientes de que este tema, si bien importante, no es prioritario frente a otros aspectos en que la reforma es necesaria con urgencia.

4. EXTENSIÓN DE LA BASE DEL IMPUESTO PERSONAL

La base del impuesto a la renta personal debe extenderse de modo que no existan ostensibles inequidades en el tratamiento de rentas similares. Nada justifica que las ganancias de capital originadas en venta de títulos valores o en venta de inmuebles no paguen el impuesto en cabeza de personas físicas o sucesiones indivisas y sí lo paguen cuando el sujeto que obtiene el beneficio es una sociedad o empresa, distinción que así resulta de la propia definición de ganancia imponible que da el artículo 2o. de la ley, ni que, además, se haya extendido el beneficio extensivo a los resultados de la compraventa, primero para acciones de empresas y obligaciones negociables y luego para títulos y valores públicos (excluidas las acciones) para las operaciones realizadas por los sujetos sociedades o empresas, haciendo excepción a la gravabilidad general en base al criterio de "empresa fuente" dispuesta en dicho artículo; ello para fomentar el mercado bursátil, lo que se ha visto no ha sido resorte adecuado y sólo ha servido para retener corto

6 Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL): "El Sistema Impositivo Argentino", Ed. Manantial 1991, p. 114.

tiempo en el país capitales golondrina. Como hemos sostenido en artículo publicado años atrás⁷, el tema presenta particular interés en relación con las acciones de empresas, pues la no gravabilidad de los resultados de su compraventa existente hoy para personas físicas y sucesiones indivisas, permite utilizar la vía alternativa de estas transacciones para evitar toda tributación sobre ganancias acumuladas en las empresas antes de su distribución, eludiendo legalmente que debería recaer sobre los dividendos que distribuyan.

En cuanto al tratamiento de los dividendos, como lo analizamos más adelante al considerar este tema juntamente con la imposición de las sociedades de capital, es a nuestro juicio imperioso restablecer el criterio de considerar que el dividendo es parte de la base del impuesto personal progresivo, que tiene mayor aceptación en la legislación comparada, con la excepción hecha de países de América que han seguido el mal ejemplo argentino y de algunos otros casos a los que recientemente se han sumado países de tradicional empleo de un impuesto a la renta global -Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia⁸-, sin perjuicio de contemplar, para evitar una doble imposición, la forma de integrar esta tributación con la que pese sobre las sociedades de capital. Al igual que en el caso de los intereses de depósitos en la imposición del dividendo, con el sentido de promover las inversiones accionarias en secto-

res de bajos y medianos ingresos, debería establecerse una exención en favor de los sujetos personas físicas cuyas rentas de esta naturaleza no superen determinado límite.

En esta ampliación de la base debe incluirse la eliminación de las exenciones que hoy existen sobre los intereses de depósitos en cuentas de ahorro y a plazo fijo, hechos tanto por personas físicas como por empresas⁹, sin límite alguno de monto, contrariamente a lo que es corriente en la legislación comparada. Los intereses, al igual que los dividendos deben formar parte de la base del impuesto, tanto del societario como del personal, con la exención de estímulo, en ambos casos de una suma que no supere determinado monto anual a que recién nos hemos referido. Actualmente, con la extensión del uso de nuevos instrumentos financieros, se han abierto a través de ellos vías de evasión legal, tanto del impuesto sobre intereses como de otras fuentes de renta, por lo que la legislación del impuesto debería aceptar normas que impidan el tratamiento separado de las operaciones realizadas mediante ellos, evitando su empleo con propósitos elusivos, en lo que ya existen experiencias en la legislación comparada.

Un intento de sumar a través de la creación de la entonces denominada quinta categoría, las ganancias de capital a las rentas ordinarias sin ningún ajuste, sancionado por ley 20628 del año 1973, no perduró, volviéndose

7 Reig, Enrique J., "Impuesto a las Ganancias: la venta y dividendo de acciones." *Ambito Financiero*. 25/5/84.

8 Sobre esta importante reforma, remitimos a Sorensen, Peter Birch "From the global income tax to the dual income tax: recent tax reforms in the nordic countries". *International Tax and Public Finance*. Ed. Kluwer, Vol. 1, No. 1, 1994, p. 57 y ss.

9 En cuanto a depósitos de empresas el fisco sostiene que como no se ha eliminado, sino sólo suspendido la aplicación del ajuste por inflación, que dejara sin efecto la exención de estos intereses, continúan gravados, criterio que no compartimos pues el empleo de un índice de ajuste igual a 1 (uno) en la realidad económica significa no efectuar tal ajuste.

a poco -por ley 21284 de 1976- al sistema de imponer sobre estas ganancias un impuesto separado "sobre los beneficios eventuales", de alícuota menor a la máxima del impuesto personal, criterio que rigiera hasta la derogación de este impuesto en 1989, no aplicándose desde 1990 sobre las ganancias de capital impuesto alguno, salvo para los sujetos sociedades o empresas del art. 2o. ap.2 de la ley del impuesto.

El sistema de prorrata a que se refieren Due y Friedlaender y otros prestigiosos autores¹⁰ que se ha postulado en nuestro país por la doctrina y en numerosos Congresos y Jornadas¹¹ reiteradamente y se recomienda aplicar, significa para aquellas ganancias originadas en tenencia de bienes cuyo período de tenencia excede de un (1) año, que sólo tributan mayor tasa progresiva en relación a la proporción de las mismas correspondiente a un (1) año.

Este sistema, de aplicación simple, es el que se recomienda emplear, con la limitación del período de tenencia a efectos de la prorrata a un número de años que no supere los diez (10), cuando fuere mayor.

5. IMPUESTO SOCIETARIO E INTEGRACIÓN CON EL IMPUESTO PERSONAL SOBRE DIVIDENDOS

Con respecto a la relación del impuesto societario con el impuesto sobre los dividendos, ya nos hemos referido a este tema en un trabajo anterior, presentado en el año 1983 en la Academia Nacional de Ciencias Económicas¹², en que nos pronunciamos por la integración de ambos mediante el método que cuenta hoy con aceptación en numerosas legislaciones, denominado de integración parcial con acrecentamiento, por el cual se grava en el impuesto personal progresivo a los dividendos acrecidos en el impuesto societario, con cómputo a cuenta de este impuesto. Esta posición que adoptáramos en nuestro trabajo de 1983 permite quitar la preferencia que de otro modo tiene el financiamiento empresario vía préstamos o emisión de obligaciones, en que el interés es deducible, respecto del financiamiento mediante emisiones accionarias a título propio.

10 Due, John F. y Friedlaender, Ann F. "Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público". Edic. de Derecho Reunidas, Madrid 1990, p. 330. Versión española de "Government Finance. Economics of the public sector", Richard Irwin, 7a. ed. 1981 y, entre otros, Martin, David "Alternative Approaches to Capital Gains Taxation". Brookings, 1968, p. 166 y ss. y la clásica obra sobre el tema Seltzer, C.H. "The nature and tax treatment of Capital Gains and Losses". National Bureau of Economic Research, 1951, p. 306 y ss.

11 Criterio que hemos sostenido en la cátedra y en reuniones nacionales en que hemos participado. También lo hemos apoyado en las I, IV y XII Jornadas Tributarias, Colegio de Graduados en Ciencias Económicas de la Capital Federal, Recomendaciones, Mar del Plata, Junio 1972, Junio 1974 y Junio 1982 respectivamente. Primer Congreso Tributario del C.P.C.E.C.F, Pinamar, abril 1993. Peña, Juan Carlos, Tema 1: "Tendencias del Impuesto sobre las Utilidades"; Cuarto Congreso Tributario del C.P.C.E.C.F, Mendoza, abril 1996. Fernández, Luis Omar, Tema 1: "Sistema Tributario: Propuesta de mejoras". Terceras Jornadas de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Córdoba, Agosto 1970. Mesa Redonda donde se trató el tema "Reforma Tributaria para la República Argentina", integrada por Arce, Hugo; Reig, Enrique J.; Petrei, Humberto A.; Jarach, Dino; Herschel, F.; Macón, Jorge; Llosas, H.; Boccia, A.; Gómez Sabaini, Jorge; Treber, S.; Schindel, Angel; Carp, L.; Perino, Walter y Saccone, M., donde prevaleció el criterio.

12 Reig, E.J.: "Sistemas de integración del impuesto a la renta societaria. Características y efectos económicos", Academia Nacional de Ciencias Económicas, Anales 1983, p.27 y ss.

Consideramos del caso remitir a opiniones de Harberger¹³ y de Peacock¹⁴ a quienes citáramos en trabajo anterior¹⁵, que atribuyen al sistema contribuir a combatir el flagelo actual de preocupación mundial -la desocupación- al permitir descargar el impuesto del nivel empresas, evitando se mengüe con el impuesto su financiamiento.

En las soluciones que los países de la OECD, en su mayoría, han adoptado para mitigar la doble tributación económica de la renta societaria, prevalece el sistema de acrecentamiento del dividendo en la medida del impuesto societario y crédito total -en menores casos sólo parcial- computable contra el impuesto sobre el dividendo. En Latinoamérica, México también ha adoptado la integración con acrecentamiento.

Argentina, como sabemos, ha dejado de aplicar el impuesto sobre dividendos desde 1992 estando liberada su distribución en razón del pago del impuesto societario, dado que la tasa societaria es igual a la máxima del impuesto personal. Esta liberación considerada aplicable a los originados en corporaciones del exterior tiene el inconveniente de facilitar la evasión legal de rentas de inversiones en el exterior gravables según el criterio de renta mundial, con sólo recibirlas a través de tales corporaciones, en forma de dividendos.

6. TIPOS DE SOCIEDADES O EMPRESAS DEL PAÍS A QUE EL IMPUESTO SOCIETARIO ALCANCE Y RELACIÓN CON EL IMPUESTO SOBRE LOS DIVIDENDOS

En general las legislaciones hacen aplicación del impuesto societario al caso de las denominadas en el lenguaje sajón "corporaciones" y en el de los países de origen latino "sociedades anónimas", extendiéndose a las participaciones accionarias en otros tipos de sociedades.

En la legislación comparada es casi uniforme el criterio de aplicarlo sólo a las sociedades de capital, cuyo capital está representado por títulos valores, es decir por acciones, cuando el impuesto societario se complementa con el impuesto personal progresivo; cuando ello no es así, como en el caso de Paraguay y Uruguay que sólo gravan con el impuesto a la renta a las sociedades y empresas, la extensión del gravamen alcanza como sujetos a todo tipo de empresas. Una excepción a esta norma es el caso de Brasil, donde pese a aplicarse el impuesto personal progresivo el impuesto societario alcanza también a todo tipo de sociedades, así como a las empresas unipersonales. Otros casos en que el impuesto so-

13 Harberger, Arnold C. "Principles of Taxation applied to developing countries: What have we learnt?", publicado en el libro editado por Boskins y McLure, "World Tax Reform. Case studies of developed and developing countries". The National Center for Economic Growth, ICS Press, San Francisco, USA, 1990, ps. 36 y 37.

14 Peacock, Alan: "Reforma Tributaria: el Entorno Económico y Político", en Papeles de Economía Española, Confederación Española de Cajas de Ahorro, No 30-31, 1987, p. 15 y ss.

15 Reig, Enrique J., Exposición en Mesa Redonda con los Dres. Roberto T. Alemann y Luis García Martínez sobre "Análisis de la situación económica actual. Política comercial, bancaria y tributaria", Ac. Nac. de Cs. Es. 1995, Separata ps. 21/47 y Anales.

cietario se extiende a todo tipo de empresas o entes jurídicos, además de los países ya mencionados es el de, entre otros países, Panamá, Costa Rica, Grecia y Polonia.

Cabe recordar que el uso en el impuesto de una base extensiva que alcance a todo tipo de empresas, fue propiciado en una reunión latinoamericana que estudió la reforma de los sistemas fiscales para Latinoamérica, celebrada en México en 1972.

En numerosas otras conferencias del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario (ILADT) y en reuniones Hispano-Luso-Americanas, fue tratado el tema habiendo total coincidencia en la necesidad de integración del impuesto societario con la imposición personal que incluya al dividendo en el conjunto de las rentas imponibles¹⁶. Un autor del prestigio de Surrey¹⁷ se refiere a un factor que, a su juicio, contribuye a oscurecer la solución que procede dar al problema de la integración del impuesto societario: el de la traslación de este tributo en los precios, considerando que esta discusión "es una teología fiscal sobre la cual difícilmente podrá encontrarse acuerdo y que las decisiones deberían descansar en términos de los efectos globales deseados del sistema fiscal en su conjunto, tomando en consideración la distribución de la carga fiscal, el crecimiento, el ahorro, la inversión y otros aspectos fiscales y sociales.", criterio con el cual concordamos.

Del análisis efectuado en el trabajo resulta justificado el impuesto societario tratándose de los emprendimientos que se organizan como sociedades de capital y, en alguna medida, aunque con menor justificación en los casos de sociedades en comandita por acciones y de responsabilidad limitada. Un impuesto en cabeza de estas sociedades, con una tasa inferior a la máxima del impuesto personal progresivo, integrado con acrecentamiento del dividendo o utilidad distribuida en la medida de la totalidad del impuesto societario pagado resulta, pues, a nuestro juicio, el sistema recomendable, con la salvedad de que ello debe requerir necesariamente, la devolución a los accionistas o socios, de los excedentes de impuesto societario pagado que en su liquidación personal no alcancen a recuperar, dado el nivel de alícuota personal a que lleguen, inferior a la societaria.

Al no estar alcanzados los dividendos en la legislación actual por el impuesto personal y quedar la tributación de las rentas de sociedades de capital sujetas a un impuesto proporcional de alícuota igual a la máxima personal, no existe inconveniente en dar el mismo tratamiento a las sociedades de capital que recogen inversiones del sector privado y a las sociedades del estado o con participación de éste o, en general, a las entidades u organismos del estado que actúan en competencia con el sector privado. Pero, de acuerdo a la propuesta que formulamos,

16 V Jornadas Luso-Hispano-Americanas de Tributación, Córdoba, España. Oct. 1972, recomendaciones aprobadas sobre el tema "La tributación de las rentas de las sociedades de capital y sus accionistas. D.F. XXIV-A, p. 231.

Seminario Iberoamericano sobre Reformas Fiscales, director, profesor Enrique Fuentes Quintana, Universidad Hispano-Americana de Santa María de la Rábida. Rev. Hacienda Pública Española No. 56, p. 87.

VIII Jornadas Hispano-Luso-Americanas de Derecho Tributario, Buenos Aires, Set. 1978, recomendación aprobada sobre el tema II. "Las alícuotas tributarias en los países hispano-luso-americanos". D.F. XXVIII-B, p. 655.

XII Jornadas del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario, Bogotá, Colombia. Oct. 1985.

17 Surrey, Stanley S. "Reflexions on Integration of Corporation and Individual Income Taxes". National Tax Journal, vol. XXVIII, No. 3, Set. 1975. p. 335.

de incluir los dividendos en el impuesto personal y reducir la alícuota del impuesto societario, esta reducción no cabría para tales sociedades o entidades, sino que para ellos la alícuota debería ser tal que combine la más baja societaria que se aplique con la máxima del impuesto personal, que se deja de aplicar por no distribuirse a personas físicas sus utilidades.

7. ESTABLECIMIENTOS PERMANENTES DE SOCIEDADES O EMPRESAS DEL EXTERIOR

En una política que diferencie la tasa societaria distanciándola de la máxima que se aplique en el impuesto personal progresivo, integrado por los dividendos de acciones, como se propicia, cabe analizar si las razones que llevaron a que se unifique en la tasa aplicable a los establecimientos permanentes el impuesto societario con la máxima del impuesto personal progresivo se justifica o no, teniendo en cuenta que si la remesa de las utilidades disponibles no se efectúa al exterior, podría caber liberar de tal tributación, tratándolas al igual que a las utilidades retenidas de sociedades nacionales, donde la imposición adicional sobre el dividendo sólo se producirá cuando éste se distribuya. Pero como en el caso de estos sujetos no se requiere una resolución societaria que disponga la remesa de utilidades, pues éstas están continuamente a disposición de los titulares de la sociedad o empresa matriz, como es el caso en las sociedades de personas, es ésta la razón por la cual se abandonara la separación de los dos momentos de imposición que se había adoptado al sancionarse la ley 20628, lo que rige desde la vigencia de la ley 24073 (13/4/92).

La competitividad internacional desarrollada con motivo de la globalización de las economías inclina a pensar que la diferencia de impuesto con motivo de la disponibilidad de la utilidad por el beneficiario del exterior, no debiera aplicarse sino en el momento de la remesa; sin embargo, ello sólo debiera ser así si es que el país de origen de la inversión que aplica el criterio de residencia, efectivamente no grava tales utilidades sino cuando son remesadas. Cuando ocurre lo contrario no habría ventaja para el inversor del exterior, y no gravarlas en el momento en que las utilidades se producen no sería ningún estímulo, sino simplemente se perdería recaudación en beneficio del fisco extranjero del país de origen de la misma.

8. PROBLEMAS RELEVANTES EN LA APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE RENTA MUNDIAL

En abril de 1992 se adoptó en nuestro país el nexa jurisdiccional basado en renta mundial para vincular con la obtención de renta de fuente extranjera a los sujetos residentes en la Argentina, pero esta ley no ha contemplado acabadamente todos los aspectos que permiten dar certeza al contribuyente sobre la forma de atender diversos problemas esenciales a la configuración del hecho imponible y a la determinación y liquidación del impuesto.

Aparte de otros defectos de técnica legislativa que puntualizamos en el trabajo, la reforma de 1992 al adoptar el criterio de renta mundial, no ha contemplado acabadamente la necesidad de dar certeza al contribuyente sobre la forma de resolver diversos problemas

esenciales a la configuración del hecho imponible y a la determinación y liquidación del impuesto. Como hemos expuesto en trabajo anterior citado, una omisión muy importante que debe salvarse legalmente es la que hace al concepto de residencia, que lleva a que un sujeto deba liquidar el impuesto aplicando el criterio de renta mundial.

Pero no es esta sola omisión la incurrida por el Congreso al legislar con tan precarias normas el importante cambio consistente en la adopción del criterio de renta mundial. Además de la ausencia de una definición adecuada de residencia, existen vacíos que se refieren a los siguientes aspectos, para mencionar los más importantes:

a) **Ganancia societaria de fuente extranjera gravada:** a este respecto el principal problema a definir se refiere al momento de su imputación al sujeto del impuesto argentino.

El tema está vinculado a la adopción o no del criterio denominado de diferimiento, en el cual la tributación de las subsidiarias o sucursales se origina recién en el momento en que la utilidad sea distribuida como dividendo o remesada y realmente percibida por la sociedad matriz o, en cambio, el criterio de imputabilidad de tales ganancias en el año de cierre del balance de la empresa del exterior en que ellas se manifiesten. Nos manifestamos en favor del criterio de diferimiento, por razones de simplicidad, excepción del caso de localización de la fuente extranjera en paraísos fiscales, a los que nos referimos en título aparte.

Si no se usare el diferimiento, un tema muy importante y laborioso pasaría a ser el relacionado con la adopción o no de bases

que armonicen las reglas de determinación de la ganancia comercial y de los beneficios impositivos que rigen al país extranjero con las que se aplican en la Argentina.

Un segundo y muy importante aspecto sería la forma de convertir las ganancias de fuente extranjera, calculadas en moneda del país de la inversión, para trasladar el resultado a moneda nacional, lo que obviamente no puede hacerse utilizando simplemente para consolidarlas el tipo de cambio al cierre del ejercicio, cuando no se usa el criterio de diferimiento, siendo la solución aceptada por la doctrina y práctica contable el denominado método "histórico", que atiende al momento de cada ejercicio en que se produjeron los ingresos o costos que llevan a la expresión del resultado final. Con el empleo del método de diferimiento el problema queda superado, el tipo de cambio a emplear es el vigente al momento de la remesa.

b) **Tratamiento de dividendos:** Con la legislación actual resulta clara la aplicación a los dividendos de fuente extranjera de la exención o liberación de gravamen que hoy rige para los originados en sociedades nacionales, lo que abriría una vía de evasión a través de la realización de cualquier tipo de actividades e, inclusive, meras inversiones para obtener renta pasiva, exceptuándolas en el exterior vía corporaciones o sociedades de capital extranjeras que permitan al inversor argentino percibir la renta en forma de dividendos exentos. El problema queda resuelto eliminando la liberación de impuesto que hoy rige sobre la distribución de dividendos, como se ha propuesto en el Título 5.

c) **Exenciones:** la medida en que las exencio-

nes del art. 20 de la ley deban o no aplicarse a rentas de similar naturaleza originadas fuera del país, es otro aspecto que debió ser materia de análisis y definición legislativa. En general pensamos que tales exenciones sólo cabe extenderlas a sujetos o hechos imposables gravados que se domicilien o se verifiquen, respectivamente, en el país.

Además de estos aspectos sustantivos relevantes, otros no menos importantes han sido señalados por diversos autores¹⁸, y a ellos también nos referimos en el trabajo que presentamos, indicando como deben cubrirse o reverse las deficiencias de la ley 24.073.

9. BASE DE MEDIDA DEL IMPUESTO SOCIETARIO. VALUACIÓN DE INVENTARIOS

A este respecto un primer aspecto que requiere atención, es el de la valuación de bienes de cambio en general, luego nos referiremos a los métodos especiales que tienen las explotaciones agropecuarias.

9.1 MÉTODOS DE VALUACIÓN DE BIENES DE CAMBIO, EN GENERAL

Desde los orígenes del impuesto a la renta en nuestro país se mantuvo, hasta la refor-

ma de 1985 por ley 23260, una razonable coherencia con las normas de la profesión contable, utilizando los métodos tradicionales de ésta en concordancia con la práctica universal del impuesto en cuanto a los métodos de valuación de las mercaderías en los inventarios. Esta última ley introdujo cambios sustanciales basados en la contabilidad de costos corrientes, que obligan a la consideración detenida del tema, de gran importancia en el cálculo de la base del impuesto.

Las normas pertinentes del artículo 52, según texto modificado por dicha ley, que hoy rigen, obligan imperativamente a valuar, sin dar opción alguna, empleando métodos basados fundamentalmente en los precios corrientes de las compras o elaboraciones efectuadas en los dos (2) meses anteriores a la fecha de cierre del ejercicio.

Como hemos expresado en nuestra obra sobre el impuesto¹⁹, no existen antecedentes fundamentatorios en el tratamiento parlamentario ni el mensaje del Poder Ejecutivo elevando al Congreso el proyecto de reformas al Impuesto a las Ganancias que dio lugar a la ley 23260, de la razón por la cual se han impulsado tales cambios en el sistema de valuación de bienes de cambio. No obstante, fácil es advertir que la inspiración de estas normas impositivas ha sido la evolución de los principios contables para la formulación de los balances de las empresas.

Esta técnica adoptada trae como conse-

18 Gotlib, Gabriel "La adopción del criterio de renta mundial y el sistema de Tax Credit, D.T.E., XV, 208; Brodsky, Sergio Pedro "La inserción de nuestro país en el primer mundo arroja sus primeros resultados: ahora gravamos también la renta extranjera", Impuestos, L-B, 1497; García, Fernando Daniel "Incógnitas con respecto a la imposición de rentas de fuente extranjera", Impuestos, L-B, 1493; y Fernández, Luis Omar, "Criterio de residencia en el impuesto a la renta: aspectos a legislar", Boletín de Económicas, CGCE, Mayo 1994, p. 10, entre otros.
19 Reig, Enrique J. "Impuesto a las Ganancias", 9a. edición, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1996, p. 519 y ss.

cuencia la expresión en el resultado impositivo de ganancias por tenencia de bienes de cambio cuando sus precios han crecido en términos reales desde la elaboración o adquisición hasta el cierre del ejercicio.

Lo inadecuado de la adaptación hecha por la reforma de 1985 del sistema de valuación a costos corrientes de las normas de la R.T.No. 6, para construir un nuevo sistema de valuación con fines impositivos, encuentra apoyo en doctrina internacional del más alto nivel. Así, un informe producido en 1988, dirigido por el conocido especialista norteamericano McLure²⁰ se opone a su uso con fines impositivos, expresando que: "un cambio en los precios relativos de los activos productivos no debe considerarse como generador de un incremento en el ingreso, ya que la empresa que posee el activo en cuestión no podría continuar su negocio sin él o debe reemplazarlo a un costo igual al valor que obtendría si tuviera que enajenarlo"; analiza, aunque desecha por inadministrable, la utilización de los costos de reposición a efectos del costeo de las ventas, inclinándose por el uso de costos reexpresados en base a índices de precios. Entre otros antecedentes doctrinarios que apoyan nuestra opinión citados en trabajo anterior²¹, el afamado tributarista británico Kay²² ha expresado luego de expedirse de modo similar sobre el tema: "Los dos interrogantes acerca de cómo reportar mejor las operaciones anuales de una compañía y cómo determinar sus obliga-

ciones tributarias, no tienen la misma respuesta".

En virtud de las razones y críticas efectuadas al método vigente se estima que, teniendo en consideración lo que es práctica en la legislación comparada del impuesto la valuación de los inventarios debería ceñirse al método de costo histórico o valor de mercado, el menor, con las variantes aceptadas para el cálculo del primero por la profesión contable, o sea, primero entrado primero salido (FIFO), precio medio unitario ponderado, último entrado primero salido (LIFO) o costo específico, según la opción que efectúen los contribuyentes, debiendo mantenerse el criterio por el cual se hubiere optado, uniformemente por al menos un período de cinco (5) años.

9.2 MÉTODOS APLICABLES A LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS

El sistema de la ley argentina contempla métodos especiales aplicables a las explotaciones agropecuarias; entre ellos se destaca el método denominado "costo estimativo por revaluación anual" aplicable a las explotaciones ganaderas de cría. En general, por este método el valor base para calcular el costo estimativo del ganado es "el valor de la categoría más vendida durante los últimos tres (3) meses del ejercicio, el que será igual al sesenta por ciento (60%) del precio promedio ponderado obte-

20 McLure, Charles E. Jr. (director); Mutti, John; Thurronyi, Víctor y Zodrow, George R. "La tributación de la renta proveniente de los negocios y del capital en Colombia". Dirección de Impuestos Nacionales, Colombia, 1988, p. 224.

21 Reig, Enrique J. "La tributación de las ganancias por tenencia y sus efectos nocivos". Derecho Tributario To. I, p. 545.

22 Kay, John. "Indexation of Tax and Securities in the United Kingdom", 34th. Tax Conference of the Canadian Tax Foundation, 1982, p. 527.

nido por las ventas de dicha categoría en el citado lapso", es decir, se trata de una presunción de derecho de cuál es el precio de costo, calculado en función del precio de venta de la categoría de hacienda más vendida en base a escalas de relación que permiten estimar los precios de las demás categorías sobre la base de aquella más vendida, en términos generales. El método descripto puede aplicarse solamente a los establecimientos ganaderos de cría, considerando también de cría a aquéllos que efectúan la terminación y engorde del ganado criado en los mismos establecimientos. Pero, en cambio, se hace una distinción que consideramos totalmente irrazonable por ser discriminatoria respecto de aquellos establecimientos de ganaderos denominados invernadores que compran el animal a los criadores a temprana edad, realizando ellos el proceso de cría, terminación y engorde, como si a estos ganaderos debiera penalizárseles por su especialización, ya que sólo se les permite valuar al precio de mercado al cierre de ejercicio y, pues, sin la detracción para llegar al sesenta (60%) de ese valor, de un cuarenta (40%), que para los ganaderos criadores recién se grava en el momento de realización de la venta. Estos ganaderos que producen carne con esta modalidad, denominados "invernadores" deben tener el mismo tratamiento que los ganaderos "criadores" que efectúan ellos mismos el proceso de engorde y terminación del ganado, aplicándoseles similares bases de valuación, mediante adaptación adecuada de costo estimativo, a lo que nos hemos referido en otros trabajos²³.

10. PRECIOS DE TRANSFERENCIA

La legislación argentina mantiene desde hace varias décadas (1943) normas tendientes a controlar que las transacciones internacionales se ajusten a los precios de mercado. Señala en primer lugar la ley (art. 8o. inc. a)), que son totalmente de fuente argentina las ganancias provenientes de la exportación de bienes producidos, manufacturados, tratados o comprados en el país. Prevé esta norma que cuando no se fije precio o el declarado sea inferior al precio de venta mayorista en el lugar de destino se presumirá, admitiendo prueba en contrario, que existe vinculación económica entre el exportador nacional y el importador del exterior, en cuyo caso corresponderá tomar dicho precio mayorista en lugar de destino a los efectos de computar el ingreso bruto correspondiente a la exportación cualquiera sea, claro está, el valor declarado a la aduana o consignado en las facturas. Como se ve, la ley no define de manera adecuada y directa el caso de vinculación económica que, en cambio, presume en función de la disparidad de los precios de venta consignados en las facturas o declarados aduaneramente con los de lugar de destino, pero esta presunción admite prueba en contrario, la que debe consistir en la documentación de los hechos que justifiquen, en determinado caso particular, que la negociación se efectuó realmente a precio inferior al mayorista del lugar de destino que regía en el momento de su concertación.

En su inc. b) la norma contiene similar hermenéutica para el caso de importación de

23 Reig, Enrique J. "Valuación de inventarios de hacienda. Una forma de aplicar el 'costo estimativo' a invernadores". *La Nación*, 30/6/90.

Reig, Enrique J. Obra citada en nota 19, p. 714/16.

bienes dirigiendo el supuesto al caso en que el precio de venta al comprador del país sea superior al precio mayorista vigente en el lugar de origen, más los gastos de transporte y seguro hasta la República. Declara el artículo a tal diferencia ganancia neta de fuente argentina para el exportador del exterior, diferencia que con el manejo de los precios se estaría sustrayendo a la materia gravable de fuente argentina al alterarse el costo que sería computable en las ulteriores ventas del producto importado en su mismo estado o industrializado que se realicen en el país. No obstante la claridad de la norma, la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocando lo resuelto en instancias anteriores, consideró que la presunción legal no es aplicable si la existencia de vinculación económica no se exteriorizaba en función de sus manifestaciones más aceptables, como lo son la propiedad del capital, subordinación orgánica o convenios de integración, señalando que "de lo contrario, cualquier diferencia de precio, por ínfima que fuera que un importador pudiera haber obtenido del extranjero, por el libre juego de la oferta y la demanda se tendrá que tener necesariamente como prueba incontrovertible de vinculación económica, sin admitir la prueba en contrario que acepta la ley."²⁴ Como manifestamos en nuestro libro "El Impuesto a las Ganancias"²⁵, creemos que estos fundamentos por sí solos no interpretan acabadamente el sentido de la norma que, a

nuestro juicio, da al fisco facultades de modificación del precio estipulado aún en casos en que, conforme a tales criterios básicos, no se llega a configurar la vinculación económica. Estas normas glosadas de la ley argentina, no han dado lugar a muchos problemas que revelen se hayan aplicado con cierta asiduidad, quizás por la forma muy general en que están enunciadas.

El problema de los precios de transferencia no es de aparición reciente, pero su importancia se ha acrecentado notablemente en las últimas décadas al punto que la OECD, que produjera dos conocidos informes en los años 1979 y 1984, dio a publicidad en 1994 un primer documento con importantes recomendaciones y pautas para su control²⁶ y en 1995 aprobó una revisión completa del informe de 1979²⁷ a la luz de la globalización de las economías nacionales y cambios producidos en la legislación y prácticas de los países sobre el particular. Todo ello pone de manifiesto la importancia de actualizar las viejas normas de la legislación argentina.

Debiera a nuestro juicio, coincidiendo con Figueroa²⁸, definirse la vinculación económica en el comercio internacional sobre la base de la participación en un determinado porcentaje en el capital de las empresas importadoras y exportadoras, complementado con el criterio de dirección efectiva y, en los casos de empresas que encuadren en dicho concepto, hacer

24 Suprema Corte de Justicia de la Nación, E. Loussinian SACIFIA. 20/9/83, Fallos 305:1411.

25 Reig, Enrique J. Obra citada en nota 19, p. 104

26 Atchabahian, Adolfo. "En torno de tributación y precios de transferencia". D.T. To. X, enero-junio 1995, p. 77/89.

27 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) "Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations". OECD, Julio 1995.

28 Figueroa, Antonio Hugo. "Precios de transferencia-implicancias y recomendaciones". Trabajo presentado a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). VII Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, Enero de 1996. Bol. DGI No. 512, agosto 1996, p. 1250.

obligatorio se efectúe la declaración del impuesto a la autoridad de aplicación y control, agregando información adicional acerca del importe de las transacciones realizadas con las empresas del exterior vinculadas, para que esta autoridad tenga elementos para orientar la verificación de los precios de transferencia. Ello, complementado asimismo, con una definición más precisa del precio a tener en cuenta, como sería la sugerida por la OECD "valor normal de mercado abierto" en lugar de mencionar simplemente "precio mayorista", sea de origen o destino, dando al contribuyente la posibilidad de justificar diferencias que hubiere en la transacción controlada.

De la manera propuesta se evita, como lo ha recomendado el 46o Congreso de IFA al tratar en 1992 el tema, establecer en la ley cuál método o combinación de métodos debiera ser aplicable, debiéndose en cambio "permitir el uso de cualquier método bajo el supuesto de que se trata de un método que cumple con el principio de partes no relacionadas, que proporcione el mejor acceso y uso de información compartida y que parezca ser el más apropiado en virtud de los hechos y circunstancias del caso."²⁹

La incorporación de normas más precisas que las hoy existentes sobre precios de transferencia, se necesita, coincidiendo con Atchabahian³⁰, para cubrir el vacío de legislación existente al respecto en nuestro ordenamiento tributario nacional, ante la intensificación que en su trabajo prevé y día a día se manifiesta

con mayor fuerza, del intercambio internacional de bienes y servicios de toda índole que el creciente fenómeno de globalización de las economías nos presenta y que, como enfatiza Tanzi³¹ crea la necesidad de una legislación que permita un mayor control del margen de maniobra para localizar los resultados en los países con tributación más suave mediante el manejo de los precios de transferencia por parte de las empresas internacionales, "ya que el principio de 'arm's length' para establecer aceptables precios de transferencia ha probado ser a menudo ambiguo y no muy útil".

El tema de los precios de transferencia se dirige, no sólo a las importaciones y exportaciones de bienes, sino también a los préstamos con financiación débil, que significan aportes encubiertos de capital que no deben originar intereses deducibles, y a los casos de prestaciones de servicios retribuidos en forma de regalías u honorarios por asesoramiento técnico, en que las reglas deben ser también las que rigen en similares prestaciones entre entidades independientes o partes no relacionadas. Si bien existen normas específicas tratándose de préstamos, y de asesoramiento técnico con fines de transferencia de tecnología, aplicando la misma regla del "aporte y la utilidad", tratándose de préstamos, a los que no cumplieran con los requisitos y aprobación del Banco Central, o en el caso de asesoramiento técnico, con las normas de la legislación sobre transferencia de tecnología, estas normas vigentes requieren también revisión y pulimentos que

29 IFA, 46th Congress, Cancun 1992, Resolution in Subject I "Transfer prices in the absence of comparable market prices". Recomendación 2, ps. 59/60.

30 Atchabahian, Adolfo. Ob. citada en nota 25.

31 Tanzi, Vito. Ob. citada en nota 4, p. 139.

analizamos en el trabajo cuya presentación efectuamos.

Como expresáramos en otro reciente trabajo³², la globalización de las economías y la alta competitividad internacional que se está produciendo en el mundo actual, hace pensar que se habrán de agudizar los problemas de control de los precios de transferencia y que, quizás, el sistema de determinación unitaria que menciona subsidiariamente el art. 14 de nuestra ley y analizamos en el trabajo, pueda tener en el futuro mayor aplicación.

11. AJUSTE POR INFLACIÓN EN ÉPOCAS DE ALTA Y BAJA TASA DE ÉSTA

Desde el mes de abril de 1992 (Ley 24073) y, como consecuencia de la alta estabilidad de precios, producto del plan de convertibilidad de nuestra moneda aplicado desde 1991 y sancionado por ley 23928, ha quedado en suspenso la aplicación del ajuste impositivo por inflación que rigiera en el país desde 1978, suspensión que no significa su derogación legal, pues la legislación se mantiene en la ley del impuesto, aún cuando con la indicación por la ley que lo suspendiera de que en lo sucesivo se aplicará un índice de ajuste igual a uno (1); ello en la realidad económica significa que no hay ajuste. Hemos propuesto en trabajo que ha publicado por una parte la Federa-

ción de Consejos Profesionales y recientemente la Cámara de Sociedades Anónimas en su revista³³, que en lugar de liquidarse el impuesto a las ganancias de las empresas sobre la base de un balance especial histórico, se adopte el criterio que prevalece en todo el mundo de liquidarlo partiendo del balance comercial, que en nuestro país debía expresarse en moneda constante por requerirlo así la ley de Sociedades Comerciales y por ser norma profesional vigente, cuya aplicación, sin embargo, se ha dejado de requerir a partir del 31/8/1995, por decreto del P.E. No. 316/95, que ha dispuesto la no aplicación de este ajuste también en la formulación de los balances. En países como Chile, que tienen estabilidad desde hace años, se ha mantenido el ajuste por inflación tanto a fines contables e impositivos y tanto Estados Unidos -desde 1984- como Canadá -desde 1976-, así como muchos otros países en el mundo que tienen inflación muy baja, desde hace años ajustan anualmente los límites de su escala de impuesto a las ganancias, las exenciones mínimas y cargas de familia y otros límites de franquicias establecidos en su legislación, lo que nosotros hemos dejado de hacer y que, en el ámbito empresarial, es particularmente grave tratándose de las amortizaciones de bienes de uso.

Nuestra propuesta sobre el particular es mantener el ajuste integral, como lo hace Chile, en tanto la inflación supere el 3% anual y ajustar sólo los límites de la escala progresiva,

32 Reig, Enrique J. "Reflexiones sobre globalización y tributación. Futuro de la fiscalidad" Revista D.T. To. XIII, No. 75, Setiembre 1996.

33 Reig, E.J.: "La Contabilidad General y la Contabilidad Fiscal. Valuación de Inventarios y Ajuste por Inflación", Trabajo base de las Jornadas Regionales 1993 de la F.A.C.P.C.E., p. 131; y "La Contabilidad General y la Contabilidad Fiscal. Valuación de Inventarios y Ajuste por Inflación. Un proyecto de reforma fiscal". Información Empresarial, publicación de la Cámara de Sociedades Anónimas, No. 260, ps. 4/17, abril de 1995.

las exenciones mínimas y cargas de familia, otros límites de franquicias establecidos en la ley, quebrantos trasladables, así como las amortizaciones de bienes de uso, en los períodos en que no supere dicho porcentaje anual.

12. NIVEL Y RELACIÓN DE LAS ALÍCUOTAS PERSONAL Y SOCIETARIA. IMPUESTO DE IGUALACIÓN Y CRÉDITOS EN EL IMPUESTO PERSONAL

Las propuestas que se formulan para mejorar la estructura y rendimiento del impuesto son, en el impuesto personal, la elevación del tope máximo de la alícuota progresiva y las tasas de retención sobre dividendos y toda otra renta a beneficiarios del exterior al 38%, teniendo en cuenta que el tope máximo de la alícuota personal progresiva de la mayor parte de los países del mundo inversores de capital en nuestro país están en algunos casos alrededor del 40% y, en su mayor parte, son mucho más altas en la actualidad, v.g. Estados Unidos 39,6%, Gran Bretaña 40%, Alemania Federal 53%, Francia 56,8%, España 56%, entre otros. En armonía con ello consideramos necesario que dicho tope del 38% se aplique en el impuesto personal sobre altas rentas que superen varias veces el límite de las que hoy tributan el máximo del 33% fijado sólo a partir de \$ 500.000.-

En el tratamiento de los dividendos, además de ajustarse a lo que ya hemos expuesto, debe adoptarse un nuevo instituto cuya utilización se ha generalizado en los últimos años, al que ya nos referimos en esta Academia el año pasado, el denominado "impuesto de igualación" ("equalization tax"), cuyo propósito es

evitar que se dé crédito por impuesto no pagado a nivel societario, lo que se corrige recomponiendo con este impuesto el peso de la tributación societaria, cuando parte del dividendo está constituido por ganancias que no tributaron a ese nivel, a fines de que no deba analizarse en qué medida el impuesto esté pagado para concederle el crédito sobre el dividendo. El sistema actual de liberación del impuesto sobre los dividendos está fundado en que se pagó el impuesto en la sociedad a tasa igual a la máxima del impuesto personal siendo que ello no es así -parcial o totalmente-, cuando la renta impositiva societaria difiere de la ganancia comercial con que se lo distribuye, sea porque tributó a una tasa inferior a la vigente al momento de la distribución o por integrarse con renta de fuente extranjera antes de la vigencia del criterio de renta mundial, por rentas exceptuadas a nivel societario en virtud de la aplicación de regímenes de promoción o que no tributaron por cualquier otra causa. El impuesto de igualación es aplicable tanto se adopte la propuesta de gravar los dividendos en el impuesto personal progresivo como gravándolos con una tasa de retención y aún en el sistema actual de liberación de todo impuesto sobre los dividendos fundada en el pago del impuesto societario a igual nivel que la tasa máxima del impuesto personal siendo que, como hemos visto, éste puede no estar pago.

La mayor parte de los países mantienen diferencias bastantes significativas entre las tasas societarias y la tasa máxima del impuesto personal que alcanza a los dividendos, lo que obedece al propósito de quitar parte del impuesto sobre la renta societaria del circuito de formación de los precios y hacer que la tributación pese en mayor medida en cabeza de los individuos que reciben los dividendos, que

sobre las sociedades que generan la renta con que se distribuyen, lo que presenta al mismo tiempo la ventaja de permitir que estas últimas soporten una presión tributaria menor, mantengan suficientes incentivos a la inversión y tenga efectos coadyuvantes a combatir el desempleo, en modo similar a como lo hacen otras medidas de carácter tributario, como la reducción de las contribuciones sociales sobre salarios, ya empleada por la Argentina.

La tasa societaria por estas razones debería reducirse al menos al 25% a partir de un ejercicio fiscal futuro en que empiece a notarse el aumento del impuesto personal por la ampliación de su base y aumento de su alícuota. Ello también se justifica por equidad distributiva, a menos que en la imposición al dividendo que se propicia, fueran de libre disponibilidad y reembolsables, los saldos a favor de pequeños contribuyentes motivados por el crédito de un impuesto societario mayor al que les resulta de la agregación de los dividendos que perciben a su propio impuesto personal.

Como señalan Centrángolo y Gómez Sabaini³⁴ "la tasa marginal del 30% resulta ser tanto a nivel de las sociedades como de las personas físicas sumamente reducida, y ciertamente es la menor cuando se la compara con la estructura de alícuotas de los países de la OECD, por lo cual el fisco argentino pierde recaudación en el caso de empresas del exterior ...", opinión concordante con la transferencia de recursos a fiscos extranjeros a que nos referimos. Ello sigue siendo válido con la tasa marginal actual del 33%.

13. TRASLADO DE QUEBRANTOS

Otras mejoras a implementar en el impuesto a las ganancias están relacionadas con el tratamiento de los quebrantos de empresas nuevas que se instalen o de aquéllas ya instaladas que amplíen significativamente su capacidad productiva y que ha dado lugar en muchos países a que para estas nuevas inversiones, por los quebrantos que se produzcan hasta la puesta en marcha a nivel comercial, el tiempo de traslado o compensación con ganancias futuras sea mayor al que ordinariamente se concede en la legislación del gravamen, siendo en ciertos casos ilimitado el número de años en que pueden trasladarse.

Aparte de ello debiera eliminarse, pues en un sistema de imposición global no se justificaba mientras no se hagan diferenciaciones de alícuota, o sea se traten cedularmente algunas ganancias, el crear canastas separadas de quebrantos e ingresos entre las cuales se efectúe la compensación de determinadas rentas de similar carácter, lo que actualmente ocurre en nuestro gravamen mediante el agregado de un párrafo introducido al art. 19 de la ley (5o. párrafo) por ley 23260, que ha limitado la flexibilidad que siempre tuvo esta compensación de quebrantos permitida contra cualquier tipo de renta desde los orígenes del impuesto. La norma que propiciamos derogar establece, que no obstante lo dispuesto en los párrafos precedentes del artículo, "los quebrantos provenientes de la enajenación de acciones, cuotas o participaciones sociales -incluso las cuotas-

34 Centrángolo, Oscar y Gomez Sabaini, Juan C. "Efectos del sistema tributario argentino sobre las alternativas de inversión", VIII Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, Enero de 1996. Ed. mimeogr. de la Organización de Estados Americanos (OEA), en particular Centro Interamericano de Tributación y Administración Financiera (CITAF). Bs. As. 1996.

parte de fondos común de inversión-, de los sujetos, sociedades y empresas a que se refiere el art. 49 en los incs. a), b), c) y en su último párrafo, sólo podrán imputarse contra las utilidades netas resultantes de la enajenación de dichos bienes". Como puede apreciarse la limitación a la flexibilidad de compensación no incluye a los quebrantos de igual naturaleza que tengan sujetos, personas físicas o sucesiones indivisas que realicen como profesión habitual o comercio la compra-venta de tales acciones, cuotas o participaciones sociales, sin que exista razón alguna que lo justifique excepto cuando para tales sujetos no exista habitualidad en tales operaciones, cuyos resultados -entonces ganancias de capital-, están hoy excluidos del gravamen. Además, con la incorporación que propiciamos de las ganancias de capital a las bases del impuesto personal con un sistema de prorrata o cociente, que significa una racional aplicación de la misma alícuota progresiva a este tipo de rentas, no existe razón alguna para mantener separados a los quebrantos de aquellas operaciones del resto de los quebrantos, ni para hacer diferenciación entre sujetos empresa y otros sujetos que no tengan ese carácter.

Del mismo modo, al incorporar la ley 24073 al ámbito del impuesto a las rentas de fuente extranjera, se agregó al art. 19 un último párrafo expresando que: "los quebrantos provenientes de actividades cuyos resultados no deban considerarse de fuente argentina, sólo podrán compensarse con ganancias de esa misma condición." Nuestros vecinos, Brasil y Chile, que utilizan el criterio de renta mundial no tienen en sus legislaciones una disposición limitativa similar que sí, en cambio, la tiene la legislación de Perú y la razón de su existencia estriba simplemente en la mayor dificultad de

las administraciones locales para controlar los quebrantos que tienen su origen en actividades realizadas fuera de su país, dificultad que es similar a la existente para controlar la renta de ese origen que se incorpora a las declaraciones de sus contribuyentes como consecuencia de la aplicación del criterio de renta mundial. En nuestro concepto debe al menos admitirse la compensación, en cuanto el quebranto neto de fuente extranjera de un ejercicio no supere rentas de similar fuente declaradas en los últimos años abiertos a la compensación en que ellos se hayan originado. Estos quebrantos serían compensables con los resultados de fuente nacional a partir del número de años que se establezca en la legislación.

Además de la propuesta que formulamos de permitir el traslado por tiempo ilimitado de los quebrantos de empresas nuevas que se instalen en el país o que amplíen significativamente su capacidad productiva, para los demás quebrantos no vemos por qué, dado que no existe ni se recomienda ningún sistema de promediación de rentas, no se permite el traslado de los mismos por un período más amplio, como era hasta antes de la reforma por ley 23260 vigente a partir del 11/10/85, en que regía el período de diez (10) años y ello desde 1960. Cabe por otra parte señalar que aún cuando la inflación se halle en la Argentina prácticamente estacionada y sólo sus índices de precios oscilen a niveles bajos, con el correr del tiempo los quebrantos, del mismo modo que las amortizaciones de bienes de uso, sufren deterioro al igual que los límites de escala y de franquicias que contiene la legislación impositiva, por lo cual una vez más es igualmente de aplicación lo que dijimos al tratar el título de ajuste por inflación, en cuanto a la permanencia del ajuste para determinados

atributos, como el que ahora nos ocupa de la legislación del impuesto a las ganancias, lo que es un requisito indispensable si se desea dar permanencia a la legislación del impuesto y de todo el sistema impositivo argentino y no tener que reformarlos prácticamente todos los años, como ha venido ocurriendo hasta el presente.

14. TRATAMIENTO DEL GRUPO DE EMPRESAS COMO UNIDAD

El tratamiento del grupo de empresas vinculadas como unidad, a opción del contribuyente que proponemos introducir, permite evitar reorganizaciones empresariales para poder compensar utilidades y quebrantos de empresas del mismo grupo. Sobre la base del concepto de que el impuesto empresarial es un medio para anticipar el gravamen a la renta, eminentemente personal, que debe recaer finalmente en cabeza de los individuos que son sus dueños, la propuesta de integración que formulamos coincide con la práctica mundial que gradualmente se impone y la opinión de distinguidos tributaristas en el sentido de anular o disminuir mediante la integración con el impuesto sobre el dividendo el primer impacto del impuesto societario a nivel empresarial, armonizando con esta posición evitar el pago del impuesto en la medida de los quebrantos que empresas de un mismo grupo económico tuvieran en el mismo o último cierre de período

fiscal, que de otro modo no serían compensables sino más adelante en la misma empresa. Por otra parte ello permite separar las unidades empresariales existentes para manejarlas con una óptima asignación de recursos humanos directivos, adecuados al tipo de actividad de que se trate, así como independizar el manejo de los nuevos emprendimientos sin que ello impida computar los quebrantos que generalmente deben soportarse en el primer o primeros años de instalación de nuevas actividades ni afectar con el impuesto el volumen disponible de utilidades sea cual fuere la unidad jurídica empresarial que presente un quebranto. En razón de todo ello propiciamos esta reforma del impuesto argentino, como lo propusiéramos en las VII Jornadas Hispano-Luso Americanas de Estudios Tributarios de Pamplona³⁵.

Entre otros países los Estados Unidos, Alemania, Francia, Luxemburgo, Irlanda, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Gran Bretaña, Holanda, Nueva Zelanda y México son países que aplican en el impuesto societario el concepto de grupo de empresas. En Suecia y en Finlandia el tratamiento no es exactamente el de grupo de empresas como unidad, pero es posible entre empresas poseídas en al menos el 90% del capital dentro de un grupo, con la condición que cierren ejercicios fiscales a la misma fecha, el transferirse utilidades mediante "contribuciones de ganancias" de una a otra, lo que produce un efecto similar en cuanto a absorción de quebrantos.

35 Reig, Enrique Jorge "El grupo de sociedades como unidad contribuyente". Trabajo presentado por el autor en su carácter de relator a las VII Jornadas Hispano-Luso Americanas de Estudios Tributarios de Pamplona, setiembre de 1976. D.F. XXVI, p. 385

15. REFUERZO DE ASPECTOS ESTRUCTURALES ANTE LA GLOBALIZACIÓN DE LAS ECONOMÍAS. EL MERCOSUR

La globalización de las economías ha creado condiciones que los países deben atender con particular atención para no quedar descolocados en la alta competitividad internacional que esta globalización crea en la atracción de capitales y de inversiones en un mundo que ha pasado a estar íntimamente interrelacionado. La atracción de capital financiero a través de tratamientos liberales a no residentes y aún la no imposición absoluta de intereses de depósitos bancarios y/o de títulos valores y de dividendos, ha sido la medida utilizada por los países que buscan constituirse en semi-paraísos fiscales, atrayendo capitales del resto del mundo para que inviertan en ellos. En la mayoría de los países desarrollados, la retención sobre estas rentas a beneficiarios del exterior, se regula a través de tratados que eximen o aplican tasas reducidas, del cinco (5) o diez (10) por ciento, a intereses tanto de depósitos bancarios como de títulos valores o, en menor grado, sobre dividendos generalmente gravados a través de los tratados en no más de un quince (15) por ciento. Las tasas legales de retención, no habiendo tratados, son mucho mayores: prevalecen entre el veinticinco (25) y treinta (30) por ciento. Por el alto flujo recíproco de fondos, las pérdidas de recursos por bajas tasas en remesas al exterior en los países altamente desarrollados que aplican el criterio de renta mundial, se compensan con el mayor impuesto propio al gravar a sus residentes por los beneficios que reciben de sus inversiones en el exterior, compensación ésta que no se da en los países en

desarrollo, que no pueden aplicar similar criterio en sus relaciones con los países desarrollados.

El tratamiento benévolo del capital financiero importado da un fuerte incentivo a los no residentes para invertir sus ahorros en un país que lo concede, especialmente si al mismo tiempo no deben tributar en el lugar de residencia de su titular por aplicar el criterio de fuente que sólo grava las actividades y producidos con asiento territorial en el país o por eximirse de impuesto en él las respectivas rentas financieras. Si muchas de estas inversiones se hacen desde paraísos fiscales, resulta evidente que sobre los ítems en que no se grava localmente, en definitiva ningún impuesto se paga en adición a la retención, cuando existe, que efectúa el país pagador, a menos que se hayan adoptado medidas de transparencia fiscal o de desconocimiento de las personalidades jurídicas de las sociedades residentes o domiciliadas en tales paraíso a las que nos referiremos más adelante. Consecuentemente, los países como la Argentina en proceso de desarrollo, deben abstenerse de adoptar desmesuradas franquicias para la atracción de capitales del exterior que deterioren sus recursos fiscales. En este sentido va dirigida la propuesta efectuada más arriba de gravar a la tasa máxima del impuesto personal las remesas a beneficiarios del exterior, ajustando en los casos en que ellas obedezcan a transferencias de tecnología u otros motivos que justifican la existencia de un costo en el extranjero, en base a los porcentajes en que el importe de las mismas se considera renta neta de fuente argentina como actualmente se efectúa (art. 93 de la ley). En cuanto a utilidades originadas en empresas en que la remesa al exterior está gravada en general por los países de origen de los

fondos, con tasas más altas que las que actualmente rigen en la Argentina, no existe razón alguna para no tributar o para tributar a una tasa más baja que la de dichos países, pues ello significaría la transferencia de ingresos a físicos extranjeros y la pérdida de recaudaciones sin ningún incentivo para el país, excepto en los casos en que ello se haya acordado mediante tratados o sea una práctica generalizada, que ya siguen ciertos países, como los Estados Unidos, la de no conceder crédito por impuesto extranjero cuando ciertas rentas pasivas se gravan más allá de ciertos límites.

Salvo en estos casos, nuestra recomendación es que sólo la tributación a tasa menor a la máxima del impuesto personal, es preferencia que sólo se justifica mientras los resultados obtenidos en el país se mantengan en él y no se remitan a los titulares de los fondos del país de origen de la inversión, criterio éste que hemos sostenido en trabajo presentado en reunión de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales recientemente³⁶. De lo contrario se produce la llamada degradación de los sistemas fiscales, perdiéndose posibilidades de recaudar a través de los tributos más recomendables sin crear mayores incentivos a la atracción de capitales al país.

No creemos que el acercamiento de tasas que, como consecuencia de la globalización prevén Vogel y Tanzi, según hemos visto en el Título 1 introductorio de este trabajo, sea tan próximo y tal que elimine las diferencias significativas que existen y que, a nuestro juicio, habrán de subsistir entre la de los países desarrollados y países en proceso de desarrollo, con distintas estructuras de gastos y servicios

estatales, que seguirán requiriendo distintos niveles de ingresos fiscales en relación a sus productos brutos internos; la nivelación más probable a nuestro juicio, se producirá entre los primeros, exportadores de capitales por una parte, y entre los segundos, importadores de ellos, por otra, separadamente. Esto encuentra como fundamento a nuestro juicio, como ya hemos dicho, que el principio de equidad que mejor valoran las personas físicas, que son finalmente quienes soportan el peso de la carga impositiva que los países necesitan recaudar, por razones políticas no habrá de abandonarse por los gobiernos sustituyéndose en un todo por el de eficiencia económica.

Una política como la aconsejada, aparte de evitar la pérdida de recursos en favor de físicos extranjeros, tiende a desestimular la entrada de capitales al país a título de préstamo o de colocaciones del exterior en obligaciones negociables y favorecer la inversión a título propio, coadyuvando a la política aconsejada de integración del impuesto societario con el impuesto personal, mediante el sistema de *acrecientamiento de dividendo* que permite quitar todo el peso de la imposición sobre la renta societaria a nivel de empresas y, al igual que el sistema de integración denominado de deducción de dividendo, dar de esa manera una igualdad de tratamiento al endeudamiento respecto de la inversión de capital a título propio, evitando la preferencia por endeudamiento que de otro modo tienen los sistemas fiscales cuando permiten la deducción de los intereses, gravándolos en cabeza del beneficiario y, en cambio, impiden la deducción del dividendo

36 Reig, Enrique J. Trabajo citado en nota 52.

que normalmente también gravan en cabeza del accionista que lo recibe. El sistema actual de la Argentina tiende a que sea neutra la opción entre emitir obligaciones a interés y nuevas series de acciones para proveerse de capital adicional, ya que los dividendos de acciones están liberados del impuesto personal sobre el conjunto de las ganancias en función de que la renta que se distribuye ha pagado una tasa igual a la máxima del impuesto personal del 30% en la sociedad y, en cuanto a intereses de obligaciones los mismos están gravados, pero el interés es deducible de las empresas a dicha tasa societaria del 30%, de modo que en el caso de obligaciones la tributación del interés se anula con la deducción en la base del impuesto societario. Esta neutralidad entre ambas opciones de financiamiento debe mantenerse, lo que no ocurre, si los intereses de obligaciones que se remiten al exterior están exceptuados del impuesto. Otro de los factores que hoy tiene gran importancia en la toma de decisiones sobre política tributaria que hemos ya tratado con anterioridad (Título 5) es el de coadyuvar con el sistema a la acción para reducir el desempleo, acción ésta que ha movilizado una política de reducción de las contribuciones salariales y de financiamiento de la seguridad social mediante otros recursos, lo que también ha llegado a nuestro país, a través de la afectación de parte de los impuestos a las ganancias y al valor agregado a esos propósitos pero que, en la estructura del impuesto a las ganancias, según hemos ya señalado, dicha acción tiene como objetivo reducir la carga del impuesto a nivel de empresas, trasla-

dándola en todo o parte, al impuesto personal a cargo de los individuos accionistas o socios.

Cabe por último señalar la importancia que tiene la forma en que se haya estructurado el sistema impositivo en cuanto a este importante impuesto a las ganancias o a los demás impuestos que lo integran en cuanto a la estabilidad del sistema tributario en su conjunto. Como bien lo ha señalado el estudio del Banco Mundial³⁷ "el sistema argentino se ha caracterizado por excesivas variaciones, lo que ha contribuido a deteriorar la posibilidad de administrarlo", destacándose a continuación que: "Si bien sólo las reformas introducidas en 1973 y 1985/86 pueden ser consideradas importantes, el sistema tributario se está redefiniendo continuamente a nivel marginal". Así en cuadro incluido en el trabajo³⁸ se da cuenta de que el total de reformas impositivas efectuadas ha sido de diez (10) para el período 1973/1975, de treinta y cinco (35) para el período 1976/1980, de treinta (30) para el período 1981/1985 y siete (7) para el período 1986/1988, en total ochenta y dos (82), lo que lleva a un promedio de 5,13 por año. Completando los datos del cuadro para el período 1989/1995 resulta un total para esos años de 35 reformas fiscales o sea un promedio anual de 5 por ese período, lo que lleva a un promedio por todos los años analizados (1993-1995) de 5,08.

El caos e inseguridad que revelan estos antecedentes no son evidentemente nada propicios para crear un clima de inversiones estables y continuadas en el país, por lo cual es necesario encarar de una vez una reforma inte-

37 Banco Mundial. Trabajo citado en nota 21, p. 36.

38 Reig, Enrique J. Obra citada en nota 20, p. 36.

gral que asegure la estabilidad futura del sistema tributario.

Un mayor esfuerzo para revisar nuestro sistema tributario, debe hacerse, además, teniendo en vista nuestra inserción en el Mercosur.

Al respecto manifestamos, recordando lo dicho en trabajo anterior sobre el tema³⁹, que varios artículos del Tratado de Asunción del 26/3/91, evidencian que es objetivo propuesto la armonización de los sistemas fiscales, a cuyo efecto previó la creación de una comisión (subgrupo de trabajo 10) cuya misión es la de coordinación de políticas macroeconómicas, al cual en la reunión de Las Leñas del 27 de junio de 1992, se le asignaron fechas límite para la tarea de comparación de los sistemas tributarios de los países reunidos, en vista de lograr tal armonización. Este programa en lo sustancial se refirió a la imposición indirecta sin mencionar la imposición directa, a la cual sin embargo no se excluyó en la labor que se inició contemplando la identificación de las asimetrías existentes, que son numerosas e importantes. A este respecto el subgrupo no produjo propuestas concretas de armonización ni, como estaba previsto como parte de su labor, identificó asimetrías contenidas en eventuales propuestas de reformas tributarias -las que continúan promoviéndose de acuerdo con las necesidades fiscales de cada uno de los países-, ni tampoco realizó los estudios previstos para la unificación de los criterios sobre regímenes de recaudación, aspectos contemplados en el programa. En estos momentos se continúa ac-

tuando mediante contratación de técnicos ad-hoc, para formular propuestas de armonización.

Por otra parte, la Decisión 20/94 del Consejo del Mercado Común (CMC), órgano superior a cargo de la conducción política del Mercosur, tomó en la reunión de Ouro Preto a mediados de diciembre de 1994, en relación con "Políticas Públicas que distorsionen la competencia", la decisión de dar a la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), órgano encargado de resolver importantes cuestiones de política comercial, la atribución de crear un Comité Técnico para proponer, entre otras, medidas de carácter tributario.

Tal como ha ocurrido en la Unión Europea, la armonización de los sistemas tributarios es un tema delicado y de muy lentos avances y la Argentina debiera dar un paso serio, con una estructura bien trazada del impuesto a la renta, para liderar la armonización.

16. USO EXTRAFISCAL DEL IMPUESTO

Como lo expresa la OECD en trabajo ya citado⁴⁰, uno de los aspectos en que se apoya la ampliación o extensión de la base tributaria, consiste en la abolición de específicas franquicias fiscales, lo que se considera siempre difícil de alcanzar en la práctica, dado que los particulares o grupos socioeconómicos beneficiados por los privilegios se resisten a perderlos. Esto mismo se ha experimentado ya en

39 Reig Enrique J. "El Mercosur. Armonización en general y en particular en la imposición directa. Aspectos institucionales de implementación necesaria". Trabajo presentado en el III Congreso Tributario, Abril 1995, Ed. del C.P.-C.E.C.F., abril 1996, p. 174.

40 Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). Ob. citada en nota 9, p. 44.

la Argentina, donde la política del Gobierno en la última década ha sido continua y persistente en eliminar franquicias fiscales y, por esta vía, agrandar la base tributaria. Ello no significa que se haya dejado de lado la posibilidad de utilizar la gran puerta que ofrece el impuesto a la renta para propender al desarrollo de regiones subsumidas o sectores de actividad dentro de la enorme extensión territorial que alcanza el país y así, ciertos beneficios promocionales especiales, entre ellos los que otorga la ley 19.640 para actividades desarrolladas en el austral territorio, hoy provincia de Tierra del Fuego, se mantienen vigentes. De la misma manera, más recientemente, se ha instituido por ley 23.871 una amortización acelerada del 100% en el año de la compra de bienes muebles amortizables de primer uso -excepto automóviles importados-, por dos (2) años a partir de la vigencia de esta ley (31/10/90) y se ha sancionado en el año 1993 la ley 24.196 de promoción de la explotación minera que ha tenido la virtud, según señalara Loncan⁴¹, de impulsar el desarrollo de esta actividad y, al decir de este autor, con ella "no es aventurado afirmar que están sentadas las bases para el desarrollo de un sector que durante medio siglo ha permanecido virgen,...".

La mayor parte de los regímenes de promoción hoy aún vigentes han sido fijados por decreto, encontrándose su apoyo legal en la ley 20.560 o en la ley 21.608, leyes éstas regulatorias en general de la promoción industrial; en otros casos las disposiciones emanan de leyes especiales dirigidas a beneficiar determinadas regiones y/o específicas actividades en-

tre las cuales revisten particular importancia por lo significativo de los beneficios concedidos de acuerdo con ellas, la ley 19.640, ya mencionada, de promoción de Tierra del Fuego, las leyes 22.021, 22.702 y 22.973 que regulan los regímenes de las Pcias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan, y la ya citada ley 24.196 de promoción minera. Con posterioridad al dictado de estas leyes (excepto la de promoción minera), la ley 23.614 instituyó por su art. 1o y con carácter único para nuevas actividades industriales, un nuevo régimen denominado Sistema Nacional de Promoción Industrial. Dicha norma legal que exigía para su efectiva aplicación el dictado de su Decreto Reglamentario así como de otras normas complementarias que se sancionaren en virtud de lo dispuesto en su artículo 8o, a saber: un decreto de promoción regional de carácter sectorial, un decreto de promoción para proyectos prioritarios, un decreto para promoción selectiva de inversiones y reinversiones de utilidades, y la normativa que se dicte con arreglo a las disposiciones anteriores. Hasta el momento, sin embargo, el régimen no se ha completado, ni con su D.R. ni con las normas legales complementarias indicadas en su artículo 8o. De tal manera, sólo ciertas disposiciones de la ley 23.614 han tenido aplicación y vigencia, y éstas son las relacionadas con la reconversión y modernización de los sistemas de promoción antes existentes, dentro de los cuales la innovación más importante es que el beneficio que concede esta ley se circunscribe en todos los casos a un bono de crédito fiscal nominativo no reintegrable, imputable al pago de cual-

41 Loncan, Enrique J: "Los factores económicos en el desarrollo de la minería", Ac. Nac. de Cs. Es. 1995, Separata p. 8 y Anales (en prensa).

quier impuesto nacional, transferible con un primer y único endoso en tanto se trate de bonos otorgados a los inversionistas, mientras que los que se otorguen a las empresas titulares de un proyecto, aparte de tener la limitación de ser intransferibles, salvo los casos específicamente previstos en la ley, sólo son imputables al pago de obligaciones impositivas originadas en los proyectos promovidos y emergentes; tanto en uno como en otro caso, de los impuestos que se enuncian.

En general, los beneficios promocionales fueron primero suspendidos en su otorgamiento por ley 23.658 "en todos aquellos aspectos que resulten de aplicación a las actividades industriales" aún cuando dicho otorgamiento contenga las restricciones establecidas por ley 23.614, lo que se extendió sucesivamente, la última vez por el decreto 505/95 hasta el 30/9/96.

El gobierno nacional tomó conciencia de los excesos que se habían cometido y que fueron puntualizados en diversos informes, ante la insatisfactoria actitud de los beneficiarios y falta de efectivo control de los beneficios promocionales instituidos. Por otra parte el desprestigio y excesos de la política de promoción no fue un fenómeno que se observó sólo en la Argentina.

Reconocen la pérdida de importancia de los incentivos fiscales distintos trabajos editados, algunos de ellos por organismos internacionales, entre los que cabe citar el Internatio-

nal Monetary Fund (IMF) y la OECD. En el trabajo editado por el IMF⁴² un autor de reconocido prestigio como Leif Mutén⁴³ sostiene que los incentivos fiscales han perdido influencia y que han sido reemplazados en gran parte por una política de subsidios, tendencia ésta observada para disminuir el intervencionismo fiscal y restaurar el principio de que el impuesto debe ser neutral, con lo cual coincide otro autor, Offerdal⁴⁴ quien al referirse específicamente en el subtítulo sobre Incentivos Fiscales de su trabajo en relación con las inversiones directas, opina que "estos incentivos propuestos con la intención de lograr un crecimiento del volumen de la inversión fallaron y se dio marcha atrás luego de investigaciones efectuadas que concluyeron en que ellos llevaron a una ineficiente localización del capital entre industrias, activos, formas de financiamiento y de propiedad lo que hizo volcar a los países industrializados a poner énfasis en reducir tales efectos distorsivos mediante la atribución de más bajos y más uniformes alícuotas del impuesto sobre bases tributarias más amplias".

El estudio de la OECD⁴⁵ señala asimismo que "en el orden internacional, el rol de los incentivos ha quedado limitado en el ámbito de la OECD en la gran mayoría de los casos, aunque hay importantes y significativas excepciones ... Otros factores de mayor significancia que los incentivos difieren considerablemente y pues los incentivos no pueden inducir las

42 International Monetary Fund, editado por Vito Tanzi, "Fiscal Policies in Economies in Transition", Washington 1991.

43 Mutén, Leif: "Income Tax Reform", en ob. citada en nota anterior, p. 187.

44 Offerdal, Erik C.F.: "Taxation of foreign direct investment", en ob. citada en nota anterior, p. 239.

45 Organization for Economic Cooperation and Development, "International Investment and Multinational Enterprises. Investment Incentives and Disincentives and the International Investment Process", OECD, París 1983.

preferencias", señalando que más bien, hecha una decisión de inversión en determinada área, la selección del particular país puede estar influenciada por ellos, subrayando que los "incentivos influyen preferentemente la elección de la localización entre regiones de un país o entre países que se encuentran en una relativamente cerca proximidad uno con el otro y/o son similares en otros aspectos"⁴⁶. Otro juicio importante sobre la aplicación hecha de los incentivos y la necesidad de analizar al establecerlos su compatibilidad con la suficiencia y equidad de la imposición, así como su eficacia respecto de los fines perseguidos, fue expresado por el Profesor español Fuentes Quintana⁴⁷.

Los resultados de los regímenes aplicados en nuestro país fueron materia de estudio por distintos organismos. Así, un estudio del FMI⁴⁸ señala que los incentivos fiscales han cubierto un monto significativo y creciente de la inversión privada, sin dejar de señalar que su generosidad y proliferación resultaron insuficientes para abatir la impresionante caída de la inversión privada entre los años 1980 y 1985.

Al exigir la ley 21.608 la presentación de cada proyecto de promoción con una estimación del denominado costo fiscal teórico o programado y el cálculo de su rentabilidad, se

dió un paso importante que llevó a que, paralelamente, la Secretaría de Hacienda calculara anualmente a efectos de su inclusión en la ley de Presupuesto un cupo de límite máximo con que se facultaba a la autoridad de aplicación para la aprobación de incentivos incluidos en nuevos proyectos. González Cano⁴⁹, en interesante estudio realizado en 1988, puso de manifiesto que el costo fiscal teórico de 1987 representó el 17,3 % de la recaudación tributaria total de la Administración Central y el 68,4 % del déficit de la Administración Nacional, representando ese año el 1,8 % del PBI. FIEL⁵⁰, luego de analizar el subsidio fiscal suministrado por los proyectos aprobados por el período 1973/1987, concluyó que el valor de los beneficios fiscales acordados ascendió al 71 % de la inversión promocionada en el caso de los proyectos aprobados por la Secretaría de Industria y Comercio del Estado y al 308 % para los proyectos aprobados por las cuatro provincias con regímenes especiales, lo que fue equivalente, por cada unidad de moneda vigente (Austres) de inversión privada, a que el Estado aportara 0,70 en el primer caso y 3,08 en el segundo.

Las evidencias de estos estudios aparte de los casos de manifiestas violaciones e incumplimientos determinados por la autoridad de aplicación y control, llevaron al Gobierno Na-

46 OECD, obra citada en nota anterior, p. 49.

47 Fuentes Quintana Enrique: "Opciones Fiscales de los años '80", Papeles de Ec. Española, No. 27, 1986, p. 194. En particular en cuanto a los incentivos en el impuesto personal, p. 219 y ss. y, en relación con el impuesto societario, p. 235 y ss.

48 FMI, trabajo de Fernando Sánchez Ugarte y Antonio Zabala Martí: "Argentina: Incentivos Fiscales para el fomento y el desarrollo", Ed. mimeográfica, p. 50.

49 González Cano H.: "Programa del Banco Mundial en Política Tributaria 1988: Análisis de los Gastos Tributarios en Argentina", Bol. DGI 427,565.

50 Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL): "Regulaciones y Estancamiento: el caso argentino", Ed. Manantial SRL, 1988, Cap. VII, ps. 167 y 168.

cional a los cambios antes enunciados en la política de incentivos tributarios, haciéndose en la actualidad un uso muy limitado de la política extrafiscal tratando en cambio, de evitar que los impuestos sean distorsivos a la competencia y, pues, no interfieran en absoluto en las decisiones económicas, ello sin perjuicio de respetar la permanencia de beneficios concedidos a proyectos de inversiones cuyas actividades se extiendan a períodos fiscales actuales.

Sin embargo pensamos que la dureza de la política de no abrir los nuevos caminos de promoción industrial diseñados por la ley 23.614 por no haberse dictado su decreto reglamentario y las normas complementarias previstas en su artículo 80 para que ella entre en vigencia y los continuados nuevos plazos de suspensión de la consideración de nuevos proyectos de inversión dentro de los regímenes legales existentes, debiera llevar a que el Gobierno tome una decisión definitiva sobre la política a seguir en el futuro. Al menos debiera dictarse el decreto reglamentario de dicha ley y las normas complementarias por ella dispuestas para poder acoger en su régimen algunos nuevos proyectos prioritarios.

Fuera del contexto de dicha ley, debería contemplarse con urgencia la necesidad de facilitar la instalación de nuevas pequeñas empresas para crear fuentes de trabajo y alentar la aparición de iniciativas de desarrollo de actividades económicas que coadyuvan a solucionar el problema de desempleo que enfrenta el país. A este respecto, existe una amplia experiencia internacional recogida en trabajo publicado por la OECD en 1994⁵¹, el que se re-

fiere a la gama de beneficios concedidos en la legislación comparada a pequeñas y medianas empresas, que se extiende, entre otros, a: alícuotas inferiores a la normal en el impuesto societario, exención del impuesto por las ganancias ubicadas en el primero o primeros escalones del impuesto personal, diferimiento por un año del pago del impuesto, ventajas en el número de años de traslado de quebrantos hacia adelante y concesión de ello hacía atrás, deducción inicial o depreciación acelerada en inversiones de bienes de capital, base estimativa de cálculo del impuesto, y concesiones y subsidios diversos.

Un reciente trabajo de FIEL analiza en profundidad el tema de las Pymes y, entre otros aspectos, la experiencia de varios países europeos que equiparan el tratamiento de las utilidades reinvertidas de las empresas que no están alcanzadas por el impuesto societario y en que, como en el sistema argentino vigente, la utilidad se atribuye a los socios en el ejercicio en que se ha producido aunque no la retiren o dispongan. La política que adoptan y que sugerimos estudiar es atribuir a los socios de las Pymes sólo la parte de utilidad retirada de la empresa y no aquélla retenida y reinvertida. Asimismo una legislación especial debería propender a la creación de los Fondos de Capital de Riesgo, con experiencia exitosa en Gran Bretaña y Francia analizada también en este trabajo de FIEL, fondos a los que se dota de transparencia fiscal respecto de sus inversores; no son sujetos del impuesto pues sus rentas se atribuyen directamente a sus miembros como si ellos fueran inversores directos en las Pymes y sólo en la medida en que no sean reinverti-

51 Organization For Economic Cooperation and Development: "Taxation and Small Businesses", OECD, París 1994.

das, aparte de que las pérdidas de los inversores en los fondos de capital de riesgo son deducibles contra otros ingresos que tuvieren. Se refiere también este trabajo de FIEL⁵² a la proliferación de regímenes retentivos y de pagos a cuenta, lo cual si bien no es de importancia en el impuesto a las ganancias, lo es en otros tributos, manifestándose que "la presencia de mecanismos de recaudación que anticipan el impuesto en base a criterios más o menos discrecionales puede ocasionar a las firmas afectadas perjuicios de distinta envergadura, tanto desde el punto de vista financiero como económico...", señalando también que pese a que, una diferenciación en las tasas se hace en numerosos países, en la Argentina "no se ha hecho distinción en el tratamiento impositivo, vía tasas diferentes, en función del tamaño o envergadura económica de las mismas".

Si bien en nuestro país se ha dictado un régimen legal especial por ley 24.467, éste no contiene tratamientos impositivos preferenciales, excepción hecha en su Título II, del beneficio exentivo directo que se les da al permitir deducir de sus ganancias los aportes de capital y al fondo de riesgos en las Sociedades de Garantía Recíproca de que dicho título trata y que tienen por objeto otorgar garantía a obligaciones de las sociedades Pymes partícipes que las constituyan como socios. En cambio, a estas sociedades de Garantía si se las exime del impuesto a las ganancias y del impuesto al valor agregado.

En este campo sugerimos que a las nuevas

empresas que se instalen o a las existentes que califiquen como Pymes, se les aplicara en el impuesto societario la alícuota equivalente a sólo el 50 % de la que rija en general y que un beneficio similar se articule para las sociedades o empresas no alcanzadas por el impuesto societario. Éste podría ser que computen sus titulares o socios en su liquidación personal sólo el 50 % de la renta imponible originada en tales pequeñas empresas. En el impuesto societario, si es que, como se propone, se lo integra con acrecentamiento con el impuesto personal sobre dividendos, esta medida debería complementarse disponiendo la no aplicación del impuesto de igualación propuesto, en el momento de la distribución del dividendo evitándose, pues, que el beneficio acordado se anule al distribuirse la utilidad.

17. RENTAS DE SOCIEDADES O PERSONAS RESIDENTES ORIGINADAS EN ACTIVIDADES LOCALIZADAS EN PARAÍSO FISCALES

Sobre este particular son pocas las legislaciones que han tomado medidas para evitar la evasión de impuestos, que más acentuadamente se produce en los últimos años con motivo del movimiento internacional de capitales por la globalización de las economías. Como manifiesta Tanzi⁵³, preocupándose por la magnitud que puede presentar el problema así como

52 Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL): "Las Pequeñas y Medianas Empresas en la Argentina", Ed. Manantial SRL 1996, en particular títulos 5.4.6 "Impuesto a la renta de las empresas y la forma jurídica: efectos fiscales sobre la autofinanciación" p.285, 5.4.7 "Tratamiento fiscal del capital de riesgo" p. 295 y 5.4.8 "Complejidad administrativa" p. 297.

53 Tanzi, Vito, Ob. citada en nota 6, p. 139.

por las mayores dificultades derivadas del crecimiento de las inversiones internacionales con motivo de esta globalización "es posible que cree la clase de fricciones originadas en California y que llevaron al uso de la tributación unitaria que consiste en el empleo de una fórmula para atribuir la renta" que ha llevado en los Estados Unidos a empresas que operan en varios estados a efectuarlo a través de tal método y no a utilizar precios de transferencia. Internacionalmente señala que este método basado en fórmulas "puede adquirir mayor legitimidad que la que hoy tiene". Como estas fórmulas usan índices de distribución (activos situados, personal empleado, costos incurridos, ventas efectuadas) en cada jurisdicción de asiento de las empresas, si el método se generalizara, prácticamente nada se atribuiría a los paraísos fiscales donde las empresas internacionales sólo suelen tener domicilio legal.

Dentro de estos países se destaca los Estados Unidos de América que, en la Reforma Reagan de 1986, introdujo modificaciones importantes a la legislación que ya venía aplicando en relación con este tema.

Sobre este particular se ha referido Figueroa⁵⁴, quien señala en general que un accionista de corporación extranjera sometida a sujeción integral en los Estados Unidos no se encuentra sujeto al impuesto de su país sino en cuanto a las rentas obtenidas en las mismas sean distribuidas como dividendos o resulten de la venta o liquidación de las respectivas inversiones, consecuencia esta del principio de entes separados que se adopta en general en la

legislación norteamericana respecto de las corporaciones, que origina el diferimiento de la imposición hasta el momento en que tales hechos se produzcan, pero agrega que "a fin de prevenir los abusos, que al amparo de dicho tratamiento pueden producirse cuando las rentas se sitúan en países que no las gravan o que sólo les aplican un nivel mínimo de imposición, a través de la utilización de corporaciones controladas allí constituidas que aparecen como titulares de las mismas, ciertas rentas obtenidas por ese tipo de corporaciones extranjeras se excluyen del referido tratamiento y se imputan a los accionistas estadounidenses que posean determinada proporción del capital, en el ejercicio gravable de su obtención, aun cuando las mismas no les sean distribuidas".

Estas normas están tratadas con minuciosidad en la llamada "Subparte F" del Internal Revenue Code americano que se refiere separadamente, entre otros, a los distintos tipos de renta:

- a) Generadas por una compañía extranjera holding personal que genera rentas pasivas tales como dividendos, intereses y regalías;
- b) Generadas por una compañía base de ventas extranjera que realiza ventas de mercadería para uso fuera del país en que está instalada;
- c) Generadas por una compañía base de servicios extranjera que presta servicios a partes vinculadas que operan fuera del país en que está instalada;
- d) Generadas por una compañía base extran-

54 Figueroa, Antonio Hugo. "Reforma al Impuesto a la Renta de Estados Unidos de América y su consecuencia respecto de su tratamiento de la renta extranjera", presentado en Seminario celebrado los días 3 y 4 de junio de 1987, Centro Interamericano de Estudios Tributario (CIET), doc. CIET No. 1004, p. 51.

- jera que prestan servicios de transporte marítimo y aéreo;
- e) Ciertas rentas originadas en la explotación de gas y petróleo de una compañía base petrolera;
 - f) Generadas por empresas de seguros que cubren riesgos situados en los Estados Unidos;
 - g) Generadas por ciertas inversiones realizadas en los Estados Unidos por compañías extranjeras controladas, tales como las derivadas de préstamos efectuados a una parte relacionada de los Estados Unidos, mantenidos por más de un año o derivados de bienes tangibles ubicados en dicho país.

Las regulaciones de los Estados Unidos contenidas en más de 15 secciones se refieren muy detalladamente a esta temática y, en nuestra opinión, no debería, en una primera aproximación hacia el control de la evasión a través de localización en paraísos fiscales, introducirse una legislación compleja inspirada en aquella sino, simplemente, establecer el principio de transparencia en relación con el tipo de rentas más comunes tales como las re-

ción enunciadas, lo que significaría una valla importante de contención para evitar la continuada instalación de bases de negocios en paraísos fiscales, tema que por su complejidad requiere un análisis detenido y específico que excede el marco de este trabajo, con el fin de diseñar las disposiciones que necesariamente debería contener una legislación que busque atacar el problema de manera profunda.

Las recomendaciones efectuadas a lo largo de este trabajo con el propósito de mejorar la estructura del impuesto a las ganancias de la Argentina, requieren un análisis y discusión ulterior para recoger en un proyecto de ley las que resulten política y administrativamente viables, que excede las posibilidades de los órganos gubernamentales que manejan la política y administración tributaria, por lo que se considera que el tema, sobre la base de este y/o otros trabajos individuales, debe ser tratado por una Comisión formada por los especialistas más calificados del medio y por representantes de alto nivel de tales órganos gubernamentales y de las Comisiones Especiales del Parlamento que entienden sobre el tema.

EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA

Autor: RICARDO ROSALES
PERIODISTA

El autor analiza en este trabajo los procesos que llevaron a la formación de los dos bloques económicos, sus similitudes y diferencias, sus acercamientos para una asociación y las instituciones supranacionales a las que han dado origen.

Entre el 9 y 29 de setiembre de 1996 fui invitado por la Oficina Argentina de la Friedrich Ebert Stiftung a participar de uno de los programas de estudio que desarrolla esa fundación en Bruselas, Bélgica, con el objetivo de que pudiera investigar el significado de las recientes relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur, tomando contacto con los políticos, funcionarios y diplomáticos que participaron de los acuerdos y negociaciones iniciados entre los dos bloques, así como acceder a una visión de primera mano de los alcances e importancia (política y económica) que atribuyen los europeos a Latinoamérica en los años 90. El objetivo inicial y más restringido del programa "Mercosur y la Unión Europea", consistió en concentrar la atención en algunos aspectos específicos de la experiencia de la UE que pudieran ser trasladados, o resultaran de utilidad a la experiencia actual del Mercosur, teniendo como marco de referencia el acuerdo firmado por los dos bloques económicos el 15 de diciembre de 1995 en el cual asumieron el compromiso de negociar una zona de libre comercio, y establecer distintas instancias de cooperación. En particular, el tema de estudio definido en primera instancia fue el de políticas de competencia y los mecanismos de resolución de conflictos de-

sarrollados por la UE, que tienen su expresión institucional en la Dirección General IV de Competencia, en la existencia de un Tribunal o Corte Arbitral, y una amplia jurisprudencia comunitaria. Sin embargo, durante el desarrollo de la investigación fueron apareciendo otros aspectos de mayor interés, y que finalmente dieron lugar a un campo de trabajo más amplio.

El cambio en el contenido del programa de estudio estuvo vinculado a distintas razones: primero, a la escasa madurez de las relaciones Mercosur-Unión Europea, que generan entre los actores de este proceso un marco de debate más general, y todavía con escasos desarrollos específicos; segundo, a la necesidad de definir con la mayor precisión posible el marco de referencia político y comercial que dio origen a un acuerdo entre los dos bloques, así como la sensación que tienen los gobiernos europeos de las negociaciones abiertas; tercero, a la necesidad de identificar los problemas y las dificultades del temario que ocuparán la agenda de las negociaciones; y finalmente, analizar la óptica que tienen los países miembros del Mercosur sobre las perspectivas de ampliar los acuerdos con la UE.

De esta manera, los nuevos ejes de discusión del programa se concentraron en: primero,

separar y diferenciar las perspectivas de negociación UE-Mercosur en el plano político y el económico; segundo, el apreciar el interés y diferentes posiciones de los gobiernos europeos (básicamente la de los países interesados en abrir el diálogo político-económico hacia Latinoamérica, tales como España y Alemania), así como de la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, en esta negociación; y tercero, la discusión alrededor de la conveniencia o no, por parte del Mercosur de desarrollar organismos de gobierno supranacionales, siguiendo el modelo de la UE. El punto de los mecanismos de resolución de conflictos quedó comprendido en este último capítulo.

CAPITULO I

MERCOSUR, UN NUEVO ACTOR INTERNACIONAL

Desde 1991, cuando la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay dieron los primeros pasos en la dirección de crear una unión aduanera, el Mercosur fue adquiriendo una especial relevancia internacional, primero en el terreno económico, y más recientemente en el plano político. Por su potencial económico, hoy constituye una de las principales zonas económicas en desarrollo del mundo: el Mercosur mueve en la actualidad un tercio del comercio exterior latinoamericano y recibe un tercio de la inversión extranjera directa en la región. Con una superficie de 12 millones de km² (alrededor del 58% de la superficie de América Latina), una población de 200 millones de habitantes (el 45% de la población de la región), y una renta per cápita de 4.450 dólares, el Mercosur es la mayor zona de libre comercio y la unión aduanera más importante y dinámica de los países en desarrollo, y la cuarta potencia económica mun-

dial en función de su PBI a finales de 1994, después del NAFTA, la Unión Europea y Japón.

En el plano político, el Mercosur comenzó a desplegar una importante actividad diplomática prácticamente desde sus inicios, teniendo como sostén y antecedente inmediato la gestión del Grupo Río, la reanudación de los procesos democráticos en la Argentina y Brasil (en 1983 y 1985 respectivamente), la gestión diplomática de los gobiernos de estos dos países, y las fuertes reformas económicas iniciadas por los gobiernos de Buenos Aires y Brasilia (en línea con las ideas predominantes en los centros de poder económico y financiero de Europa y los EE.UU.) que despertaron un fuerte interés de los inversores internacionales. Sin embargo, el despegue del Mercosur como actor en los asuntos mundiales ocurre a partir de fines de 1994, cuando la asociación obtiene personalidad jurídica de derecho internacional, que le permite negociar y tomar compromisos respecto a terceros países u otras subregiones o pactos económicos. Hoy el Mercosur mantiene negociaciones con la UE, Venezuela, el Pacto Andino, ha logrado acuerdos con Chile, Bolivia, y mantiene abierto el proyecto continental para crear una "Área de Libre Comercio de las Américas". La relevancia adquirida por el Mercosur también se ha traducido en una reciente controversia por la cual la asociación del Cono Sur recibió fuertes objeciones del Banco Mundial y del Departamento de Comercio estadounidense, un indicio más que sus pasos no están pasando desapercibidos por los centros económico-financieros de los EE.UU.

LOS FLUJOS DE INVERSIÓN EN LA REGIÓN

Desde el punto de vista de los flujos de inversión, ha habido un cambio sustancial en la

región en la que la constitución del Mercosur ha contribuido en forma importante. Durante los años '80, los grandes grupos financieros y económicos multinacionales, y las centrales de planeamiento del capitalismo desarrollado le dieron la espalda a casi toda América Latina, y orientaron la mayor parte de sus decisiones de inversión hacia los países del sudeste asiático. Las excepciones en Latinoamérica fueron Chile y México desde mediados de la década. Hacia fines de los '80, los países más avanzados de Europa Oriental (Hungría, Polonia, Checoslovaquia) aparecieron asimismo como competidores de Latinoamérica en la asignación de las inversiones. En esa década, la región perdió sistemáticamente su nivel relativo de riqueza respecto a otros países capitalistas centrales, siendo la Argentina uno de los casos más dramáticos: sus niveles de ingreso per cápita cayeron desde alrededor de 45% respecto a la OCDE en 1970, a 25% en 1990 (BID).

Desde fines de los '80, pero especialmente en los comienzos de los años '90, el escenario de las inversiones comenzó a variar rápidamente. El cambio estuvo vinculado a un conjunto de factores, entre los cuales los más significativos tienen que ver con una percepción cualitativamente distinta de los centros económico-financieros del capitalismo del curso de la política económica en la región a partir de que un número creciente de gobiernos latinoamericanos aceptó con entusiasmo las políticas y recetas neoliberales, abandonando la anterior orientación. En líneas generales se trata del abandono de los modelos económicos proteccionistas, con fuerte intervención del Estado, y fuertes regulaciones. El giro hacia políticas libreempresarias estuvo vinculado a la crisis de endeudamiento externo y fiscal de

los Estados que derivaron en procesos hiperinflacionarios y a las políticas de refinanciación de la deuda impulsadas por la banca internacional el FMI y el Banco Mundial, con el paraguas político de los EE.UU.

De modo genérico la nueva ola de políticas contemplaba: planes de ajuste fiscal para controlar el déficit y la hiperinflación; programas de privatización de empresas públicas; y planes de desregulación y de baja de aranceles dirigidos a generar condiciones mínimas de funcionamiento del mercado capitalista, y abrir especialmente oportunidades de inversión al capital extranjero. En algunos casos, estos programas fueron acompañados de procesos de expansión del consumo interno más o menos importantes (a causa de la caída de la tasa de inflación que mejoró los ingresos de las clases medias), y de políticas de soporte a los grupos nacionales para adecuarlos a las nuevas condiciones de competencia empresarial (Chile y Brasil). Este conjunto de políticas dio lugar en un primer momento a un conjunto de oportunidades de inversión puntuales, concentradas básicamente en las privatizaciones con capitalización de deuda, la desregulación de esos sectores privatizados y en otros en donde hubo bajas de aranceles. Pero esas oportunidades tornaron con mayor o menor rapidez según cada país, en un clima generalizado más favorable que alentó la inversión externa a partir de que se afirmaron estos modelos de desarrollo capitalista en la región.

En este contexto se consolidó la idea del Mercosur, que había tenido como antecedente inmediato el acuerdo de integración argentino-brasileño de 1985, y que actuaría rápidamente como una fuerte palanca de esas expectativas de inversión externas. Aunque el proyecto llevó implícito en algunos "think tank" regionales

la intención de desarrollar una asociación política más amplia y de más vasto alcance, el sentimiento más definido fue intuitivo y dirigido a alcanzar objetivos económicos bien precisos: una parte de la clase política argentina y brasileña intuyó la necesidad de acordar un mercado regional ampliado que permitiera mejorar la capacidad competitiva de la región en la lucha mundial por el flujo de las inversiones. Y en forma simultánea ofrecer a los grupos locales una oportunidad de aprendizaje: esto les permitiría extender sus negocios y buscar escala en el mercado interno ampliado, como forma de enfrentar el actual escenario económico más competitivo, y la irrupción de multinacionales en los mercados locales antes protegidos.

La consolidación de la nueva orientación económica, acorde con la tendencia que sigue el capitalismo en el mundo, y los avances del Mercosur, dieron lugar a un escenario absolutamente nuevo en el Cono Sur, y por primera vez en décadas la región ingresó de lleno en el plano de las decisiones estratégicas de inversiones, repartos de mercado, y toma de posiciones de las multinacionales y los bancos internacionales, que comenzaron a evaluar la conveniencia de incluir a la región en sus áreas de interés. De esta manera, el Mercosur se sumó al entusiasmo que generan entre las clases dirigentes en los países desarrollados las perspectivas económicas de Asia, China y la India.

Este entusiasmo se sostiene asimismo en una nueva percepción del desarrollo capitalista, que apoyado en una última revolución tecnológica -informática, robotización, genética, etc.- está ampliando sus fronteras, incluyendo en esta última ola a regiones que hasta ahora había quedado marginada. ¿Que factores políticos y económicos concretos influyen hoy en

esta corriente de inversiones externas en la región?:

- 1) La región está compuesta por cinco países con bases sólidamente capitalistas y sistemas jurídicos occidentales, y todos han avanzado (con distintas velocidades) por el camino de las reformas económicas (estabilización fiscal, apertura, desregulación, e integración a la economía mundial). Todos también están avanzando hacia la construcción de sus sistemas democráticos estables, que ofrecen mayor seguridad jurídica. El área configura luego de los conflictos de los años '70 con gobiernos militares y ausencia de instituciones democráticas, un espacio geopolítico estable, en donde la guerra aparece como un mecanismo de resolución de conflictos poco probable. La región también ha quedado excluida de la carrera armamentista y de armas nucleares (los acuerdos de la Argentina y Brasil en materia nuclear han sido especialmente considerados en los centros de poder de Europa y los EE.UU.). Asimismo, la ausencia de movimientos políticos de izquierda con ascendencia en los trabajadores y la población que puede jaquear el flamante modelo económico, es otro aspecto apreciado. En términos comparativos a otras regiones en desarrollo, el Mercosur ofrece ventajas en este sentido a los inversores externos;
- 2) En términos económicos, la región tiene un peso considerable y un potencial de crecimiento interesante. El PBI a paridad de compra según la definición del Banco Mundial es superior al de España y cercano al de Italia. Como se señaló, la expectativa es que en 10 años la región se encuentre entre los 4 ó 5 mayores bloques económicos del mundo. Pero el Mercosur ya re-

presenta hoy un mercado de clase media considerable: en la zona de más desarrollo, el área de Santiago, Buenos Aires, San Pablo, Río, Bello Horizonte, viven unas 55 millones de personas de las cuales 25 a 30 millones tienen estándares de vida como Portugal o algunas regiones de España. El potencial del mercado se advierte, por ejemplo, en algunos ejercicios de mercado que elaboran las firmas internacionales en el área de bienes de consumo durable: en la industria automotriz, llevar el nivel de vehículos per cápita de la región al de Grecia implica duplicar el actual parque automotor; y si la comparación es con España, se debería multiplicar casi por cuatro; en computadoras personales, alcanzar el nivel de Portugal supone un crecimiento del 250%. El mercado potencial también se advierte en la aparición de otras oportunidades de negocios: un mercado privado de salud creciente; el envejecimiento paulatino de la población que impacta sobre la demanda de servicios de la tercera edad; acceso creciente a la vivienda, y demandas resultantes de equipamiento; renovación de infraestructura hotelera y servicios orientados a los empresarios; fuerte expansión del turismo internacional e intrarregional, etc..

EL PAPEL DE LOS EE.UU. EN LATINOAMÉRICA

El acercamiento de la UE al Mercosur está directamente vinculado a la orientación comercial de los EE.UU. hacia Latinoamérica luego de la disolución del bloque soviético, y el escenario de reparto de influencias y poder económico y político que alumbró a nivel in-

ternacional luego de la guerra del Golfo. La nueva estrategia se relaciona con la renovada presión estadounidense hacia los gobiernos de la región a abrir los mercados a sus exportaciones, y su intención de consolidar su hegemonía económica y comercial en Latinoamérica, siendo una de las formas de incrementar sus mercados e influencia la búsqueda de acuerdos de integración a través de una zona de libre comercio continental. América Latina constituye un mercado tradicional para los EE.UU., pero en los últimos años, mientras la estructura interna del comercio estadounidense ha variado poco, la región ha adoptado políticas comerciales más abiertas, las barreras de protección están en proceso de reducción generalizada, y se han realizado reformas para favorecer a la inversión externa, que han beneficiado a las empresas estadounidenses. Ha habido también renovados impulsos a la integración, siendo el Mercosur el caso más exitoso. Por otro lado, América Latina ocupa en los últimos años el segundo lugar como región de más rápido crecimiento detrás de Asia, y la cuenca del Pacífico. En tanto que las proyecciones macroeconómicas indican que hacia el 2010, América Latina será uno de los dos mercados principales de exportaciones de los EE.UU.

La nueva tendencia integracionista de los EE.UU. en el hemisferio se justifica asimismo por la evolución reciente:

- en los últimos cinco años América Latina ha contribuido de manera importante al crecimiento de las exportaciones de los EE.UU., aumentando más rápido que en el resto del mundo. Entre 1990/94 al 79%. La región representa el 15% del total de las exportaciones mundiales de los EE.UU., y esa proporción ha ido en aumento.
- por otro lado, no debe pasar inadvertido

que cuantitativamente los países de América Latina son más importantes para los EE.UU. como socios comerciales que muchos otros países desarrollados, con los cuales mantiene relaciones políticas de alianza y más fluidas. México, por ejemplo, importa de los EE.UU. más que Alemania, Italia y Francia juntos. Brasil más que todos los países escandinavos; Argentina un poco menos que India e Indonesia.

Por lo señalado, no debe sorprender el acuerdo del TLC con México, o que en la cumbre de Miami en diciembre del 94, algunos funcionarios de la Administración Clinton consideraran la creación de una zona de libre comercio como de importancia nacional y estratégica para los EE.UU. A causa de esta evolución reciente, los EE.UU. agrandó continuamente su participación en el mercado de exportaciones a expensas de la UE, Japón y el resto del mundo, en tanto que sus exportaciones aumentaron más rápido en esos 4 años (79%) que hacia Japón (10%), la UE (5%), Canadá (38%) y el resto del mundo (35%). Aunque con respecto al Mercosur hubo un comportamiento diferenciado de la corriente exportadora de los países latinoamericanos hacia los EE.UU.: mientras México, Centroamérica y Venezuela principalmente incrementaron sus exportaciones hacia el mercado estadounidense, en el caso de los países integrantes del Mercosur disminuyeron y en cambio aumentaron a mercados distintos de los EE.UU. y UE.

Otro aspecto de interés es que los EE.UU. exporta principalmente bienes industriales y de alta tecnología a la región, justamente el tipo de artículo que este país desea producir más enérgicamente. Esas industrias y los grupos de lobbies vinculados son los que más apoyan la formación de áreas de libre comer-

cio con América Latina. En tanto no existe interés (al igual que en la UE) de los grupos agropecuarios, que no tienen motivos para apoyar este tipo de iniciativas.

De todas maneras, y si bien la cumbre de Miami de diciembre de 1994 dejó flotando una sensación de progreso integracionista, quedaron muchos temas sin resolución, entre ellos la ausencia de financiamiento de los EE.UU. para ejecutar el área. La hipótesis más común y predominante en los EE.UU. por parte de los centros económicos y financieros es de confianza en el largo plazo de América Latina. Sin embargo, no estaba clara la predisposición de los EE.UU. hasta fines de 1996 a proseguir con la formación de un área de libre comercio. Este escenario fue el que gatilló la nueva propuesta de la UE de acercamiento hacia América Latina y el Mercosur.

Los interrogantes internos en los EE.UU. respecto a la zona de libre comercio continental estuvieron relacionados a la polémica y el rechazo que produjo en parte de la opinión pública el acuerdo del TLC con México, acrecentado luego con el paquete de salvataje financiero que concretó el Tesoro norteamericano en la crisis del Tequila, y a los problemas de empleo, y de producciones locales que están vinculadas a las políticas comerciales.

En cuanto a los factores externos, la postura independiente de Brasil en relación con la idea de una zona de libre comercio ha actuado como freno, debilitando esa iniciativa o al menos oponiendo alguna resistencia, y dando espacio a la estrategia de la UE, pero también de otros competidores del lejano oriente (China, Corea, Japón) interesados en Latinoamérica. En definitiva, el proyecto de una zona de libre comercio hemisférica estará supeditada en gran parte al impulso que provenga del gobier-

no de Washington, pero también tendrán influencia las posturas que adopten el Mercosur y Brasil como integrante mayor de la asociación. La UE, entre tanto, se propone avanzar con los acuerdos de libre comercio en Latinoamérica como alternativa independiente a la iniciativa estadounidense, presentándose como la cara humana del capitalismo en la era de la globalización.

En la región y en el corto plazo, la crisis de México enfrió las perspectivas de formación de un área de comercio hemisférica. Pero por otra parte, la declaración de Miami no estableció ningún compromiso firme para alcanzar la zona de libre comercio en el 2005, sino solamente se habla de comenzar a ejecutar el acuerdo. Esto dejó abierto el tema a muchas interpretaciones, e incluso a la aparición de otras propuestas alternativas. Lo cierto es que tanto para la Argentina, pero especialmente para Brasil, esta suerte de indefinición y el interés de la UE de actuar de contrapeso de los EE.UU. en la región, ha facilitado el desarrollo de una política de mayor independencia y de bloque de poder que en la teoría mejora la situación del Mercosur en la mesa de negociaciones.

BREVE RESUMEN DE LOS ANTECEDENTES

El Mercosur tiene su origen en la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991 por los presidentes de la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este tratado, definido como una breve declaración de principios y objetivos, se propuso la creación de un mercado común basado en la libre circulación de personas, bienes y capitales, la adopción de una política comercial común, así como la coordinación de las políticas macroeconómi-

cas y la armonización de las legislaciones nacionales entre los Estados miembros. La vía adoptada por el Mercosur dio origen a un "modelo" diferente al desarrollado por la UE de formación de una unión aduanera, basado en un tratado sencillo que se encuentra en las antípodas del Tratado de Roma, y sin la creación en esta etapa de organismos supranacionales.

El Tratado de Asunción fue ampliado y actualizado por el Protocolo de Ouro Preto, firmado el 17 de diciembre de 1994 en la VII Reunión Cumbre. Dicho protocolo otorga al Mercosur personalidad jurídica de derecho internacional. En él se adoptan también el Arancel Externo Común (AEC), el inicio de la unión aduanera regional a partir del 1º de enero de 1995, y una nueva estructura institucional del Mercosur. Hasta ese momento el Mercosur contaba con solo tres órganos: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Secretaría Administrativa. A partir de Ouro Preto se agrega la Comisión de Comercio del Mercosur, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico Social.

La Comisión de Comercio es de hecho el único órgano que realiza una actividad constante, pero en realidad el Mercosur está constituido por una serie de "organismos nómades" (según la opinión del vice canciller uruguayo Pérez del Castillo), sin residencia fija, que funcionan en distintos lugares, y que son presididos en forma rotativa por los cuatro países.

De esta manera, la estructura institucional del Mercosur también dio origen a un "modelo" diferente al de la unión aduanera europea: se trata de una estructura intergubernamental en donde prima la diplomacia informar y directa, sobre el desarrollo de instituciones supranacionales.

Desde el punto de vista de la experiencia europea, el Mercosur tiene pendiente una tarea fundamental para consolidar el proceso de convergencia, que es el desarrollo jurídico institucional y en particular la instrumentación de una instancia judicial (una Corte Arbitral) que resuelva los conflictos internos del Mercosur. El tema se desarrolla más adelante.

LA ACTIVIDAD POLÍTICA DEL MERCOSUR

Desde sus inicios, el Mercosur desplegó una importante actividad diplomática que alcanzó un punto cúlmine en relación a Europa con el acuerdo firmado con la UE el 15 de diciembre de 1995, que es materia de este trabajo:

- el 29 de abril de 1991, tan sólo meses después de la firma del Tratado de Asunción, los ministros de relaciones externas del Mercosur iniciaron contactos con la Comisión Europea con el fin de presentar el proyecto de asociación y explorar la posibilidad de firmar acuerdos de cooperación;
- con los EE.UU., el 19 de junio de 1991 se firmó un Acuerdo Marco (Acuerdo de "Roses Garden") que persiguió formar un consejo sobre comercio e inversiones que estableciera garantías de protección de las inversiones y mecanismos de consulta comercial;
- en la "Cumbre de las Américas" concretada en diciembre de 1994, se acordó crear un "Área de Libre Comercio de las Américas". Argentina se mostró partidaria de esta idea, en tanto que Brasil propuso la ampliación del Mercosur al resto de los países latinoamericanos, con el fin de crear una Alianza de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) en un plazo de 10 años;
- el 17 de enero de 1994 Bolivia presentó for-

malmente su solicitud de adhesión al Mercosur, y en la Cumbre de Agosto de Buenos Aires, en agosto de 1994, se fijaron las bases para la negociación de un Acuerdo Complementario Económico que fue formalizado en diciembre de 1995 en la Cumbre del Mercosur concretada en Punta del Este;

- Chile también manifestó su interés en adherir al Mercosur, objetivo que fue formalizado el 22 de marzo de 1996;
- la iniciativa de Brasil de crear una ALCSA, lanzada en octubre de 1993 y posteriormente abandonada, adquirió relevancia con la decisión de los ministros de asuntos exteriores de la Comunidad Andina (Pacto Andino) el 23 de setiembre de 1994 en Santa Cruz, Bolivia, de estrechar los lazos con el Mercosur;
- México y Perú también manifestaron su interés en estrechar sus relaciones con el Mercosur.

Los aspectos puntuales detallados más arriba son un índice de la flamante actividad diplomática desplegada por el Mercosur a partir de su formación, y también de la búsqueda de una identidad común e intereses comunes. En definitiva, se trata de una nueva visión política de las clases dirigentes de los dos países más grandes del bloque, por el cual encontraron un instrumento de negociación en los foros internacionales, el Mercosur, que abre potenciales hasta el momento desconocidos o fuera del alcance de Brasil o la Argentina en forma individual.

LA RELACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA

La relación con la UE es el resultado de la confluencia de diversos factores que trataremos de detallar, y que dieron lugar a un complicado mecanismo de intereses compartidos y

contrapuestos, dentro de un equilibrio que puede ser precario en algunos sentidos, pero sólido en otros, dentro de un proceso general de acercamiento. De modo general se puede decir que el acercamiento se fundamenta en intereses económicos y políticos recíprocos.

En este último sentido, dicho interés radica en un cambio de percepción de la UE con respecto a Latinoamérica luego de la disolución del bloque soviético y por la definición de una nueva estrategia política en la cual los europeos hacen especial mención a su interés en mantener un equilibrio en la región que compense la influencia de los EE.UU. y aumente la presencia de las empresas europeas (ver Informe Parlamento Europeo, 12 de abril 1995: "la actitud de la Unión respecto al Mercosur debe enmarcarse en una estrategia global con América Latina, que debe implicar una cooperación política, económica, científica y cultural para evitar que toda esta región del mundo, a pesar de sus fuertes vínculos con la Unión, quede completamente bajo la influencia de los Estados Unidos").

La nueva percepción también está vinculada a una consolidación de los sistemas democráticos en la región (en especial en los dos países más importantes del Mercosur), y al rol mucho más activo de la diplomacia española en la UE, así como el despliegue de Alemania de una política de potencia económica en todo el mundo. El interés del Mercosur de potenciarse y de proyectarse como un efectivo interlocutor de la región, con pleno derecho (es decir con personalidad jurídica) en el escenario político mundial, facilitó este tránsito.

En el plano económico, el Mercosur se presenta como una economía de mercado emergente con un gran potencial de crecimiento, que cuenta con grandes recursos natu-

rales y una demanda creciente interna y de capitales, que representa para la UE la posibilidad de ampliar su campo de acción en los negocios, proponiéndose como fuente de capitales, tecnología, cooperación, además de constituir un interlocutor en el terreno de la experiencia de integración.

EL CRONOGRAMA POLÍTICO

- el 29 de abril de 1991, un mes después de la firma del Tratado de Asunción, los cancilleres de los cuatro países miembros del Mercosur visitaron la Comisión y el Consejo Europeo, con el objetivo de presentar a la asociación y explorar las posibilidades de un acuerdo de cooperación;
- un año más tarde, el 2 de marzo de 1992, se concretó el primer encuentro informativo en Guimaraes, Portugal, entre los cancilleres del Mercosur y de la CE;
- como resultado de esta reunión, el 29 de mayo de 1992 se firmó en Santiago de Chile un Acuerdo de Cooperación interinstitucional entre la Comisión y el Consejo del Mercosur. El acuerdo prevé una cooperación basada en el intercambio de información, la formación de personal, la asistencia técnica y el apoyo institucional. El acuerdo institucionalizó el Comité Consultivo Conjunto, que se reúne dos veces al año.
- esta etapa de cooperación se inicia en abril de 1994 en San Pablo, Brasil, con la decisión de los ministros de relaciones exteriores de la UE y del Mercosur de avanzar en la cooperación hacia objetivos más ambiciosos. Posteriormente, el Consejo europeo de Corfú, en junio de 1994, confirmó la decisión de la UE de intensificar sus re-

laciones con los países de América Latina, y en especial con el Mercosur. Luego, la Cumbre Presidencial del Mercosur de agosto de 1994 en Buenos Aires manifestó su satisfacción por la iniciativa de Corfú, y su voluntad política de estrechar relaciones económicas y políticas con la UE;

- en octubre de 1994 la Comisión presentó una Comunicación (COM 428) para una intensificación de la política de la UE con el Mercosur. La propuesta de la Comisión tenía tres objetivos fundamentales: 1º) aprobar y apoyar el proceso de integración del Mercosur; 2º) favorecer la integración competitiva en la economía mundial; 3º) y consolidar la presencia europea en la región. Para alcanzar esos objetivos la Comisión propuso una estrategia estructurada en dos etapas: 1º) a corto plazo, la conclusión de un acuerdo marco de cooperación económica y comercial, a fin de crear un marco de relaciones que, 2º) a más largo plazo permita la creación de una asociación interregional de carácter político y económico entre ambas regiones.

Un aspecto a destacar de esta propuesta, es la intención explícita de la UE de lograr un acercamiento político, y no únicamente económico.

- el 24 de noviembre de 1994 el Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, el vicepresidente Manuel Marín, y el comisario de Relaciones Políticas Exteriores, Hans Van den Broek, se reunieron en Bruselas con los cancilleres del Mercosur a fin de discutir el acuerdo propuesto. Luego, los días 9 y 10 de diciembre el Consejo Europeo, reunido en Essen, Alemania, aprobó la propuesta e instó a la Comisión a entablar en breve negociaciones con el

Mercosur con miras a la creación de una zona de libre comercio;

- sobre esa base, el 22 de diciembre de 1994 se firmó una Declaración Solemne entre el Consejo y la Comisión de un lado, y del Mercosur del otro. En ella las partes expresaron su interés en establecer una estrategia de cooperación cuyo objetivo final es la creación de una asociación económica y política interregional a fin de lograr una estrecha colaboración política y una progresiva y recíproca liberalización del comercio. El 11 de abril el Consejo de Asuntos Generales de la UE se pronunció a favor de una rápida apertura de negociaciones, y el 12 de junio siguiente el Consejo adoptó las directrices de negociaciones presentadas por la Comisión;
- el 1 de julio de 1995, España asumió la presidencia rotativa del Consejo de Ministros de la UE y se planteó como uno de sus objetivos declarados el dinamizar las relaciones con América Latina, y en particular concluir el acuerdo con el Mercosur. Seis meses después de la decisión del Consejo de iniciar las negociaciones, y en ocasión del Consejo Europeo, el 15 de diciembre de 1995 se firmó en Madrid el Acuerdo Marco interregional de Cooperación entre la UE y el Mercosur.

EL ACUERDO MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA

Se trata de un acuerdo de carácter transitorio y evolutivo, que establece como objetivo final establecer una asociación interregional de carácter económico y político. De acuerdo con la Declaración Solemne Conjunta, el Acuerdo Marco constituye la etapa preparato-

ria de la negociación que, de culminar con éxito, supone el establecimiento de una zona de libre comercio, prevista para inicios del 2001, y que alcanza a todos los sectores, incluido el agrícola. Las condiciones y el cronograma de la asociación se decidirán en forma conjunta por las dos partes, en función del progreso de las negociaciones.

El acuerdo se articula asimismo alrededor de los siguientes temas:

- la institucionalización del diálogo político con carácter regular;
- la cooperación comercial con el fin de preparar la liberalización de los intercambios. Las partes determinarán los campos de esta cooperación, sin excluir ningún sector.
- la cooperación económica;
- la cooperación para fortalecer la integración regional;
- cooperación en otras áreas.

En el plano institucional el acuerdo crea un Consejo de Cooperación, integrado por el Consejo y la Comisión Europea, y el Consejo y el grupo del Mercosur, que tiene como misión poner en marcha el acuerdo y propone recomendaciones para la asociación interregional. El Consejo contará con la asistencia de una Comisión Mixta, que hará el seguimiento del acuerdo y se reunirá una vez al año, y la Subcomisión Comercial, la instancia operativo más importante, que tendrá que preparar todos los trabajos de la futura liberalización.

POTENCIAL Y LÍMITES DEL ACUERDO

El acuerdo de cooperación inaugura una etapa diferente en las relaciones entre las dos regiones: para la UE esboza una nueva política hacia Latinoamérica; para el Mercosur re-

presenta una suerte de bautismo como actor importante en las negociaciones comerciales internacionales.

Desde el punto de vista formal, se trata del primer acuerdo que firman dos regiones aduaneras sobre la base de un acuerdo de libre cambio, que ofrece un importante potencial: dado que el Mercosur es el mercado más importante para la UE en la región, el acuerdo implicaría un incremento significativo en las relaciones comerciales; y por otro lado la posibilidad de consolidar a la UE como socio privilegiado de una economía emergente con un gran potencial.

El acercamiento, así como la efectiva constitución de una zona de libre comercio también tiene sus costos para ambos bloques: del lado de la UE, llevaría implícito la decisión de abrir el sector agrícola al potencial exportador que representa el Mercosur; en tanto que del lado de la asociación latinoamericana, tendría costos al abrir este mercado y dar mayor acceso a los bienes industriales y servicios europeos.

Desde otra óptica, el interés europeo puede ser entendido por una decisión estratégica de posicionar a la UE en Latinoamérica (la región de segundo crecimiento más rápido en el mundo en los '90), en el contexto que origina la actual dinámica de bloques comerciales en la economía mundial, que responde a la necesidad de mantener una presencia destacada en la región (política y económica), que equilibre el creciente peso de la política exterior (comercial y política) de los EE.UU. en el hemisferio, y actúe de contrapeso a la iniciativa de crear una zona de libre comercio continental.

Desde la perspectiva del Mercosur, como se señaló anteriormente, el acuerdo representa el primer reconocimiento internacional (formal) de su importancia económica, y al mismo

tiempo la posibilidad de abrir una negociación vis a vis con la UE, en un plano de igualdad. Esa negociación promete un acceso garantizado y preferencial a uno de los dos bloques económicos más importantes, y también a su principal mercado de exportación.

Un interés derivado de lo anterior, representa la posibilidad de incrementar su comercio exterior, acceder más fácilmente a tecnología europea, y consolidar el flujo de inversiones directas de la UE en la región. El acuerdo de cooperación, así como la chance de definir una zona de libre comercio, refuerza la credibilidad del proceso de integración del Mercosur, de los inversores extranjeros, y de continuidad de procesos democráticos y la estabilidad jurídica en la región.

En función de las proyecciones en juego, la asociación UE-Mercosur conformaría el mercado económico más importante a nivel mundial (en opinión del Comisario de la UE Manuel Marín), con un peso superior al Nafta: 560 millones de consumidores frente a los 360 millones del TLC.

Finalmente, el acuerdo interregional con el Mercosur es el primer paso de peso de la nueva estrategia de la UE con América Latina, que se basa en adoptar enfoques particulares en cada caso (no homogénea), y articulado con una intención de avanzar hacia una progresiva y recíproca liberalización comercial, y un diálogo político más amplio. En igual sentido, el acuerdo inaugura una nueva tendencia de la UE de acercamiento a bloques regionales, dentro del marco definido por la OMC.

DIMENSIÓN POLÍTICA DEL ACUERDO

La UE, y en especial el Parlamento Euro-

peo (ver Informes del Parlamento Europeo) asigna una especial importancia a la dimensión política del acuerdo firmado con el Mercosur, que se advierte en la incorporación de la "cláusula democrática", incluida como fundamento jurídico en el artículo 1º del Acuerdo; y también en la cláusula adicional que permite suspender la vigencia del Acuerdo cuando una de las partes incumple las obligaciones. Esta cláusula democrática desempeñó un rol sustancial en diciembre de 1994, durante el intento de golpe en Paraguay (el general Oviedo intentó desplazar al presidente Wasmosy), que fue contenido por la presión internacional y de los restantes socios del Mercosur que amenazaron con excluir al Gobierno de Asunción de la asociación si triunfaba la sublevación militar. El significado de este diálogo político es compartido por la diplomacia profesional de los países del Mercosur, pero aparentemente no es igualmente comprendida en el resto de los estamentos políticos y sociales, en donde existe una visión más "economicista" (limitada solo al ámbito de los negocios) alrededor de los alcances del Mercosur, y el acuerdo con la UE.

En lo que se refiere al diálogo político propiamente dicho (artículo 3º del Acuerdo), se establece que sea regular entre la UE y el Mercosur, y se definen mecanismos y objetivos en la declaración conjunta anexa al Acuerdo. De hecho, el contacto político entre los dos bloques ha existido en el pasado en el marco de las reuniones de ministros UE-Grupo Río desde 1990. Pero la Declaración Política anexa al Acuerdo lanza un diálogo especial con el Mercosur, que es complementario y no suprime las del Grupo Río.

Los mecanismos del diálogo político son los habituales en este tipo de acuerdo, dirigidos a intercambio de información y consultas,

pero marcan un paso adelante, en especial para el Mercosur que logra de esta manera una instancia diplomática más elevada. En concreto se acordó la celebración de encuentros regulares entre los jefes de estado del Mercosur y las máximas autoridades de la UE; una reunión anual de los ministros de relaciones exteriores de las dos partes, con presencia de la Comisión Europea; y reuniones de otros ministros, o periódicas de otros niveles para temas específicos. En síntesis, se trata de una vía potencial por la cual los países del Mercosur podrían llegar a sentarse en algún momento en la mesa de los grandes países capitalistas para negociar en condiciones de igualdad los asuntos económicos internacionales.

El diálogo pese a todo tiene algunas imperfecciones, como la no inclusión de un diálogo político entre los parlamentos, o incorporación del tema de los derechos humanos (Ver Informe de Parlamento), que sí están contemplados en otros acuerdos rubricados por la UE, por ejemplo con los países de la Cuenca del Mediterráneo, las Repúblicas de la CEI, o con los PECOs.

El acuerdo tiene una dimensión política adicional, vinculado al modelo europeo de democracia que puede constituir en perspectiva un factor de estabilidad en la región mucho más sustancial del que sugiere en primera instancia. La historia democrática de la UE está mucho más desarrollada que en el Cono Sur, pero además (y fundamentalmente) constituye un capital político incorporado a la estructura institucional de la UE, que de otra manera no podría funcionar. La propia dinámica de la UE requiere de mecanismos de consulta y consenso más o menos complicados, y una matemática electoral muy afinada, que sostienen todo el andamiaje y el proyecto de una Europa uni-

da. Este ejercicio democrático mucho más compenetrado con la vida cotidiana de los ciudadanos europeos en las últimas décadas contrasta con la experiencia de América Latina, plagada de gobierno militares, autoritarios y de intervenciones directas de los EE.UU. que han relativizado en la región el rol de la democracia, de la autodeterminación de los Estados nacionales, y de elección de un modelo de desarrollo.

Desde un punto de vista genérico, el avance del proyecto de la UE requiere de un proceso de consenso interno bastante profundo entre los ciudadanos y las clases dirigentes de cada uno de los países miembros (fenómeno muy claro en la definición de los acuerdos de Maastricht), y el desarrollo de instancias de consulta popular más o menos constantes sobre temas europeos, y no solo de carácter nacional. Esto ocurre, entre otras razones, porque en forma simultánea al proceso económico existe una cesión de soberanía de los Estados nacionales hacia la superestructura de la UE (de política comercial, de competencia, tributario, fiscal, de endeudamiento, etc.). La experiencia reciente de formación del Mercosur se encuentra muy lejos del modelo europeo de unión aduanera, tanto en el aspecto del desarrollo de sus instituciones como por la ausencia total de participación de los ciudadanos de los países miembros. Pero en perspectiva, y considerando la hipótesis de una continuidad de la unión aduanera en la región, se reproducirán en un futuro no muy lejano con matices y diferencias muchas de las problemáticas europeas. Esa situación debería llevar a los gobiernos del Mercosur a consolidar los aspectos democráticos e institucionales del pacto, y a abandonar rápidamente la visión economicista actual. En términos culturales, habría una eu-

ropeización de las democracias del Cono Sur y un alejamiento del modelo estadounidense. La UE, por lo pronto, tiene interés en presentarse como la cara humana y menos salvaje de un proyecto de desarrollo capitalista (ver proyecto para incluir una "cláusula social" en el acuerdo UE-Mercosur). Esta última hipótesis, de todas maneras, no es segura ni lineal y dependerá de una gran cantidad de factores entre ellos el más sustancial: que la actual unión aduanera y el proyecto de desarrollo autónomo que lleva implícito, no se disuelva rápidamente en una zona de libre comercio hemisférica, tal como se imaginan los lobbies del poder financiero y económico estadounidense.

CAPITULO II

EL MODELO Y LAS INSTITUCIONES

ZONA DE LIBRE COMERCIO Y MERCADO ÚNICO

El proceso de formación del Mercosur se encuentra en las antípodas del europeo. Las diferencias se advierten fácilmente tanto en el método acordado para su formación como en el modelo institucional adoptado. Sin embargo, a pesar de estos distintos caminos adoptados, la corta experiencia del Mercosur parece dejar en evidencia que los tipos de problemas que origina la conformación de una unión aduanera se repiten en Europa y el Cono Sur.

A diferencia de lo que ocurre con una zona de libre comercio -en donde por definición las partes acuerdan reducciones arancelarias más o menos generalizadas a fin de facilitar el comercio entre las dos regiones, y los países

asociados mantienen el control de sus políticas económicas, financieras, fiscales, comerciales, etc.-, en una unión aduanera las partes se ven obligadas a avanzar hacia una progresiva coordinación de sus políticas, y tal como ha dejado de manifiesto la UE, a partir de un determinado momento de avance de la integración, los países asociados comienzan a ceder parte de la soberanía que caracteriza al Estado capitalista clásico, en un organismo supranacional de tipo federativo.

Esto es así porque la dinámica interna de una unión aduanera, que da paso a la conformación de un mercado común único entre los países asociados, requiere para su desarrollo de grados crecientes de homogeneidad en las políticas, normativas, jurisprudencia, etc. que faciliten la circulación libre de mercancías, el dinero y las personas. La experiencia europea es particularmente aleccionadora sobre estos aspectos, tanto por los éxitos como por los fracasos, y existe una abundante literatura que trata sobre estos temas.

Desde un punto de vista, estos problemas de coordinación representan una dificultad para los países integrantes de la asociación. Una zona de libre comercio ofrece mucho menos complicaciones de esta naturaleza. Pero en otro sentido, una unión aduanera otorga a los países socios una palanca de fomento del comercio interno mucho más firme, y un instrumento para enfrentar la competencia internacional de otros países más desarrollados desde una posición negociadora más fuerte. Es en este sentido una herramienta que permite intentar a las clases empresarias locales un desarrollo capitalista autónomo, o al menos más independiente, y mantener el control (o participación importante) en los sectores económicos de más rápido desarrollo.

Esta última concepción es precisamente la que ha alentado las recientes críticas al Mercosur desde el Banco Mundial y el Departamento de Comercio de los EE.UU., que califican a la asociación como una nueva "fortaleza" comercial, que va en contra de la dirección actual del capitalismo con barreras arancelarias cada vez más bajas. En los países industrializados, con alta competitividad en sus empresas, la doctrina más aceptada a nivel teórico y político es la que coincide con esos intereses comerciales y por esta razón el camino más adecuado -según su punto de vista- es el desarrollo de zonas de libre comercio, que garantizan un acceso directo de sus empresas a esos mercados. La Iniciativa para las Américas lanzada en la Cumbre de Miami, es un ejemplo de este tipo de política. Si este proyecto avanzara de manera decidida, introduciría cambios muy fuertes al actual proceso de integración regional. En un sentido, podría significar un acceso más fluido de los productos latinoamericanos al mercado estadounidense (en especial los agropecuarios y de menor valor agregado), incluso la negociación de tratamientos especiales en el sistema no arancelario de los EE.UU. Pero por otro lado también significaría la pérdida del centro de gravedad económica de los países del Cono Sur, y el vaciamiento específico del contenido del Mercosur. Los grupos económicos locales, pero particularmente los brasileños, perderían gran parte de sus chances y empeño por concretar un proyecto capitalista industrial propio, y proponerse como jugadores globales (ver experiencias empresarias. Seminario Bariloche, octubre 1996). En otras palabras, habría una fuerte tendencia a que el proyecto de desarrollo regional fuera absorbido por la fuerza centrípeta de los EE.UU. En el terreno de las hipótesis, se podría suponer que

algo parecido podría ocurrir con la zona de libre comercio imaginada con la UE para principios del 2000. Aunque aquí aparecen dos aspectos a considerar: uno, que a diferencia de los EE.UU., la UE está interesada en la consolidación del Mercosur para que su política de contrapeso en la región tenga sentido; y dos, que el Mercosur tiene más que ganar en esa negociación con los europeos si es incluido en la mesa de negociaciones el capítulo agrícola, situación que no es simétrica con en el mercado estadounidense.

Las críticas del neoliberalismo a la idea de "fortaleza" tiene un grado de razonabilidad. La UE ha sido -y es todavía- una suerte de fortaleza al que resulta difícil acceder desde terceros países. Aunque estas limitaciones no le son exclusivas. Países como Japón o Corea, que son presentados a menudo como paradigmas de un desarrollo con economías abiertas, han mantenido y mantienen fuertes restricciones al acceso de sus mercados domésticos. En general, ningún país que haya logrado algún grado de desarrollo industrial ha abierto su mercado en forma indiscriminado como recomienda la última versión del "Consenso de Washington".

La experiencia europea que desembocó en una unión aduanera, de todas maneras, no nació vinculada a estos puntos de debate más actuales sobre el desarrollo económico, sino a conflictos políticos y económicos más complejos que quedaron abiertos en Europa a finales de la Segunda Guerra Mundial. En cuanto a la situación actual, la circunstancia de que a nadie en Washington se le ocurra cuestionar a la UE porque "desvíe" comercio u origine inversiones en sectores "equivocados" como el automotriz (aspecto que sería absolutamente justificados desde las teorías neoliberales si se consideran las

inversiones de VW, Ford o Fiat en zonas pobres de la ex Alemania Oriental, Portugal, o de Italia, que recibieron subsidios directos sustanciales de los gobiernos locales y la UE) tiene que ver con el dispar status del Mercosur y la unión aduanera europea. Los países del Cono Sur son un bocado y no un par para los centros de poder económico y financiero del capitalismo estadounidense, y por lo tanto no reciben el trato de socio como los europeos.

EL MODELO EUROPEO

La integración económica ha sido siempre el hilo conductor del proceso de unificación europea. Aunque no debería pasar inadvertido que los esfuerzos por unificación luego de la Segunda Guerra Mundial tuvieron básicamente un sustento político, y se sostuvieron en el convencimiento más o menos explícito de que solo a través de una asociación de esta naturaleza se podría poner punto final a las rivalidades de los Estados capitalistas europeos, y en particular de Francia y Alemania. Los movimientos pro unificación surgieron al menos de tres conceptos básicos:

- en el aspecto interno, por el reconocimiento de su propia debilidad. Como resultado de la guerra Europa había perdido la posición central que había mantenido durante siglos, quedando desplazada (y en el medio) del juego bipolar propuesto por los EE.UU. y la URSS. También jugó un rol importante un sentimiento pacifista que hizo intolerable la idea de nuevos conflictos armados. La guerra había convertido a Europa en un verdadero campo de batalla, haciendo de la población civil las primeras víctimas (a diferencia de guerras anteriores, que involucraron principalmente a los

ejércitos); -en el aspecto externo, al interés de los EE.UU. y el Reino Unido de crear un anillo de protección en Europa frente al bloque soviético, lo cual requería poner en marcha un proyecto paneuropeo, con una política de defensa y seguridad común y levantar económicamente a la región. La nueva línea de acción dio origen al Plan Marshall, la OCDE y la OTAN entre 1948/49;

- hubo asimismo un interés especial de integrar a Alemania occidental al resto de Europa. El primer paso fue precisamente el antecedente más lejano de la actual UE, la CECA (Comunidad Europea del Carbón y el Acero) por el cual la totalidad de la producción franco-alemana de carbón y acero fue colocada bajo una autoridad común, en el marco de un organismo abierto a la cooperación de otros estados europeos. La iniciativa se sostenía en la idea de que no tenía sentido imponer a Alemania condiciones unilaterales como ocurrió en la primera post-guerra mundial, y tampoco dejarla sin controles, porque en particular para los franceses seguía constituyendo una amenaza. La CECE de todas maneras, fue el modelo paneuropeo desarrollado por los franceses, y controlado por los franceses, en respuesta al que imaginaron los ingleses y los EE.UU., pero que no pudieron llevar a la práctica.

El avance de la unificación europea no fue lineal, ni mucho menos. Estuvo expuesta a continuos retrocesos y sucesivos fracasos como los del llamado Plan Plevier (CED) en 1954, o los Planes Fouchet I y II (1962) que llevaron a suspender las conversaciones encaminadas a una unión política europea, y a constantes roces entre ingleses y franceses que derivaron en los sucesivos intentos fallidos de

ingreso del Reino Unido a la comunidad (1963 y 1967) hasta concretarlo finalmente en 1972. Previamente los ingleses habían fracasado en un intento por crear una zona de libre comercio europea (1959), alternativa a la unión aduanera comunitaria (CECE) con preeminencia e influencia francesa. Más adelante en los años 70, persistieron las diferencias de opinión acerca de la estructura constitucional de la UE y acerca de las reformas necesarias de un sistema institucional común.

De manera que el proceso de formación de la UE no debe ser visto como una continuidad, en la cual los intereses y objetivos en danza permanecieron a lo largo de los 40 años de historia de esfuerzos comunitarios. Al contrario, en cada momento primaron y actuaron intereses y objetivos diferentes dentro de un proceso o tendencia general hacia una integración cada vez más estrecha de las economías y de los estados europeos. Fenómeno, este último, lógico si se considera la cercanía geográfica, y que el desarrollo del capitalismo en la segunda postguerra requería de mercados más amplios, que excedieron el marco nacional de los estados europeos, como así también que las disputas comerciales nacionales se resolvieran en el ámbito de la política y no de una guerra como había ocurrido en el pasado. Además, la vecindad de Europa con el bloque soviético actuó como un factor de cohesión psicológico adicional de estos países capitalistas.

En los años 70 pero en especial hacia finales de esa década (1979) la integración ingresó en una etapa superior con la creación del SME (sistema monetario europeo), que consistía en crear en Europa una zona monetaria estable que quedara a salvo de las oscilaciones en los tipos de cambio cada vez más frecuentes. En este nuevo paso influyeron la crisis del

petróleo de los 70 y la supresión del patrón oro del dólar por la administración Nixon (que desataron una creciente inestabilidad cambiaria), así como la mayor interrelación de las economías europeas.

En los años 80 se reanudó la discusión reformista de una Europa unida, siendo uno de los saltos cualitativos en esa dirección el Tratado de la Unión Europea de 1984, proyecto que si bien fue rechazado, constituyó un paso en esa dirección (contemplaba la transferencia de nuevas áreas de competencias a la UE como la política monetaria y económica, social y sanitaria, así como cuestiones de seguridad y política externa). Como resultado del flamante ímpetu se crearon los comités "Dooge" y "Europa de los ciudadanos" hacia 1984 que sirvieron de base para las deliberaciones del Consejo Europeo de la CE en Milán (1985) en donde hubo luz verde al proyecto de la UE, que contemplaba además de la creación de un espacio económico sin fronteras interiores, cuestiones de seguridad y defensa de la región.

El 1º de julio de 1987 entró en vigor el Acta Unica Europea (AUE) en la cual se establecen las condiciones marco jurídicas que resultaban necesarias para la concreción de un mercado interior europeo. Como novedad, la tercera parte del acta estaba dedicada a la cooperación en política exterior, que hasta ese momento era practicada de manera informal, y que con el AUE adquirió cobertura jurídica. En los años siguientes el proceso de unificación avanzó -no sin contratiempos- hacia el objetivo definido. En diciembre de 1990 los Jefes de Estado o de Gobierno de la CE convocaron en Roma a dos conferencias intergubernamentales: una debía definir los pasos para crear una unión económica y monetaria; y la segunda, ocuparse de la unión política. Los resultados de estas reunio-

nes intergubernamentales quedaron plasmados en el Tratado de la Unión Europea, más conocido como Tratado de Maastricht, firmado por los quince países socios en esa pequeña localidad holandesa el 7 de febrero de 1992.

En esta última etapa de formación de la UE actuaron como precipitantes del proceso de unificación factores muy diferentes a los de los años 50: la sustancial interrelación económica europea y el fuerte comercio interior alcanzados desde mediados de los 70 (Francia, Holanda, España, Bélgica y Portugal tienen hoy más del 50% de su comercio dentro de la UE); el decisivo cambio de la situación de los mercados mundiales con la aparición de contendientes (las flamantes potencias comerciales en Asia y la cuenca del Pacífico) que ejercían una enorme presión sobre los países europeos; además de la necesidad de asegurar a las empresas europeas un mercado base y permitirles acceder a nuevos mercados. También influyó la última ronda de negociaciones del GATT (Ronda Uruguay) en donde se trató la redefinición de las reglas de juego del comercio mundial, así como la durísima batalla que hubo en el tema agrícola y los servicios con los EE.UU., que incentivaron a los europeos a buscar mecanismos de defensa, dando lugar a la construcción de un espacio económico propio. Internamente en la Comunidad, los recientes ingresos de países europeos atrasados (Portugal, España, Grecia) que requerían políticas de protección especial, jugaron en la misma dirección. La elaboración de un Tratado sobre la unión política constituyó, asimismo, un dato complementario del mayor peso económico internacional de la UE. De lo contrario, la Comunidad corría el riesgo de constituir un gigante económico pero un enano político. La disolución del bloque soviético y el impac-

to que tuvo sobre la política exterior estadounidense influyó más tardíamente, cuando la unificación ya estaba definida y en marcha.

Esta breve síntesis, no exhaustiva, pone de manifiesto el largo proceso de debates y conflictos que demandó la UE, con marchas y contramarchas; así como que de ninguna manera surgió como un fenómeno casual o intuitivo, sino que fue el resultado de largos y agotadores debates, y del consenso entre países que tenían como antecedente cuatro décadas de experiencias y experimentos comunes. Y si bien en el último tramo, el consenso franco-alemán resultó decisivo, requirió además de mecanismos muy precisos de desarrollo institucional, previamente estudiados y debatidos en donde se contemplaron cada uno de los pasos a seguir. Es en definitiva el punto de llegada de un extenso debate regional, consensuado, e incluso convalidado con la consulta popular que en varios casos obligó a variar los planes originales.

EL MODELO MERCOSUR

La formación del Mercosur se asemeja más a un proceso intuitivo, sin grandes debates, y que no requirió de grandes consensos. Pero en cambio y a diferencia del europeo logró muy rápidos éxitos debido a una confluencia de factores casuales o premeditados. Se podrá argumentar que como antecedentes del Mercosur figuran las fracasadas experiencias de la ALALC, la ALADI o del vecino Pacto Andino, o incluso el más lejano Tratado ABC de 1915 entre la Argentina, Brasil y Chile, aunque en realidad sería dar realce intelectual a un proceso que si tuvo alguna virtud fue el pragmatismo y rapidez con que fue llevado adelante. Sin dudas, los intentos del pasado estuvieron presentes en la acción de algunos ideólogos recientes o actuales del Mer-

cosur, que tuvieron una anterior trayectoria académica o diplomática en temas latinoamericanos, y que llegaron a desempeñar cargos claves en los gobiernos de la Argentina y Brasil. Pero no se advierte un movimiento previo más amplio. El fracaso de la Argentina y Brasil en llevar adelante una acción concertada en el tema de la deuda externa a mediados de los 80, o al menos de establecer mecanismos de consulta pese a los contactos diplomáticos que hubo en esa dirección, es un indicio claro de que el impulso integrador fue posterior. En la Argentina, junto con las elecciones de 1983 reaparecieron en los partidos políticos el ideario integracionista, pero como parte de las concepciones nacionalistas en ese momento todavía fuertes, y potenciadas por la reciente guerra de Malvinas. Algo similar ocurrió en Brasil a partir de 1985. En definitiva no se encuentra una línea directa entre los anteriores esfuerzos, y las fuerzas económicas, políticas y sociales que expresaron el proyecto en esta última etapa. Nadie en todo caso se esforzó en recordar los intentos fallidos de Juan Domingo Perón por romper el aislamiento de su Gobierno hacia los años 50, reviviendo el Tratado ABC que se proponía formar un mercado común. Y si hubo algún recuerdo, se lo excluyó porque quizás no resultaba conveniente agitar esos fantasmas del pasado en esta nueva etapa de integración. Recién hacia 1985, cuando Argentina y Brasil dieron los primeros pasos hacia una integración de sus economías, comenzaron a abundar los ensayos teóricos que apuntaban a resaltar la conveniencia de asociar a las dos economías más fuertes del Cono Sur.

El fracaso de la ALALC en los 60 -un intento por crear una zona de libre comercio mediante negociaciones multilaterales que resultó útil solo a algunas multinacionales- a causa de los enfrentamientos regionales, el escaso desarrollo

industrial, la fragmentación de los mercados y las crisis económicas, habían llevado a Latinoamérica a traspasar ese legado histórico de la asociación en la ALADI. La novedad de este último proyecto consistió en abrir una vía de integración comercial basada en el bilateralismo, permitiendo acuerdos comerciales que no obligaba a hacerlos extensivos a terceros países. Este sustento jurídico fue la primera vía que permitió el acercamiento de la Argentina y Brasil. Luego, bajo el principio del GATT-plus, la asociación se encaminó hacia una unión aduanera.

Este proyecto fue incluso defendido por algunos teóricos de universidades estadounidenses (ver Rudiger Dornbusch, MIT) la mayoría de las veces más proclives a defender políticas de libre cambio. La luz verde en el exterior puede atribuirse a que hacia finales de los 80, con las dos economías en crisis, endeudadas, con altas protecciones arancelarias, regulaciones, etc., la asociación aparecía como casi la única vía alternativa para ampliar el mercado interno y alentar inversiones externas, y resolver una situación en el Cono Sur que en ese momento parecía endémica. Las compañías internacionales instaladas en los dos mercados impulsaron en forma decidida las iniciativas integracionistas. En ese momento nadie en Washington, que tenía otras prioridades comerciales, imaginaba el vigoroso salto económico que ocurriría en el Mercosur años más tarde.

Por lo señalado más arriba, el Mercosur surge como un modelo de desarrollo que se encuentra en las antípodas de la UE: sin grandes debates, ni un programa de acción definido y preciso, sin una burocracia propia, con grandes dificultades económicas internas, pero con una gran fuerza y decisión política de mantener la asociación por encima de esos problemas. Por otra parte, alumbrando como

resultado de las crisis económicas regionales, y no por razones políticas como la UE. En cuanto a los países motores de la integración, a diferencia del tándem Francia-Alemania, ni Brasil ni la Argentina tienen una historia de conflictos como los dos países europeos, que dieran lugar a constantes roces en el proceso de integración como ocurrió en la UE.

Para apreciar las diferencias, basta considerar la muy sucinta declaración de Asunción que dio vida al Mercosur, con definiciones generales y básicamente de principios, sin un programa de acción preciso, las austeras instituciones creadas y el sistema de decisiones adoptadas que sin exagerar -y por encima de las formalidades básicamente se reducen a un gobierno bipartito de la Argentina y Brasil, con derecho a consulta a Uruguay y Paraguay. En el otro extremo, la reciente experiencia europea presenta una alta complejidad en las decisiones que llevaron a la unificación: el Tratado de Roma de 1957 -por ejemplo- no es precisamente un documento sencillo, y en cuanto al proceso basta considerar que hacia 1985, el comisario de la CEE Jacques Delors presentó al Parlamento Europeo el programa "Europa 92" que previa la creación del mercado interior europeo en esa fecha. Sobre esa base se elaboró un Libro Blanco en 1985, con un catálogo de medidas concretas que era preciso adoptar, con arreglo a un calendario estrictamente establecido. La unificación llegó tras la sanción de 282 actos jurídicos comunitarios previstos en el Libro Blanco.

LAS INSTITUCIONES SUPRANACIONALES Y EL CONFLICTO ARGENTINO-BRASILEÑO

Esta vía rápida en el Mercosur fue concretada entre otras razones, gracias a la precaria

estructura institucional adoptada, que dió como resultado una decidida conducción política de los gobiernos de Brasil y la Argentina. No obstante, y si bien la asociación resolvió no institucionalizar en organismos supranacionales el proceso de integración siguiendo el ejemplo de la UE, todavía busca un modelo viable a sus necesidades actuales.

Este modelo institucional supone ventajas al Mercosur, en especial en dos aspectos: elude los costos de una burocracia y los mecanismos y procedimientos institucionales que requiere su existencia; y dos, como se señaló, que exista una fuerte conducción política de la integración de parte de la Argentina y Brasil. Como desventaja se puede mencionar en primera instancia: que el costo de la carencia de instituciones supranacionales sea pagado por los países más débiles, confiriendo a Brasil una posición privilegiada; y dos, que un proceso con tan escaso grado de institucionalización tiende a depender en gran medida (con los riesgos que supone) o a estar expuesto a los humores o coyunturas políticas de Brasil y la Argentina.

Los organismos supranacionales, tanto ejecutivos como colegiados, hacen que el diferente tamaño o poder relativo de los países se vea neutralizado o recortado por los contratos de funcionamiento de las instituciones, que como principio general se orientan a establecer condiciones democráticas e igualitarias. Cuanto menos institucionalizado funcione la unión aduanera, más puro tiende a ser el funcionamiento de la fuerza de poder de los países socios. Esto último no es un aspecto secundario en el Mercosur si se advierten las diferencias relativas de las economías de los cuatro países, con dos de sus integrantes con una participación en el PBI regional insignifi-

cante: Uruguay el 2,1%, y Paraguay 1,5%. Argentina tiene el 22,3% del PBI del Mercosur, y Brasil el 74,1%, según datos de 1994.

La deficiencia no es por el momento un tema que haya hecho crisis en el Mercosur, debido a que así fue definido de un primer momento, aunque el gobierno de la Argentina ha comenzado a advertir sobre la necesidad de avanzar más rápido de lo previsto (ver reclamos del embajador argentino en Brasil, Diego Guelar, a favor de crear un derecho comunitario y una "pirámide jurídica común"). Por otra parte, no parece que afecte la viabilidad de la asociación en tanto solo funcione con los actuales cuatro socios. Las dificultades pueden aparecer a partir de que el Mercosur incorpore nuevos integrantes. En esa situación, la ausencia de instituciones se haría más evidente. La UE por ejemplo, está integrada por 15 países y tiene en proceso la incorporación de nuevos estados. Si no hubiera desarrollados mecanismos comunitarios sería muy difícil que la asociación funcionara de manera estable y coordinada. El Mercosur, en cambio, no tiene previsto en lo inmediato la incorporación plena de un quinto socio.

El modelo seguido por el Mercosur ha dado también como resultado una cantidad de imperfecciones que pueden ser achacadas a la juventud de la asociación, como la ausencia de una jurisprudencia comunitaria en una cantidad de aspectos que resultan cada vez más urgentes (correcto acceso a los mercados, salvaguardas de competencia, convergencia de políticas, mecanismos de resolución de conflictos, política de inversiones, etc). Aunque en realidad se tratan también de falencias vinculadas al modelo institucional seguido, y a una decisión política de mantener al Mercosur como una instancia intergubernamental, sin enti-

dades comunes permanentes, y sin cesión de soberanía también permanente. Esto es así porque Brasil no tiene interés de disolver su proyecto capitalista en una organización de carácter supranacional en donde otros países tomen decisiones que afecten a sus políticas internas. En otras palabras, Brasil no está dispuesto a ceder por el momento soberanía en la estructura del Mercosur. De lo cual no debe deducirse -erroneamente- que Brasil se opone al proyecto. En algún momento del proceso, la Argentina tuvo interés en desarrollar organismos permanentes, pero la idea sucumbió ante la negativa de Brasil. Uruguay, en contrario, es claramente partícipe de un Mercosur mucho más institucionalizado. Pero no tiene fuerza para imponerlo.

Un factor decisivo en la creación y rápida consolidación del Mercosur fue la confluencia de los procesos económicos y políticos en la Argentina y Brasil que sustituyó, o al menos postergó por un tiempo, la necesidad de desarrollar estructuras supranacionales comunitarias. Este fenómeno ahora ya no es tan evidente, y en consonancia con esto, existen ahora una cantidad de dificultades entre los dos países que requiere de algún avance político en esa dirección. Un tema particularmente sensible a la Argentina desde mediados de 1996 es la necesidad de confluir en el tratamiento de las inversiones frente a determinadas políticas de subsidios desarrollada por el gobierno federal y estatales de Brasil (beneficios fiscales en los estados del norte, noroeste y centro de Brasil). El gobierno argentino ha planteado que este es un tema estratégico de la asociación. Esas políticas, así como otras no menos significativas (propiedad intelectual o normas fitosanitarias) han estado fuera de los acuerdos, siendo una deficiencia que reconocen los

propios funcionarios (Jorge Campbell, cancillería argentina)

Estas diferencias señaladas y el modelo seguido han dado lugar a una falta de alineamiento más homogéneo, que muchos han atribuido a la ausencia de un ideal comunitario sincero. La verdad es que ese ideario existe, una faceta del problema nuevamente es la ausencia de un marco institucional más desarrollado que permita resolver cada una de las dificultades sin que los gobiernos lleguen a quedar al borde de una crisis diplomática, o en el otro extremo que directamente queden olvidadas por la falta de peso o lobby de los sectores afectados. La experiencia europea está plagada de disputas comerciales y políticas, tanto o más complejas que por ejemplo la que subsiste alrededor del régimen automotriz en el Mercosur. La diferencia es que los europeos -precisamente a causa de los sucesivos marchas y contramarchas, y constantes conflictos- se dotaron de un sistema que no requiere que el conflicto desemboque en forma permanente en un laudo de los presidentes o una reunión cumbre de ministros de Economía.

Un aspecto señalado como negativo por empresarios argentinos es que un modelo de estas características, con fuerte preeminencia brasileña, origina cierto grado de inestabilidad interna a la sociedad Mercosur. La intención de Brasil de encontrar un espacio propio y un desarrollo industrial autónomo en el actual escenario internacional, han originado constantes disputas comerciales con la OMC, el Banco Mundial y Washington. Y los remezones de esa contienda sacude las estructuras del Mercosur cada vez que Brasil toma decisiones unilaterales que afectan a su principal socio, la Argentina. Como se señaló, Brasil y su clase empresaria no está dispuesta a entregar gratui-

tamente el potencial de su mercado interno, y por esa razón choca constantemente con las nuevas reglas de juego de la OMC, o con las presiones de los EE.UU dirigidas a que abra rápidamente su economía. En esta contienda, Brasil no parece disponer de un plan de acción claramente definido -sí objetivos- pero demuestra un gran pragmatismo, dando constantes golpes de timón a sus decisiones comerciales en la búsqueda de un modelo estable a sus fines. Como definición general se puede afirmar que dentro de un proceso de apertura controlado, al igual que de privatizaciones y desregulación de sectores económicos estratégicos (petróleo, teléfonos, energía, etc), Brasil procura ganar tiempo y modernizar en forma acelerada su estructura productiva sin que su clase empresaria y los holding locales pierda el control de esos sectores, y en ese empeño utiliza todos los elementos que tiene a mano.

En esta contienda, la Argentina hace la vez de socio y adversario, y algunas veces también de víctima. Por un lado, porque el proceso anterior llevó a un debilitamiento de los sectores empresarios que podrían haber aspirado a un desarrollo capitalista autónomo, y porque los grandes grupos vacilan entre sumarse a ese intento o sostener el modelo neoliberal que promueve Washington. Por otro, porque Brasil es hoy la fuente de negocios más importante a la mayoría de las empresas argentinas, y al mismo tiempo un factor de riesgo por la creciente competencia que le plantean las compañías brasileñas. El muy diferente programa de privatizaciones adoptado por Brasil y la Argentina es uno de los mejores ejemplos del nacionalismo económico brasileño, que claramente se transmite al Mercosur. Como se dice más arriba, para la clase empresaria argentina el problema es que su socio

comercial más importante le otorga con frecuencia el mismo trato defensivo que utiliza con el resto del mundo.

La otra cara de la moneda es que la Argentina no ha elaborado una política comercial alternativa frente a su socio, demostrando cierta actitud pendular, y actuando detras de las decisiones brasileñas. En especial desde fines de 1993, cuando el NAFTA originó adhesiones internas fuertes en la clase empresaria local. Esta debilidad argentina es un factor de desequilibrio interno que por el momento no afecta la continuidad de la asociación. Una vez más se puede señalar que estas discontinuidades en el proceso de integración enfrentan una dificultad adicional debido a la ausencia de mecanismos aceptados y flexibles de resolución de conflictos y que fijen jurisprudencia comunitaria, que no coloquen en tela de juicio la continuidad de la unión aduanera.

LAS INSTITUCIONES DEL MERCOSUR

El programa de acción "Mercosur 2000" acordado por la asociación contempla la revisión de la estructura institucional consagrada en el Protocolo de Ouro Preto, pero recién para fines del 2000. De manera que es muy probable que no antes de esa fecha se modifique la actual estructura. En el programa se mencionan dos áreas de potencial revisión: el sistema de solución de controversias, a efectos que la estructura institucional acompañe la evolución de la unión aduanera; y el seguimiento del proceso de integración para evaluar la necesidad de determinar nuevas condiciones de funcionamiento de los distintos órganos del Mercosur. La voluntad política real, por encima de la declaración, es no avanzar

por el momento más allá de lo establecido en Ouro Preto.

La estructura institucional del Mercosur consta de seis órganos: el CMC, de naturaleza intergubernamental y cuyas decisiones se toman por consenso; el GMC órgano ejecutivo y de iniciativas; la CCM; la Comisión Parlamentaria; el Foro Consultivo y la Secretaría Administrativa.

Para solucionar las controversias, el Mercosur estableció un sistema para el período de transición (hasta 1995) en el Protocolo de Brasilia de diciembre de 1991, que en Ouro Preto le dió carácter permanente. Este Protocolo otorga a la CCM la tarea de examinar en primera instancia los reclamos presentados por las partes, o los particulares en el ámbito privado del comercio. En última instancia, los Estados podrán recurrir al laudo de un Tribunal Arbitral establecido en el Protocolo de Brasilia, integrado por un juez de cada Estado parte del litigio, y un tercero independiente. El procedimiento elude en definitiva una solución más adecuada a la magnitud del emprendimiento: la definición de un tribunal independiente de carácter permanente que fije una jurisprudencia comunitaria.

El Tribunal de Justicia europeo ejerce el poder judicial en la UE. Está formado por trece jueces nombrados en común acuerdo por los gobiernos de los estados miembros por un período de seis años. Está asistido por seis abogados generales. El tribunal vela por la uniformidad de la interpretación y aplicación del derecho comunitario, supervisa la legalidad de las actuaciones del Consejo de la Comisión y decide sobre cuestiones del derecho comunitario que le presenten los tribunales nacionales. Cualquier estado miembro de la UE puede recurrir al Tribunal de Justicia si es-

tima que otro estado socio ha incumplido una obligación derivada de los tratados. También la Comisión puede recurrir al Tribunal cuando considera que algún país ha incumplido una obligación. El Tribunal se puede expedir sobre recursos interpuestos por personas físicas y jurídicas. La UE ha reforzado este sistema creando un Tribunal de Primera Instancia (1989), que interviene en especial en el ámbito de las políticas de competencia.

Una comparación con el sistema europeo pone de manifiesto dos diferencias esenciales:

- uno, al contrario del Tratado de Roma, que establece un mecanismo de creación de decisiones comunitarias de carácter supranacional, que todos los países aceptan cumplir según se adopten las medidas, sea por mayoría simple, calificada o unanimidad (dependiendo del carácter de los temas), en el Mercosur todas las decisiones requieren unanimidad;
- la ausencia de un tribunal de justicia que cree jurisprudencia en última instancia sobre el ordenamiento jurídico adoptado.

CAPITULO III

LAS PRESIONES PARA DILUIR EL MERCOSUR

El proyecto del Mercosur, observado con optimismo e incluso alentado en un primer momento desde Washington, ha tornado súbitamente en un proyecto "nocivo" según una reciente afirmación de la Secretaria Interina de Comercio de los EE.UU., y de acuerdo con la visión del Banco Mundial puede resultar ahora negativo a los intereses del bloque del Cono Sur y degenerar en una suerte de "fortaleza" en lu-

gar de favorecer el comercio. La polémica alrededor del Mercosur estalló en los últimos meses de 1996, pero el debate viene de más atrás y no tiene un interés meramente académico. Bajo un ropaje teórico se ocultan aquí los intereses en pugna que ha originado en la capital estadounidense la consolidación de un bloque económico que propone un modelo de desarrollo con cierta autonomía respecto al diseñado en Washington. El problema consiste en que el proyecto regional, que desde ningún punto de vista pone en tela de juicio la vía capitalista en Latinoamérica, opone resistencia al modelo hegemónico que impulsa los EE.UU., y ha comenzado a generarle algunas dificultades. En principio, entre de los factores que desencadenaron esta polémica figuran en primer lugar los avances concretados por el Mercosur en la región (en especial el acuerdo 4 x 1 firmado por Chile así como el acercamiento logrados con otros países como Bolivia o Venezuela, y el Pacto Andino), en tanto que el TLC así como la Iniciativa para las Américas habían ingresado en un impasse desde fines de 1994. Primero como resultado de la crisis mexicana, y por las reacciones internas que originó en los EE.UU. el acuerdo TLC así como el posterior salvamento financiero a México, pero también porque la reelección del presidente Clinton exigió congelar ese tema en el Congreso por algún tiempo. Luego de superadas esas instancias, reaparecieron en Washington los espacios políticos para retomar las prioridades comerciales de los EE.UU. con Latinoamérica, y de esa manera resurgieron con fuerza las iniciativas para recuperar el liderazgo en la región y a Chile como cuarto socio del TLC, junto a los EE.UU., México y Canadá (debido a la postergación del mecanismo de fast track, Chile aceleró su acercamiento con el Mercosur), y también la idea de una zona de libre comercio

continental que había quedado dormida en los últimos dos años, sin que se concretara ningún paso en firme.

LAS CRÍTICAS DEL BANCO MUNDIAL

Un trabajo interno del Banco Mundial (ver Alexander Yeats) que fue publicado por dos de los diarios más influyentes en los negocios, que expresan habitualmente los puntos de vistas de los centros financieros, el *Financial Times* y el *Wall Street Journal*, objetaron el Mercosur con algunos de los siguientes argumentos:

- porque ha generado una zona de crecimiento artificial, al crear barreras a la competencia externa;
- los productos más dinámicos del comercio interno son bienes capital-intensivos que los países miembros no han podido exportar competitivamente a mercados externos;
- genera una gran cantidad de comercio e inversiones en lugares errados, por ejemplo en la industria automotriz;
- al proteger sus mercados, perpetua la ineficiencia industrial y no da a los productos locales incentivos para tratar de alcanzar *performance* mundial;
- el comercio que más aumentó fue el de bienes que requieren fuertes inversiones de capital y que son producidos de manera ineficiente;
- las barreras del Mercosur están generando un impacto adverso sobre las industrias más eficientes de terceros países.

Varias de estas afirmaciones son de dudosa comprobación (ver respuesta de Julio Nogués a Alexander Yeats en "Does Mercosur's Trade performance justify concerns about the

effects of regional trade arrangements? No", Banco Mundial), y otras directamente son puntos de vistas ideológicos.

El Banco Mundial relativizó luego en forma oficial las conclusiones del estudio, pero advirtió sobre tres puntos:

- no hay creación de comercio sino desvío. Crecen dentro de la región productos no competitivos, en referencia a la industria automotriz;
- la tarifa arancelaria media cayó desde 58% en 1991 al 18% en 1996, pero debe continuar cayendo;
- dicen que hay retracción de las inversiones en la región, medidas como porcentaje de la inversión directa en las economías emergentes.

En otras palabras, el Banco Mundial propone repensar los méritos del Mercosur y la dirección que debería tomar. Hoy ya no es obvio que el Mercosur resulte beneficioso para los países miembros de la asociación -señala-, al fomentar el comercio en forma artificial en el bloque, y quitar incentivos para capturar terceros mercados fuera de la asociación. Repensar el Mercosur quiere decir en este contexto abrir en forma rápida el bloque al resto del mundo (es decir a los países capitalistas desarrollados) fijando tarifas aduaneras cada vez más bajas y uniformes, y que el bloque renuncie por ejemplo a la posibilidad de que se instale en su territorio una extensa red industrial de empresas terminales y autopartistas automotrices.

MERCOSUR VERSUS NAFTA AMPLIADO

El desarrollo de los acontecimientos demostró luego que el problema de la convenien-

cia o no de la unión aduanera, vista desde la óptica de Washington no consiste tanto en que el Mercosur haya dejado de ser un instrumento beneficioso para sus miembros, sino fundamentalmente que ha dejado de serlo a los intereses comerciales de los EE.UU. en la región. La Secretaria Interina de Comercio de ese país, Charlene Barshefsky juzgó al Mercosur como un proyecto "nocivo" a los intereses estadounidenses en razón de que la unión aduanera es una barrera potencial a las exportaciones de ese país, y dejó trascender que su gobierno está dispuesto a arremeter contra el Mercosur si los países de la unión aduanera no se alinean con la política de Washington. La funcionaria explicitó la estrategia comercial de la Administración Clinton en la audiencia de confirmación del cargo de Secretaria de Comercio ante la Comisión de Finanzas del Senado, luego de que el presidente Clinton asumiera su segundo mandato, y pidió como primer paso de esa política de búsqueda de hegemonía que el Congreso apruebe un "fast track" (vía rápida), mecanismo que permitiría acceder a Chile en el TLC. Barshefski dijo que la ausencia de este mecanismo deja un vacío en la política comercial estadounidense hacia latinoamericana "con relación al liderazgo y a las reglas del comercio", y explicó: "la ausencia de la vía rápida (fast track) llevó a un agrupamiento de otros países en torno de otros socios comerciales dentro de nuestro hemisferio, como medio para construir nuevas unidades o sistemas de reglas y obligaciones". Y continuó "el Mercosur es un ejemplo de algo que comenzó como una unión aduanera entre Brasil, la Argentina, Paraguay y Uruguay, pero que se expandió hasta incluir acuerdos comerciales con Bolivia y Chile y negociaciones con el Pacto Andino".

La claridad de los argumentos de Barshefsky no requiere de más detalles acerca de los temas que están en juego. A juzgar por sus declaraciones en la audiencia del Senado, la Administración Clinton reanudó en esa oportunidad con una tradición de la política estadounidense, que no mira con simpatía que otros países de la región tomen en sus manos el proceso de integración y considera que este proceso puede ser calificado como positivo solo si es controlado desde Washington. La funcionaria reclamó al Congreso manos libres como para seguir adelante con un proyecto hegemónico que contempla como poco amigable la posibilidad de otros competidores en la región: se trata de impulsar el proyecto de creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), o Iniciativa para las Américas, a partir de una ampliación y reproducción del modelo Nafta. El plan tenía como primera escala en ese momento a Chile, pero continuaría hasta extenderlo por el resto de los países de la región, de forma de contrarrestar el impulso que han ganado otras iniciativas, en particular el Mercosur, y otras incursiones en la región de competidores comerciales de los EE.UU. como la UE, China, Corea o Japón. Pero para los EE.UU. está en juego algo más que el flujo de comercio (de por sí importante debido a que hoy es el destino más importante de sus exportaciones y una de las regiones de más rápido crecimiento): el modelo Nafta incluye además avanzar sobre reglas de inversión, leyes sobre propiedad intelectual, limitaciones a las políticas industriales, normas sobre licitaciones públicas, medio ambiente, relaciones laborales, etc. ("El Nafta es la vara a partir de la cual debemos medir los acuerdos comerciales" señala un documento de la USTR -la representación comercial de EE.UU.- que trascendió a la prensa: "un mercado abierto en el hemisferio que re-

fleje al menos las reglas del Nafta y su fuerza para abrir mercados, serviría para nivelar el terreno y asegurar a las industrias y los trabajadores norteamericanos la mejor oportunidad para enfrentar agresivos competidores").

De esta manera, la polémica Mercosur vs. zona de libre comercio, o Nafta ampliado, no consiste en un debate teórico que se dirime a nivel académico o en un ámbito universitario, sino que se trata de intereses comerciales muy concretos. La conveniencia de uno u otro no tiene vinculación directa con una teoría correcta del comercio frente a una errónea, sino respecto a vías alternativas de política comercial y de desarrollo capitalista que adoptan países con menos desarrollo, más débiles en términos económicos, pero también un bloque con una economía desarrollada como la UE. En el caso particular de Latinoamérica, parece evidente que la propuesta de una zona de libre comercio o Nafta ampliado se corresponde más con los intereses de los EE.UU. en la región, en tanto que el proyecto del Mercosur, originado en el Cono Sur, surge como un estorbo a esa política continental. Pero no solo porque opone vallas para ingresar al mayor mercado de la región, sino porque también supone una disputa de liderazgo en el Cono Sur, y una puerta de acceso de otros competidores externos a la región (UE, y países asiáticos), que debilitan la política estadounidense. Para la UE, como surge claramente, la consolidación del Mercosur está en línea con su interés de jugar como fuerza compensadora de los EE.UU. en Latinoamérica.

EL PROYECTO REGIONAL AUTÓNOMO

La idea de generar a partir del Mercosur un proyecto de desarrollo capitalista autónomo es-

tá mucho más arraigada y definida en la clase dirigente del Brasil (ver discurso del vicepresidente Marco Maciel en Bariloche, octubre de 1996) que en la Argentina. De hecho, Brasil impulsó inicialmente un proyecto propio, la ALC-SA (una zona de comercio sudamericana), alternativo al proyecto continental de Iniciativa para las Américas, mientras la Argentina dudaba sobre la conveniencia de sumarse al Nafta y soltar amarras del Mercosur. Esa iniciativa brasileña que no fue compartida por la Argentina, podía interpretarse como un intento de consolidar el potencial de Brasil en su zona geográfica de influencia, ampliando sus fronteras económicas a los países limítrofes. Brasil abandonó esa propuesta y se sumó al proyecto de la ALCA (la zona libre de comercio continental) bajo la presión diplomática de EE.UU. y de otros países de la región alineados con la política comercial de Washington, o que les resultaba más atractiva la idea de lograr una sociedad comercial con EE.UU. Pero no declinó sus aspiraciones de generar un proyecto regional autónomo. De esta manera, definió una filosofía de integración progresiva para concretar la ampliación geográfica del Mercosur a una zona continental. Esta propuesta escalonada en etapas que suscribe el Mercosur (que pospone hasta el 2005 el inicio de las negociaciones arancelarias), es un escollo al mecanismo más rápido que imaginan en Washington, que implica la disolución acelerada de todos los esquemas de integración en un mercado común continental.

En síntesis, esta teoría de la integración progresiva consiste: por un lado, la negociación en bloque, bajo el sistema 4 x 1, de los acuerdos con los demás países de la ALADI. Con esto se busca mantener el comercio negociado bajo esa asociación, y al mismo tiempo ampliarlo, pero evitando que esto determine "perforacio-

nes" de la tarifa externa común del Mercosur, o que haya distorsiones en los flujos de inversión hacia la región. Es decir, que un acuerdo de esta naturaleza desplace inversiones que originalmente irían al Mercosur, hacia otro país. Por otro lado, la construcción de la integración hemisférica a partir de una convergencia de las actuales asociaciones subregionales. Es decir la negociación de bloques, el mecanismo de building blocks, que permitiría una "agregación" progresiva sin pérdida de independencia. Aspecto sustancial para los brasileños que se han fijado el objetivo de apoyar la integración, pero sin descuidar la prioridad que es la consolidación del Mercosur. Finalmente, una expansión horizontal del Mercosur hacia otras regiones, a través de acuerdos como con la UE.

En cuanto a la ALCA, Brasil propone una metodología de integración delineada en tres etapas, en la cual solo al final se discute los aspectos sustanciales, básicamente el cronograma de reducciones arancelarias: la primera etapa está referida a facilitar los negocios, en temas como los procedimientos aduaneros; la segunda o fase intermedia, contemplaría otros aspectos no directamente vinculado al acceso a los mercados (la baja de aranceles); y recién en la última etapa se abordaría la cuestión de la zona de libre comercio (EE.UU propone un mecanismo de negociación de las reducciones arancelarias en forma independiente de los bloques regionales, a iniciar antes del 2005).

Esta metodología de integración se complementa con otras definiciones respecto a la "calidad" de la inserción internacional a la que aspira Brasil, que está en línea con su objetivo político de lograr un desarrollo industrial propio: uno se refiere a la necesidad de crear una sociedad estratégica entre el sector público, el privado y las entidades de investigación para

impulsar el desarrollo tecnológico; y otro, en buscar una inserción en la cadena productiva que coloca a la región en los modelos más modernos de la agregación de valor. (ver Maciel) Este último aspecto requiere además otras condiciones concurrentes, como mano de obra especializada, métodos gerenciales, etc, pero en relación al tema específico del Mercosur, la capacidad de llevar adelante negociaciones que eviten el bloqueo y el acceso de la producción local.

CAPITULO IV

LA POLITICA DE COMPETENCIA

Un buen ejemplo del tipo de legislación desarrollada por la UE, así como del rol de una estructura institucional supranacional, en el cual los estados nacionales ceden parte de las atribuciones típicas que define el concepto de soberanía, es el de las políticas de competencia. En este terreno, la DG IV (Dirección General IV) de la Comisión Europea -equivalente institucional de un ministerio en la estructura de la UE- fija directrices, controla y actúa como policía en la aplicación de las políticas de competencia que son obligatorias a todos los estados miembros de la UE en temas tales como cartelización, acuerdos de eliminación de comercio paralelo, acuerdos y prácticas que eliminan o limitan el acceso de competidores al mercado, alianzas estratégicas de empresas, fusiones o adquisiciones, ayudas concedidas por los estados (nacionales, provinciales o municipales) para salvamento o reestructuración de empresas en crisis, las privatizaciones, ayudas regionales o sectoriales, etc.. A continuación se describen algunos ca-

sos que sirven como ejemplo de los alcances y amplitud de estas regulaciones en manos de este "ministerio" de la UE. Es interesante destacar que algunas de estas acciones serían fácilmente calificadas como inadmisibles y contrarias al espíritu de la libre empresa en un país como la Argentina, con una clase empresaria muy propensa a rechazar cualquier tipo de regulación de políticas de defensa de la competencia por parte del estado. Esta es también una de las razones por las cuales el desarrollo del Mercosur ha prestado tan poca atención a la implementación de políticas de competencia, a pesar de que en las declaraciones y documentos oficiales, se menciona y se reconoce este aspecto como una falencia del modelo, y un aspecto puntual en el cual tienen que avanzar los dos países principales de la asociación, Argentina y Brasil.

CARTELIZACIÓN Y ACCESO A LOS MERCADOS

Carteles. En 1991 la Comisión llevó adelante un conjunto de inspecciones sorpresivas en una serie de empresas fabricantes o distribuidores de vigas de acero en la comunidad. Como resultado de los documentos y otras pruebas obtenidas, quedó confirmado que estas empresas funcionaban como un cartel desde 1984. Las empresas habían acordado fijar precios y cuotas, y a fin de que el cartel funcionara de manera eficiente, se intercambiaban información que normalmente es considerada altamente confidencial. El cartel estaba integrado por empresas fuertes del sector: eran 17, y la aplicación efectiva del acuerdo lo realizaban a través de Eurofer, la asociación europea del acero. La Comunidad impuso a las empresas multas por 104,4 millones de ecus.

La DG IV actuó en un caso similar en la industria del cartón, en donde comprobó también a través de inspecciones sorpresivas que 19 compañías -que cubrían todo el sector en Europa- la existencia de un cartel. Las empresas acordaban subas periódicas de precios, como consecuencia de lo cual instrumentaron subas promedio en términos reales del 26% entre 1988 y mediados de 1991. La Comunidad impuso multas por 132 millones de ecus.

El monto de la multa fue mayor en otro caso detectado, un cartel del cemento que abarcaba a todo Europa, a 23 productores de cemento, ocho asociaciones nacionales y la Asociación Europea del Cemento. El acuerdo de cartelización consistía en no vender en los mercados nacionales de las demás empresas. La multa alcanzó a 248 millones de ecus.

Comercio paralelo. Muchos sistemas de distribución y licencias comerciales se basan en la asignación de territorios exclusivos a sus distribuidores o licenciatarios, quienes además aceptan en general la imposición de no atraer clientes de forma activa y hacer publicidad fuera del territorio asegurado. La Comisión y los tribunales europeos, sin embargo, han declarado que estos acuerdos son ilegales y pueden ser objeto de multas y penalidades, debido a que se restringe el comercio paralelo (se impide a distribuidores que vendan a terceros, que a su vez exportan el producto a otro Estado miembro de la UE). En 1994 la Comisión multó a un fabricante de pelotas de tenis a causa de un acuerdo comercial de estas características.

Acceso a los mercados. Otro tipo de acuerdos empresarios monitoreados por la DG IV se refieren a los que infringen los artículos 85 y 86 del Tratado de la CE: acuerdos que crean redes de distribución mediante las que

los productores controlan todos los distribuidores existentes; y empresas en posición dominante que, por ejemplo, intenten impedir que sus clientes se surtan de proveedores alternativos mediante descuentos por fidelidad, o que apunten a eliminar un competidor a través de una guerra de precios.

En 1994, mientras la Comisión elaboraba un pliego de cargos a Microsoft por abuso de posición dominante en el mercado de sistemas operativos para PC, la empresa manifestó su voluntad de llegar a un acuerdo. La Comisión había comprobado que la utilización de licencias "por procesador" (implican una cláusula que exige a los fabricantes de PC el pago de un canon por cada computadora producida, en forma independiente si lleva instalado el soporte de Microsoft), la duración de los contratos de licencia, y la utilización de "requisitos mínimos" en los contratos, tenían por efecto mantener cerrado el mercado europeo de programas informáticos. Microsoft llegó a un acuerdo con la Comisión y el Departamento de Justicia estadounidense (en ese momento la compañía era también investigada en los EE.UU.) por el cual se comprometió a no conceder licencias de una duración superior a un año, no imponer requisitos mínimos, y no utilizar la licencia por procesador.

Un ejemplo que resulta significativo para el Mercosur, a la luz de lo que está ocurriendo en el mercado regional (Chile, Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Brasil) de la cerveza, es el acuerdo Carlsberg-Interbrew. En 1989 Carlsberg, la mayor cervecera de Dinamarca, concretó un acuerdo de distribución exclusiva con Interbrew, la primera cervecera de Bélgica. La firma belga recibió los derechos exclusivos de venta de las marcas Carlsberg y Tuborg en Bélgica y Luxemburgo. La Comisión

se opuso al acuerdo, argumentando que impedía la competencia entre estas dos grandes compañías, en un segmento especial de las cervezas. Esta intervención era coherente con las conclusiones a que había llegado un estudio de la CE en el sector de la cerveza en 1991, en la cual la Comisión anunció que examinaría los acuerdos de licencia celebrados entre las grandes cerveceras para analizar si eran utilizados como instrumentos de reparto de mercado y control de las importaciones. Las dos empresas modificaron el acuerdo para ajustarlo a las normas de la Comunidad: Carlsberg manifestó su intención de establecer una empresa en participación con un mayorista belga, que distribuiría sus productos compitiendo con Interbrew, que mantiene la licencia exclusiva.

La Comisión sostuvo que no se opone a estos acuerdos cuando permiten, por ejemplo, que pequeñas cerveceras vendan sus productos especializados fuera de su propio mercado, o que las grandes compañías puedan lanzar operaciones comerciales independientes en otros países. Pero sostiene que no es el caso cuando se concede un derecho exclusivo sobre una cervecero local que, como Interbrew, ostenta una posición dominante en el mercado local.

LAS ALIANZAS ESTRATÉGICAS

Alianzas estratégicas. Un aspecto muy sensible en la legislación sobre competencia de la UE se refiere a las alianzas estratégicas en sectores como el de las telecomunicaciones, en donde el proceso de globalización y de desregulación en los EE.UU. y Japón ha originado una fuerte presión a la supresión de los controles estatales en Europa. La UE ha ma-

niobrado en la dirección de liberalizar esos mercados, en base a una apertura más gradual, tratando de flexibilizar sus regulaciones, sin renunciar a la supervisión estatal y supranacional. En este sentido la legislación comunitaria es más precaria, comparativamente con otros sectores, aunque parece haber definido un objetivo bien determinado: ayudar a que en el proceso de liberalización las firmas europeas se posicionen en igualdad de condiciones que sus competidoras estadounidenses o japonesas.

En el sector de las telecomunicaciones el proceso se ha caracterizado por la tendencia de muchas empresas a emprender proyectos de colaboración en diversos temas, proyectos que a menudo se ven acompañados de adquisiciones, unilaterales o cruzadas, y de participaciones en el capital de las empresas asociadas. Como es fácil advertir, estas operaciones plantean a la Comunidad especiales dificultades, debido a que tanto la naturaleza del alcance futuro de esas colaboraciones, como el carácter estructural de esas operaciones, exige análisis sobre los efectos estructurales a largo plazo que, en principio no son claros. Según la expresión del comisario Karel Van Miert, los acuerdos entre competidores no están prohibidos, sino que "hay que hacer una distinción entre los que perjudican los intereses de los ciudadanos de la Comunidad y los que los benefician" combatiendo los primeros y promoviendo los segundos. De igual manera, existe un interés en no perder el control político de estos procesos, bajo la convicción que si la Comisión admite la creación o el fortalecimiento de posiciones dominantes en el mercado "es un hecho demostrado que las empresas en situación dominante practican unos precios más altos e invierten menos en investigación y

desarrollo que las que se enfrentan a una competencia activa". El reconocimiento por parte de la UE de que en el negocio de las telecomunicaciones está en una posición de relativo atraso respecto a sus competidores estadounidenses (la mayoría constituían monopolios exclusivos de los estados), la ha llevado a tomar una posición favorable y activa en estas alianzas estratégicas, en línea con la tendencia reciente del capitalismo en este sector, de concentración y creación de grandes conglomerados empresarios mundiales, en donde se requieren crecientes volúmenes de capital y financiamiento para el desarrollo de las nuevas tecnologías. Pero en donde también es evidente una agresiva tendencia a tomar posiciones dominantes en el mercado mundial, como consecuencia de que este sector se presenta como estratégico desde cualquier punto de vista para el desarrollo de posteriores negocios.

La nueva actitud de la UE, y pese ciertas objeciones en contrario, se advierte en los ejemplos de BT (British Telecommunications) y la estadounidense MCI, o de Olivetti-Digital. En el primer caso, BT adquirió el 20% de MCI, y las dos empresas acordaron constituir una compañía en participación denominada Concert, para la prestación de servicios de telecomunicaciones globales avanzados y de alto valor añadido a multinacionales y grandes firmas regionales. La Comisión encontró que la operación restringía la competencia, puesto que BT y MCI no solo eran competidores potenciales en el mercado total, sino también en el segmento específico de Concert. Pese a lo cual, la Comunidad concedió una exención. A cambio, exigió algunas concesiones. Con el acuerdo Olivetti-Digital ocurrió una situación similar. Digital facilitaría a Olivetti su tecno-

logía Alpha AXP, a cambio de lo cual la firma italiana emplearía solo tecnología de Digital en determinados productos, y recurriría a dicha empresa para surtirse de algunos componentes AXP. La Comisión concedió la exención, señalando que los efectos restrictivos a la competencia quedaban compensados con los resultados de la adquisición de la firma italiana de una tecnología de avanzada.

Acuerdos de investigación y desarrollo.

La UE asumió actitudes similares (otorgar exenciones a acuerdos empresarios que limitan la competencia a cambio de que empresas europeas adquirieran algún tipo de avance tecnológico) en los casos de Fujitsu-AMD, International Private Satellite Partners, Exxon-Shell, o Pasteur Mérieux-Merck. En el primer ejemplo, la Comisión llegó a la conclusión de que la constitución de una empresa en participación de Fujitsu y AMD entraba en el ámbito del apartado 1 del artículo 85 (constitución de acuerdos de investigación y desarrollo o producción conjunta que no resulten de la eliminación de la competencia) del Tratado de la CE. Se consideró que las restricciones territoriales incluidas en los acuerdos mutuos de licencia de tecnología (reservaban por cinco años el derecho a vender con exclusividad a Fujitsu en el Reino Unido e Irlanda, y a AMD en el resto de Europa) también restringían la competencia. Pero la Comisión dio luz verde al acuerdo indicando que los efectos restrictivos quedaban compensados con las ventajas de la operación.

En el acuerdo Exxon-Shell (se constituía una empresa en participación para producir polietileno lineal), la Comunidad consideró que el mercado afectado tenía características oligopólicas, por lo que el pacto celebrado era

más que discutible. Sin embargo, la UE concedió a la operación una exención de 10 años bajo el argumento que la producción de ese producto sería mucho más eficiente, y permitiría precios más competitivos. Similar fue la resolución respecto a la empresa en participación entre los laboratorios Merck y Pasteur Mérieux, destinada a tomar una posición en el mercado de vacunas polivalentes. La Comunidad accedió a otorgar una exención a pesar de que las dos firmas se encuentran entre las más grandes productores del mundo de vacunas. Uno de los argumentos fue que Merck cuenta con una presencia muy limitada en Europa, salvo en Alemania. Hubo además limitaciones específicas para determinadas vacunas en el mercado francés, y de otras para Francia, Alemania y los países escandinavos.

En términos generales se aprecia que las exenciones de la Comunidad a la política de competencia han estado dirigidas a favorecer la posición de los grupos europeos en relación a su pares de los EE.UU. o Japón, sin que por el momento afecten gravemente el esquema de regulación, o la intención de la UE de no perder el control político de este proceso.

El consejero auditor. Esta figura jurídica creada en 1982 es otro ejemplo de la legislación desarrollada por la UE dirigida a resolver los problemas de política de competencia. El consejero auditor es un funcionario de la Comisión que goza de autonomía respecto a la DG IV, y que solo puede ser destituido por votación del colegio de comisarios de la Comunidad. Su función es garantizar el respeto de los derechos de defensa de las empresas implicadas en investigaciones de competencia. En 1994 se extendieron sus atribuciones a aspectos como la ampliación de los plazos que tie-

nen las empresas para responder a los cargos, el acceso a la información para ejercer la defensa, a la organización de las audiencias orales, o a mantener secretos comerciales y otras informaciones confidenciales (la Comisión tiene derecho a exigir a las empresas que respondan a sus preguntas, e imponerle multas si contestan o lo hacen en forma incompleta o incorrectamente).

DESCENTRALIZACIÓN, MONOPOLIOS Y AYUDAS SECTORIALES

Descentralización de normas de competencia. La Comunidad también acordó avanzar en un esquema de descentralización de la aplicación de las normas de competencia sobre la base de tres condiciones: que los tribunales nacionales intervengan cuando el centro de gravedad del asunto se encuentra en un único estado; exista una clara infracción a las normas comunitarias; y la Comisión no puede conceder una exención. Esta descentralización es contemplada en la UE como parte de un equilibrio entre el concepto de subsidiaridad por un lado (los estados mantienen su soberanía cuando se trata de temas no legislados por la Comunidad), y por otro el mantenimiento de un sistema uniforme de protección de la competencia, que suponga una igualación de las oportunidades para todas las empresas que operan en el mercado común. La descentralización supone que una sola autoridad de competencia interviene en cada nivel de control.

Derechos monopólicos. El artículo 90 del Tratado de la CE establece disposiciones específicas para los casos en los cuales los estados conceden derechos monopólicos a las empre-

sas. Allí se sostiene un principio básico según el cual los estados deben ajustarse a lo dispuesto en ese Tratado (la legislación supranacional es superior, o por lo menos igual a la nacional): es decir, que no podrán tomar medidas que permitan a las empresas burlar las normas de competencia comunitarias, como por ejemplo imponer condiciones, o impedir la libre circulación de bienes y servicios que es el objetivo básico del mercado único. Las facultades especiales o incluso el monopolio total son mecanismos destinados a proteger a las empresas de la competencia de otros países. Por esa razón los poderes de la Comisión deben ser considerados paralelos y complementarios a los que le permiten actuar contra otro tipo de barreras impuestas al comercio. El artículo 90 también contempla una excepción, que deriva del hecho que a los monopolios estatales se les suele encomendar una función o servicio de carácter público. Por ejemplo los servicios nacionales de correos por el cual se presta un servicio básico de distribución a un precio uniforme. La Comisión ha tratado asuntos en que un monopolio del Estado estaba incurriendo en prácticas que normalmente constituyen abuso de posición dominante, pero también ha aceptado que en algunas circunstancias este derecho resultaba razonable a los fines de garantizar un servicio público. Esta facultad de la Comisión de adoptar decisiones y directivas dirigidas a los Estados socios, declarando que una medida es ilegal y viola el Tratado ha tomado especial significación en los últimos tiempos, y ha dado lugar a un debate acerca de si esas directivas tienen carácter legislativo. La discusión tiene que ver con las implicancias políticas y económicas de esas disposiciones que han estado vinculadas a la reciente liberalización de sectores mono-

pólicos en particular el de telecomunicaciones, que inicialmente no estaban previstos en los términos del Tratado de la CE. El camino seguido en este caso fue el de lograr previamente acuerdos intergubernamentales a nivel del Consejo.

Ayudas concedidas por los Estados. Los apartados 1, 2 y 3 del artículo 92 del Tratado de la CE, que fija los términos bajo los cuales son aceptadas o denegadas las ayudas estatales a las empresas, es otro ejemplo de la fuerte actividad supranacional de la Comisión en un terreno extremadamente sensible. La UE destina un tercio de su presupuesto comunitario a lo que denominan Políticas de Ayuda Estructurales, que no es otra cosa que una política abierta de subsidios dirigida a financiar el desarrollo de las zonas más pobres de Europa. Los estados nacionales, a su vez, desarrollan acciones similares que, en muchos casos, consisten en políticas defensivas de sus empresas frente a la competencia de otras europeas. La Comisión debe actuar la mayoría de las veces arbitrando en estos conflictos de intereses nacionales a través de comunicaciones o directivas que de una u otra manera van fijando una legislación comunitaria. La Comisión intervino y analizó un gran número de estas operaciones financieras de ayudas estatales a empresas en los últimos años, demostrando dos facetas bien diferenciadas: por un lado, capacidad para mantener una visión europea pero sin desechar el costado nacional del problema (en otros términos, no cediendo en sus atribuciones de entidad supranacional); y por otro lado, un alto grado de flexibilidad, en el cual la política de competencia ha sido solo un ingrediente de los puntos a valorar. De esta manera, las ayudas han sido avaladas en fun-

ción de otra cantidad de factores considerados importantes por los europeos, entre las cuales las implicancias sociales sobre el empleo y el peso político de los Estados afectados no ha sido ajeno. Por ejemplo, mantener una fuente de empleo, resolver problemas de competitividad de empresas estatales, apoyar programas de reestructuración, etc.. La unificación alemana asimismo justificó por parte de la Comunidad fuertes ayudas estatales que en otro contexto hubieran sido inaceptables: los regímenes regionales de ayudas a la reestructuración de empresas en crisis y de ayuda a la creación de empleo.

Ayudas sectoriales. Un capítulo de las ayudas estatales son las referidas a los sectores. La experiencia europea es en este sentido más que interesante si se la analiza y compara con la reciente problemática del Mercosur. En particular en relación a la industria automotriz, por los conflictos que ha originado internamente con la Argentina, y hacia afuera en el ámbito de la OMC. Por ejemplo por el interés del Brasil de promocionar determinadas áreas de su territorio con esta industria, o de otorgarle determinados subsidios indirectos.

En abril de 1994 la Comisión aceptó, con arreglo al artículo 95 del Tratado CECA (Comunidad Económica del Carbón y el Acero), las ayudas estatales a los planes de reestructuración y privatización de empresas siderúrgicas en Alemania (EKO Stahl y Sächsische Edelstahlwerke), Italia (Ilva), España (CSI y Sidenor), y Portugal (Siderurgia Nacional). El retiro del grupo italiano Riva en mayo de 1994 dio lugar a que se abandonara el plan de reestructuración de EKO Stahl. Pero en diciembre la Comisión autorizó una ayuda de 900 millones de marcos para inicial un nuevo programa

de salvataje con la participación de la belga Cockerffl. También autorizó a esa empresa una ayuda regional de 385 millones de marcos.

En la industria automotriz la Comisión consideró aceptables las ayudas estatales (subsidios) a las inversiones de FASA-Renault en Valladolid, y de Jaguar en Birmingham, Coventry y Liverpool, habida cuenta de las "desventajas estructurales" de las regiones involucradas. La Comisión en cambio objetó una ayuda similar de reestructuración de una planta de VW en Alemania, en los Landers orientales, que luego revirtió a instancia de la intervención del Gobierno Federal Alemán. En ningún caso estos subsidios merecieron análisis específicos en la OMC como ha ocurrido con el régimen automotriz brasileño.

CONTROL SOBRE LAS FUSIONES Y ADQUISICIONES

Operaciones de concentración. La Comisión también ejerce el poder de policía sobre las operaciones de fusiones y adquisiciones en la UE desde 1989 a partir de un Reglamento adoptado por el Consejo. Como es conocido este tipo de operación, que es una de los mecanismos por los cuales las multinacionales han ampliado rápidamente su ámbito de influencia en los años 80 y 90, -imponiendo la "globalización" de los mercados, debido principalmente a que la operación llevan implícito una expansión en base a la compra de un mercado controlado por la otra empresa, y la homogeneización de las políticas de marketing, marcas, etc.- constituyen por un lado una vía de erosión de las políticas nacionales, y por otro lado una fuerte palanca de integración y ampliación del mercado capitalista, europeo o

mundial. Desde el punto de vista de la UE, estas operaciones son asimismo un instrumento más de política de integración de sus mercados, y consolidación de sus empresas más fuertes, pero al mismo tiempo una pérdida de influencia de las políticas nacionales. No es extraño en consecuencia la decisión del Consejo de derivar a la Comisión el control, estableciendo un sistema de "ventanilla única" para las operaciones que afecten a más de un Estado miembro de la UE. El reglamento establece dos fases de investigaciones: el primero, de hasta un mes para analizar si es compatible o no con el concepto de mercado único; y el segundo, en caso de que existan dudas, se inicia una investigación en detalle con un plazo de cuatro meses.

Hasta el presente la Comisión ha intervenido en un número creciente de estas operaciones, prohibiendo algunas, y en otros casos más numerosos autorizando la fusión o adquisición luego de haber acordado modificaciones considerables o menores a los términos iniciales de la operación de concentración. La colaboración de los Estados socios con la estructura de la UE en otro tema que invade la soberanía nacional, pero al mismo tiempo afecta el proyecto supranacional, se advierte al igual que en otras circunstancias en la aplicación del principio de subsidiaridad. De esta manera el reglamento sobre operaciones de concentración contempla excepciones al sistema de ventanilla única en aquellos casos en los que un Estado miembro pueda probar que una concentración supone un riesgo para uno o más mercados de su territorio.

En general, las decisiones de la UE en estas operaciones han demostrado un cierto grado de flexibilidad y de pragmatismo, en línea con la política genérica de ayudar a las empre-

sas europeas a mejorar su competitividad, pero sin generar posiciones de mercado excesivamente concentradas que hagan políticamente inaceptable esas operaciones. Por ejemplo, en el caso de la asociación de tres grupos europeos fabricantes de tubos de acero sin soldadura, Dahnine-Mannesmann-Valourec, cuya cuota de mercado alcanzaba al 35%, similar a su principal competidor, Sandvik, la Comisión investigó la operación para definir si esta daría lugar a una posición dominante de DMV por sí sola, o bien con Sandvik. La investigación concluyó que si bien las cuotas de mercado podían dar lugar a una posición dominante, la existencia de competidores externos a la UE, japoneses y de Europa oriental, evitaría esa posibilidad, y autorizó la asociación.

En cambio, en el asunto de MSG Media Service la Comisión prohibió la creación de una sociedad conjunta de Bertelsmann, Deutsche Bundespost Telekom y el grupo Kirsch, bajo el argumento que habría cerrado el mercado alemán de la televisión por cable a la competencia externa, con lo cual las partes pasarían a dominar el mercado de habla alemana.

Actividad internacional. La UE también despliega una amplia actividad hacia afuera de Europa en el terreno de la política de competencia, lo cual refleja el interés de usar a esta como un instrumento más de su política comercial y de ampliar su capacidad de negociación hacia otros bloques económicos. Así por ejemplo, la UE amplió las normas de competencia a todo el EEE (espacio económico europeo) desde principios de 1994 a partir de la ampliación del mercado único a los miembros de la AELC; también avanzó en esa dirección con los países del PECO (Europa Central y

Oriental) los estados bálticos (Rusia, Ucrania, Kazajstán, Kirguistán, Moldova), y del mediterráneo, fijando normas de competencia menos estrictas, pero que son una clara señal de la política europea de incorporar esos mercados a su órbita de influencia. Con los países del Pacífico y dentro de la OCDE la UE impulsa acuerdos de cooperación internacional en el ámbito de las políticas de competencia, que permitan crear una estructura que aplique normas de competencia a nivel global.

DEFENSA DE LA COMPETENCIA EN LA ARGENTINA

La Argentina tiene un manifiesto vacío legislativo en el conjunto de políticas denominadas de competencia, y en el ámbito en donde existe jurisprudencia una manifiesta voluntad política de no aplicarla. Los ejemplos son abundantes y conocidos: con respecto a las operaciones de concentración, fusiones y adquisiciones, no existe ningún tipo de jurisprudencia y no está previsto ningún mecanismo de autorización o control, tal como existe en la UE o incluso en los EE.UU., país en donde a pesar de la predisposición política a no oponer reparos al fuerte proceso de concentración económica, los conglomerados están obligados a pasar una serie de filtros previos y requisitos que imponen los mercados bursátiles o el Departamento de Justicia. Este vacío local ha sido más notorio en los últimos años, a consecuencia de los programas de privatizaciones, y entregas en concesión de servicios públicos, así como la ola de adquisiciones de grupos extranjeros de firmas locales. En las telecomunicaciones, por ejemplo, las distorsiones son incluso groseras: a causa de una privatización mal diseñada, el servicio de telefonía univer-

sal es operado en monopolio por dos compañías, Telefónica y Telecom; en tanto que en el negocios de los medios de comunicación (TV abierta, por cable, radio, etc.) mientras que la legislación local impide explícitamente que las compañías extranjeras participen como socios sea en forma mayoritaria o minoritaria, una serie de acuerdos de garantías de inversiones firmados por la Argentina (entre ellos con los EE.UU., Francia y Bélgica), y ratificados por el Congreso, autoriza esas participaciones. En consecuencia, ha habido un rápido proceso de concentración en el negocio del cable, motorizado por firmas internacionales que en la teoría la legislación prohíbe.

Esta ausencia de políticas y organismos que instrumenten las normas de competencia es otra falencia significativa del Mercosur en función de los objetivos declarados de generar un espacio económico común, que aunque imperfecto, se convierta en un mecanismo del desarrollo económico de la región. La ausencia de este tipo de regulación no implica de manera necesaria que no ocurra actividad económica en la región, pero ocurrirá en un contexto en el cual habrá una correlación de fuerzas en favor y en la dirección de los intereses de los grandes grupos, sin considerar la posibilidad de un desarrollo más armónico y equilibrado. Los europeos han prestado particular atención a este aspecto, y consideran que la unión aduanera y los mecanismos de mercado no son garantías por sí mismos de un desarrollo equilibrado, que tome en cuenta las diferencias regionales y de empleo, entre zonas ricas y pobres, las diferencias de magnitud de las empresas, y de otras asimetrías sociales y económicas. Por esa razón atribuyen especial relevancia a las políticas de competencia y de desarrollo regional.

La ley actualmente vigente de defensa de la competencia en la Argentina (Ley 22.262) data de 1980, y condena las conductas o acuerdos que limiten, restrinjan o distorsionen la competencia, constituyan abuso de posición dominante. Estos actos pueden ser objeto de multas, incluso prisión, si bien esto último no ha sido aplicado nunca. El órgano encargado de la aplicación de la ley es la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, originariamente presidida por el subsecretario de Comercio Interior. Ahora se ha modificado, estando a cargo de un Presidente con rango de subsecretario. La Comisión tiene facultades para investigar y la producción de los informes, pero la decisión de sanciones las adopta el Secretario de Comercio.

La legislación existente de acuerdo a la opinión de los especialistas no es mala, siendo la causa principal de las carencias la falta de voluntad política de aplicación de las normas, que se explica por una cantidad de circunstancias, y que se refleja también en los escasos recursos humanos y materiales asignados a esa función. En este momento (fines de 1996) existe un proyecto de ley en el Congreso, que intenta modernizar la legislación sobre competencia, tomando la experiencia más reciente de otros países. Pero la iniciativa es considerada totalmente secundaria por las autoridades económicas, no está entre sus prioridades, y las entidades empresarias le asignan poca trascendencia. El concepto de que el mercado funciona mejor sin interferencias estatales sigue siendo dominante. El significado que pueda tener en el futuro esta legislación, así como la normativa que sea acordada en el contexto del Mercosur, dependerá en particular de que exista o no una voluntad política de avanzar en esa dirección.

ANEXO I

PRESUPUESTO Y POLITICAS REGIONALES

La imagen de una UE opulenta y burocrática, con presupuestos ilimitados, que gasta miles de millones de dólares en mantener una superestructura y una burocracia innecesaria e ineficaz, que ha transformado artificialmente a una ciudad como Bruselas en capital de Europa, y que justifica su existencia desarrollando a diario una extensa regulación económica y política que de a poco ha ido convirtiendo en necesidad, está bastante extendida y tiene motivos para sustentarse. Pero es también una visión parcial e interesada. Es por ejemplo, uno de los dos argumentos empleados por los diplomáticos de la Argentina y Brasil para justificar un bajo desarrollo institucional del Mercosur, o mantenerlo en ese nivel. En parte esta visión se debe a que las actividades de Bruselas, sede del Consejo y de la Comisión, siguen siendo impenetrables para los europeos (y peor aún a los extranjeros), y en opinión de muchos se ha instituido allí un aparato burocrático enorme y poderoso que hace más complicados que sencillos los asuntos cotidianos. Pero la UE es algo más que una mera burocracia, montañas de mantequilla y costos enormes.

El presupuesto de la UE alcanza niveles descomunales comparativamente con las economías menos desarrolladas. En 1997 es de 90.072 millones de ecus, más de 100.000 millones de dólares. Algo así como casi un tercio del PBI de la Argentina.

Pero en términos relativos al PBI de la UE, el presupuesto no supera el 1,37%, o resulta equivalente al 3% de los gastos presupuestarios de los 15 estados socios (el PBI de

la UE en 1994 fue de \$ 7.294 MM, y el del Mercosur de \$ 895 MM).

Haciendo un análisis más en detalle se pueden advertir otros aspectos: primero, que el grueso del presupuesto no se consume en la superestructura burocrática. Apenas el 4,7% de las erogaciones son gastos administrativos, pero el 3,1% son los gastos totales de la estructura de la Comisión. En 1997 \$ 2844 millones de ecus, un presupuesto equivalente al de Pami (la obra social de los jubilados en la Argentina), que sostiene unos 16.000 funcionarios, cifra que sube a unos 22.000 considerando el total de trabajadores. En total, una suma no mayor a la de empleados de una municipalidad como la de Amsterdam. En términos de gasto y del ingreso per capita de la población europea es una cifra poco significativa.

El segundo aspecto es que la UE destina casi todo su presupuesto, alrededor del 80% de los recursos, a políticas de subsidios al sector agrícola, y a financiar el desarrollo de las zonas más atrasadas de Europa. Con lo cual se advierte que el modelo de la Comunidad (haciendo exclusión de los aspectos políticos) es una extensión del modelo nacional europeo, basado en una fuerte intervención estatal, en donde la regulación pública supervisa y orienta la economía en base a políticas concretas, y en donde se fijan metas concretas de crecimiento armónico de las regiones, compensando los desequilibrios y asimetrías con subsidios. Es también según el punto de vista con que se lo mire, una política defensiva y ofensiva a la vez.

LA AGENDA DEL SECTOR PÚBLICO

Hasta ahora, el Mercosur no ha previsto mecanismos financieros de cohesión econó-

mica y social que actúen como compensadores de las diferencias de desarrollo entre los cuatro países socios, o entre las regiones interiores de esos países, y tampoco de los impactos sectoriales previsibles de una liberalización comercial en esos mercados. El gradualismo y una cierta asimetría en el cronograma de desarme arancelario de Uruguay y Paraguay es el único instrumento utilizado por el Mercosur para atemperar las diferencias de desarrollo industrial y de tamaño económico entre los cuatro países socios. Como es fácil de advertir, este aspecto no es un tema menor para Uruguay y Paraguay, que en conjunto alcanzan a sumar 3,6% del PBI de la unión aduanera, y de la Argentina que suma el 22,3%. Para Brasil tampoco es un tema secundario, pero como en otros aspectos ha tomado la decisión de resolverlos por sus propios medios, con independencia de sus socios del Mercosur. Es así que puso en marcha políticas regionales que apuntan a integrar sus zonas más relegadas a la asociación (Norte, Nordeste, y Centro-Oeste). Esa decisión originó la reacción de la Argentina, país que se sintió perjudicado por una política que afecta el flujo de inversiones hacia su territorio.

El conflicto alrededor de estas políticas regionales deja de manifiesto las limitaciones del acuerdo firmado en Ouro Preto, y asimismo del grado de autonomía que ha preservado Brasil hacia adentro de su territorio para implementar esas políticas sectoriales. La clase dirigente brasileña considera las diferencias de desarrollo y las contradicciones entre zonas de gran riqueza y de extrema pobreza dentro de su territorio como un problema incluso mayor al que enfrentan sus otros tres socios con la formación del Mercosur. Por esta razón no ha demostrado mayor interés en poner a la discusión

del bloque regional estos aspectos, o de ceder poder de decisión sobre un instrumento de esta naturaleza en un organismo supranacional.

Pero parece evidente a partir de que estas decisiones han comenzado a afectar a la Argentina, el bloque deberá avanzar hacia algún mecanismo de compensación de las zonas más retrasadas, estableciendo sistemas de consenso: es decir, una mayor coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales; y el compromiso de armonizar las legislaciones (salud, protección al consumidor, normas de competencia, etc.). Pero esa negociación no puede ser inmediata, llevaría un plazo mínimo de dos o tres años. En esta etapa, sin embargo, parece muy poco probable que el Mercosur tome parte de la experiencia europea respecto al financiamiento comunitario de las zonas más relegadas, echando mano por ejemplo a Fondos Estructurales o a políticas consensuadas de aplicación regional.

Esta perspectiva se justifica en la actitud de los dos mayores países de la asociación. Tanto en Brasil como en la Argentina -aunque por motivos diferentes- no parecen existir condiciones políticas como para dar lugar a una superestructura comunitaria, o a destinar recursos fiscales a la creación de un Fondo Regional para el desarrollo. Por otro lado, mientras en Brasil existe predisposición hacia las políticas de intervención del estado, en la Argentina no existe un consenso similar. La experiencia de los últimos años en América Latina, así como los estudios de la experiencia en Asia, además de la integración europea, sugieren sin embargo que el sector público necesita asumir un rol activo como promotor de la competitividad (en los siguientes sentidos: creación de nuevas instituciones o adecuación de las anteriores, corrección de las señales

equivocadas de los mercados, y generación de oportunidades de reconversión a los sectores más afectados por la reforma económica) para asegurar que el proceso de cambio económico se consoliden y de lugar a un desarrollo auto-sostenido.

Las versiones más fundamentalistas del Consenso de Washington rechazan estos puntos de vista y sostienen que los programas de desregulación y apertura son suficientes para lanzar procesos de crecimiento económico. Más reciente es la definición de incorporar "políticas sociales" (ver Banco Mundial, y también BID), como forma de contener el descontento que ha cosechado el modelo neoliberal, y de frenar una eventual tentación de los gobiernos latinoamericanos de regresar a políticas de corte populista. Aunque esta incorporación del capítulo social es muy tenue en la versión de Washington, lo concreto es que esta recuperación de los espacios que ocupa el Estado en la formulación de las políticas económicas y sociales (siguiendo el modelo europeo), está dando lugar a una nueva agenda del sector público como factor que articula y facilita la competitividad y el desarrollo económico. En este sentido la UE dispone de un instrumento supranacional de gran capacidad financiera, en tanto el Mercosur no se ha dotado de ninguna.

Es interesante agregar como comentario a lo señalado más arriba que varios de los determinantes de la competitividad (y por tanto de las corrientes de inversión) están relacionados con la calidad de los servicios prestados por el sector público, como la seguridad, la administración de justicia, la educación, salud (Chile es el único país que obtiene calificaciones aceptables en la región). En este sentido, las políticas públicas de los países del Mercosur

están retrasadas, incluso respecto a las versiones más fundamentalistas de mercado.

CONCLUSIONES DEL PROGRAMA DE ENTREVISTAS

Las principales conclusiones que se desprenden del temario que fue materia del programa de estudio se sintetiza a continuación:

- 1.- Las estructuras diplomáticas de los dos bloques, UE y Mercosur, han iniciado negociaciones que son calificadas por las partes como preliminares, y de aproximación con el objetivo de avanzar hacia la creación de una zona de libre comercio. "Europa es prudente y también lo es el Mercosur" es una frase utilizada en Bruselas por funcionarios de la Comunidad que sintetiza el clima dentro del cual se desarrollaron los acuerdos previos y se inicia la nueva etapa. La mención a la prudencia no es casual, sino que se trata de una expresión meditada, dada la especial y muy definida sensibilidad que tienen los gobiernos europeos hacia el Mercosur a causa del tema agrícola. El actual acuerdo fue concretado con una salvaguarda por parte de la UE, y por expreso pedido de varios países europeos: este primer tratado no es vinculante jurídicamente entre los dos bloques. Es decir que se podrá avanzar en negociaciones sobre la definición de una zona de libre comercio y de cooperación, pero el Mercosur no podrá hacer ningún tipo de reclamo comercial respecto al acuerdo en vigencia. El programa de trabajo acordado por las diplomacias de los dos bloques consiste en comenzar a definir la estructura y las bases de un eventual acuerdo

de liberalización comercial a nivel técnico, punto que en la agenda de la UE tiene turno recién para fines de 1999;

- 2.- A causa de estas reticencias de los europeos, y la posición relativa de debilidad de los países del Mercosur y Chile respecto a la UE, es que el bloque regional latinoamericano ha optado por una estrategia diplomática de negociación de mediano plazo, en coalición con el bloque interno de los funcionarios de la Comunidad interesado en abrir el juego económico y política hacia América Latina. Esta estrategia consiste en postergar en forma intencional la negociación del tema agrícola dentro del acuerdo (el aspecto comercial largamente más conflictivo en la relación UE-Mercosur), para cuando las condiciones políticas maduren y sean más favorables en Europa. También existe una opción intermedia que consiste en dejar afuera del acuerdo al comercio agrícola sensible, que según los funcionarios de la UE, y diplomáticos de Chile y el Mercosur representa aproximadamente el 14% de los intercambios. La OMC acepta la negociación de zonas de libre comercio que involucre por lo menos el 80% de los intercambios. El gobierno de México, en cambio, ha optado por un camino diferente, y ha dicho claramente que quiere discutir con la UE la liberalización de todos los capítulos, incluido el agrícola. A causa de esto el acuerdo México-UE se encontraba trabado;
- 3.- Una perspectiva realista de las negociaciones comerciales abiertas entre el Mercosur y la UE, no debería albergar en lo inmediato expectativas demasiado optimistas en la región respecto a la posibilidad de lograr avances más o menos rápidos (particular-

mente en el tema agrícola), salvo que cambien las condiciones políticas en Europa respecto a Latinoamérica de una manera sustancial. Por el contrario, existen sí para los gobiernos del Cono Sur grandes posibilidades de ensanchar el espacio político que ocupa el Mercosur, elevando el status diplomático de la Argentina y Brasil en especial, y Chile en segundo término. Las clases dirigentes de estos países creen que ahora pueden aspirar a ganar un lugar más decisivo como interlocutores y actores de los temas internacionales. En un futuro inmediato habrá que considerar los efectos que tendrá sobre la política agrícola de la Comunidad dos eventos que podrán alterar las bases de negociación con el Mercosur. Un evento es de carácter interno, la reforma que está discutiendo la UE y la unidad monetaria, con las repercusiones que traerá aparejado sobre la política fiscal y subsidios al agro; el otro de carácter externo, la negociación con los países del este europeo, que también es muy probable que origine cambios importantes en la política agrícola, debido a que estos países que se incorporarían a la Comunidad tienen economías con una fuerte base agropecuaria;

- 4.- Desde el punto de vista de la UE, la primera prioridad en materia de relaciones externas es claramente la incorporación de los países del este europeo a la Comunidad. Específicamente, Checoslovaquia, Bulgaria, Rumania, Polonia y Hungría. Una segunda prioridad en la política exterior es la negociación de nuevos acuerdos con los países de la cuenca del Mediterráneo (Turquía, Marruecos, Argelia, etc.). Luego no existe ninguna prioridad consensuada y asignada respecto a las futuras negociacio-

nes con los restantes bloques económicos, exceptuado los EE.UU. y Japón. Pero dentro de la dialéctica que tiene el funcionamiento de la UE, cada país define y mantiene dentro de la estructura comunitaria objetivos particulares, y se arroga el derecho de impulsar y concretar diferentes negociaciones comerciales. De esta manera, los franceses se manifiestan más interesados en avanzar sobre algunos mercados africanos en donde tienen lazos comerciales más definidos, en tanto que los ingleses conservan su propia área de influencia. Dentro de este esquema de repartición de influencias, el Mercosur, México, el Pacto Andino, y el resto de Latinoamérica figura como prioridad en la agenda de los españoles, secundados por los alemanes (Portugal también ha declarado su interés, pero desempeña un rol secundario en la estructura de poder de la UE). Para España, la relación política privilegiada con el Mercosur y Latinoamérica le reditúa beneficios y prestigio entre sus pares de la Comunidad. En este sentido, España se propone como el puente entre los dos continentes, e interlocutor de una zona de desarrollo emergente, aunque su desempeño económico no es para nada despreciable: en 1995 y 1996 España se ubicó como segundo y primer país por las inversiones de sus empresas en la región, superando incluso a los EE.UU. Para Alemania, su presencia en América Latina está vinculada a su flamante rol de potencia capitalista luego de haber logrado la reunificación de su territorio nacional, que aspira a desempeñar un papel protagónico en todas las regiones del mundo, en especial aquellas que prometen un rápido crecimiento. Con el resto de Eu-

ropa, las relaciones con el Mercosur tienen un lugar menos significativo, aunque creciente a medida que ha avanzado el potencial del bloque económico.

- 5.- Para los gobiernos de la Argentina, Brasil, Uruguay y Chile, el acercamiento a la UE tiene básicamente un punto en común, que es la posibilidad de acceder a una mesa de negociaciones con el primer mercado de sus exportaciones, y discutir la apertura de un área con fuertes restricciones y regulaciones, en particular en el sector agrícola. A la vez de actuar como contrapeso del rol y la influencia que desempeña los EE.UU. en la región. Sin embargo, existen diferencias de matices importantes. Brasil tiene peso propio, en forma independiente del bloque, y cuenta con una clase empresaria que intenta llevar adelante un proyecto capitalista propio de inserción en la economía mundial. La diplomacia brasileña y la clase dirigentes de ese país advierten que a través del Mercosur ensanchan sus oportunidades comerciales y políticas. El rol hegemónico de Brasil en la asociación es un tema aún no resuelto, e incluso apenas debatido, pero Brasilia parece más dispuesto a considerar el Mercosur, y su ampliación a través de acuerdos 4 x 1 con otros países latinoamericanos, como una extensión de su frontera económica más que como un bloque abierto. La Argentina es una pieza clave para mantener el equilibrio de fuerzas en el Mercosur, pero en oposición a Brasil tiende a mirar la asociación como un instrumento o una plataforma hacia el mercado mundial, y aparece más dispuesta a avanzar hacia una zona de libre comercio. La clase empresaria local no tiene un modelo de desarrollo "nacional", al estilo

brasileño, que tenga puntos de colisión con las ideas dominantes hoy en Washington, el Banco Mundial y el FMI. Chile advierte claramente al Mercosur como una plataforma que ensancha su mercado externo, dentro de una concepción de multilateralismo pragmático que se impuso en los años '80, impulsado en los últimos años de los '90 a través de acuerdos bilaterales, como el logrado con el Mercosur. Su acercamiento al Mercosur estuvo vinculado al congelamiento del mecanismo de fast track en el Congreso de los EE.UU. para ingresar como cuarto socio al Nafta. Uruguay está en una posición más débil, y con menores posibilidades de influir en las negociaciones, por lo cual se propone objetivos mucho más limitados, en el cual el desarrollo regional y aumento de los intercambios se "derrame" sobre su territorio, y le permita beneficiarse de su ubicación geográfica privilegiada, a mitad de camino de los dos mercados de la región más grandes, Buenos Aires y San Pablo.

6.- El modelo de unión aduanera desarrollado por el Mercosur es claramente un sistema incompleto, que a medida se profundice la integración, obligará a las partes a desarrollar en el futuro algún tipo de institución comunitaria, en especial en el terreno en donde aparecen hoy las mayores flaquezas: ausencia de una política de competencia consensuada, y ausencia de un mecanismo eficiente de resolución de conflictos y de un Tribunal Arbitral autónomo e independiente, que asimismo de lugar a un marco legal a las decisiones del bloque. Hoy, en términos jurídicos no existe un derecho comunitario en el Mercosur al estilo europeo, en donde las políticas acordadas

tengan fuerza de ley. En términos del modelo europeo, el Mercosur tiene un sistema de decisiones intergubernamentales, en donde todas las medidas se toman por unanimidad de las partes, y no hay cesión de soberanía.

7.- Existe la intención de desarrollar desde el Mercosur un modelo institucional alternativo de unión aduanera al de la UE, en el cual los gobiernos sigan teniendo un rol muy directo en la toma de decisiones de la asociación, con cesión de soberanía de los Estados miembros muy limitada, y en donde se quiere reducir al mínimo la necesidad de sostener una burocracia comunitaria permanente. Brasil aparece como el más interesado en este modelo, entre otras razones porque le obliga a consensuar políticas únicamente con la Argentina, y en la mayoría de las veces desde una posición de mayor fortaleza. De hecho existen ya desarrollos diferentes en el modelo de unión aduanera, sin embargo en la medida que se profundice la integración económica en el Mercosur los procesos tenderán a asemejarse, por lo menos en los tipos de problemas que tendrán que ir resolviendo los países miembros. En este sentido, parece inevitable la elaboración de un derecho comunitario propio del Mercosur, la creación de algún mecanismo autónomo de resolución de conflictos, una coordinación de las políticas más definida que no dependa solo de la voluntad política de cada gobierno, y también la definición de políticas que tiendan a resolver los problemas estructurales de desarrollo relativo que origina una unión aduanera entre regiones y países con desarrollos económicos muy heterogéneos. En Latinoamérica las clases dirigentes tienden

a mirar los problemas económicos y sociales, y sus soluciones desde una óptima muy similar a la estadounidense, o a las que promocionan en cada época los think tank en Washington. Las versiones más fundamentalistas del neoliberalismo afirman ahora que los programas de desregulación y reconversión del Estado son suficientes por sí solos para lanzar procesos de crecimen-

to, y que no es necesario que el sector público asuma un rol activo. En este sentido, la experiencia europea puede dar lugar a que se consideren otras opciones y entren en juego otros puntos de vista, en particular debido al fuerte rol que juegan en la constitución de la UE los objetivos políticos, sociales y de seguridad regional como palancas de impulso económico.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- Klaus-Dieter Bouchardt, La Unificación Europea. Serie Documentación Europea
- Comisión de las Comunidades Europeas, Del Mercado Unico a la Unión Europea. Serie Documentación Europea.
- IRELA, The European Union and Mercosur: towards a new economic relationship?. Conference, 10-11 June 1996, Brussels.
- Comisión de Relaciones Económicas Exteriores. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo para una intensificación de la política de la UE respecto de Mercosur (COM 0428- C4-0208)
- Dirección General de Estudios. Comisión de Comunidades Europeas. Notas sobre el Mercosur y sus Relaciones Políticas e Institucionales con la UE.
- Jorge Forteza. Booz Allen & Hamilton. Competiendo en el Cono Sur.
- Cepal. Las políticas comerciales entre América Latina y Estados Unidos.
- Embajada Argentina en Brasil. Hacia una nueva relación en la construcción de un espacio competitivo común. Varias ediciones. - Distintas entrevistas a funcionarios y diplomáticos en Bruselas de la Comisión Europea, Desk Officer Argentina, Desk Officer Mercosur, DG IV Competencia, Parlamento Europeo, Representaciones de España, Argentina, Brasil, Uruguay y Chile en la UE, y embajadas de esos mismos países.
- Distintos informes Europe, Agence Internationale D'Information Pour la Presse. Luxembourg-Bruxelles.
- Comisión Europea. Dirección General IV Competencia. Informes Anuales. La política de competencia de la Comunidad Europea.
- Cámara de Diputados. Argentina. Defensa de la Competencia.
- Institutions Européennes. Projet de Budget de la Communauté européenne pour 1997.
- José Antonio Sant'Aña. La economía brasileña y el proceso de globalización de la economía mundial. Revista Ciclos.
- Luiz Alberto Moniz Bandeira. Política y relaciones internacionales en el Mercosur. Revista Ciclos.
- Banco Mundial. Julio Noguéz y Alexander Yeats. Documentos.

- Secretaria de Relaciones Económicas Internacionales. Argentina. El Mercosur: regionalismo abierto o "building block"?
- Mercosur, Presente y Futuro. Seminario IDEA San Carlos de Bariloche, octubre 1996.
- Documentación Europea. Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe.
- Pascal Fontaine, Europe in ten pointws. European Documentation.
- Comisión Europea. Una Moneda para Europa. Libro Verde sobre las modalidades prácticas para la introducción de la moneda única.
- Socma, La necesidad de una política industrial en la Argentina.
- Noam Chomsky. El nuevo orden mundial (y el viejo).
- Eric Hobsbawm. Historia del Siglo XX.

POSTGRADO EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA: APORTES PARA UNA MEJORA EN SU OPERATIVIDAD

Autora: Cra. FLORENCIA BONELLI

**TESINA PRESENTADA EN EL CURSO DE POSTGRADO
DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA, MARZO DE 1997**

I.- INTRODUCCIÓN

A partir de la sanción de la Ley N° 24.156 llamada Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, se inició un proceso de reingeniería de los distintos elementos que conformaban el manejo del erario público.

Dado el enfoque sistémico aplicado en dicha Ley, se denominó "SISTEMAS"¹ a cada uno de dichos elementos. Estos son:

- Presupuesto
- Crédito Público
- Contabilidad
- Tesorería

Se agregan también como sistemas componentes de la Administración Financiera del Sector Público, el Sistema de Inversión Pública, el Sistema de Administración de Bienes y el Sistema de Contrataciones. Por la Ley N° 24.354 se aprobó el régimen que rige las Inversiones Públicas en el Sector Público. En lo que respecta a los otros dos sistemas restantes, continúan vigentes los capítulos V y VI, res-

pectivamente, del Decreto Ley de Contabilidad, N° 23.354/56, que en todos sus demás aspectos fue dejado sin efecto por la sanción y promulgación de la Ley N° 24156.

El cambio operado a partir de la sanción de la Ley antes mencionada es profundo y apuntó a cambiar no sólo normas y procedimientos sino también la cultura y formas de pensamiento aplicadas.

Además en el PROGRAMA DE REFORMA DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA GUBERNAMENTAL, cuyos principales objetivos son:

- lograr la economicidad, eficiencia y eficacia en la gestión del Sector Público;
- generar información oportuna y confiable;
- realizar la gestión de los recursos públicos con transparencia;

expresa en su presentación que "para que la reforma alcance sus objetivos no bastarán las concepciones metodológicas y los nuevos diseños de sistemas, lo importante es que éstos queden operando en condiciones óptimas; de no ser así, no habrá reforma, sino manuales pa-

1.- A los fines del presente trabajo se define el concepto de "Sistema" como aquel conjunto de elementos, interrelacionados entre sí, con un objetivo común. Generalmente un sistema es a su vez parte integrante de un macro sistema que lo contiene.

ra llenar los anaqueles de centros de documentación, lo que por cierto es muy caro e inútil¹².

El párrafo es duro y comprometedor pero manifiesta una realidad: de nada sirve el diseño de un sistema si en la fase de su implantación y uso falla.

Es en estos aspectos: Utilización, implantación y operatividad del sistema de administración financiera, es en donde versarán los análisis de este trabajo. Pero dada la importancia que reviste la herramienta presupuestaria en dicho sistema la misma constituirá el centro del desarrollo de este trabajo, sin olvidar que el Presupuesto es parte de un macro sistema, la Administración Financiera, y que se encuentra íntimamente relacionado con el Sistema Contabilidad, Crédito Público, Tesorería, Inversión Pública, Administración de Bienes y Contrataciones.

Las restricciones presupuestarias imperantes en la economía fiscal por un lado y las crecientes necesidades que la sociedad le reclama al Estado llevan a tener que hacer más con menos. En este proceso es fundamental un "análisis productivo" de las erogaciones públicas en donde el problema central a tratar es la relación imperante entre los insumos requeridos (los cuales serán llamados en forma genérica "y") y los bienes que el Estado vuelca a la sociedad como fruto de su gestión (los cuales se conocen como "x"). Estas x son los bienes que responden a las necesidades de la sociedad las cuales deben ser satisfechas por el Sector Público en cumplimiento del rol que desempeña.

Las terribles restricciones financieras de las que se hablaba en el párrafo anterior llevan muchas veces a perder de vista esta relación "insumo-productos", conduciendo a definiciones

erróneas de las actividades a desarrollar en un determinado período. Estas definiciones erróneas pueden tener consecuencias muy graves en la sociedad toda vez que los errores se cometen en ámbitos tales como la salud o la seguridad.

Fundamentalmente los siguientes ítems constituyen los puntos claves a tratar en el presente trabajo:

- Elaboración del Presupuesto:
 - * La necesidad de planificar la producción de los bienes públicos y preferentes
 - * El proceso de formulación del presupuesto
- Programación y Ejecución Presupuestaria:
 - * Algunas consideraciones generales acerca de la ejecución presupuestaria
 - * Asignación de las cuotas de compromiso, devengado y pagado
 - * Centralización normativa y descentralización operativa
- Definición de metas físicas y su ejecución.

El desarrollo de los puntos detallados anteriormente conforman básicamente el cuerpo del presente trabajo. Su solución podría significar un aporte para resolver las restricciones presupuestarias que afectan hoy el desarrollo de las actividades del Estado.

II.- ESQUEMA TEORICO DE REFERENCIA

A.- EL ROL DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD

Desde las primeras concepciones del Esta-

2.- "Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental - 1992", Ricardo A. Gutiérrez, Pág. N° 10

do hasta nuestros días, muchas han sido las teorías y tesis que sobre este tema han versado.

Lo cierto es que el rol del Estado fue evolucionando a medida que la propia sociedad que lo creó, así se lo exigía.

En las primeras etapas se encuentra un "ESTADO GENDARME", tal como lo definió el economista inglés Adam Smith allá por el siglo XVIII. Este concepto establecía que sólo se debían brindar servicios de defensa, seguridad interna y justicia. El resto estaba a cargo del mercado. Es fácil apreciar el rol pasivo que el Estado desempeñaba en esta fase de la historia definido por la frase "laissez faire, laissez passer" (dejar hacer, dejar pasar).

A medida que la sociedad fue evolucionando en sus ideas sobre el bienestar general, la equidad y la igualdad, el Estado fue asumiendo roles cada vez más importantes ya que la salud pasó a ser un bien preferente, como así también la educación, la distribución de la renta, el crecimiento constante del ingreso, etcétera. El Sector Público de la economía iba asumiendo estas responsabilidades porque así se lo "mandaba" la sociedad que lo había creado.

A partir de estas nuevas corrientes de pensamiento, la participación del Estado en la economía ha pasado por distintos momentos, algunos más intervencionistas otros más liberales; pero nunca volvió a ser aquel Estado Gendarme de fines del siglo XVIII, debido a que la sociedad toda entiende que hay necesidades que las debe satisfacer a través del Sector Público.

Los economistas de este siglo han tratado de definir el rol del Estado en la sociedad justificando su existencia a partir de aceptar que la Teoría de la Competencia Perfecta de los Mercados rara vez, sino nunca se cumple en las sociedades modernas.

En un plano hipotético se define a la competencia perfecta como una situación de "óptimo paretiano", en donde existe una asignación eficiente de los recursos de una economía, por lo tanto no existe posibilidad de aumentar la producción de un bien sin disminuir la de otro. En este esquema se incluye el concepto del "óptimo de bienestar social" en donde, además de darse el óptimo económico o paretiano, existe una equitativa distribución de la renta.

Por lo tanto este óptimo social se da por la concurrencia de un óptimo paretiano en la economía y una distribución equitativa de los ingresos entre los miembros de la sociedad. Es un concepto eminentemente ético.

Si los mercados pudiesen alcanzar la competencia perfecta, el Estado sólo debería asegurar que se realizaran las transferencias de ingresos necesarias para lograr la equidad previamente definida. Pero evidentemente dicha competencia perfecta no se da en los mercados naturalmente porque existe una apreciable cantidad de factores que coexisten y participan en la economía distorsionando algunos aspectos de ésta (inflación, bienes públicos, externalidades, ineficiencias de algunos sectores, etcétera).

Hoy en día esta es la situación imperante en las economías modernas y estas son las condiciones con las que debe participar el Estado, sin perder de vista que su objetivo final es lograr ese óptimo social.

Se plantea así la existencia de una relación Estado-Sociedad, en donde definir el concepto de óptimo de bienestar social será la piedra fundamental para continuar con la tarea de obtener su logro.

Es así que en toda relación existe una retroalimentación o feed-back entre las partes que la componen; es decir, si la sociedad jus-

tifica la existencia de una entidad que la agrupa, que la representa y la satisface en aquellas NECESIDADES definidas como "bienes públicos y preferentes", exigirá del Estado el cumplimiento de los OBJETIVOS que aquélla le define. En esta relación la sociedad acepta que se le detraigan una parte de sus INGRESOS para el alcance eficiente de los objetivos a que se hacía referencia.

Están planteados así los tres conceptos, NECESIDADES, OBJETIVOS e INGRESOS, que permitirán explicar a continuación el enfoque que se dará en este trabajo al rol del Estado en una sociedad moderna.

B.- ESTADO: EMPRESA PROVEEDORA DE BIENES PUBLICOS Y PREFERENTES

La existencia y permanencia de cualquier organización dentro de una determinada sociedad, se justifica por la correcta captación de las necesidades de los individuos que la componen como así también la satisfacción de las mismas. Si una sociedad entiende que un determinado emprendimiento no cumple con estas premisas básicas, en el mediano o largo plazo dicho emprendimiento fenecerá.

El Estado no escapa a estos conceptos; fue creado por la sociedad para cumplir con determinadas necesidades, que deben transformarse en los objetivos del mismo. Ahora bien, el

alcance de dichos objetivos deberá ser eficaz y eficiente.

Es decir, el análisis financiero y productivo que realizaría cualquier empresa privada productora de bienes, sean estos servicios o productos, no distaría en gran medida con el que deberían realizar los conductores del Estado, respecto de los bienes públicos o preferentes que tienen a su cargo producir³.

Ya lo decía Drucker: "...el secreto mejor mantenido en la gestión empresaria es que las primeras aplicaciones sistémicas de la teoría de la gestión empresaria y los primeros principios de la administración no tuvieron lugar en la empresa privada. Se desarrollaron en el Sector Público..."⁴

Por lo tanto, si se salvan las distancias con las características intrínsecas de cualquier empresa privada productora de bienes, los análisis que éstas realizan para cumplir sus objetivos, pueden aplicarse a la gestión gubernamental. Esto es, la percepción y análisis de las necesidades del mercado (para el Sector Público, el mercado para el cual destina los bienes que produce es la sociedad toda), la determinación de los objetivos a alcanzar, es decir la definición del Qué, Cómo y Para Quién producir, deben ser elementos que no pueden faltar en las definiciones políticas si se pretende una gestión de gobierno eficiente y eficaz.

A su vez si el Estado no cumple con sus objetivos, es decir no satisface a la sociedad en

3.- Para un mejor entendimiento del lector se aclara que en el presente trabajo se considera "Bien Público" a aquél que cumple con los principios de "no exclusión mediante el pago" y "no rivalidad en el consumo". Un ejemplo característico de bien públicos es el medio ambiente. Un "Bien Preferente" es aquél que aunque no cumple con las características de los públicos, por la gran externalidad (efectos que se "derraman" sobre la sociedad) que producen, El Estado interviene deliberadamente para afectarlos. Ejemplos de estos bienes los constituyen la salud y la educación.

Para una mayor comprensión de estos conceptos, Ver a Musgrave Richard y Musgrave Peggy: "Hacienda Pública Teórica y Aplicada", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1983, página 77.

4.- Texto extraído del Libro "Administración Financiera Gubernamental" del Lic. José María Las Heras, 1ª edición, Editorial Eudecor, página 5.

las necesidades que ésta le demanda con los bienes que éste debe producir, puede caer en incumplimiento de aquél "contrato social" del que nos hablaba Rousseau por el cual la sociedad sacrifica parte de su ingreso en pos de un mantenimiento de la estructura social por parte de esta Entidad Superior llamada Estado. Claro ejemplo de esto son aquellas sociedades del subdesarrollo con gran índice de evasión impositiva, en donde se forma un círculo vicioso ya que la población no tributa porque percibe que no se cumple eficazmente con la prestación de los bienes públicos y preferentes que necesita; pero a su vez el Estado no puede funcionar si no ingresan los tributos a sus arcas.

Es por todo lo antes expresado que el Sector Público debe ser considerado administrativamente como una hacienda productiva y no erogativa tal como lo expresa el Dr. Le Pera cuando dice "la hacienda pública es una coordinación activa de personas y de bienes como resultado de la cual, se producen bienes con los que se satisfacen necesidades humanas, públicas y privadas. La hacienda pública debe producir bienes públicos con los que dará satisfacción a las necesidades públicas."⁵ También se podría agregar a esta definición que esta "hacienda productiva" debe colaborar en la producción de los bienes preferentes para satisfacer el contenido público de algunos bienes privados.

Continuando con el análisis, se define aquí una concepción de ADMINISTRACION POR OBJETIVOS Y RESULTADOS (APOR)⁶ en

donde se establece una relación entre las funciones que debe cumplir el Estado y sus objetivos, para lo cual se requiere de una producción de bienes que aplica determinados insumos. En síntesis, se establece una relación entre el análisis financiero de gastos e ingresos y el productivo referido a los bienes que satisfacen las necesidades de la población, previamente definidos como los objetivos del Sector.

Si se habla de un "análisis productivo" el concepto de gasto se transforma en un concepto de costo del producto, que enfrentado a los ingresos permite realizar un análisis de viabilidad financiera y definir la relación de productividad (producto/insumos) en donde la mejor situación de productividad es la eficiencia, entendiéndose a ésta como el logro de los objetivos (efectividad) con la mejor utilización de los recursos.

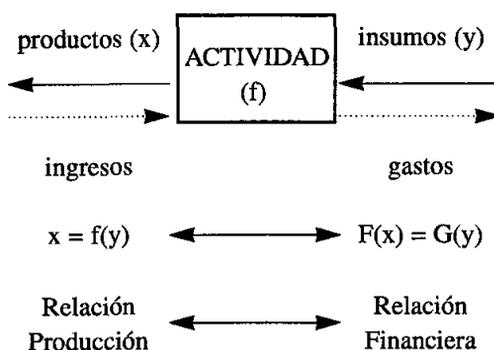


Gráfico: Relación Productiva-Financiera de una actividad del Sector Público.⁷

5 Ver "La Hacienda Pública Productiva", del Dr. Alfredo Le Pera (Compendio del trabajo presentado en el Simposio de Profesores Universitarios de la asignatura en Posadas, Misiones, Octubre 1995), página n° 1.

6 Ver "Economía y Administración: Consideraciones sobre análisis económico de la producción" por el Dr. Angel Ginestar. Del libro "Proyectos de Inversión: Financiamiento y Negociación", CITAF-OEA, página 29.

7 Gráfico extraído de "Premisas Conceptuales para un Sistema de Inversiones Públicas Integrado con un Sistema Presupuestario" por el Dr. Angel Ginestar del documento "Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público" Volumen I Notas Introductorias, compilador Dr. Angel Ginestar. Buenos Aires, 1996, página n°271.

La APOR define los objetivos, es decir los bienes que satisfacen las necesidades previamente captadas de la sociedad, pero también mide los resultados, es decir en qué medida se produjeron esos bienes y a qué costo.

Como toda actividad productiva, la gestión del Sector Público se debate entre el flujo de bienes necesarios para satisfacer las necesidades de la sociedad y el flujo de fondos necesarios para financiar dicha producción.

Dentro de la definición de lo sustantivo de la gestión pública, se fija como prioritario el desarrollo de aquellos bienes públicos y preferentes que se orientan a una definición de cuán eficaz es el Sector. La mejor forma de llegar a producir dichos bienes es parte obligada del análisis; esto es la definición del nivel de eficiencia esperado, tal como se expresara en párrafos anteriores. Por último es necesario que el sistema productivo se retroalimente a través de indicadores que comparen lo planificado con lo alcanzado a fin de determinar en qué medida se ha dado satisfacción a quienes se pretendía.

En un análisis financiero de todo este proceso productivo, son dos los conceptos a tener en cuenta: los ingresos y los costos.

Los ingresos corresponden a los precios que están dispuestos a pagar los consumidores de los bienes que produce el Estado. Mientras que los costos son las erogaciones necesarias para obtener el producto que se desea: "...los costos públicos, que pueden ser de dos tipos, gastos en insumos operacionales o cargas por insumos durables y existencias. Las cargas incluyen siempre los intereses de los activos disponibles como costo de oportunidad del capi-

tal. Además, las cargas incluyen la depreciación del valor de los activos"⁸.

Al existir una relación entre el aspecto sustantivo (producción) y financiero de la gestión pública, hace desembocar el análisis en que la planificación de los bienes que el Estado tiene que desarrollar para satisfacer las necesidades de la sociedad, debe, indefectiblemente estar reflejada en la planificación presupuestaria.

En función de lo expresado anteriormente, el Presupuesto es un medio para planear la producción y asignar los recursos que la misma requiere. Así como debe mantener una "coherencia interna" entre dichos productos y recursos (eficiencia) debe contener una "coherencia externa" entre los objetivos que quiere alcanzar y las políticas que se definieron previamente (eficacia).

Actualmente la elaboración de la herramienta presupuestaria se basa en la definición de un cierto nivel de gastos (gastos en personal, bienes de consumo, etcétera) que son necesarios para realizar determinadas actividades para las cuales se creó un organismo. Por lo cual la definición de las metas físicas está totalmente dissociada de la expresión financiera del presupuesto. No se desarrollará más este tema en esta instancia del trabajo ya que se ha definido como una de los puntos a tratar en el desarrollo del mismo.

En un nivel superior de la administración se puede citar la gestión pública integrada, en donde también se define una relación insumo-producto a partir de objetivos a cumplir mediante determinadas funciones, pero se establece que la forma de llevar a cabo la producción es un bien en sí misma al provocar satisfacción

8.- Texto extraído del artículo del Dr. Angel Ginestar "Capacitación y Profesionalización Presupuestaria Gubernamental", Revista N°29 de la Asociación Internacional de Presupuesto Público, página n° 109.

en los factores humanos que participan en ella e indirectamente a toda la sociedad.

De acuerdo a lo que establecía el Sociólogo Maslow cuando hablaba de la escala de necesidades del hombre, la seguridad, la pertenencia y la autorrealización se verían cubiertas al lograr que mediante un proceso productivo integrado se alcanzaran bienes-productos como así también bienes relación.

Es mucho lo que debe realizarse en materia de Administración Integrada en el Sector Público. La percepción de una gran desazón y falta de interés en los que participan de las actividades del Estado, es una muestra clara de que dicha metodología no está siendo aplicada.

Básicamente la falta de definición de objetivos claros de cada uno de los organismos que lo conforman, la falta de planificación de la producción de los bienes públicos o preferentes a ofrecer, la definición de un presupuesto a partir de la sumatoria de gastos (no costos) totalmente desconectada de la definición de la cantidad de "productos" a ofrecer (debido a que no existe), la falta de análisis de las actividades a emprender en relación con los objetivos fijados, lleva a la toma de decisiones errónea que sumergen al Estado en una situación en donde la sociedad toda cuestiona su accionar y en algunos casos su existencia.

Es fundamental para cualquier organización conocer cuáles son las necesidades a satisfacer, cómo y con qué lo hará y de qué forma se verificará su cumplimiento.

Mientras no se haga realidad y práctica común para el Sector Público lo definido en el párrafo anterior, el mismo continuará siendo ineficiente al no producir lo que se le deman-

da e ineficaz al no poder satisfacer las necesidades para las cuales fue creado y existe.

La frase "La administración como técnica y la política como armonizadora de los conflictos de la sociedad no deberían ser considerados independientemente" del Lic. José María Las Heras, encierra en sí misma el sentido de gran parte de las dificultades a los que se enfrenta el Estado moderno en la Argentina. El nivel político, el cual ha obtenido su legalidad y legitimidad a partir del voto de la sociedad toda, se separa en la toma de las decisiones del nivel técnico y científico, quien es el idóneo para definir la viabilidad de dichas decisiones, perdiendo de vista así también el objetivo final: el bienestar social.

Como toda actividad productora de bienes, sean estos servicios o productos, son tres las fases involucradas en su desarrollo: la planificación, la ejecución y el control. Cada una de ellas debe existir y funcionar correctamente si se desea llegar al objetivo previamente fijado. En base a todo lo expresado hasta este momento, será en los aspectos operativos de estas tres fases sobre los que versará el presente trabajo, sin olvidar los conceptos antes vertidos, en donde se definió al Estado como productor de bienes públicos y preferentes, con relaciones de insumo-producto y necesidades a satisfacer tanto de la sociedad como de aquellos factores humanos que participan en las producciones de los mismos.

C.- EL PRESUPUESTO: CONCEPTO E IMPORTANCIA

"No hay barómetro más exacto para medir el grado de sensatez y civilización de cada

9 Op.cit. nota n° 4, página n° 39.

país que su ley de presupuesto. La ley de gastos (si habla la verdad) nos dice a punto fijo si el país se halla en manos de explotadores o está regido por hombres de honor; si marcha a la barbarie o camina a su engrandecimiento; si sabe donde está y adónde va o se encuentra a ciegas sobre su destino y posición."¹⁰

El presupuesto es una herramienta de planificación que coordina y conjuga los aspectos técnicos y financieros de las decisiones políticas.

Se entiende que la presupuestación es la etapa final de un proceso en donde se plasman las decisiones tomadas por el nivel político que definen el qué y el para quién de la actividad del Estado y las apreciaciones técnicas de cómo se llevarán a cabo y con qué recursos.

La definición de los productos que debe realizar el Sector Público (las x, en el análisis productivo) surge a partir de necesidades de la sociedad y se concilian a partir del debate político. Nunca debe faltar la asistencia técnica que es la que maneja el concepto de viabilidad financiera y técnica de un determinado proyecto. Es conveniente recordar aquí la frase expresada en la página 117 del presente documento "La administración como técnica y la política como armonizadora de los conflictos de la sociedad no deberían ser considerados independientemente".

Fácil es deducir de los conceptos anteriores la importancia que reviste la herramienta presupuestaria para la vida del Sector Público. Es allí en donde se resumen los objetivos que se quieren lograr, las acciones a llevar a cabo, los sectores que se quiere afectar, etcétera. Es de tanta importancia que el legislador la plas-

ma en un ley que deberá ser cumplida tal como se proyectó o bien establecer las causas razonables de los desvíos que se produzcan.

La técnica presupuestaria utilizada en la actualidad es la programática, coincidiendo en su concepción con todo lo expresado hasta el momento respecto de la necesidad de definir los productos a ofrecer al mercado demandante: la sociedad.

Según la División Fiscal de las Naciones Unidas el presupuesto por programas y actividades "es un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etcétera, no son, naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas, tierras bonificadas, casos tramitados y resultados, permisos extendidos, informes preparados o cualquiera de las innumerables cosas que se pueden definir; lo que no es claro en los sistemas presupuestarios tradicionales es esta relación entre cosas que el gobierno adquiere y las que realiza"¹¹.

Si se retoma el concepto vertido en páginas anteriores de "Administración por Objetivos" (APOR) se podrá aplicar a la herramienta presupuestaria en el sentido en que se deberá elaborar el proyecto de presupuesto identificando los objetivos del Estado. Una vez identificados éstos se realizará la correlación con los insumos necesarios para lograrlos.

10.- Juan Bautista Alberti, frase extraída de Op.cit n° 4, página n° 163.

11.- "Costos y Presupuestos" de Luis Martín Domínguez. Editorial Cangallo, Buenos Aires 1992, página n° 265.

A partir de esto el presupuesto será elaborado identificando dentro de su estructura los "programas" como se afirma en el quinto párrafo de este capítulo y a su vez dentro de cada uno de ellos se definirán actividades y funciones.

Ambas concepciones, por objetivos y por programas deberán conjugarse para crear la verdadera herramienta que significa el presupuesto para la administración financiera de un organismo público, por la cual el programa definirá, dentro del universo de fines que debe tener un Estado moderno, una actividad determinada y por su lado los objetivos indentificarán el bien que será el producto de la actividad de ese programa específico.

Será imprescindible establecer una meta del programa que determinará la variable que defina el volumen a alcanzar del bien a producir, bien destinado finalmente a satisfacer necesidades de la sociedad.

Estan así definidos los tres conceptos fundamentales de un presupuesto: programa, objetivo y meta. A partir de aquí será fundamental para la viabilidad del programa la asignación de fondos y la definición de una relación de producción que se define como la fase de operación¹² en donde se produce el bien "x" a partir de un insumo durable (yd) y de insumos operacionales (yop).

Cabe aclarar que existen programas en los cuales se desarrollan proyectos para la generación de aquellos insumos durables (yd) que luego se aplicarán a la producción de algún bien. Estos proyectos se denominan "proyectos de inversión" y también requieren la asignación de fondos necesarios para adquirir los

insumos (operacionales y durables) que pasarán a formar parte del valor de dicho yd. Estos insumos durables deben considerarse como bienes intermedios destinados a la producción de un bien final el cual apunta directamente a la satisfacción de necesidades sociales.

III.- DESARROLLO

A.- ALGUNOS ASPECTOS BASICOS ACERCA DE LA REFORMA FINANCIERA DEL ESTADO ARGENTINO.

Cuando en el año 1991 el poder político decide iniciar una reforma en el aspecto financiero del Sector Público, muchas eran las razones para entender que la situación tal como estaba planteada hasta ese momento estaba totalmente agotada y no conducía a ningún buen resultado.

La terrible crisis en la que la República Argentina se encontraba inmersa por aquel entonces no se puede definir de otra forma que no sea como caótica. Los mercados se encontraban totalmente distorsionados, la hiperinflación era devastadora y la caída en el PBI era estrepitosa. Se puede definir como una de las peores crisis económicas del país, con todos los efectos que esto produce en el aspecto social.

A fin de revertir esta situación el gobierno define una serie de políticas económicas que se detallan en el documento del "Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental"¹³ como son:

12.- Notas sobre Proyectos de Inversión. Documento N°P 1/97 por Angel Ginestar con la colaboración de Oscar López y Pedro Vulovic. CITAF-OEA, página 9

13.- Op.cit nota n°2, página n°13.

- Libertad y competencia en el mercado de bienes y servicios.
- Libertad en el mercado de divisas.
- Libertad para el comercio exterior.
- Flexibilidad del mercado laboral.
- Desregulación global de las actividades económicas.
- Programa monetario basado en la Ley de Convertibilidad.
- Ajuste y saneamiento fiscal.

Tales políticas que el gobierno había decidido encarar representaban un cambio profundo y sustancial. No podían llevarse a cabo con el Estado de hasta ese momento; aquí también debían hacerse los ajustes necesarios que acompañaran a toda la reestructuración que se había encarado.

Por aquel entonces la administración (no se la puede llamar financiera) del Sector Público adolecía de ciertos problemas crónicos como son la falta de normativa que regulara el crédito público, la Tesorería Nacional actuaba como mera caja pagadora, la contabilidad estaba totalmente desconectada con las ramas que la generaban y no proporcionaba información oportuna y por sobre todo confiable, no se capacitaba al personal ni se equipaba a los distintos sectores con la tecnología necesaria, pero por sobre todo el presupuesto como herramienta de planificación no existía. Se hacía uso del artículo 13 de la Ley de Contabilidad por el cual el presupuesto del año que terminaba se utilizaba para el del año siguiente si este no estaba aprobado, que era lo que acontecía año tras año.

El infrenable proceso inflacionario al que se sometía a la economía argentina también desvirtuaba la existencia del presupuesto dado que en poco tiempo sus valores monetarios quedaban totalmente desactualizados. Es decir

la cultura presupuestaria había desaparecido del Estado.

Al iniciarse el proceso de reforma al que se hace referencia en esta sección, uno de los mayores logros fue "insertar" nuevamente dentro de los distintos estamentos estatales el concepto del presupuesto como una filosofía que no puede faltar al momento de la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos.

B.- LA FORMULACION DEL PRESUPUESTO PUBLICO

1.- LA PLANIFICACION: UN PROCESO FUNDAMENTAL

Uno de los problemas más importantes que tienen actualmente las empresas es la falta de previsión y proyección de las actividades a desarrollar a futuro. La intuición y experiencia de aquellos que llevan adelante diversos proyectos son elementos peligrosos sino se ven perfectamente complementados con una visión más global que incorpore el aspecto temporal al análisis.

Cualquier emprendimiento que realice el hombre deberá estar signado por una planificación concienzuda y adecuada de los objetivos que se desea lograr. Este nivel de planificación podría definirse como el "estratégico": es en esta etapa en donde se define el sentido general que le da vida a la actividad que se desea desarrollar, es decir el Qué del emprendimiento.

En una segunda fase de la planificación, y ya habiéndose definido el objeto de la actividad, se deberá definir el Cómo se desarrollará. Podrá llamarse a esta etapa el "nivel táctico" de la planificación. Aquí se definirán los procesos, metodologías y elementos que se debe-

rán llevar a cabo a fin de lograr el objetivo definido en el nivel estratégico.

Se han definido aquí tres elementos fundamentales que participan de cualquier proceso racional de planificación: el objetivo a alcanzar, las acciones a emprender y los recursos que intervendrán.

Al hacer referencia al "proceso de planificación" de las actividades de una determinada organización puede entenderse como un proceso complejo y difícil de abordar, sin darse cuenta que el ser humano aplica el proceso de planificación en las actividades más básicas que desarrolla. Valga el siguiente ejemplo, un tanto burdo pero sumamente didáctico: Un ama de casa planifica las distintas comidas que elaborará para su familia pensando primero en qué alimentos preparará, para lo cual tendrá en cuenta los valores nutricionales de los mismos, la variedad, los gustos, las necesidades de los suyos, etcétera. Posteriormente deberá planificar los distintos ingredientes que deberá adquirir en el mercado, los métodos de cocción que aplicará y el tiempo que le insu- mirán, ajustando todo esto al presupuesto familiar.

Si para la realización de una tarea como es la de la elaboración de las comidas para una familia se aplica la planificación, ¿Cómo no se van a aplicar estas metodologías a aquellas empresas que deben definir la producción de sus productos o servicios durante un determinado período, dependiendo la vida de la misma de esto?

El Estado, como organización que existe para cumplir un determinado objetivo, no está

exento de todos los procesos de planificación a que se hace referencia en los párrafos anteriores. Es vital para el correcto funcionar del Sector Público que se cumplan los dos niveles de definición, el estratégico y el táctico y que ambos concilien dando como resultado la herramienta que permitirá expresar si los objetivos se alcanzaron o no: EL PRESUPUESTO.

2.- LA FORMULACION DEL PROYECTO PRESUPUESTARIO

En el libro "La reinversión del gobierno", de D. Osborne y T. Gaebler, se realiza una afirmación que puede ser la clave de los graves problemas que aquejan al presupuesto gubernamental en estos días: "La planificación estratégica es la antítesis de la política. Presupone un entorno racional, algo que nunca existe en el gobierno. Incluso en las mejores épocas, pocos políticos miran más allá de la próxima elección"¹⁴.

Por otro lado el Doctor Luis Martín Domínguez establece, refiriéndose al presupuesto por programas: "...La dificultad en este tipo de presupuestos radica en los problemas de la medida de los resultados en cada programa, por falta de identificación de lo que constituye el llamado producto final en las actividades programadas"¹⁵.

Por un lado la falta de definiciones políticas racionales y por el otro la falta de identificación del producto final del Sector Público, lleva a que el presupuesto sea en la actualidad una herramienta que dista mucho de ser un elemento de planificación y uno de los pilares

14 "La reinversión del gobierno" de D. Osborne y T. Gaebler. Editorial Paidós, Barcelona 1994, página n°328.

15 Op. cit. n°11, página n°268.

fundamentales de la administración financiera. Finalmente se transforma en una mera sumatoria de gastos que responde entre otras cosas a lo sucedido en ejercicios financieros anteriores, a caprichos de funcionarios de turno, pero no representan los objetivos para los que fue creado el programa.

En la actualidad, la elaboración del anteproyecto de presupuesto comienza cuando el organismo rector en la materia, establece para las distintas jurisdicciones del Sector Público, los denominados "techos presupuestarios", que son los niveles máximos de gasto al que pueden acceder los programas de dicha jurisdicción.

Los techos se definen entre la proyección de la recaudación y aquellos gastos "fijos" (gastos que no pueden dejar de realizarse, como por ejemplo las pensiones y jubilaciones, servicios de la deuda pública, etcétera). De la masa restante de recursos surgen dichos límites financieros. Hoy por hoy, los gastos se subestiman, mientras que los recursos se sobrestiman. No existe una real percepción ni de lo uno de lo otro.

Si se hiciera una abstracción y se definiera un escenario en el cual se establece la racionalidad en el proceso de definición de las "x" y de las "y", el establecimiento de un "techo" podría entenderse como una variable válida toda vez que representaría la restricción de recursos necesarios para producir el 100% de las x requeridas por la sociedad. Este establecimiento de "techos" estaría signado por un proceso racional de planificación de la producción de un determinado período, a partir de la definición de la cantidad de productos a realizar y su consecuente análisis en la estructura de costos. No sería otra cosa que la aplicación de la Teoría Económica de la Escasez.

Pero en la actualidad la definición de los mismos dista en gran medida de lo que surgiría si se aplicara un análisis productivo al presupuesto, tal como se expresa en el punto II, B) del presente trabajo. Cuando esto está definido, se pueden realizar análisis sobre una base cierta, en caso que la financiación de dicha producción no sea suficiente.

Finalmente y para concluir cabe aclarar que los techos no constituyen el meollo del problema presupuestario sino que son una consecuencia de la falta de definición de los objetivos a cumplir y de los procesos productivos por los cuales se alcanzarán. La solución para realizar un proyecto de presupuesto serio radica en la definición y el análisis de las x (bienes a proveer) a cuya demanda se enfrenta el Sector Público. Estas son las que le dan el sentido al mismo, tal como se expresara a lo largo del presente trabajo. Una vez definidos los bienes que satisfacen las necesidades, la relación entre estos y los tributos que la sociedad debe realizar será más clara, surgiendo de esto un sistema tributario más justo y equitativo.

Otras de las prácticas comunes en la elaboración del presupuesto en la actualidad es la aplicación de porcentajes directos de reducción a las partidas presupuestarias de todos los programas, sin reparar en las prioridades o en la importancia del mismo. ¿Porqué? Por que en momentos de crisis, cuando la solución urge, no es tiempo de analizar si tal programa dejará de producir tal o cual bien, o si se afectará a la sociedad por la falta del mismo. De esta forma el presupuesto que llega al organismo ni siquiera responde a aquellos techos que se la habían fijado en una primera etapa del proceso de formulación presupuestaria. Por ejemplo la Ley 24.764 que aprobó el Presu-

puesto 1997 para la Administración Pública Nacional en su artículo 1° disponía una reducción presupuestaria que sería aplicada por la Jefatura del Gabinete de Ministros.

No existe apreciación más errada que la reducción "de oficio" de los gastos públicos y en porcentajes iguales a todos los programas presupuestarios. Generalmente estas reducciones operan en aquellos rubros de gastos referidos a los bienes de consumo y los servicios no personales, que son gastos vitales para el funcionamiento y mantenimiento de la estructura, transformándose a un organismo responsable de la ejecución de un programa, en una oficina pagadora de sueldos, tan sólo.

Es conveniente citar en este punto lo que A. Premchand llama "los factores del proceso", refiriéndose al proceso de presupuestación, estableciendo que éste necesita revitalizarse con el cumplimiento de ciertas tareas:

- Procurar la economicidad en el gasto
- Desarrollar una orientación hacia la producción
- Reconocer explícitamente los límites de los recursos
- Cumplir la disciplina presupuestaria y asegurar los resultados.

C.- LA PROGRAMACION Y EJECUCION PRESUPUESTARIA

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

Si se parte de la premisa que el presupuesto elaborado y aprobado por las autoridades que sustentan la representación de los ciudadanos, no contiene a las necesidades de aquellos, ha surgido de un proceso en donde se deben "cerrar" los números, a partir de una proyección de recursos que más tiene de "meta"

que de estimación certera y que los distintos rubros de gastos han sufrido continuos "recortes" hasta tomar su forma final, no es serio afirmar que la ejecución de dicho presupuesto estará teñida de racionalidad y buenos resultados.

A partir que el jefe de la unidad de ejecución de un programa presupuestario recibe esta herramienta para ejecutarla, comenzará un proceso por el cual se tratarán de atender aquellos gastos necesarios para mantener tan sólo la estructura y poder así "subsistir"; será un proceso de subsistencia y no de producción.

Los continuos recortes que se van realizando durante el ejercicio financiero, ya sea por ajustes en los créditos o en las cuotas de compromiso o devengado hacen más difícil la tarea de los responsables de los programas.

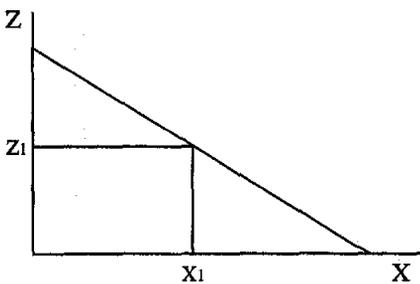
Si se definió que el presupuesto representaba la expresión financiera de las decisiones políticas que responden a su vez a las necesidades de la sociedad, en este esquema ni lo uno ni lo otro se cumplen o bien se lo realiza en forma incompleta. No es un secreto que la sociedad percibe en la actualidad la falta de cumplimiento de las responsabilidades del Estado, no es un secreto la falta de medicamentos en los hospitales, la falta de material en los colegios, la ineficiencia en los procesos judiciales, etcétera. Si se partiese de un presupuesto por programas confeccionado a partir de un criterio productivo, al momento de ejecutarlo se respondería a una determinada planificación de los objetivos, conociendo exactamente cuales son los productos demandados por la sociedad.

En el caso de que la situación financiera del país así lo requiera y sea necesario realizar redistribuciones (en un análisis productivo de

las asignaciones presupuestarias no se utilizará el término "ajuste" por estar más relacionado con situaciones de achicamiento del gasto, con un problema de tamaño y no con un criterio planificado de lo que el Estado debe hacer) en las asignaciones presupuestarias de los distintos programas, el análisis contará con un criterio racional y tratará de continuar cumpliendo con aquellos objetivos que se definieran previamente como vitales.

Si se realiza una abstracción y se define que un Estado está ejecutando la producción de dos bienes x y z , en los niveles x_1 y z_1 , tal como se representa en el gráfico a continuación:

Cualquier punto de la recta es de viabilidad financiera, pero los niveles políticos han definido las cantidades de x_1 y z_1 . Este gráfico represente un óptimo paretiano, en donde no es posible aumentar la cantidad de un producto sin disminuir la cantidad del otro y sin afectar el bienestar global, definido por la clase política.



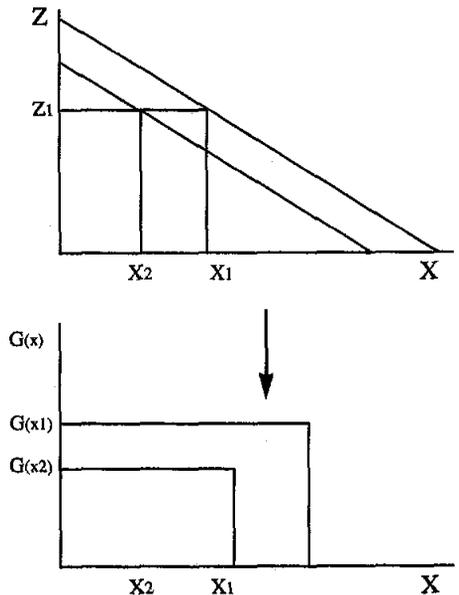
La ejecución del presupuesto financiero es el proceso en donde se materializa toda la planificación realizada dependiendo del manejo racional de los recursos, si se alcanza la meta o no.

Suponiendo que es necesario realizar una redistribución de los recursos aplicados a la

producción de x y z debido a que determinados estudios y análisis definen que la viabilidad financiera para realizar dicho nivel, tal como se lo planificó, se ha modificado por alguna variable exógena o endógena al Sector, el criterio para definir los cambios a realizar contará con una base mucho más fuerte y racional que en el caso de no conocer la estructura de las variables reales y financieras del Presupuesto.

Por lo tanto se redefine la ejecución del presupuesto y por ejemplo, se puede establecer políticamente que se deberá disminuir la cantidad de las x solamente debido a que las z constituyen un producto fundamental para la sociedad, y no es posible disminuir su producción más allá del nivel z_1 .

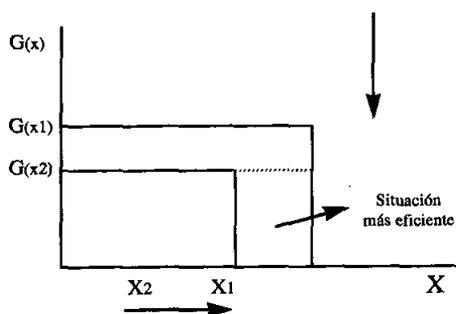
El gráfico resultante sería:



El ejecutor del programa "x" ve reducida su asignación de recursos pero también su meta de producción fue disminuida de x_1 a x_2 .

Si se cuenta con una contabilidad de costos (indispensable para este tipo de presupuestación), los responsables del programa "x" podrán establecer si existe la posibilidad de realizar economías en el uso de los recursos aplicados a la producción que les permitan aumentar la producción a valores cercanos a x_1 y de esa manera no resentir la respuesta a la demanda de dicho producto en la sociedad. Es conveniente aclarar en este punto del trabajo que esta demanda de bienes públicos a la que se hace referencia es expresada por el Poder Político de la sociedad pero éste a su vez es también responsable de generar la oferta de bienes necesarios para satisfacerla.

Esta situación se puede apreciar en el siguiente gráfico:



Es decir, después de realizar un análisis de reducción de costos es posible encarar mayores producciones, cercanas al nivel de satisfacción de la demanda, con aplicaciones de recursos menores a las de origen. Esto sería un Estado eficiente.

En la actualidad el ejecutor de programas

presupuestario es informado de rebajas en los créditos de las partidas a través del Boletín Oficial cuando se publican las medidas que así lo determinan. Tal fue el caso del Decreto N° 290/95, N° 747/95, N° 208/96 y tantos otros.

En situaciones como las imperantes en la realidad, resulta de suma complejidad llevar adelante una ejecución presupuestaria cuando la herramienta financiera (que por otra parte es Ley) no responde ni mínimamente a las necesidades de los organismos, resulta dificultoso planificar las actividades cuando no se sabe exactamente que asignación presupuestaria le corresponderá a cada programa hasta después de la publicación de decreto distributivo de los créditos¹⁶.

Resulta difícil fundamentar técnica y científicamente por parte de los responsables de los programas porque no les resultan suficientes los créditos que les han sido asignados. Esto es así por todo lo expresado hasta este momento en el presente trabajo: Los responsables de llevar adelante los programas desconocen a ciencia cierta cuál es su verdadera necesidad de recursos porque no han definido la x .

Tampoco resulta clara la visión productiva del presupuesto para los organismos de control toda vez que en informes trimestrales o anuales que realizan sobre la ejecución del presupuesto colocan como una observación negativa que el presupuesto se encuentre ejecutado en un determinado porcentaje por debajo o por encima a lo que debería ser si se dividiese al ejercicio en cuatro partes (por los cuatro trimestres) y se debiese ejecutar un 25% en cada parte.

16 No siempre el proyecto de presupuesto que eleva un organismo a la OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO es igual al que luego se publica en el decreto que distribuye los créditos. Frente a esta situación el responsable de la ejecución del programa debe ajustar en enero del año respectivo, la planificación que había realizado en agosto del año anterior al elevar el anteproyecto.

Este análisis va totalmente en contra de una visión eficiente del presupuesto, estando teñida de una concepción erogativista de la Hacienda Pública. Los responsables del control deberían analizar entre otras cosas el nivel de ejecución de metas físicas, la posible reducción de costos, la falta de otorgamiento de cuotas que impiden ejecutar el crédito, etcétera.

2.- LAS CUOTAS DE ASIGNACION FINANCIERA

La técnica presupuestaria se encuentra regida por una serie de principios que conducen o guían su comportamiento.

Uno de estos principios lo constituye el de "Anualidad" que implica que la vigencia del presupuesto es de un año. Esto está referido especialmente a los gastos, ya que los recursos tienen la duración que su ley de creación haya definido. Este principio se encuentra instituido en el artículo 10° de la Ley 24.156 (Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional) que establece "El ejercicio financiero del Sector Público Nacional comenzará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año".

Pero existe un concepto que se aplica actualmente que relativiza este principio constituido legalmente, y que es el concepto de "cuota".

Es un concepto utilizado en la programación de la ejecución presupuestaria y se refiere básicamente al establecimiento de límites en el uso de los créditos presupuestarios, que

es el caso de las cuotas de compromiso y devengado, y de fondos como es el caso de la cuota de pagado o límite financiero.

"El problema no se reduce únicamente a la elaboración del presupuesto en función de determinadas hipótesis. Aún en el caso ideal de concretarse dichas hipótesis en un ciento por ciento, el ritmo de ejecución de gastos e ingresos no es lineal en el transcurso del año. Ciertos gastos se materializan en determinadas épocas del año en forma asimétrica. Muchos recursos son de naturaleza estacional ligado al propio ritmo de la actividad económica... Y de la misma forma que se programa la elaboración del presupuesto como previsión, la fase de ejecución requiere de una adecuada programación previendo gastos e ingresos partimentados en subperíodos anuales de índole trimestral y mensual según las necesidades."

"Se puede definir así la programación de la ejecución presupuestaria como una repuesta apropiada para la resolución adecuada de las variaciones estacionales de la materialización de ingresos y gastos..."¹⁷ El lector sabrá disculpar la extensión de la presente cita pero los conceptos vertidos por el Licenciado José María Las Heras con respecto a la programación presupuestaria son de una claridad tal que se hace necesario la transcripción textual para evitar cualquier deformación de las ideas por él vertidas.

Por lo tanto la programación de la ejecución presupuestaria es necesaria debido a que la evolución de los acontecimientos no se va realizando en forma uniforme durante el ejercicio financiero y es necesario compatibilizar las erogaciones con los ingresos efectivamente recaudados.

17 Op.cit n°4, página n°192.

Pero existen determinados aspectos en la asignación de las cuotas de *compromiso*, devengado y pagado que son necesarias revisar.

Básicamente la cuota de *compromiso* representa el límite para la emisión de órdenes de compras. Según establece el artículo n° 34 de la Ley 24.156 en su última parte, el monto total de las cuotas de *compromiso* fijadas para el ejercicio no podrá ser superior al monto de los recursos recaudados; la reglamentación del presente artículo (Decreto N° 1.361/94) establece que es la Secretaría de Hacienda la que definirá las cuotas en función del financiamiento disponible.

Esto es razonable a fin de mantener la situación financiera del Sector público fuera del déficit, pero su aplicación parece no ser tan lógica cuando se trata de programas cuyo financiamiento se realiza con recursos propios. Dichos organismos recaudan las tasas, derechos o impuestos de acuerdo lo define la norma que los crea y son los responsables de dichas entidades los encargados de realizar el monitoreo de la recaudación efectiva respecto de la contratación de nuevos *compromisos* a través de la emisión de órdenes de compra.

Uno de los principios que maneja la reforma financiera (en contra de la vieja Ley de Contabilidad) es la libertad para la toma de decisiones por parte de los funcionarios públicos, siempre dentro de un marco normativo fijado por los órganos rectores y signado por criterios de eficiencia, eficacia y economicidad.

Evidentemente al fijar cuotas de *compromiso* a aquellos programas con financiamiento propio se está interviniendo directamente en la administración del ente al mismo tiempo que se está violando el principio de "centralización normativa y descentralización operativa".

A su vez, y apelando al mismo principio (centralización normativa y descentralización operativa) las cuotas de *compromiso* para aquellos programas con financiamiento del Tesoro deberían otorgarse en un monto global para que el administrador las distribuya de acuerdo a las necesidades que se van presentando a medida que transcurre el período, salvo para aquellos incisos en donde el monto está fijado por alguna normativa y no se puede modificar; tal sería el caso del inciso 1 (Gastos en Personal), inciso 5 (Transferencias) e inciso 9 (erogaciones figurativas).

Una vez asumido un *compromiso* contractual con un tercero a través de la emisión de una orden de compra, el próximo paso en la ejecución del presupuesto es la etapa del devengamiento.

De acuerdo a la reglamentación del artículo 31 de la Ley 24.156 (Decreto N° 2.666/92) se establece que "2.2.- El gasto devengado implica: ...El surgimiento de una obligación de pago por la recepción de conformidad de bienes y servicios oportunamente contratados por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación...La liquidación del gasto y la simultánea emisión de la respectiva orden de pago dentro de los tres (3) días hábiles del cumplimiento de los previstos en el numeral anterior".

¿Qué sucedería si el organismo, que previamente ha emitido una orden de compra y se ha comprometido con el proveedor en la prestación de un servicio, encuentra que no le ha sido otorgada la cuota de devengado suficiente para hacer frente a los pagos correspondientes? El organismo provocaría una situación de incumplimiento frente a las obligaciones contraídas y esto podría significar mayores costos

para el ente (intereses, multas, corte de la prestación del servicio, etcétera).

Es por esto que la cuota de devengado carece de sentido. El énfasis debe ponerse en la cuota de compromiso y en caso de que corresponda, evitar que se asuman obligaciones que luego no se pueden cumplir en tiempo y forma.

Con respecto a las cuotas de pagado o límites financieros que se aplican a los organismos con recursos propios incorporados al Sistema de Cuenta Unica del Tesoro, se reiteran los mismos conceptos explicitados en párrafos anteriores respecto de las cuotas de compromiso para estos casos.

D.- LAS METAS FÍSICAS EN EL PRESUPUESTO

"...Cabe al Estado y a sus políticas la responsabilidad primordial para ir logrando lo que podríamos denominar la productividad exógena, que resulta siempre cuando el gasto público en infraestructura, en educación, en salud, en defensa, en seguridad y en justicia, va alcanzando los niveles de eficiencia que el propio Estado reclama que logre el sector empresario.." A. Perversi.

A lo largo de las páginas del presente trabajo se ha enfatizado sobre la necesidad de definir al presupuesto del Sector Público a partir de una visión productiva, esto es definiendo los bienes que el Estado debe proveer a la sociedad.

También a lo largo de todo el articulado de la Ley 24.156 se encuentra el espíritu productivista del presupuesto. Así se lo puede apreciar en el artículo 14° cuando establece "En los presupuestos de gastos se utilizarán las técnicas más adecuadas para demostrar el cumplimiento de políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios ...", como

también en el artículo 44° cuando establece "...a) Llevar registros de información de la gestión física de la ejecución de sus presupuestos...", o en el artículo 95° al definir que "La Cuenta de Inversión contendrá, además, comentarios sobre: a) El grado del cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto; b) El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública".

Pero en la realidad estos conceptos parecen disolverse y su implantación resulta muy difusa y poco clara.

Comenzando por la elaboración del anteproyecto del presupuesto, se puede apreciar que los formularios en donde se vuelcan los distintos gastos está totalmente dissociado del formulario en donde se establecen las metas físicas o de producción de los distintos programas presupuestarios.

La definición de las metas por parte de los responsables de los distintos programas debería surgir del análisis de la producción dados los recursos financieros con que contará el organismo más los stocks que éste pudiese tener. Esta relación debería surgir de un cuadro en donde se definan los costos unitarios para lograr cada meta física o cada unidad de producción. Por lo tanto en un mismo formulario se definirían los objetivos a alcanzar y la forma en que se van a financiar.

De esta forma se podría obtener un cuadro de resultados proyectado que permitirá establecer ex-antes si la situación financiera será la adecuada y en caso contrario, antes de comenzar el ejercicio, realizar los ajustes que sean necesarios en la producción o logro de metas.

En la actualidad cuando se definen "recortes" o "ajustes" en las asignaciones presupuestarias que se otorgan a los distintos programas,

rara vez se realiza el "recorte" o "ajuste" correlativo en las metas físicas o de producción. Tal como expresa el Dr. Orlando Braceli: "No surge evidencia, que en los ajustes internos de los créditos presupuestarios, sean acompañados por modificaciones en las metas físicas.

Si existen modificaciones financieras y no se rediscuten las metas físicas, se pone en evidencia que tiene poco valor el uso de las variables reales y se desmerece cualquier proceso de formulación presupuestaria".

Aún cuando los encargados de coordinar la globalidad del presupuesto del Sector Público solicitaran a los responsables de los programas a realizar los ajustes pertinentes debido a disminuciones en los créditos, estos no sabrían exactamente como realizarlo debido a que no tienen definido una relación entre las variables reales y financieras del Presupuesto. Tal vez terminarían aplicando a las metas el mismo porcentaje que les redujeron los niveles crediticios.

No sólo es importante el logro de las metas o de la producción terminal (definidos como las variables ex-antes) sino que también es vital controlar cómo los resultados obtenidos (variable ex-post) llegan a la sociedad, es decir el impacto que los resultados del proceso productivo de la gestión pública provoca. Puede suceder que la meta o el producto no estén bien definidos y no se logran los "impactos" pretendidos como objetivos de la gestión. Por ejemplo: Se definió una meta para alimentar a x cantidad de niños de escuelas primarias nacionales de toda la Capital Federal. Luego de una investigación se establece que el índice de obesidad entre los alumnos de dichas escuelas es alto. Evidentemente se está alimentando a

niños de determinadas estratos sociales que no poseen necesidades apremiantes en materia de alimentos (tal vez desayunan en sus hogares y luego lo repiten en la escuela). Aquí surge que necesariamente se debe redefinir la meta para obtener los resultados que previamente se habían establecido. En este ejemplo, la meta se logró, esto es, se alimentó a x cantidad de niños de escuelas primarias nacionales de toda la Capital Federal, pero no se logró en un ciento por ciento los resultados que se deseaban, erradicar la desnutrición.

IV.- CONCLUSIONES

La reforma encarada en todos los aspectos fiscales que encontró su génesis en la Ley 24.156, produjo un profundo cambio en conceptos que se encontraban arraigados desde hacía décadas en el Sector Público. Sí, el cambio fue profundo, pero aún no ha finalizado.

Uno de los logros más loables de esta reforma financiera de los aspectos fiscales es la reimplantación de la "cultura presupuestaria".

Pero uno de los aspectos más importantes a desarrollar es la visión productiva de esta herramienta. Según expresa el Dr. Angel Ginestar "Esta concepción aconseja formular el presupuesto mediante la identificación de objetivos de las acciones del gobierno para vincular la asignación de fondos con los insumos que se requieren para obtener los bienes productos a proveer, los cuales se identifican mediante los objetivos que se pretenden lograr en la gestión pública"¹⁸.

Si esta concepción no logra su total inserción en el Sector Público no se conocerá real-

18 Op. cit. n°7, página n°281.

mente cuán eficaz es el Estado y si el logro de sus objetivos se realizó con criterios de eficiencia y economicidad.

De acuerdo a los problemas que se han planteado y desarrollado en el presente trabajo se presentan a continuación las conclusiones arribadas que deben ser entendidas como las soluciones propuestas para los mismos:

- 1) A lo largo de todo este trabajo se ha tratado de transmitir la idea que la raíz principal del problema presupuestario radica en la falta de un proceso de definición de la producción que debe realizar el Sector Público para enfrentar a su demanda.

Esta definición requiere de un proceso fundamental de planificación tanto en el plano estratégico (definición de "x") como táctico (definición de cómo y con qué: especialmente, definición de "y"), tal como se desarrolló en el punto II, B, 1.

Entonces, para poder llevar a cabo este proceso es fundamental que se descubran y se definan los bienes a producir ("x") y la estructura de costos de dichos bienes ("x") proveniente de los gastos en insumos ("y") con la cual se llevará adelante dicha producción, siempre que se haya definido una función de producción.

- 2) Es difícil que en la forma actual se puedan definir metas, medir resultados y aún menos impactos.

La elaboración de las variables reales está totalmente disociada de la parte financiera por lo tanto es imposible medir en forma seria los resultados, ya sea por indicadores de eficacia como por indicadores de eficiencia.

De acuerdo a como se desarrolló en el punto II, D) la revalorización del concepto de meta física como variable real de la herra-

menta presupuestaria constituye un elemento importantísimo dentro de la definición del presupuesto de producción.

Se debería incorporar a la elaboración del presupuesto anual formularios que reflejen la relación de las variables reales con las financieras, de forma tal de permitir el análisis con visión productiva. Pero cabe aclarar que para poder desarrollar tales formularios se torna imprescindible complementar el actual nomenclador de cuentas de "gastos" con un nomenclador de "costos". Si no se pierde de vista el concepto de función de producción al cual tantas veces se ha hecho mención en este trabajo se tendrá una idea cabal de lo que en este punto se quiere expresar. Dicha función está definida por gastos en insumos (y) que se transformarán en el costo del producto (x) dentro del cual se deberá distinguir entre cargas directas ("y" del ejercicio en cuestión) y las indirectas ("y" de años anteriores como son la depreciación y la tasa de rendimiento del capital propio, para lo cual será fundamental definirlo).

A partir de este análisis del costo de x surgirá el precio del mismo determinando así la curva de oferta del productor, en este caso el Estado.

Al haberse establecido la demanda del bien x (curva que define una relación entre cantidad de "x" y el precio que se está dispuesto a pagar por cada una de dichas cantidades) y la oferta del mismo, se deberá lograr una situación de "óptimo" entre ambas funciones económicas que permita satisfacer las necesidades de los demandantes y recuperar al productor el costo marginal de x.

Es decir, es necesario el adecuamiento de

los actuales nomencladores de cuentas que apuntan a definir en qué gasta el Estado y no qué obtiene el Estado de su gestión. Esto es fundamentalmente, desarrollar una contabilidad de costos tal como lo establece la Ley 24.156 en su artículo 87° inciso d) al referirse al sistema de contabilidad gubernamental y establecer que "Estará orientado a determinar los costos de las operaciones públicas".

- 3) Desterrar el concepto de "techo" tal como se lo utiliza en la actualidad, esto es como un límite de máxima para gastar en un determinado programa presupuestario, sin tener ninguna conexión con las "x" a producir. El uso correcto del concepto "techo", entendiéndose por tal a una "asignación de recursos" para cumplir determinado objetivo, surgiría en forma automática si se trabajase con una visión productiva al definir el presupuesto.
- 4) La definición del presupuesto a partir de la planificación de qué se va a realizar o ejecutar y cuánto se producirá o se hará transformará en más razonables las tareas de control ya que para controlar ex-post es fundamental que se haya establecido un parámetro ex-antes, definido a partir de una relación insumo-producto.
- 5) Para que pueda aplicarse este modelo del sistema presupuestario con visión productiva, será necesaria una profunda capacitación de las personas que participan en el proceso de presupuestación, apuntando fundamentalmente a técnicas que permitan:

- Definir el producto
- Determinar el costo del mismo.

- 6) En el caso de ser necesario realizar modificaciones durante la marcha de la ejecución presupuestaria como consecuencia de cambios en las variables definidas al momento de formular el presupuesto, será necesario, en primer lugar, dar participación de esta readecuación a la unidad productiva (la unidad ejecutora del programa)¹⁹ y en segundo lugar, trabajar no sólo sobre las variables financieras sino sobre las variables reales también. Esta aclaración es redundante si en realidad se está operando a partir de un criterio productivo ya que ambas variables están íntimamente relacionadas y si cambia una necesariamente se modifica la otra.

Al momento de definir esta readecuación, se deberá definir también si se disminuirá la cantidad a producir, si se afectará la calidad del producto o bien si se hará una combinación de ambas. Cualquiera de ellas implica una decisión política que significará una revisión de la planificación (en sus estratos estratégico y táctico) realizada en un primer momento.

- 7) Tal como se desarrolló en el punto III, C, 2), la modificación de los conceptos de cuota de compromiso, devengado y pagado en el caso de organismos que financian sus gastos con recursos propios permitirá una ejecución más eficiente del plan de metas físicas que se había propuesto realizar.

¿Dónde está "la centralización normativa y

19 Se realiza esta aclaración, a pesar de parecer obvia, porque muchas veces las autoridades de las unidades ejecutoras de programas se notifican de rebajas presupuestarias una vez que esta ya se fue realizada por la Subsecretaría de Presupuesto.

la descentralización operativa" si los jefes de las unidades ejecutoras no pueden llevar adelante la ejecución presupuestaria que les permita cumplir con los objetivos debido a intervenciones de los órganos rectores en temas eminentemente operativos?

- 8) Tratar de conciliar las situaciones "micro" de cada organismo con la visión "macro" que poseen quienes coordinan los aspectos presupuestarios de todo el Sector Público. Esto es fundamental para definir los niveles aceptables de producción de cada programa a fin de evitar resentir la demanda de la sociedad de dichos bienes. Es primordial entender los conceptos, que en este sentido expresa el Dr. Orlando Braceli: "El presupuesto expresa asignación de recursos a políticas. Las políticas deben ser

explicadas por quienes las van a ejecutar. No se puede discutir el presupuesto sin que concurren los funcionarios de todas las áreas de gobierno. No puede ser que mínimamente no concurren funcionarios de áreas como...".

Finalmente, la eficiente operatividad del presupuesto estará íntimamente relacionada con una correcta definición de las variables reales y financieras, quitándole a quienes son responsables de los programas la sensación de que no tienen control sobre sus créditos y no conocen a ciencia cierta si cumplen o no con aquellos objetivos para los que fueron creados.

Mucho se ha hecho y mucho falta por hacer pero como dijo Heráclitus en el año 501 a.C., "No existe nada permanente, a excepción del cambio".

CICLO DE CONFERENCIAS

LA SITUACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL

Expositor: Dr. ROBERTO ALEMANN
EX MINISTRO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN

En la primera de las conferencias del ciclo 1998 realizada en el mes de marzo por la ASAP, disertó el ex ministro de Economía Roberto Alemann acerca de "La situación financiera internacional". El economista señaló que "estamos asistiendo a un fin de siglo con importantísimas mutaciones en materia de economía internacional. Once de los 15 países de la Unión Europea tendrá una misma moneda a partir del 1° de enero. Todos menos Grecia califican, pero hay tres que no tienen ahora deseos de ingresar. Suecia, Dinamarca y Gran Bretaña".

Recordó que "el euro es el resultado de un esfuerzo de un lustro apoyado en el tratado de Maastricht, en el cual los 15 países se fijaron ciertas metas fiscales y monetarias muy claras. Dos de esas metas son fiscales y son las más importantes: un déficit que no supere el 3% del producto y un endeudamiento público que no pase del 60% del producto bruto."

Con respecto a las otras dos, Alemann dijo que son la tasa de interés y el nivel de precios. En ambos casos no deben desviarse más del 1,5% del promedio de los tres mejores. "Estos últimos dos indicadores al cabo de cinco años han demostrado que no son problemas para los países".

Alemann también señaló que "el tratado de Maastricht ha sido exitoso al disciplinar a todos los países en dominar la inflación. Hoy la tienen a un nivel entre 1,5 y 2% por año. En consecuencia las tasas de interés han acompañado la baja de la inflación y están en niveles comparables con los de EE.UU."

En su opinión, "más difícil ha sido el camino para alcanzar las metas fiscales, pero en líneas generales no cambia la orientación. Lo importante ha sido la tendencia pronunciada a la reducción del déficit, con excepción de Alemania, a la cual la unificación del año 1990 le impuso una carga fiscal extraordinaria que le implicó aumentar su endeudamiento y su déficit. Pero los demás países que estaban en buena medida desviados de la meta han logrado ponerse en línea".

El ex ministro destacó que "el único país que calificaba con todas las cuatro metas era Luxemburgo, que es el más pequeño. El resto tenía desvío".

"El otro indicador donde no hay un cumplimiento cabal -dijo- es el del endeudamiento. Maastricht dice que los países para calificar no deberían superar en su deuda pública -medida de cierta manera- el 60% del producto. Hay varios países que la superan. A la cabeza

Bélgica, e Italia con más del 100% del producto y Alemania ligeramente arriba del 60%. Francia e Irlanda también están por arriba", especificó.

"Los intérpretes del tratado han establecido una cláusula ligeramente flexible. Lo importante es la tendencia. Si un país está haciendo esfuerzo para bajar su endeudamiento en relación al producto bruto interno, se está acercando, lo admiten", explicó.

Adelantó que "con el euro en marcha seguramente el escenario monetario del mundo cambia un poco, no demasiado. Hay un dato no definido: cuál será el tipo de cambio. La solución racional simple, que no van a adoptar, es muy sencilla: un euro, un marco. Todo el mundo sabe cuánto vale un marco en su moneda y por lo tanto si un euro se convierte en un marco todos pueden seguir el cálculo de sus transacciones sin ninguna dificultad".

Aunque precisó que "no lo harán por razones políticas, porque significaría concederle a Alemania el privilegio de calcular uno a uno, cuando Alemania ya tuvo la localización del Banco Central Europeo en Francfort. Esto es un argumento francés -señaló-. Van a intentar tipos de cambio arbitrarios que resultan de una canasta de monedas, llamada ECU que es el viejo insigne del escudo francés. Está compuesto por una canasta de todas las monedas y un porcentaje de cada una, y ello da un tipo de cambio cualquiera, de manera que el 1º de enero de 1999 los europeos van a encontrarse con un tipo de cambio que desconocen".

"Una vez constituido, el euro será inmediatamente la moneda en que hagan todas las transacciones internacionales. Para los europeos significa un enorme ahorro por el riesgo por tipo de cambio y por el costo de venta de monedas europeas. Si desaparece el riesgo de

cambio a partir del euro, el modo de cálculo en Europa es regional", explicó.

Y detalló que "los ingleses han resuelto no ingresar ahora. Quieren postergar la decisión hasta el año 2002, y han decidido someterlo a un referendo. El resultado será que Inglaterra padezca la tasa de interés más alta del continente y de incertidumbre cambiaría. Los inversores del exterior pensarán dos veces si invertir o no para vender en el continente, pues nunca sabrán el tipo de cambio que tendrán los productos. Inglaterra mantiene incertidumbre cambiara frente a su principal mercado: el área Europea".

"Pero tampoco se sabe cómo se va a comportar la relación del euro con el dólar. Yo hice seguir durante muchos años la relación entre dólar y el marco. Y advertí -empíricamente- que se producen fluctuaciones en la tasa de cambio que tienen un piso de aproximadamente de más o menos 1,40 marco por dólar y un techo de 2 marcos por dólar y la media es de 1,70", subrayó.

"Yo preveo que es muy probable que asistamos a un periodo de mayor estabilidad entre el euro y el dólar que la que vivimos entre los diez últimos años entre el marco y el dólar, simplemente por tamaño, porque mientras mayor es la cantidad de transacciones brutas detrás de una moneda, menor son las fluctuaciones", vaticinó.

"Otro fenómeno monetario que ha de venir al conformar el euro será que once bancos centrales perderán la capacidad de emitir dinero y se transformarán en cajas de conversión, como nuestro banco central. Y el Banco Central Europeo es el técnico que en esa región podrá practicar política monetaria con las tasas de interés. Este banco central será aún más independiente que el Banco Central de Alema-

nia. Es muy probable que practique una política monetaria con tasas de interés a muy corto plazo similar a la que practica en los EE.UU. la Reserva Federal”, adelantó.

“En los EE.UU. y en Europa la inflación está cediendo en torno al 2% anual, es altamente probable que las tasas de interés se asemejen y que las políticas monetarias de estos dos bancos centrales sean también muy semejantes. Tendremos entonces un mundo de ambas partes del Atlántico que de alguna forma será administrado monetariamente por dos hombres. El presidente de la Reserva Federal y el Presidente del Banco Central de Europa”, ilustró.

Y explicó: “Este es el escenario monetario que vamos a ir viendo a partir del 1° de enero del año próximo. El mundo tendrá dos monedas de reserva muy grandes a elección de cualquier Banco Central. Las tasas de interés no han de ser muy distintas entre uno y otro, la elección termina siendo neutra e inocua. Ahora bien, las tasas de interés de los bonos de los gobiernos no serán iguales dentro de Europa. En Europa no hay unión fiscal, hay unión monetaria y no hay un gobierno central como en los EE.UU. La comisión de Bruselas es pequeña en término del Presupuesto y tampoco se endeuda. En Europa seguiremos teniendo que todos los gobiernos emitirán bonos en la medida que tengan déficit, o emitirán bonos para rescatar los existentes y lo harán a tasas de interés distintas. El mercado evaluará a cada uno de estos fiscos y dirá cuál es el precio según el riesgo. Esto significa que como ya no tienen un banco central que le pueda dar una mano cuando hay un exceso de gastos o bache de ingresos, tendrán que comportarse fiscalmente muy bien -dijo- para que el mercado los evalúe como corresponde. Eso va a hacer que la virtud fiscal se profundice en el futuro”.

Adelantó también que “en Europa el mundo va a seguir mirando a Alemania, Francia, etc. Por eso es probable que cuando estamos hablando de reservas que se colocan en activos financieros, los países de afuera de Europa y los EE.UU. seguirán prefiriendo a los EE.UU. porque tienen un gran deudor que es el Tesoro americano con grandes papeles muy conocidos, muy líquidos muy aceptados por el mercado internacional, mientras que los papeles europeos todavía tienen algo de doméstico y de provinciano en comparación con los EE.UU.”.

“Por ahora pienso que no va a haber un cambio muy grande en inversión de reservas entre los EE.UU. y Europa. Tampoco es un tema que sea muy importante. Con las dos grandes áreas del mundo de ambas partes del Atlántico con estabilidad, con una inflación baja con tasas de interés semejantes con monedas muy grandes en espacio tenemos un panorama por delante con el cual podemos vivir tranquilos”, analizó.

También observó: “Vemos que en América latina -que es área del dólar- también hay una tendencia hacia la estabilización contraria a la inflación, que es bastante manifiesta en los últimos años. El país que hace excepción a este panorama es México, que en el 94 al devaluar brutalmente se compró inflación. Corrigió sus cuentas fiscales, corrigió sus cuentas externas, volvió a crecer después de tener una recesión muy profunda pero empobreció al país y no sale de la inflación. Le va a costar a México todavía un esfuerzo muy grande para arrimarse al nivel de estabilidad que tienen los EE.UU. y Canadá. De todas maneras están en el camino”.

Pronosticó además: “Tendremos el triángulo geográfico de la Europa con Norteaméri-

ca y América latina, más o menos en estabilidad y dentro de estas dos monedas que también entre sí serán bastante estables, o sea un mundo casi monomonetario casi con distintas denominaciones de baja inflación”.

En cambio, dijo que “la situación asiática es más misteriosa para nosotros. Japón se debate de una recesión de la que no sabe cómo salir, pero que disfruta de una estabilidad de largo alcance de muy bajas tasas de interés y cuya moneda fluctúa con el dólar y el marco, tal vez con un poco más de variación que la relación marco con el dólar. Japón es misterioso, hay profundas distorsiones en la economía, el sistema financiero tiene graves problemas de ajuste, hay muchos malos créditos, el gobierno ayuda mucho con dinero que no se sabe de dónde lo inventa, de manera que en última instancia es difícil predecir cuál puede ser una relación del yen con las otras dos monedas”.

“El otro gigante misterioso es China, con 1.200 millones de habitantes, que ha tenido un crecimiento impresionante en los últimos 10 ó 15 años que ahora llegó a la estabilidad y a un punto en que no tienen inflación, por lo menos como la miden ellos. China está inmersa en un proceso de ajuste de dimensiones colosales con 300.000 empresas estatales, de las cuales unas 100.000 podrán ser privatizadas”, observó.

Y detalló que “detrás de las empresas estatales están los grandes bancos que han financiado los déficit de las empresas. Eran bancos cuasifiscales en manos del presupuesto. Que con otro nombre prestaban dinero que las empresas no devuelven. Ellos recién inician este proceso de ajuste que les costará millones de desocupados, durante un tiempo. Pero en la medida que queden estables es poco probable que devalúen. Para el mundo sería muy impor-

tante que China también sea estable, mantenga su tipo de cambio y los precios sin moverse con lo cual el planeta entero habrá conquistado otra área grande de estabilidad como ya la tiene en Norteamérica, y la está consiguiendo Europa”.

“Distinta es la situación en el sudeste de Asia, donde tenemos lo que se llama efecto arroz, con devaluaciones sucesivas. Estos países habían crecido muy fuertemente, 8 ó 10 % por año durante mucho tiempo, a tal punto se comenzó a desarrollar la idea que sería un modelo a seguir atractivo, muy exitoso hasta que se demostró que no era tan exitosos. Son países que no conocen la disciplina financiera de Occidente. Allí la relación entre empresas y Estado es muy fluida en una sola dirección, generalmente del Estado hacia las empresas. Y han tenido que absorber golpes de devaluación. Algunos como Malasia y Tailandia lo llevan bastante bien pero otros como Corea e Indonesia tienen gravísimos problemas. En Indonesia como en México -dijo- la devaluación se les fue de la mano y hoy la rupia se devalúa con consecuencias inflacionarias trágicas, las empresas financiadas en dólares no pueden asumir los compromisos, los bancos que han financiado estas empresas están virtualmente quebrados”, señaló.

También sostuvo que en esos países “la exportación sufre muchísimo, y los que creen que con una fuerte devaluación el país gana capacidad competitiva se equivocan, porque esos países pierden la estabilidad de sus costos y la facultad de poderse financiar para exportar”.

Subrayó que, en cambio, a Hong Kong le ha ido muy bien con la convertibilidad. Es un pequeño país, prácticamente vende servicios y es intermediario entre China y el mundo”.

También dijo que “cuando vino la corrida cambiaria que empezó en Tailandia y arremetió contra Hong Kong, en un día le sacaron a la Junta Monetaria más de 20.000 millones de dólares. Tenían 80.000 millones colgados, de manera que resistieron esa arremetida de pie. Yo no conozco otra de esa dimensión. Hong Kong permitió que ese día la tasa de interés subiera al 200% y no devaluó. Recuperó reserva, cayeron los valores muebles, las acciones en la bolsa, y se corrigió aquello que estaba revaluado”.

Luego señaló que “si la caja de Hong

Kong hubiera caído, en la Argentina hubiéramos temido un empate como sucedió cuando devaluó México. No ocurrió y se ratificó la regla de que las cajas de conversión no devalúan. Y tampoco practican políticas monetarias activas, mas allá de las que permiten las cartas orgánicas del banco central . Este ejemplo de la Argentina y Hong Kong lo van a seguir los once países europeos. Sus bancos centrales no podrán emitir, no harán más política cambiaria serán simples brazos de las decisiones técnicas que adopte el Banco Central Europeo”.

CICLO DE CONFERENCIAS

LA SITUACIÓN ECONÓMICA EN LA ARGENTINA

Expositor: Dr. ALIETO GUADAGNI

SECRETARIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y MINERÍA DE LA NACIÓN

El secretario de Industria Comercio y Minería, Alieto Guadagni, expuso en la segunda de las conferencias del ciclo mensual de ASAP, realizada en el mes de abril, y se refirió a la situación general de la economía argentina. Entre otros aspectos, el funcionario rechazó los planteos realizados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) por el alza del déficit de la balanza comercial. Para Guadagni, la Argentina está pasando por un ciclo de crecimiento económico único y extraordinario, con predominio muy fuerte de la inversión que está alcanzado los niveles más altos de la historia. Discrepó con los planteos del FMI para "enfriar" la economía, y dijo que el fuerte crecimiento de las importaciones de bienes de capital mejorarán la competitividad de la producción local.

Sin embargo, admitió que los sectores pobres no han conseguido recuperar el nivel de ingresos que tenían a principios de la década de los 80, y que hay problemas en la distribución de los beneficios del nuevo modelo económico.

Para Guadagni "la tasa de crecimiento económico argentino probablemente sea en este momento la más alta del mundo y obviamente la más alta de su historia. La Argentina

nunca vivió un proceso de inversión con las características actuales por su intensidad. El grueso de la inversión que se está realizando en la Argentina esta destinado directamente a aumentar la producción exportable o mejorar la competitividad sistemática de sus exportaciones".

Además, subrayó que "esta economía está creando empleo a unas tasas realmente altas. La tasa de inversión en la década del 60 creció 4,6 % apenas por año. En la década del 70 creció apenas 3,3% por año, en la década del 80 cayó 8% por año. Durante la primer fase de la Convertibilidad la inversión creció 14%, el año pasado y este año estamos creciendo entre el 27% y 28%. La tasa de inversión es más del triple del crecimiento del producto. No hay precedente, ya que esto sólo ocurrió en el primer año de la presidencia de Arturo Frondizi, en el año 1960".

"El 44% del incremento de la demanda global viene dado por el incremento de la Inversión -señaló-. Hay gente que dice que está destinada al mercado interno, al sector financiero, y no es así. El 63% de las inversiones generan un aumento directo de la oferta exportable. El 19 % va a infraestructura directamente aplicable a la mejora de la competitividad del

sector transable. Está dirigida a comunicaciones, energía, transporte y distribución de gas", detalló.

Luego subrayó: "Esto es muy importante, porque en una encuesta encargada a la CEPAL, se les preguntó a las empresas qué es necesario para aumentar las exportaciones y ninguna de ellas habló de crédito y de promoción, todas hablaron de mejora de la infraestructura".

"Lo que sucede con las importaciones de bienes de capital es espectacular. Este año vamos a estar en alrededor de 16.000 millones de dólares, el año pasado estuvimos en 13.000 millones. Estamos aumentando la importación en 3.000 millones de dólares por año, mientras que en la década del 80 entraban apenas 1.700 millones por año", explicó.

"Los bienes de capital y sus partes representan el 45% de las importaciones. El proceso de capitalización es en serio, aquí hay maquinaria. Lo interesante es que el 70% de las importaciones de bienes de capital contribuyen a la expansión de la capacidad de exportación en el futuro o mejoras en la competitividad sistémica del sector transable", detalló.

Además, insistió en que hay que analizar "la composición del déficit comercial. Porque no es lo mismo importar caramelos o paraguas que importar maquinarias, hay que tener una visión dinámica de la cuenta comercial. Esta es la crítica fundamental que se puede hacer al análisis del Fondo Monetario. Si miramos las recomendaciones que hizo, hay dos cosas que se advierten: 1) que cuando habla de demanda agregada no distingue entre consumo e inversión y 2) que habla del rojo comercial, sin analizar cuánto es bienes de capital y cuánto es gasto. ¿No tiene nada que ver -se preguntó- la estructura y la composición de las importa-

ciones sobre la solvencia, intertemporal del país?".

El funcionario pronosticó que "este año vamos a subir las exportaciones el 8%, a pesar de la caída de los precios en el sector combustibles y energía. Allí está el grueso de la caída en las exportaciones argentinas, exportamos en volumen 5% más, pero hay una baja de los valores del 10%. Tenemos capacidad física de producción, que es el reflejo del aumento la capacidad instalada, tanto en el sector gas, como en el sector petróleo".

"Vamos a tener un déficit comercial superior a los 6.000 millones -siguió diciendo- y menor a los 7.500 millones, pero las exportaciones argentinas están creciendo más que las mundiales. Entre 1956 y 1980 las mundiales subieron al 13% y las argentinas al 9%. En la década del 80 las exportaciones mundiales subieron al 5,8% y las argentinas al 4,4%. En este período nos borraron del comercio internacional. En el comienzo de la convertibilidad las argentinas suben al 11% y las mundiales al 7%. En este año subimos poco, el 8%, pero las mundiales suben al 5%", precisó.

"Una gran incidencia en esto lo está jugando la inversión extranjera directa. En la década del ochenta apenas hubo inversión directa en el orden los 700 millones de dólares anuales. En el período 90/96 donde están las mayores privatizaciones de la Argentina, hay un total de 5.500 millones. El año pasado la inversión directa extranjera fue de 21.000 millones de dólares, 10.500 millones por ventas de empresas y 10.500 millones fueron incorporaciones físicas de capital. La inversión extranjera tiene tres virtudes más allá del propio aporte de capital. La primera es que viene asociada con tecnología de punta. La segunda es que significa la inserción de la producción ex-

portable en una red internacional de comercialización. La tercera, que es muy importante, es que trae un estilo de management distinto”.

Según Guadagni, el proceso actual es diferente del que tuvo lugar a fines de los 70 y principios de los 80, cuando José Alfredo Martínez de Hoz era ministro de Economía. “Hubo un importante déficit comercial, pero el motor de crecimiento no era la inversión, sino el sobreconsumo, la plata dulce. Esto colapsa con atraso cambiario expansión del consumo. El paradigma de esto es el año 80 que colapsa con el 'sigautazo' en el 81”.

“En este momento el sector privado esta construyendo una línea eléctrica para exportar energía a Chile de 500 Km. con una inversión prevista de 570 millones de dólares. Se están construyendo tres nuevos gasoductos para exportar gas a Chile. Comienza la construcción de un gasoducto para exportar gas al Uruguay, próximamente se construirá el primer gasoducto a Brasil. Todas estas inversiones aportan nuevas exportaciones en el orden de 450 millones de dólares anuales. Esto es un ejemplo de cómo está funcionando la dinámica del comercio con las inversiones y la futura balanza comercial”, especificó.

“La otra cosa que tiene que ver con el aumento de la competitividad de las exportaciones son los ISO 9000. En el año 94 otorgábamos 3,7 certificados por mes, fuimos creciendo: el año pasado hicimos 15 y en lo que va del año estamos a 22. Brasil desde el punto de vista industrial es 2,7 más grande que la Argentina, pero en ISO 9000 tiene 5 veces más. Ellos han tenido mejores políticas respecto a la calidad que nosotros. No hay políticas específicas para el aumento de las exportación. Hay políticas que aumentan la competitividad de los sectores, lo cual les permite exportar”,

dijo el secretario de Estado.

“En el año 70 la edad promedio de los equipos de producción era 6 años, en la década del 80 pasó a 9 años. Pero miren el proceso de modernización. En el 96 menos de 6 años. La industria argentina creció cero del 70 al 90. En el año 90 la industria argentina era más chica que en el año 70. No hay casos de involución como ése. Esto tiene un costo laboral inmediato muy alto. Esa modernización de equipos tan fuerte produce un desplazamiento acelerado de mano de obra, cambia la naturaleza de la demanda de la mano de obra”, recordó.

Subrayó además que “uno de los principales problemas de la Argentina es que resulta más fácil cambiar máquinas que obreros. Este hecho tiene connotaciones negativas. La solución no era parar el proceso de transformación, pues si seguíamos con las máquinas antiguas y con las tecnologías antiguas nos bohraban de los mercados internacionales”.

“En la década del 80, el Producto Bruto cayó 9% en toda la década, el PBI por habitante cayó el 25 %, la Inversión cayó 8%, el desempleo tuvo un aumento del 20%. En el período 91/97 el PBI sube el 51,5% y la tasa de desempleo subió un 128 %. ¿Quién creó empleo en la década del 80? Se disfrazó el problema del empleo con una caída brutal de productividad por hombre. Los factores que evitaron el desempleo fueron: 1) Gran expansión de la burocracia provincial y municipal. Se nombraron 550.000 empleados públicos. 2) Salarios bajos. Las chicas expulsadas de las fábricas se emplearon como domésticas. 3) Aparecen 1.258.000 cuentas propistas. Que pudieron sobrevivir pues el sistema de precios estaba quebrado. El sector capitalista privado en la década del 80 no creó un solo puesto de trabajo. En

el periodo 81/90 la productividad por trabajador cayó 22 %, y entre 1991 y 1997 se incrementó en el 33%", recordó.

"Veamos la perspectiva del problema del empleo. La creación de empleos se distribuye con 80 % de asalariados del sector privado, y 20 % de no asalariados, servicio doméstico y administración pública. En la primera fase de la convertibilidad creamos 212.000 puestos de trabajo por año. Se perdieron 175.000 puestos de trabajo por año durante la crisis del tequila. En la primera fase de la recuperación se están creando 729.000 puestos de trabajo y ahora nuestra economía esta creando 600.000 puestos de trabajo. Es un aumento de la demanda laboral del 5 %".

Para Guadagni, "si la PEA crece entre 2,5 y 3 %, en octubre del año próximo estaremos con una desocupación abajo del 11%. El principal problema laboral argentino no depende del aumento de la mejora de producción de la economía, nuestro país puede seguir creciendo, pero puede que no resuelva el problema del empleo en el sentido estructural. La pobreza en la Argentina depende básicamente del empleo. Tiene que ver con desempleo o empleo de bajísima productividad. El problema del empleo nos lleva al problema social, si la gente está mejor o peor que antes".

Si tomamos el nivel de vida del 30 % más pobre de la población de la encuesta de hogares del Gran Buenos Aires, vemos que en el año 80 tenía un nivel de ingresos de 100 y para 1989 había caído a 43. No hay otro proceso

de empobrecimiento comparable de esta magnitud. Perdió el 57 % de los ingresos. Luego viene la administración de Menem y se logra subir del 43 a 65. Están mejor que antes. Pero aún están peor que en el 94. Para estar al mismo nivel de ese año tienen que crecer 11 %. No hay garantía de que ocurra. Este grupo puede ser que esté condenado a la marginación social. Una razón sencilla es que el empleo que crea la economía no lo genera para esta gente. No tiene el stock de capital humano apto para satisfacer la demanda laboral que crea la alta tecnología. Hay distribución desigual del ingreso. Pero la peor distribución del ingreso es el conocimiento. El capital informático tiene la peor distribución en la Argentina. El único que puede quebrar esta brecha es la escuela porque: casi el 70 % de los desocupados posee un bajo nivel educativo. No son empleables en las inversiones que se están realizando. El 60 % de los empleos creados en el último año exigieron, como mínimo, secundario completo".

Por último recordó que "las tasas de desocupación de la población que no completó sus estudios primarios más que triplican las observadas entre aquellos que poseen estudios universitarios completos. No se ha recuperado aún la movilidad social. Las familias pobres de ayer generaron los pobres de hoy y estos generarán los pobres del futuro, en la medida que no se quiebre este injusto círculo vicioso. Este es el verdadero problema que tiene la Argentina. Si queremos tener una sociedad integrada, no una sociedad dual".

CICLO DE CONFERENCIAS

LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

Expositor: Dr. RICARDO GUTIÉRREZ
EX SECRETARIO DE HACIENDA DE LA NACIÓN

Al exponer en la tercera de las conferencias del ciclo mensual organizado por la ASAP, el ex secretario de Hacienda, Ricardo Gutiérrez aseguró que la Argentina está en una "situación de alerta" porque hay una necesidad excesiva de entrada de capitales. También señaló que hay que incluir en los presupuestos como gasto público el costo de las políticas de promoción, y alertó contra modificaciones en el cómputo de los recursos y erogaciones que pueden "hacer perder todo lo que se ganó en materia de transparencia en los últimos años."

Además se mostró cauto respecto del proyecto de bajar los aportes patronales. "Coincidimos en la filosofía de que hay que bajar las cargas al trabajo, pero la situación fiscal está con una bandera amarilla tan importante como la de la desocupación", señaló.

Por otra parte, criticó la eficiencia del gasto social, y señaló que hay una excesiva atomización de los programas, que están diseminados en organismos nacionales, provinciales y municipales.

Gutiérrez recordó que los cambios introducidos desde 1991 por las inéditas reglas de juego económicas "casi tuvieron la virtud de anticiparse a lo que pasaba en el mundo en materia de globalización".

"Con las nuevas reglas de juego, uno de cuyos símbolos es la Ley de Convertibilidad, aparece la exigencia de un presupuesto estructuralmente equilibrado", sostuvo, antes de agregar: "Puede que en un año como el del efecto tequila no tengamos equilibrio, pero la Convertibilidad exige que el presupuesto se mantenga estructuralmente equilibrado".

"Al pedir un presupuesto equilibrado lo que pido es un presupuesto realista, que comprenda todo el gasto público", subrayó.

"Gasto público es todo lo que se financia con tributos y tasas. Y hoy estamos en una tendencia peligrosa, acentuada en el último tiempo. Es una barbaridad que el PAMI no figure en el presupuesto, que la ANSSAL sólo figure en parte, y que ahora aparezca el Plan Laura que hará a la gente pagar un impuesto que no va a pasar por el Fisco. Esto es irracional. Si perdemos estos controles vamos a perder todo lo que avanzamos en los últimos años", sentenció.

También hizo una seria advertencia sobre las modificaciones del presupuesto realizadas por decretos de necesidad y urgencia.

Las restantes exigencias del nuevo esquema las definió del siguiente modo: Deuda pública manejable, Gasto público eficiente, Transparencia fiscal.

DEUDA PÚBLICA MANEJABLE

Gutiérrez sostuvo que “estamos trabajando con un presupuesto deficitario entre 1,5 y 2 puntos porcentuales del producto bruto, y esto no hubo cómo bajarlo desde que nació, en medio de la crisis del tequila, porque se tomaron medidas centrales, como la reducción de los aportes patronales y la transferencia de las cajas previsionales de las provincias a la Nación”.

“Se pensó que este déficit, que inicialmente fue de un punto del producto se iba a solucionar con el crecimiento de la economía y la paralización del gasto público, pero no fue así”, recordó.

“Hoy en día, la situación pesa más sobre las cuentas porque al déficit fiscal hay que sumarle el déficit del comercio exterior, que está en el orden de los 7.000 millones de dólares”, sostuvo, antes de precisar: “Esto nos pone en una situación de alerta, porque estamos necesitando demasiada entrada de capitales”.

“La deuda de la Argentina hoy es del 31% del producto, lo que es manejable, pero el servicio está llegando en la actualidad al 2% del producto y yo creo que nunca deberíamos pasar de ese nivel”, destacó, antes de precisar que las amortizaciones totalizan 3,5 puntos del PBI.

“La Argentina, desde que recuperó su solvencia a través del Plan Brady es un país confiable, pero la tasa de riesgo país todavía no es todo lo buena que debería ser, al igual que la calificación de nuestra deuda porque todavía estamos pagando por los incumplimientos del pasado”, sostuvo.

Pero aclaró que “de seguir por el camino actual, dentro de tres o cuatro años estaremos varios escalones arriba”, aunque advirtió que “es un examen que se da todos los días y va-

mos a estropear la credibilidad que tenemos si seguimos con déficit presupuestario y comercio exterior también deficitario”.

GASTO PÚBLICO EFICIENTE

“La Argentina tiene un gasto que equivale al 26% del producto, lo que no es demasiado si miramos países con desarrollo económico similar al nuestro. Lo que no tenemos es un gasto público eficiente y bien asignado”, explicó.

“Me asusta la prédica de que hay que bajar el gasto, pero que nunca señala en qué áreas hay que hacer el recorte”, explicó antes de precisar: “Entre 1991 y 1998 el crecimiento fue de alrededor del 95%, pero también hay que recordar que en educación la suba fue del 183% y en seguridad social del 239%. Lo que no quiere decir que los problemas de esos sectores se hayan solucionado. Me preocupan los gastos que todavía faltan y a los que la sociedad a la larga tendrá que dar respuesta”.

“La Argentina no puede tener jubilados de \$ 150 ó \$ 200 por mes, que es un nivel de insuficiencia. Pero si hoy se traza una meta para que los jubilados lleguen a ganar \$ 350, significa aumentar \$ 3.000 millones el gasto, es decir casi un punto del producto”, indicó, antes de agregar: “También tenemos el problema de los sueldos de los militares, que están disminuidos respecto del resto de la estructura del sector público y es un tema que hay que solucionar”.

Cuando consideró que a esto se sumó la transferencia de varias de las cajas provinciales de jubilación, explicó: “Por un lado tenemos el tema del déficit, y por el otro el de los nuevos gastos que se vienen. Hay que arreglarlo. O se disminuyen otros gastos o se baja

la evasión impositiva, y en realidad creo que hay que hacer una mezcla de las dos cosas”.

“En el gasto social yo noto un despilfarro institucional, porque hay un vacío legal ya que nadie ha determinado las responsabilidades que le caben a la Nación, las provincias y los municipios en las prestaciones. Y el tema de la promoción social se está manejando como un botín político. No hay arreglo, todos -Nación, provincias y municipalidades- quieren hacerlo todo, porque deja un rédito político”.

“Cuando vemos el organigrama del área social, con un Ministerio de Salud, una Secretaría de Desarrollo Social, el PAMI, la ANS-SAL, advertimos una atomización absoluta, que empeora si agregamos los niveles provinciales y municipales. Así no se puede dar respuesta a los problemas”, advirtió.

“Hay que empezar a hacer nuevas reglas de juego, como se hizo con el problema educativo cuando se hizo la descentralización y se hizo un Pacto Federal, que encarga a la Nación la fijación de políticas, y a las provincias y municipios la prestación de los servicios”, detalló.

También explicó que la reingeniería del Estado “está paralizada”, y que la Segunda Reforma del Estado “se detuvo”.

“La Argentina dio un vuelco sensacional con el programa de privatizaciones al eliminar lo que eran los agujeros negros de las administraciones”, recordó, pero explicó que “se detuvo la eliminación de organismos descentralizados innecesarios, y si no se sigue trabajando en esta materia estaremos impulsando, en realidad, la contrareforma”.

“No hay que olvidarse las empresas estatales que quedan”, dijo en referencia a Télam, ATC y Lotería Nacional, y advirtió que pueden “crecer exponencialmente”, y aclaró que una Segunda Reforma del Estado puede no

ahorrar grandes sumas de gastos, pero sí debe “asegurar mayor eficiencia en los servicios que reciben los contribuyentes”.

TRANSPARENCIA FISCAL

Gutiérrez explicó que “con sumarios, con leyes no se arregla el tema de la corrupción. El problema se arregla con transparencia, cuando la gente vea todas las cuentas, confíe en quien las hace y quien las controle”.

“Todo el sector público debe publicar sus órdenes de compra y sus órdenes de pago y eso eliminaría la necesidad de los controles de las licitaciones, porque el control lo harían los propios empresarios competidores. Estas son las reglas de juego que se tienen que dar, los valores que la política fiscal tiene que asumir respondiendo al nuevo marco en las reglas de juego”, detalló.

“El presupuesto tampoco puede dejar de contener el costo de las políticas promocionales de desgravación impositiva. No puede ser que se oculte de este modo parte del gasto público. El presupuesto tiene que asumir la totalidad de los recursos que se asignan a gastos, y si hacemos políticas promocionales, que todo el mundo sepa cuánto cuestan. Pero hoy es imposible saber el costo y esto es inadmisibles porque resta transparencia y en verdad está ocultando gasto público”.

REFORMA Y COPARTICIPACIÓN

“Coincidimos -dijo Gutiérrez- con la filosofía de que hay que bajar las cargas al trabajo. Pero la situación fiscal está también con una bandera amarilla tan importante como la desocupación”, señaló acerca del proyecto de reforma fiscal.

También señaló el peligro de que con los cambios se desfinancie al sector público nacional, y calificó de "muy alto" el nivel actual de evasión impositiva, al que calculó en alrededor de ocho puntos del producto.

Señaló que "la evasión no se termina ni con leyes ni con bravuconadas, sino con métodos científicos de administración tributaria, y organizaciones que ataquen los bolsones de evasión y que no actúen caso por caso, como lo hacen habitualmente".

También destacó que "no se puede trabajar con un IVA del 21%, porque es una incitación a la evasión", y explicó que es necesario hacer una "simplificación tributaria y una eliminación de exenciones y una generalización

de alícuotas, ya que el sistema que existe es incapaz de trabajar con exenciones y alícuotas diferenciales".

Sobre los proyectos de reforma de la Ley de Coparticipación explicó que "es una irresponsabilidad hacerla sobre la base de una puja por los recursos financieros, porque quien tenga más poder político se va a llevar la mayor tajada. Hay que sentarse a discutir antes, de quién es la responsabilidad de los servicios sociales."

Finalmente, Gutiérrez dijo que "es irracional plantear la reforma de la Coparticipación en este momento, en que los gobiernos están terminando su gestión porque lo que hagan va a ser sometido sólo al análisis político".

ESTADÍSTICAS FISCALES

Resumen del Boletín Fiscal del cuarto trimestre de 1997

SECRETARIA DE HACIENDA

MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

- ❖ **Cuadro 3.** Sector Público Nacional. Por Sector. Cuenta Ahorro Inversión. Base Caja.
 - ❖ **Cuadro 4.** Administración Pública Nacional. Recursos Corrientes y de Capital.
 - ❖ **Cuadro 7.** Administración Pública Nacional. Erogaciones por Objeto del Gasto.
 - ❖ **Cuadro 8.** Administración Pública Nacional. Clasificación Jurisdiccional.
-

Sector Público Nacional - Por Sector
Cuenta Ahorro - Inversión - Base Caja
1997

en miles de pesos

CONCEPTO		ADMINIST. NACIONAL	EMPRESAS PUBLICAS	EX-CAJAS PROVINC.	TOTAL
I	INGRESOS CORRIENTES	53,224,000	48,600	565,500	53,838,100
	Ingresos Tributarios	38,352,300	0	0	38,352,300
	Contrib. a la Seguridad Social (*)	11,636,200	0	565,500	12,201,700
	Ingresos no Tributarios	1,505,700	0	0	1,505,700
	Ventas de Bs. y Serv. de las Adm. Púb.	149,300	0	0	149,300
	Rentas de la Propiedad	1,514,600	0	0	1,514,600
	Transferencias Corrientes	65,900	0	0	65,900
	Otros Ingresos (a imputar)	0	0	0	0
	Superavit Oper. Empresas Públicas	0	48,600	0	48,600
II	GASTOS CORRIENTES	53,046,200	16,700	1,992,700	55,055,600
	Gastos de Consumo y Operación	9,466,100	0	0	9,466,100
	Remuneraciones (*)	7,218,100	0	0	7,218,100
	Bienes y Servicios	2,244,500	0	0	2,244,500
	Otros Gastos	3,500	0	0	3,500
	Rentas de la Propiedad	5,740,100	7,200	0	5,747,300
	Intereses	5,737,800	7,200	0	5,745,000
	Interests Deuda Interna	240,600	7,200	0	247,800
	Interests Deuda Externa	5,497,200	0	0	5,497,200
	Otros Rentas	2,300	0	0	2,300
	Prestaciones de la Seguridad Social	15,206,600	0	1,992,700	17,199,300
	Otros Gastos Corrientes	500	0	0	500
	Transferencias Corrientes	22,632,900	0	0	22,632,900
	Al Sector Privado	5,700,300	0	0	5,700,300
	Al Sector Público	16,848,800	0	0	16,848,800
	Provincias y MCBA	15,176,100	0	0	15,176,100
	Recursos Coparticipados	12,544,400	0	0	12,544,400
	Garantía Acuerdo Prov.	229,600	0	0	229,600
	Leyes Especiales	436,800	0	0	436,800
	Resto	1,965,300	0	0	1,965,300
	Universidades	1,614,800	0	0	1,614,800
	Otras	57,900	0	0	57,900
	Al Sector Externo	83,800	0	0	83,800
	Otros Gastos	0	0	0	0
	Deficit Oper. Empresas Públicas	0	9,500	0	9,500
III	RESULT. ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-IV)	177,800	31,900	-1,427,200	-1,217,500
IV	RECURSOS DE CAPITAL	720,500	15,100	0	735,600
	Privatizaciones: (**)	305,700	0	0	305,700
	Otros (I)	414,800	15,100	0	429,900
V	GASTOS DE CAPITAL	3,665,000	129,700	0	3,794,700
	Inversión Real Directa	725,500	129,600	0	855,100
	Transferencias de Capital	2,790,900	100	0	2,791,000
	Provincias y MCBA	2,499,100	0	0	2,499,100
	Leyes Especiales	1,169,400	0	0	1,169,400
	Resto	1,329,700	0	0	1,329,700
	Otras	291,800	100	0	291,900
	Inversión Financiera	148,600	0	0	148,600
	Provincias y MCBA	5,100	0	0	5,100
	Otras	143,500	0	0	143,500
VI	INGRESOS ANTES DE CONTRIBUCIONES (I+ IV)	53,944,500	63,700	565,500	54,573,700
VII	GASTOS ANTES DE CONTRIBUCIONES (II+ V)	56,711,200	146,400	1,992,700	58,850,300
VIII	RESULT. FINAC. ANTES DE CONTRIB.(VI- VII)	-2,766,700	-82,700	-1,427,200	-4,276,600
IX	CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	10,366,400	120,100	0	10,486,500
	De la Administración Central	5,632,100	120,100	0	5,752,200
	De los Organismos Descentralizados	292,800	0	0	292,800
	De las Instituciones de Seguridad Social	4,441,500	0	0	4,441,500
	De Empresas Públicas	0	0	0	0
X	GASTOS FIGURATIVOS	10,486,500	0	0	10,486,500
XI	INGRESOS DESPUES DE CONTRIBUCIONES	64,310,900	183,800	565,500	65,060,200
XII	GASTOS PRIMARIOS DESPUES DE CONTRIBUC.	61,459,900	139,200	1,992,700	63,591,800
XIII	SUPERAVIT PRIMARIO TOTAL (XI-XII)	2,851,000	44,600	-1,427,200	1,468,400
XIV	SUPERAVIT PRIMARIO SIN PRIVATIZACIONES	2,545,300	44,600	-1,427,200	1,162,700
XV	TOTAL GASTOS DESPUES DE FIGURATIVOS	67,197,700	146,400	1,992,700	69,336,800
XVI	RESULTADO FINANCIERO (XI-XV)	-2,886,800	37,400	-1,427,200	-4,276,600
XVII	RESULTADO FINANCIEROSIN PRIVATIZACIONES	-3,192,500	37,400	-1,427,200	-4,582,300

(*) Incluye en el Tesoro Nacional \$ 35,5 millones por salarios y \$ 195,0 millones por indemnizaciones del Fondo de Reversión Laboral.

(**) Incluye en Tesoro Nacional e Instituciones de la Seg. Social \$ 197,1 millones y \$ 87,1 millones respectivamente, en concepto de ingresos por liquidación del Programa de Propiedad Participada de Y.P.F.

Cuadro 4

Administración Pública Nacional
Recursos Corrientes y de Capital
1997

en miles de pesos

CONCEPTO	PRESUPUESTO 1997	EJECUCION 1997	% DE EJECUCION	EJECUCION 1996	% DE EVOLUCION
<i>TRIBUTARIOS</i>	<i>25,752,790</i>	<i>25,807,900</i>	<i>100.2</i>	<i>22,239,500</i>	<i>16.0</i>
<i>Ganancias</i>	<i>5,373,202</i>	<i>5,455,500</i>	<i>101.5</i>	<i>4,875,600</i>	<i>11.9</i>
<i>Valor Agregado (*)</i>	<i>10,920,115</i>	<i>11,264,500</i>	<i>103.2</i>	<i>10,369,900</i>	<i>8.6</i>
<i>Internos</i>	<i>930,800</i>	<i>781,900</i>	<i>84.0</i>	<i>857,700</i>	<i>-8.8</i>
<i>Sellos</i>	<i>45,901</i>	<i>46,700</i>	<i>101.7</i>	<i>44,000</i>	<i>6.1</i>
<i>Derechos Importación</i>	<i>2,347,800</i>	<i>2,435,200</i>	<i>103.7</i>	<i>1,899,100</i>	<i>28.2</i>
<i>Combustibles</i>	<i>3,856,100</i>	<i>3,927,100</i>	<i>101.8</i>	<i>2,049,500</i>	<i>91.6</i>
<i>Estadísticas</i>	<i>374,103</i>	<i>392,000</i>	<i>104.8</i>	<i>327,600</i>	<i>19.7</i>
<i>Otros</i>	<i>1,904,769</i>	<i>1,505,000</i>	<i>79.0</i>	<i>1,816,100</i>	<i>-17.1</i>
<i>CONTRIBUCIONES DE LA SEG. SOCIAL</i>	<i>11,507,140</i>	<i>10,375,200</i>	<i>90.2</i>	<i>10,183,900</i>	<i>1.9</i>
<i>OTROS RECURSOS CORRIENTES</i>	<i>3,069,355</i>	<i>3,235,500</i>	<i>105.4</i>	<i>2,612,800</i>	<i>23.8</i>
<i>TOTAL DE RECURSOS CORRIENTES</i>	<i>40,329,285</i>	<i>39,418,600</i>	<i>97.7</i>	<i>35,036,200</i>	<i>12.5</i>
<i>TOTAL DE RECURSOS DE CAPITAL</i>	<i>783,854</i>	<i>720,500</i>	<i>91.9</i>	<i>400,000</i>	<i>80.1</i>
<i>TOTAL DE RECURSOS</i>	<i>41,113,139</i>	<i>40,139,100</i>	<i>97.6</i>	<i>35,436,200</i>	<i>13.3</i>

(*) Neto de Reembolsos.

Administración Pública Nacional
Erogaciones por Objeto del Gasto
1997

en miles de pesos

CONCEPTO	CREDITO ANUAL	EJECUCION DEVENGADA	EJEC. DEV./ CRED. ANUAL %
GASTOS EN PERSONAL	7,100,999	6,962,872	98.1
<i>Personal Permanente</i>	6,180,747	6,070,565	98.2
<i>Personal Temporario</i>	443,676	430,007	96.9
<i>Servicios Extraordinarios</i>	182,519	179,212	98.2
<i>Asignaciones Familiares</i>	126,660	125,099	98.8
<i>Asistencia Social al Personal</i>	125,391	120,817	96.4
<i>Beneficios y Compensaciones</i>	10,477	9,926	94.7
<i>Gabinete de Autoridades Superiores</i>	31,529	27,246	86.4
BIENES DE CONSUMO	538,582	502,157	93.2
SERVICIOS NO PERSONALES	1,936,625	1,746,734	90.2
BIENES DE USO	1,009,387	773,534	76.6
TRANSFERENCIAS	28,775,048	27,110,391	94.2
<i>Corrientes</i>	25,618,918	24,145,824	94.2
<i>Al Sector Privado</i>	21,153,558	19,761,987	93.4
<i>Al Sector Público Empresarial</i>	97,050	99,732	102.8
<i>A Universidades</i>	1,636,641	1,612,501	98.5
<i>A Instit. Provinciales y Municip.</i>	2,608,277	2,559,055	98.1
<i>Al Exterior</i>	123,392	112,549	91.2
<i>De Capital</i>	3,156,130	2,964,567	93.9
<i>Al Sector Privado</i>	346,338	326,509	94.3
<i>Al Sector Público Empresarial</i>	82,553	55,979	67.8
<i>A Instit. Provinciales y Municip.</i>	2,718,178	2,573,397	94.7
<i>Al Exterior</i>	9,061	8,682	95.8
ACTIVOS FINANCIEROS	203,229	184,972	91.0
<i>Aportes de Capital</i>	40,908	28,684	70.1
<i>A Empresas Públicas</i>	12	12	100.0
<i>A Organismos Internacionales</i>	40,896	28,672	70.1
<i>Prestamos</i>	162,321	156,288	96.3
<i>A Corto Plazo</i>	6,849	6,839	99.9
<i>A Largo Plazo</i>	155,472	149,449	96.1
SERVICIOS DE LA DEUDA	5,956,042	5,817,997	97.7
<i>Intereses</i>	4,312,087	4,222,994	97.9
<i>Internos</i>	189,305	185,833	98.2
<i>Externos</i>	4,122,782	4,037,161	97.9
<i>Intereses por Préstamos</i>	1,461,815	1,418,962	97.1
<i>Comisiones y Otros Gastos de la Deuda</i>	182,140	176,041	96.7
OTROS GASTOS	16,200	16,200	100.0
TOTAL GASTOS	45,536,112	43,114,857	94.7

Cuadro 8

Administración Pública Nacional
Clasificación Jurisdiccional
1997

en miles de pesos

DENOMINACION	CREDITO ANUAL	EJECUCION DEVENGADA	EJEC. DEV./ CRED. ANUAL %
<i>Poder Legislativo Nacional</i>	527,701	453,216	85.9
<i>Poder Judicial de la Nación</i>	640,877	616,614	96.2
<i>Ministerio Público</i>	115,746	114,145	98.6
<i>Presidencia de la Nación</i>	2,864,498	2,713,696	94.7
<i>Jefatura de Gabinete de Ministros</i>	90,280	71,109	78.8
<i>Ministerio del Interior</i>	2,637,433	2,613,625	99.1
<i>Ministerio de Relaciones Ext., Com.Inter. y Culto</i>	315,163	311,278	98.8
<i>Ministerio de Justicia</i>	274,696	256,057	93.2
<i>Ministerio de Defensa</i>	3,614,156	3,595,767	99.5
<i>Ministerio de Economía y O. y Serv.Públicos</i>	3,286,512	3,005,223	91.4
<i>Ministerio de Cultura y Educación</i>	2,880,361	2,744,858	95.3
<i>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</i>	16,185,556	14,798,248	91.4
<i>Ministerio de Salud y Acción Social</i>	3,262,439	3,236,756	99.2
<i>Servicio de la Deuda Pública</i>	5,807,113	5,683,412	97.9
<i>Obligaciones a Cargo del Tesoro</i>	3,033,581	2,900,853	95.6
TOTAL GASTO	45,536,112	43,114,857	94.7

ESTADÍSTICAS FISCALES

Resumen del Boletín Fiscal del primer trimestre de 1998

SECRETARÍA DE HACIENDA

MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

- ❖ **Cuadro 1.** Administración Pública Nacional. Cuenta Ahorro Inversión. Base Devengado.
 - ❖ **Cuadro 2.** Sector Público Nacional. Cuenta Ahorro Inversión. Base Caja.
 - ❖ **Cuadro 3.** Sector Público Nacional. Por Sector. Cuenta Ahorro Inversión. Base Caja.
 - ❖ **Cuadro 4.** Administración Pública Nacional. Recursos Corrientes y de Capital.
 - ❖ **Cuadro 5.** Administración Pública Nacional. Composición del Gasto por Finalidades y Funciones.
 - ❖ **Cuadro 7.** Administración Pública Nacional. Erogaciones por Objeto del Gasto.
 - ❖ **Cuadro 8.** Administración Pública Nacional. Clasificación Jurisdiccional.
 - ❖ **Cuadro 9.** Administración Pública Nacional. Ejecución Cuotas Clasificación Jurisdiccional.
 - ❖ **Cuadro 10.** Administración Pública Nacional. Ejecución Cuotas por Objeto del Gasto.
 - ❖ **Cuadro 11.** Deuda Total del Sector Público por Tipo de Acreedor y por Tipo de Plazo.
 - ❖ **Cuadro 12.** Bonos y Títulos Públicos en Moneda Nacional.
 - ❖ **Cuadro 13.** Bonos y Títulos Públicos en Moneda Extranjera.
 - ❖ **Cuadro 14.** Mercado de Letes.
 - ❖ **Cuadro 15.** Principales Características Financieras de las Colocaciones a Mediano y Largo Plazo efectuadas en el Mercado Internacional.
 - ❖ **Cuadro 16.** Proyección Anual del Principal de la Deuda Pública desde abril de 1998 al 2010 por Tipo de Acreedor.
 - ❖ **Cuadro 19.** Transferencias a Provincias de Recursos de Origen Nacional.
 - ❖ **Cuadro 20.** Transferencias a Provincias de Recursos de Origen Nacional. Evolución Mensual.
 - ❖ **Cuadro 21.** Transferencias a Provincias de Recursos de Origen Nacional. Comparativo 1998-1997.
 - ❖ **Cuadro 22.** Distribución de Recursos de Origen Nacional por Provincias. Comparativo 1998-1997.
 - ❖ **Cuadro 23.** Transferencias Presupuestarias No Automáticas a Provincias. Comparativo 1997-1998.
 - ❖ **Cuadro 24.** Transferencias Presupuestarias No Automáticas a Provincias. Comparativo 1997-1998.
-

Administración Pública Nacional
Cuenta Ahorro - Inversión (*)

Base Devengado - Acumulado al Primer Trimestre 1998

en miles de pesos

CONCEPTO	CREDITO ANUAL	ACUMULADO 1er. TRIMESTRE	% DE EJECUCION
I INGRESOS CORRIENTES	43,882,780	10,047,700	22.9
Ingresos Tributarios	28,201,808	6,248,000	22.2
Contrib. a la Seguridad Social (*)	12,806,583	2,856,500	22.3
Ingresos no Tributarios	1,455,379	576,100	39.6
Ventas de Bs. y Serv. de las Adm. Páb.	204,802	51,200	25.0
Rentas de la Propiedad	940,748	262,500	27.9
Transferencias Corrientes	273,460	53,400	19.5
II GASTOS CORRIENTES	44,319,580	9,834,294	22.2
Gastos de Consumo	9,259,730	1,981,702	21.4
Remuneraciones	6,663,888	1,537,974	23.1
Bienes y Servicios	2,589,901	442,233	17.1
Otros Gastos	5,941	1,495	25.2
Rentas de la Propiedad	6,739,313	1,753,775	26.0
Intereses	6,737,961	1,753,732	26.0
Intereses Deuda Interna	348,675	89,312	25.6
Intereses Deuda Externa	6,389,286	1,664,420	26.1
Otras Rentas	1,352	43	3.2
Prestaciones de la Seguridad Social	17,649,384	4,024,663	22.8
Otros Gastos Corrientes	2,639	410	15.5
Transferencias Corrientes	10,668,514	2,073,744	19.4
Al Sector Privado	6,197,573	1,133,402	18.3
Al Sector Público	4,320,336	930,797	21.5
Provincias y MCBA	2,499,692	540,573	21.6
Universidades	1,767,022	369,475	20.9
Otras	53,622	20,749	38.7
Al Sector Externo	150,605	9,545	6.3
III RESULT. ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)	-436,800	213,406	(48.9)
IV RECURSOS DE CAPITAL	1,329,461	112,100	8.4
Recursos Propios de Capital	72,269	2,327	3.2
Transferencias de Capital	19,100	5,200	27.2
Disminución de la Inversión Financiera	1,238,092	104,573	8.4
V GASTOS DE CAPITAL	4,424,924	806,116	18.2
Inversión Real Directa	1,054,199	157,353	14.9
Transferencias de Capital	3,222,552	634,696	19.7
Provincias y MCBA	2,685,611	542,421	20.2
Otras	536,941	92,275	17.2
Inversión Financiera	148,173	14,067	9.5
VI TOTAL RECURSOS (I+IV)	45,212,241	10,159,800	22.5
VII TOTAL GASTOS (II+V)	48,744,504	10,640,410	21.8
VIII RESULTADO FINANCIERO (VI-VII)	-3,532,263	-480,610	13.6

(*) El crédito vigente computa los ingresos y los gastos para la atención de asignaciones familiares por importes brutos mientras que en la ejecución devengada figura solamente por el neto.

Cuadro 2

Sector Público Nacional
Cuenta Ahorro - Inversión - Base Caja
Acumulado al Primer Trimestre 1998

en miles de pesos

CONCEPTO		ENERO	FEBRERO	MARZO	ACUM. 1er. TRIM
I	INGRESOS CORRIENTES	4,579,600	4,266,000	4,719,500	13,565,100
	Ingresos Tributarios	3,145,200	3,068,000	3,213,900	9,427,100
	Contrib. a la Seguridad Social (*)	1,293,400	944,500	950,600	3,188,500
	Ingresos no Tributarios	109,300	140,000	326,800	576,100
	Ventas de B. y Serv. de las Adm. Púb.	14,100	14,200	22,900	51,200
	Rentas de la Propiedad	16,600	83,500	162,400	262,500
	Transferencias Corrientes	1,000	10,900	41,500	53,400
	Otros Ingresos (a impulsar)	0	0	0	0
	Superavit Oper. Empresas Públicas	0	4,900	1,400	6,300
II	GASTOS CORRIENTES	4,961,500	4,215,700	4,803,600	13,980,800
	Gastos de Consumo y Operación	911,700	680,100	695,900	2,287,700
	Remuneraciones	665,500	519,600	544,400	1,729,500
	Bienes y Servicios	246,100	160,200	151,200	557,500
	Otros Gastos	100	300	300	700
	Rentas de la Propiedad	383,100	439,000	917,600	1,739,700
	Intereses	382,900	439,000	917,600	1,739,500
	Intereses Deuda Interna	21,700	19,300	16,800	57,800
	Intereses Deuda Externa	361,200	419,700	900,800	1,681,700
	Otras Rentas	200	0	0	200
	Prestaciones de la Seguridad Social (*)	1,640,700	1,338,900	1,324,300	4,303,900
	Otros Gastos Corrientes	0	0	100	100
	Transferencias Corrientes	2,024,500	1,757,700	1,865,700	5,647,900
	Al Sector Privado	541,100	407,400	481,900	1,430,400
	Al Sector Público	1,471,800	1,348,600	1,378,000	4,198,400
	Provincias y MCBA	1,331,100	1,220,000	1,254,200	3,805,300
	Recursos Coparticipados	1,065,800	1,039,200	1,074,100	3,179,100
	Garantía Acuerdo Prou.	0	4,400	0	4,400
	Leyes Especiales	45,800	38,500	32,900	117,200
	Resto	219,500	137,900	147,200	504,600
	Universidades	136,100	124,700	118,000	378,800
	Otras	4,600	3,900	5,800	14,300
	Al Sector Externo	11,600	1,700	5,800	19,100
	Otros Gastos	0	0	0	0
	Déficit Oper. Empresas Públicas	1,500	0	0	1,500
III	RESULT. ECON. AHORRO/DESAHORRO (I-II)	-381,900	50,300	-84,100	-415,700
IV	RECURSOS DE CAPITAL	8,900	8,000	101,000	117,900
	Privatizaciones	200	200	82,100	82,500
	Otros	8,700	7,800	18,900	35,400
V	GASTOS DE CAPITAL	319,300	312,600	292,100	924,000
	Inversión Real Directa	83,400	63,900	65,500	212,800
	Transferencias de Capital	227,000	246,100	221,000	694,100
	Provincias y MCBA	197,100	218,900	200,600	616,600
	Leyes Especiales	78,400	74,200	107,500	260,100
	Resto	118,700	144,700	93,100	356,500
	Otras	29,900	27,200	20,400	77,500
	Inversión Financiera	8,900	2,600	5,600	17,100
	Provincias y MCBA	500	100	0	600
	Otras	8,400	2,500	5,600	16,500
VI	INGRESOS ANTES DE CONTRIBUCIONES (I+ IV)	4,588,500	4,274,000	4,820,500	13,683,000
VII	GASTOS ANTES DE CONTRIBUCIONES (II+ V)	5,280,800	4,528,300	5,095,700	14,904,800
VIII	RESULT. FINAC. ANTES DE CONTRIB. (VI- VII)	-692,300	-254,300	-275,200	-1,221,800
IX	CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	795,000	834,100	685,000	2,314,100
	De la Administración Central	530,300	635,000	472,800	1,638,100
	De los Organismos Descentralizados	13,800	9,900	22,800	46,500
	De las Instituciones de Seguridad Social	250,900	189,200	189,400	629,500
	De Empresas Públicas	0	0	0	0
X	GASTOS FIGURATIVOS	795,000	834,100	685,000	2,314,100
XI	INGRESOS DESPUES DE CONTRIBUCIONES	5,383,500	5,108,100	5,505,500	15,997,100
XII	GASTOS PRIMARIOS DESPUES DE CONTRIBUC.	5,692,900	4,923,400	4,863,100	15,479,400
XIII	SUPERAVIT PRIMARIO TOTAL (XI-XII)	-309,400	184,700	642,400	517,700
XIV	SUPERAVIT PRIMARIO SIN PRIVATIZACIONES	-309,600	184,500	560,300	435,200
XV	TOTAL GASTOS DESPUES DE FIGURATIVOS	6,075,800	5,362,400	5,780,700	17,218,900
XVI	RESULTADO FINANCIERO (XI-XV)	-692,300	-254,300	-275,200	-1,221,800
XVII	RESULTADO FINANCIEROSIN PRIVATIZACIONES (**)	-692,500	-254,500	-357,300	-1,304,300

Sector Público Nacional - Por Sector
Cuenta Ahorro - Inversión - Base Caja
Primer Trimestre 1998

en miles de pesos

CONCEPTO	ADMINIST. NACIONAL	EMPRESAS PUBLICAS	TOTAL
I INGRESOS CORRIENTES	13,558,800	6,300	13,565,100
Ingresos Tributarios	9,427,100	0	9,427,100
Contrib. a la Seguridad Social (*)	3,188,500	0	3,188,500
Ingresos no Tributarios	576,100	0	576,100
Ventas de B. y Serv. de las Adm. Páb.	51,200	0	51,200
Rentas de la Propiedad	262,500	0	262,500
Transferencias Corrientes	53,400	0	53,400
Otros Ingresos (a imputar)	0	0	0
Superavit Oper. Empresas Públicas	0	6,300	6,300
II GASTOS CORRIENTES	13,979,300	1,500	13,980,800
Gastos de Consumo y Operación	2,287,700	0	2,287,700
Remuneraciones	1,729,500	0	1,729,500
Bienes y Servicios	557,500	0	557,500
Otros Gastos	700	0	700
Rentas de la Propiedad	1,739,700	0	1,739,700
Intereses	1,739,500	0	1,739,500
Intereses Deuda Interna	57,800	0	57,800
Intereses Deuda Externa	1,681,700	0	1,681,700
Otros Rentas	200	0	200
Prestaciones de la Seguridad Social	4,303,900	0	4,303,900
Otros Gastos Corrientes	100	0	100
Transferencias Corrientes	5,647,900	0	5,647,900
Al Sector Privado	1,430,400	0	1,430,400
Al Sector Público	4,198,400	0	4,198,400
Provincias y MCBA	3,805,300	0	3,805,300
Recursos Coparticipados	3,179,100	0	3,179,100
Garantía Acuerdo Prou.	4,400	0	4,400
Leyes Especiales	117,200	0	117,200
Reto	504,600	0	504,600
Universidades	378,800	0	378,800
Otras	14,300	0	14,300
Al Sector Externo	19,100	0	19,100
Otros Gastos	0	0	0
Déficit Oper. Empresas Públicas	0	1,500	1,500
III RESULT. ECON.: AHORRO/DESAHORRO (I-II)	-420,500	4,800	-415,700
IV RECURSOS DE CAPITAL	112,100	5,800	117,900
Privatizaciones	82,500	0	82,500
Otros (1)	29,600	5,800	35,400
V GASTOS DE CAPITAL	895,300	28,500	924,000
Inversión Real Directa	184,300	28,500	212,800
Transferencias de Capital	694,100	0	694,100
Provincias y MCBA	616,600	0	616,600
Leyes Especiales	260,100	0	260,100
Reto	356,500	0	356,500
Otras	77,500	0	77,500
Inversión Financiera	17,100	0	17,100
Provincias y MCBA	600	0	600
Otras	16,500	0	16,500
VI INGRESOS ANTES DE CONTRIBUCIONES (I+ IV)	13,670,900	12,100	13,683,000
VII GASTOS ANTES DE CONTRIBUCIONES (II+ V)	14,874,800	30,000	14,904,800
VIII RESULT. FINAC. ANTES DE CONTRIB. (VI- VII)	-1,203,900	-17,900	-1,221,800
IX CONTRIBUCIONES FIGURATIVAS	2,294,600	19,500	2,314,100
De la Administración Central	1,618,600	19,500	1,638,100
De los Organismos Decentralizados	46,500	0	46,500
De las Instituciones de Seguridad Social	629,500	0	629,500
De Empresas Públicas	0	0	0
X GASTOS FIGURATIVOS	2,314,100	0	2,314,100
XI INGRESOS DESPUES DE CONTRIBUCIONES	15,965,500	31,600	15,997,100
XII GASTOS PRIMARIOS DESPUES DE CONTRIBUC.	15,449,400	30,000	15,479,400
XIII SUPERAVIT PRIMARIO TOTAL (XI-XII)	516,100	1,600	517,700
XIV SUPERAVIT PRIMARIO SIN PRIVATIZACIONES	433,600	1,600	435,200
XV TOTAL GASTOS DESPUES DE FIGURATIVOS	17,188,900	30,000	17,218,900
XVI RESULTADO FINANCIERO (XI-XV)	-1,223,400	1,600	-1,221,800
XVII RESULTADO FINANCIEROSIN PRIVATIZACIONES (**)	-1,305,900	1,600	-1,304,300

Cuadro 4

Administración Pública Nacional
Recursos Corrientes y de Capital
Acumulado Primer Trimestre 1998

en miles de pesos

CONCEPTO	PRESUPUESTO 1998	ACUMULADO 1er. Trím. 1998	% DE EJECUCION	ACUMULADO 1er. Trím. 1997	% DE EVOLUCION
TRIBUTARIOS	28,201,808	6,248,000	22.2	5,865,500	6.5
<i>Ganancias</i>	6,035,300	1,262,100	20.9	1,094,800	15.3
<i>Valor Agregado (*)</i>	12,184,700	2,897,500	23.8	2,673,100	8.4
<i>Internos</i>	940,800	235,000	25.0	211,800	11.0
<i>Sellos</i>	54,000	16,000	29.6	10,100	58.4
<i>Derechos Importación</i>	2,773,200	625,600	22.6	523,500	19.5
<i>Combustibles</i>	3,932,000	763,100	19.4	944,000	-19.2
<i>Estadísticas</i>	459,400	29,600	6.4	85,400	-65.3
<i>Otros</i>	1,822,408	419,100	23.0	322,800	29.8
CONTRIBUCIONES DE LA SEG. SOCIAL	12,806,583	2,856,500	22.3	2,875,300	-0.7
OTROS RECURSOS CORRIENTES	2,874,389	943,200	32.8	744,300	26.7
TOTAL DE RECURSOS CORRIENTES	43,882,780	10,047,700	22.9	9,485,100	5.9
TOTAL DE RECURSOS DE CAPITAL	1,329,461	112,100	8.4	34,500	224.9
TOTAL DE RECURSOS	45,212,241	10,159,800	22.5	9,519,600	6.7

(*) Neto de Reintegros.

Administración Pública Nacional
Composición del Gasto por Finalidades y Funciones
Acumulado Primer Trimestre de 1998

en miles de pesos

	CONCEPTO	CREDITO ANUAL	EJECUCION DEVENGADA	EJEC. DEV./ CRED. ANUAL %
1	ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	4,272,339	927,482	21.7
	1.1 Legislativa	316,656	92,476	29.2
	1.2 Judicial	836,819	171,093	20.4
	1.3 Dirección Superior Ejecutiva	622,365	135,219	21.7
	1.4 Relaciones Exteriores	307,064	63,267	20.6
	1.5 Relaciones Interiores	942,010	230,212	24.4
	1.6 Administración Fiscal	1,144,421	216,391	18.9
	1.7 Control de la Gestión Pública	49,560	10,842	21.9
	1.8 Información y Estadísticas Básicas	53,444	7,982	14.9
2	SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	3,377,824	743,177	22.0
	2.1 Defensa	1,987,511	431,227	21.7
	2.2 Seguridad	1,240,627	281,985	22.7
	2.3 Sistema Penal	149,686	29,965	20.0
3	SERVICIOS SOCIALES	31,151,646	6,595,508	21.2
	3.1 Salud	3,219,609	705,889	21.9
	3.2 Promoción y Asistencia Social	2,006,645	420,388	20.9
	3.3 Seguridad Social	20,640,877	4,433,674	21.5
	3.4 Educación y Cultura	3,009,628	594,039	19.7
	3.5 Ciencia y Técnica	795,326	143,990	18.1
	3.6 Trabajo	422,807	81,101	19.2
	3.7 Vivienda y Urbanismo	937,684	195,815	20.9
	3.8 Agua Potable y Alcantarillado	119,070	20,612	17.3
4	SERVICIOS ECONOMICOS	3,167,107	610,456	19.3
	4.1 Energía, Combustible y Minería	358,363	58,622	16.4
	4.2 Comunicaciones	82,494	18,135	22.0
	4.3 Transporte	1,954,804	393,774	20.1
	4.4 Ecología y Medio Ambiente	146,585	18,450	12.6
	4.5 Agricultura	386,491	80,174	20.7
	4.6 Industria	73,511	14,625	19.9
	4.7 Comercio, Turismo y Otros Servicios	123,564	21,154	17.1
	4.8 Seguros y Finanzas	41,295	5,522	13.4
5	DEUDA PUBLICA	6,775,588	1,763,787	26.0
	5.1 Servicio de la Deuda Pública	6,775,588	1,763,787	26.0
	TOTAL	48,744,504	10,640,410	21.8

Cuadro 7

Administración Pública Nacional
Erogaciones por Objeto del Gasto
Acumulado Primer Trimestre 1998

en miles de pesos

CONCEPTO	CREDITO ANUAL	EJECUCION DEVENGADA	EJEC. DEV./ CRED. ANUAL %
GASTOS EN PERSONAL	6,664,823	1,538,224	23.1
<i>Personal Permanente</i>	5,898,445	1,334,220	22.6
<i>Personal Temporario</i>	280,890	78,613	28.0
<i>Servicios Extraordinarios</i>	194,221	39,819	20.5
<i>Asignaciones Familiares</i>	134,993	50,087	37.1
<i>Asistencia Social al Personal</i>	113,738	27,923	24.6
<i>Beneficios y Compensaciones</i>	8,394	564	6.7
<i>Gabinete de Autoridades Superiores</i>	34,142	6,998	20.5
BIENES DE CONSUMO	600,184	83,890	14.0
SERVICIOS NO PERSONALES	1,878,980	349,625	18.6
BIENES DE USO	1,136,306	157,715	13.9
TRANSFERENCIAS	31,540,450	6,733,103	21.3
<i>Corrientes</i>	28,333,337	6,098,484	21.5
<i>Al Sector Privado</i>	23,846,956	5,158,065	21.6
<i>Al Sector Público Empresarial</i>	53,622	20,750	38.7
<i>A Universidades</i>	1,782,462	369,552	20.7
<i>A Instit. Provinciales y Municip.</i>	2,499,692	540,572	21.6
<i>Al Exterior</i>	150,605	9,545	6.3
<i>De Capital</i>	3,207,113	634,619	19.8
<i>Al Sector Privado</i>	475,779	81,100	17.0
<i>Al Sector Público Empresarial</i>	42,383	10,031	23.7
<i>A Instit. Provinciales y Municip.</i>	2,685,612	542,421	20.2
<i>Al Exterior</i>	3,339	1,067	32.0
ACTIVOS FINANCIEROS	148,173	14,066	9.5
<i>Aportes de Capital</i>	22,965	3,600	15.7
<i>A Empresas Públicas</i>	0	0	0.0
<i>A Organismos Intenacionales</i>	22,965	3,600	15.7
<i>Prestamos</i>	125,208	10,466	8.4
<i>A Corto Plazo</i>	2,330	59	2.5
<i>A Largo Plazo</i>	122,878	10,407	8.5
SERVICIOS DE LA DEUDA	6,775,588	1,763,787	26.0
<i>Inseres</i>	5,151,483	1,391,530	27.0
<i>Internos</i>	244,719	79,614	32.5
<i>Externos</i>	4,906,764	1,311,916	26.7
<i>Inseres por Préstamos</i>	1,586,478	362,202	22.8
<i>Comisiones y Otros Gastos de la Deuda</i>	37,627	10,055	26.7
OTROS GASTOS	0	0	0.0
TOTAL GASTOS	48,744,504	10,640,410	21.8

Administración Pública Nacional
Clasificación Jurisdiccional
Acumulado Primer Trimestre 1998

en miles de pesos

DENOMINACION	CREDITO ANUAL	EJECUCION DEVENGADA	EJEC. DEV./ CRED. ANUAL %
<i>Poder Legislativo Nacional</i>	387,030	109,716	28.3
<i>Poder Judicial de la Nación</i>	669,239	138,347	20.7
<i>Ministerio Público</i>	123,751	26,785	21.6
<i>Presidencia de la Nación</i>	2,897,874	610,260	21.1
<i>Jefatura de Gabinete de Ministros</i>	127,795	19,456	15.2
<i>Ministerio del Interior</i>	2,602,323	609,292	23.4
<i>Ministerio de Relaciones Ext., Com.Inten. y Culto</i>	307,753	66,387	21.6
<i>Ministerio de Justicia</i>	283,942	60,402	21.3
<i>Ministerio de Defensa</i>	3,622,072	812,942	22.4
<i>Ministerio de Economía y O. y Serv.Públicos</i>	3,627,679	656,023	18.1
<i>Ministerio de Cultura y Educación</i>	3,113,217	591,323	19.0
<i>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</i>	20,782,469	4,512,134	21.7
<i>Ministerio de Salud y Acción Social</i>	762,130	92,950	12.2
<i>Servicio de la Deuda Pública</i>	6,626,130	1,743,597	26.3
<i>Obligaciones a Cargo del Tesoro</i>	2,811,100	590,796	21.0
TOTAL GASTO	48,744,504	10,640,410	21.8

Cuadro 9

Administración Pública Nacional
Ejecución Cuotas Clasificación Jurisdiccional
Primer Trimestre 1998

en miles de pesos

DENOMINACION	DEVENGADO		EJEC. CUOTA %
	CUOTA	EJECUCION	
<i>Poder Legislativo Nacional</i>	115,406	109,716	95.1
<i>Poder Judicial de la Nación</i>	148,377	138,347	93.2
<i>Ministerio Público</i>	30,037	26,785	89.2
<i>Presidencia de la Nación</i>	693,431	610,260	88.0
<i>Jefatura de Gabinete de Ministros</i>	23,426	19,456	83.1
<i>Ministerio del Interior</i>	622,400	609,292	97.9
<i>Ministerio de Relaciones Ext., Com.Inter. y Culto</i>	81,981	66,387	81.0
<i>Ministerio de Justicia</i>	66,894	60,402	90.3
<i>Ministerio de Defensa</i>	825,480	812,942	98.5
<i>Ministerio de Economía y O. y Seru.Públicos</i>	913,826	656,023	71.8
<i>Ministerio de Cultura y Educación</i>	635,868	591,323	93.0
<i>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</i>	5,039,326	4,512,134	89.5
<i>Ministerio de Salud y Acción Social</i>	172,958	92,950	53.7
<i>Servicio de la Deuda Pública</i>	1,860,245	1,743,597	93.7
<i>Obligaciones a Cargo del Tesoro</i>	796,841	590,796	74.1
TOTAL GASTO	12,026,496	10,640,410	88.5

Administración Pública Nacional
Ejecución Cuotas por Objeto del Gasto
Primer Trimestre 1998

en miles de pesos

DENOMINACION	DEVENGADO		EJEC. CUOTA %
	CUOTA	EJECUCION	
<i>Gastos en Personal</i>	1,633,434	1,538,223	94.2
<i>Bienes de Consumo</i>	130,939	89,890	68.7
<i>Servicios no Personales</i>	458,742	349,625	76.2
<i>Bienes de Uso</i>	258,160	157,715	61.1
<i>Transferencias</i>	7,630,288	6,733,103	88.2
<i>Activos Financieros</i>	14,813	14,067	95.0
<i>Servicios de la Deuda</i>	1,900,120	1,763,787	92.8
TOTAL GASTO	12,026,496	10,646,410	88.5

Cuadro 11

Deuda Total del Sector Público
Por Tipo de Acreedor ⁽¹⁾ y por Tipo de Plazo

Datos al 31/03/98

TIPO DE ACREEDOR	MILES DE PESOS
BILATERAL	7,636,590
<i>Club de París</i>	4,696,890
<i>Otros bilaterales</i>	2,939,700
MULTILATERAL	16,463,270
<i>BID</i>	5,002,190
<i>BIRF</i>	5,871,910
<i>FMI</i>	5,571,940
<i>FONPLATA</i>	17,230
OTROS ⁽²⁾	696,990
BANCA PRIVADA	2,325,000
BONOS Y TITULOS PUBLICOS	74,187,447
<i>En Moneda Nacional</i>	8,235,107
<i>En Moneda Extranjera</i>	65,952,340
TOTAL DEUDA PUBLICA	101,309,297
DEUDA POR OPERACIONES DE CORTO PLAZO CON VENCIMIENTO DENTRO DEL AÑO ⁽³⁾	1,829,000
TOTAL GENERAL	103,138,297

TIPO DE PLAZO	MILES DE PESOS
<i>Mediano y Largo Plazo ⁽⁴⁾</i>	99,779,597
<i>Corto Plazo ⁽⁵⁾</i>	3,358,700
TOTAL GENERAL	103,138,297

- (1) Deuda interna y externa de largo plazo del Sector Público Financiero y No-Financiero.
'El primero incluye la deuda del BCRA con el FMI y las contraídas por los Banco Oficiales con Aval de la Nación, pero no aquellas destinadas a su propio financiamiento.
- (2) Incluye prestamos con Proveedores y Creditos abiertos a favor de las Provincias de acuerdo al decreto 1023/95.
- (3) Se trata de operaciones realizadas dentro de lo dispuesto en el atr. 82 de la Ley N°24.156 en donde se autoriza a la Tesorería General de la Nación a emitir letras para cubrir diferencias estacionales de caja, las cuales deben ser reembolsadas antes de que venza el ejercicio.
- (4) De un año en adelante.
- (5) Menor a un año.

Cuadro 12

Bonos y Títulos Públicos en Moneda Nacional

Al 31/03/98

en millones de pesos

TITULOS	VALOR NOMINAL			VALOR RESIDUAL EN CIRCULACION			VALOR EFECTIVO EN CIRCULACION
	MONTO EMITIDO	MONTO COLOCADO NETO	RESCATADO (1)	SECTOR PRIVADO	SECTOR PUBLICO	TOTAL	
BONOS DE CONSOLIDACION	1,858,827	1,858,827	1,088,232	770,567	27	770,594	1,204,829
BOCON PREV. I (PRE 1) (*)	1,925,990	1,925,990	637,190	1,274,892	13,907	1,288,799	1,606,503
BOCON PREV. II (PRE 3) (*)	6,475,586	6,475,586	3,673,127	2,783,077	19,381	2,802,458	4,039,561
BOCON PROV. (PRO 1) (*)	1,629	1,629	0	1,629	0	1,629	1,825
BOCON PROV. (PRO 3) (*)	500,000	87,960	85,571	2,389		2,389	2,389
BOCEP	250,000	250,000		250,000		250,000	250,000
EUROLETRAPESOS 8,75% 98	500,000	500,000		500,000		500,000	500,000
EUROLETRAPESOS 11,75% 2007	500,000	500,000		500,000		500,000	500,000
EUROLETRAPESOS 8,75% 2002	500,000	500,000		500,000		500,000	500,000
BONO DEL GOR. M.C. TASA VARIABLE	155,000	155,000		130,000		130,000	130,000
TOTALES	12,167,032	11,754,992	5,484,121	6,212,555	33,316	6,245,871	8,235,107

(1) Incluye la totalidad de los títulos amortizados o rescatados hasta el 31/03/97, por aplicación de los Decretos Nros. 793/94 (pago de deudas anteriores al 01/04/91 v/n \$ 391.627.-) Nros. 314/95 (moratoria previsional v/n \$ 256.880) Nros. 316/95 (Moratoria impositiva v/n \$ 929,951) y Nro. 2140/91 (Deudas impositivas v/n \$ 7.253.-)

(*) Títulos que incluyen intereses capitalizados.

Cuadro 13 a

Bonos y Títulos Públicos en Moneda Extranjera al 31/03/98⁽¹⁾

Tipo de cambio a fines del mes de marzo de 1998

En miles de dólares

BONOS/TÍTULOS	VALOR NOMINAL			VALOR RESIDUAL EN CIRCULACION			VALOR EFECTIVO EN CIRCULACION
	EMITIDO	COLOCADO	RESCATADO (2)	SECTOR PRIVADO	SECTOR PUBLICO	TOTAL	
BONOS EXTERNOS							
BONEX '87	1,000,000	995,223	995,223 (4)	0	0	0	0
BONEX '89	5,250,000 (3)	5,240,966	3,742,774 (4)	1,178,496	319,695	1,498,192	1,498,192
BONEX '92	2,500,000	2,500,000	1,422,898 (4)	428,557	648,545	1,077,102	1,077,102
SUB-TOTAL	8,750,000	8,736,189	6,160,895	1,607,053	968,240	2,575,293	2,575,293
BONOS DEL TESORO							
BOTE III	500,000	493,899	355,607	138,292	0	138,292	138,292
SUB-TOTAL	500,000	493,899	355,607	138,292	0	138,292	138,292
BONOS DE TESORERIA							
BOTESO 10 (*)	1,639,148	1,463,344	1,014,097	389,721	59,526	449,247	527,149
SUB-TOTAL	1,639,148	1,463,344	1,014,097	389,721	59,526	449,247	527,149
BONOS DE CONSOLIDACION							
BOCON PREV. I (PRE 2) (*)	4,069,835	4,069,835	1,561,702	2,304,464	203,668	2,508,133	3,690,656
BOCON PREV. II (PRE 4) (*)	3,193,246	3,193,246	40,405	2,631,505	521,337	3,152,842	4,128,889
BOCON PROV. (*)	2,145,133	2,145,133	458,911	1,521,118	165,105	1,686,223	2,317,057
BOCON PROV. II (*)	89,828	89,828	0	89,828	0	89,828	108,055
BONHID (*)	3,200,000	3,001,197	2,953,905	46,234	1,057	47,292	61,541
SUB-TOTAL	12,698,043	12,499,240	5,014,923	6,593,150	891,167	7,484,317	10,306,198
FERROBONOS	400,000	6,162	650	5,512	0	5,512	5,512
BONTES							
BONTES R.232/12/1998 US\$	1,028,692	1,028,692		1,028,692		1,028,692	1,028,692
BONTES R.199/5/2002 US\$	2,100,000	2,100,000		2,100,000		2,100,000	2,100,000
SUB-TOTAL	3,128,692	3,128,692		3,128,692		3,128,692	3,128,692
LETES							
LETES /D.33/US\$/16-10-98	500,000	500,000		500,000		500,000	500,000
LETES /D.36/US\$/15-5-98	250,100	250,100		250,100		250,100	250,100
LETES /D.40/US\$/20-3-98	251,217	251,217		0		0	0
LETES /D.40/US\$/19-6-98	257,201	257,201		257,201		257,201	257,201
LETES /D.13/US\$/19-3-99	512,360	512,360		512,360		512,360	512,360
SUB-TOTAL	1,770,878	1,770,878		1,519,661		1,519,661	1,519,661
BONOS BRADY							
PAR BONDS US\$	12,488,886	12,488,886	3,282,380	8,877,742	328,764	9,206,506	9,206,506
PAR BONDS D.M.	153,807	153,807		153,807		153,807	153,807
DISCOUNT BONDS US\$	4,135,921	4,135,921	1,350,837	2,744,866	40,218	2,785,084	2,785,084
DISCOUNT BONDS D.M.	152,444	152,444		152,444		152,444	152,444
FLOATING RATE BONDS	8,466,548	8,466,548	798,133	7,513,461	154,955	7,668,415	7,668,415
BONOS ESPAÑOLES	54,705	54,705		54,705		54,705	54,705
SUB-TOTAL	25,452,311	25,452,311	5,431,350	19,497,024	523,937	20,020,961	20,020,961
PLAN FINANCIERO 1987							
N. MONEY BONDS	88,248	88,248	64,715	23,533		23,533	23,533
A.P.I.	3,963	3,963		3,963		3,963	3,963
SUB-TOTAL	92,211	92,211	64,715	27,496		27,496	27,496
GLOBAL BONDS							
GLOBAL BOND 10,95%/99	750,000	750,000		657,900	92,100	750,000	750,000
GLOBAL BOND 9,25%/2001	1,000,000	1,000,000		1,000,000		1,000,000	1,000,000
GLOBAL BOND 8,375%/2003	1,750,000	1,750,000		1,500,021	249,979	1,750,000	1,750,000
GLOBAL BOND 11%/2006/US\$	1,000,000	1,000,000		1,000,000		1,000,000	1,000,000
GLOBAL BOND 11,375%/2017/US\$	3,250,000	3,250,000		2,750,000	500,000	3,250,000	3,250,000
GLOBAL BOND 11,375%/2017/US\$	2,750,000	2,750,000		2,750,000		2,750,000	2,750,000
GLOBAL BOND 9,75%/2027/US\$	10,500,000	10,500,000		9,657,921	842,079	10,500,000	10,500,000
SUB-TOTAL							
TRANSPORTE	64,931,283	64,142,924	18,042,237	42,564,521	3,284,949	45,849,470	48,749,254

Cuadro 13 b

Bonos y Títulos Públicos en Moneda Extranjera al 31/03/98⁽¹⁾

Tipo de cambio a fines del mes de marzo de 1998

En miles de dólares

BONOS/TITULOS	VALOR NOMINAL			VALOR RESIDUAL EN CIRCULACION			VALOR EFECTIVO EN CIRCULACION
	EMITIDO	COLOCADO	RESCATADO (2)	SECTOR PRIVADO	SECTOR PUBLICO	TOTAL	
TRANSPORTE	64,931,283	64,142,924	18,042,237	42,564,521	3,284,949	45,849,470	48,749,254
EUROLETRAS							
OTRAS LETRAS DE CORTO PLAZO	43,048	43,048		10,000		10,000	10,000
FRN LIBO +2.7%/99/US.	500,000	500,000		500,000		500,000	500,000
EUROLETRA 7.125%/1998 CHF	98,464	98,464		98,464		98,464	98,464
EUROLETRA 7%/2003 CHF	131,285	131,285		131,285		131,285	131,285
EUROLETRA 9%/2001 ATS	134,613	134,613		134,613		134,613	134,613
EUROLETRA 7%/2004 ATS	76,922	76,922		76,922		76,922	76,922
EUROLETRA 11%/99/ITL	191,981	191,981		191,981		191,981	191,981
EUROLETRA 11.50%/2001/GBP	167,521	167,521		167,521		167,521	167,521
EUROLETRA/7.5%/2002/PSESET.	128,197	128,197		128,197		128,197	128,197
EUROLETRA 8%/98 D.M.	540,716	540,716		540,716		540,716	540,716
EUROLETRA 7%/1999/DEM	270,358	270,358		270,358		270,358	270,358
EUROLETRA 9.25%/2000 DEM	561,798	561,798		561,798		561,798	561,798
EUROLETRA 10.5%/2002 DEM	540,716	540,716		540,716		540,716	540,716
EUROLETRA 9%/2003/DEM	202,768	202,768		202,768		202,768	202,768
EUROLETRA 10.25%/2003 DEM	540,716	540,716		540,716		540,716	540,716
EUROLETRA 7%/2004 DEM	811,074	811,074		811,074		811,074	811,074
EUROLETRA 8.50%/2003/DEM	540,716	540,716		540,716		540,716	540,716
EUROLETRA 11.25%/2003/DEM	540,716	540,716		540,716		540,716	540,716
EUROLETRA 11.75%/2011/DEM	540,716	540,716		540,716		540,716	540,716
EUROLETRA 12%/2010/DEM	202,768	202,768		202,768		202,768	202,768
EUROLETRA 11.75%/2025/DEM	270,358	270,358		270,358		270,358	270,358
EUROLETRA 8%/2009 DEM	540,716	540,716		540,716		540,716	540,716
EUROLETRA 8.25%/2000 US	100,000	100,000		100,000		100,000	100,000
EUROLETRA 5.5-10.117%/2000 -Y-/US\$ (5)	950,513	950,513		950,513		950,513	950,513
EUROLETRA 8.34%/2007 ITL/US\$ (5)	439,110	439,110		439,110		439,110	439,110
EUROLETRA 8.5%/98 ATS	57,691	57,691		57,691		57,691	57,691
EUROLETRA 7.625%/99 NLG	119,939	119,939		119,939		119,939	119,939
EUROLETRA 8%/12-2000/ITL	164,555	164,555		164,555		164,555	164,555
FRN LIBO +1,6/2004 ITL	274,258	274,258		274,258		274,258	274,258
EUROLETRA 13.25%/2001 ITL	274,258	274,258		274,258		274,258	274,258
EUROLETRA 11, % /2003 ITL	274,258	274,258		274,258		274,258	274,258
EUROLETRA 10, % /2007 ITL	329,110	329,110		329,110		329,110	329,110
EUROLETRA 9,25-7% /2004 ITL	411,387	411,387		411,387		411,387	411,387
EUROLETRA 9-7% /2004 ITL	205,694	205,694		205,694		205,694	205,694
EUROLETRA 10,375-8% /2009 ITL	411,387	411,387		411,387		411,387	411,387
EUROLETRA 8,75% /2003 EUROS	430,761	430,761		430,761		430,761	430,761
EUROLETRA 7.10%/99 -Y-	112,562	112,562		112,562		112,562	112,562
EUROLETRA 5% /99 -Y-	337,686	337,686		337,686		337,686	337,686
EUROLETRA 5,50%/2001 -Y-	675,371	675,371		675,371		675,371	675,371
EUROLETRA 5,9%/2002 -Y-	375,206	375,206		375,206		375,206	375,206
EUROLETRA 4,80%/2004 -Y-	375,206	375,206		375,206		375,206	375,206
EUROLETRA 6%/2005 -Y-	375,206	375,206		375,206		375,206	375,206
EUROLETRA 7,40%/2006 -Y-	60,033	60,033		60,033		60,033	60,033
EUROLETRA 7,40%/2006 -Y-	60,033	60,033		60,033		60,033	60,033
EUROLETRA 7,40%/2006 -Y-	52,529	52,529		52,529		52,529	52,529
EUROLETRA 10%/2007/GBP	335,042	335,042		335,042		335,042	335,042
SPAN 5,75%/3P/30-11-2002/US.	500,000	500,000		500,000		500,000	500,000
OTROS BONOS							
BONOS GOB. NAC. TASA VARIABLE	813,000	813,000		813,000		813,000	813,000
BONOS DE LA R. A. 11%/8,000%/DEM	811,074	811,074		811,074		811,074	811,074
BONO ARGENTINA 1998 US	2,000,000	1,999,000	1,760,000	220,483	18,517	239,000	239,000
TOTAL GENERAL	83,833,320	83,043,961	19,802,237	59,653,993	3,303,466	62,957,459	65,857,243

(1) Neto de rescates anticipados. No se han deducido los títulos entregados a las Provincias.

(2) Incluye la totalidad de los títulos amortizados o rescutados hasta el 31/03/98, por aplicación de los Decretos Nros 793/94 (Moratoria Impositiva, v/n US\$ 8,806,-)

Decreto 2140 (Deudas anteriores al 01/04/91 v/n US\$ 10,819,-) Dec. 314/95 (Moratoria Previsional v/n US\$ 1,974,-)

y Dec. Nro. 316/95 (Moratoria Impositiva v/n US\$ 8,402,-)

(3) De este importe US\$ 750 Millones se emitieron por su valor Nominal al 28/12/95

(4) Importe de servicios totales devengados al 31/03/98. En la fecha indicada no se habían pagado los servicios de los Títulos que se detallan:

por los importes que en cada caso se indican:

a) Bonex 87 US\$ 11,88 Millones

b) Bonex 89 US\$ 49,975 Millones

c) Bonex 92 US\$ 58,84 Millones

Total pendiente de pago al 31/12/97 US\$ 120,70 Millones.

(5) Se fecharon operaciones Swap a US\$

(*) Títulos que incluyen intereses capitalizados.

Cuadro 14

Letes colocadas durante 1998

Letes a vencer a fin del período

FECHA DE COLOCACION	MONEDA	MONTO *	PLAZO	VENCIMIENTO	TASA DE DESCUENTO	T.N.A.
13-Jan-98	Dólares	258.8	91 días	17-Apr-98	7.99%	8.15%
13-Jan-98	Dólares	257.2	182 días	17-Jul-98	8.01%	8.35%
10-Feb-98	Dólares	254.0	91 días	15-May-98	6.84%	6.96%
10-Feb-98	Dólares	501.9	182 días	14-Aug-98	7.12%	7.39%
17-Mar-98	Dólares	512.4	364 días	16-Mar-99	6.75%	7.24%
17-Mar-98	Pesos	257.0	91 días	16-Jun-98	6.60%	6.71%
TOTAL		2,041.2				

* Valor Nominal en Millones

Nota: se entiende como fecha de colocación la fecha de licitación

Cuadro 15

Principales Características Financieras de las Colocaciones a Mediano y Largo Plazo

Efectuadas en el Mercado Internacional en 1998

TITULO	FECHA DE EMISION	MONEDA	MONTO EMISION (1)	MONTO EQUIV. DOLARES (2)	FECHA DE VENCIM.	PLAZO AÑOS	TASA CUPON	SPREAD (3)	COMISION	RENDIM. AL INV.	SWAP A USD	
											RENDIM. AL INV.	SPREAD \$/UST
RA EURO 8.75%/03	04-Feb-98	EURO	350	384	04-Feb-03	5	8.750%		0.75%	8.59%	9.60%	420
Ampl. RA EURO 8.75%/03	04-Feb-98	EURO	50	55	04-Feb-03	5	8.750%		0.75%	8.59%	9.60%	420
RA DEM 11.0%/08 (S. Dem)	26-Feb-98	DEM	1,500	831	26-Feb-08	10	11.0%(a)	412.5 (b)	0.75%	9.23%	10.06%	436
Amplific. RA Global 11.0%/07	10-Feb-98	USD	500	500	19-Sep-27	30	9.750%	409	1.00%	10.00%	10.00%	409
RA ITL 10.375%/09 (S. Dem)	12-Mar-98	ITL	750,000	419	30-Oct-09	12	10.375%(c)	325 (c)	0.875%	8.80%		374
RA NLG 11.0%/08 (S. Dem)	05-Apr-98	NLG	500	247	26-Feb-08	10	11.0%(a)	394	0.75%	8.82%	9.76%	409
RA FRF 11.0%/08 (S. Dem)	09-Apr-98	FRF	1,500	249	26-Feb-08	10	11.0%(a)	393	0.75%	8.82%	9.81%	414
Amplific. RA Global 11.0%/17	12-Mar-98	USD	750	750	30-Jan-17	19	11.375%	387	0.88%	9.87%	9.87%	387
FRAN-2005	13-Apr-98	USD	1,000	1,000	10-Apr-05	7	RA06-25/RA06-75	219	0.88%	8.00%	8.00%	219
RA Euro 8.125%/08	21-Apr-98	EUROS	750	808	21-Apr-08	10	812.500%	335	0.63%	8.30%	9.22%	373
Zaid			5243									

(a) El interés es de 11% los 3 primeros años y luego es 8% para los 7 restantes.

(b) Sobre bono Bundes/08

(c) El interés es de 10,375% hasta el 30 de oct. del 2000 y 8% desde el 30 de oct. del 2001. El spread es sobre tasa de swap en iras.

(1) En millones de la moneda de origen.

(2) En millones de US\$ aplicando el tipo de cambio a la fecha de emisión.

(3) Sobre el Bono del Tesoro de la moneda de origen.

Cuadro 16

Proyección Anual del Principal de la Deuda Pública de 1998 a 2010

Por Tipo de Acreedor

En millones de USD, tipo de cambio 31/03/98

TIPO DE ACREEDOR	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007/10	20011/27	TOTAL
BILATERAL	827	1,376	1,047	710	548	420	467	495	497	1,036	214	7,637
MULTILATERAL	966	1,638	2,205	2,282	1,742	1,381	1,229	1,107	821	2,427	665	16,463
OTROS (1)	99	98	86	76	70	66	66	61	57	18	0	697
BANCA PRIVADA	239	159	1,231	211	99	88	73	58	51	92	24	2,325
BONOS Y TITULOS PUBLICOS	4,878	7,959	7,658	6,217	7,147	5,077	3,901	2,017	2,169	3,630	22,004	72,657
SUBTOTAL	7,009	11,230	12,227	9,496	9,606	7,032	5,736	3,738	3,595	7,203	22,907	99,779
LETRAS DE CORTO PLAZO	3,359											3,359
GRAN TOTAL	10,368	11,230	12,227	9,496	9,606	7,032	5,736	3,738	3,595	7,203	22,907	103,138

Transferencias a Provincias de Recursos de Origen Nacional
Acumulado Primer Trimestre 1998

PROVINCIA	COPARTIC. FEDERAL LEY 23.586	CANTONIA DE CANTONIA	TRANSF. DE SERVICIOS LEY 24.049 Y DTD. 94492	IMPUESTO A LAS GANANCIAS LEY Nro. 24.821			IMPUESTOS SOBRE LOS BIENES PERSONALES			FONDO EDUCATIVO LEY 23.906 ART. 3 Y 4	I.V.A. LEY 23.999 ART. 5 Y 6	IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES LEY 23.898 Y LEY 24.889				REG. DE LA ENERGIA ELECTRICA LEY 24.095		FONDO COM-SANADOR DESE-QUILIB. LEY 24.821	TOTAL
				IMPUESTO A LAS GANANCIAS LEY Nro. 24.821	EXCEDENTE FISCAL	CONTRIBUCION	LEY Nro. 24.899	LEY Nro. 23.998	LEY Nro. 24.899			LEY Nro. 24.899	LEY Nro. 24.899	LEY Nro. 24.899	LEY Nro. 24.899	LEY Nro. 24.899	LEY Nro. 24.899		
BUENOS AIRES	56.886,5	0,0	106.467,8	4.120,5	0,0	24.688,4	11.886,6	3.602,2	689,9	16.120,7	0,0	22.488,4	1.497,1	35.275,3	1.586,1	0,0	0,0	0,0	99.929,5
CATAMARCA	70.972,9	0,0	5.031,0	1.302,8	4.596,2	3.018,8	1.302,5	0,0	64,4	0,0	1.079,5	1.729,5	546,1	5.172,3	595,5	0,0	216,4	6.000,0	99.255,8
CORDOBA	238.816,7	0,0	29.688,8	7.918,3	4.855,9	9.715,7	4.650,4	684,9	238,0	5.598,7	3.402,2	5.555,6	1.497,1	13.929,6	865,9	0,0	678,2	1.500,0	319.523,8
CORRIENTES	95.759,2	0,0	1.180,6	4.511,2	2.031,0	4.097,5	1.862,2	286,1	106,8	1.267,4	1.627,0	2.055,5	1.839,7	12.202,6	69,6	0,0	282,9	4.500,0	144.693,3
CHACO	238.554,1	0,0	8.072,1	5.378,6	2.272,9	5.598,5	2.903,3	236,8	139,5	1.364,8	1.293,2	2.535,4	1.497,8	11.340,7	535,5	0,0	301,0	1.500,0	174.694,1
CIUBUT	46.754,1	0,0	5.031,6	1.905,8	864,8	1.790,3	792,7	88,1	64,4	517,7	619,8	2.188,8	2.042,8	7.892,2	544,0	0,0	128,8	9.000,0	74.231,0
ENTRE RIOS	125.842,2	0,0	15.959,7	4.978,9	2.670,2	5.526,6	2.472,2	388,4	110,5	2.390,7	1.933,7	4.665,5	1.639,7	9.652,0	671,7	0,0	372,9	5.400,0	183.202,0
FORMOSA	98.809,6	0,0	4.970,7	2.377,4	1.590,9	3.398,3	1.834,6	104,8	75,3	66,1	1.426,8	1.741,0	2.292,8	9.815,5	595,6	0,0	278,1	6.000,0	132.596,3
JUJUY	79.211,2	0,0	7.912,2	2.942,8	1.533,7	3.108,6	1.423,9	0,0	68,5	0,0	1.115,5	1.795,0	1.816,1	7.396,1	536,6	0,0	212,0	6.000,0	109.639,2
LA PAMPA	46.339,9	0,0	4.363,6	863,6	1.027,0	2.054,8	341,5	75,7	56,8	466,6	786,1	2.652,2	1.584,4	4.274,4	697,2	0,0	143,4	2.500,0	73.610,9
LA RIOJA	53.574,4	0,0	4.118,0	885,0	1.132,3	2.265,4	1.037,8	0,0	52,2	0,0	1.634,4	1.746,8	2.109,9	4.907,7	540,8	0,0	158,2	6.000,0	84.426,3
MENDOZA	107.639,2	0,0	14.636,2	4.291,3	2.280,4	4.528,4	2.090,1	0,0	117,3	0,0	1.634,4	3.209,4	1.648,7	9.861,5	497,5	0,0	318,5	6.000,0	159.167,2
NEUQUEN	65.021,5	0,0	8.155,2	3.937,4	1.866,5	3.614,4	1.655,6	122,7	67,4	795,3	1.294,7	2.072,0	2.182,7	11.503,3	611,9	31,7	292,3	6.000,0	134.714,8
RIO NEGRO	44.751,1	0,0	4.175,3	1.397,7	949,1	1.890,1	869,9	55,3	77,4	340,1	600,2	2.297,3	1.894,3	9.556,7	516,2	0,0	132,6	2.500,0	77.064,2
SALTA	96.779,0	0,0	3.102,8	2.178,1	1.379,9	2.760,9	1.364,7	0,0	89,7	0,0	968,9	1.832,2	1.742,2	11.094,2	561,4	0,0	192,7	2.500,0	108.109,0
SANTA FE	40.754,1	0,0	9.495,1	4.270,4	2.096,2	4.198,0	1.921,1	0,0	119,0	0,0	1.502,3	2.244,3	1.782,9	9.861,5	485,6	0,0	202,8	2.500,0	144.036,6
SANTA FE	238.806,5	0,0	32.165,4	8.897,3	4.887,5	9.778,9	4.679,4	861,1	282,7	5.895,6	12.109,8	6.185,3	1.447,1	13.929,4	391,7	0,0	682,6	1.500,0	358.892,3
SCO DEL ESTERO	106.467,7	0,0	4.631,0	1.901,8	1.248,1	2.497,4	1.144,0	0,0	55,6	0,0	894,6	1.753,8	1.615,7	8.931,5	542,0	0,0	174,3	6.000,0	151.229,8
TUCUMAN	112.598,0	0,0	13.212,0	6.079,9	2.601,8	5.295,6	2.345,0	0,0	101,8	0,0	1.864,6	2.722,0	1.471,1	10.354,6	368,8	0,0	363,4	6.000,0	175.925,9
T. DEL NEGRO	16.880,7	0,0	2.870,4	85,4	374,0	748,0	342,6	65	26,6	39,1	267,9	1.201,1	1.699,5	6.532,2	369,8	0,0	52,2	9.000,0	40.472,1
TOTAL	2.299.407,2	0,0	311.546,4	213.126,7	42.958,0	109.980,0	50.578,1	5.992,2	2.974,7	36.338,7	39.394,9	78.799,8	39.963,0	241.989,9	13.223,0	5.296,0	6.000,0	137.400,0	3.524.400,5

(*) El Fondo Conurbano Bonaerense considera el monto de \$ 2.335,7 miles correspondiente a la regularización del ejercicio 1997 y no se considera el mismo en el Excedente del Fondo Conurbano.

Cuadro 20

Transferencias a Provincias de Recursos de Origen Nacional
Evolución Mensual 1997 - 1998

PERIODO	COPARTIC. FEDERAL LEY 25.148	CLARULA DE GARANTIA	TRANSFERENCIA DE SERVICIOS LEY 24.988 Y DTO. 84482	IMPUESTO A LAS GANANCIAS LEY No. 24.821			IMPUESTOS SOBRE LOS BIENES PERSONALES		FONDO EDUCATIVO LEY 21.906 ART. 3 Y 4	I.V.A. LEY 21.948 ART.5 PTO.2	IMPUESTO A LOS COMBUSTIBLES				REG. DE LA ENERGIA ELECTRICAL LEY 24.985		FONDO COM-PEN-SADOR DESEAR PICAL	SUMA FLU. LEY Nº 24.621	TOTAL
				EXCE-DENTE FOC. CONURB.	NECESIDA-DES B. INSTATISE.	LEY Nº 24.699	LEY Nº 24.896	LEY Nº 24.896 ART. 30			VALIDAD PROVINCIAL	OBRAS INURB. EST.	FE.D.E.L.	FO.MA.VI.	END. PICAL. TARIFA ELECT.	TRANS. A EMP. ENERG. ELECT.			
ACTUABILIDAD 97	2.388.535,8	4.378,3	311.640,3	4.422,0	214.979,5	109.980,0	7.946,1	983,4	3.370,5	34.442,6	77.339,5	36.689,7	26.041,6	230.281,4	20.674,5	7.300,0	137.400,0	36.000,0	3.632.682
ENERO	897.231,4	0,0	103.880,1	4.422,0	80.755,8	36.660,0	3.659,5	39,4	755,9	14.910,8	20.081,1	10.040,5	24.885,7	76.076,0	20.674,5	5.600,0	43.300,0	0,0	1.365.472,9
FEBRERO	750.401,4	214,0	103.880,1	0,0	66.425,2	36.660,0	3.280,6	773,2	987,9	8.004,6	32.161,7	16.080,8	1.155,9	91.261,9	0,0	0,0	43.800,0	24.000,0	1.181.089,4
MARZO	740.902,9	4.164,3	103.880,1	0,0	67.798,5	36.660,0	1.008,0	117,8	1.626,7	9.527,1	25.096,7	12.548,3	0,0	63.043,5	0,0	1.700,0	43.800,0	12.000,0	1.126.974,0
ACTUABILIDAD 98	2.589.407,2	0,0	311.640,4	42.958,0	213.126,7	109.980,0	50.378,1	5.905,2	2.974,7	36.333,7	78.789,8	39.394,0	39.983,0	241.989,9	13.222,9	5.296,0	137.400,0	6.000,0	3.814.880,5
ENERO	840.206,4	0,0	103.880,1	19.276,7	72.253,9	36.660,0	5.524,0	694,5	897,8	14.106,5	21.130,7	10.565,3	23.891,7	56.029,7	13.222,9	1.946,0	45.800,0	6.000,0	1.312.382,2
FEBRERO	822.637,0	0,0	103.880,1	13.196,1	75.622,9	36.660,0	36.545,8	4.283,7	1.448,0	7.872,3	14.933,7	7.466,8	0,0	84.058,2	0,0	0,0	45.800,0	0,0	1.224.464,6
MARZO	886.563,8	0,0	103.880,1	10.485,2	65.189,9	36.660,0	7.908,3	927,0	628,9	14.334,9	42.725,5	21.362,7	16.091,4	101.836,0	0,0	3.350,0	45.800,0	0,0	1.557.743,7

Nota: Se debe señalar que las transferencias en concepto de FO.NA.VI consignan el pago de la Garantía.

Cuadro 21

Transferencia a Provincias de Recursos de Origen Nacional

Comparativo Acumulado Primer Trimestre 1998 - 1997

en miles de pesos

CONCEPTO	ENERO - MARZO		VARIACION		PART. SITOAL EN %	
	1998	1997	ABSOLUTA	%	1998	1997
COPARTICIPACION FEDERAL Y MODIFICATORIAS						
1. Coparticipación Federal Neto	3,044,447.6	2,877,954.4	166,493.2	5.8	77.6	78.8
2. Clausula de Garantía	2,589,407.2	2,388,535.8	200,871.5	8.4	66.0	65.4
3. Transferencia de Servicios	0.0	4,378.3	-4,378.3	-100.0	0.0	0.1
4. Fdo. Compensador de Deseq. Prdles.	311,640.4	311,640.3	0.0	0.0	7.9	8.5
5. Suma Fija - Ley Nro. 24.621	137,400.0	137,400.0	0.0	0.0	3.5	3.8
	6,000.0	36,000.0	-30,000.0	-83.3	0.2	1.0
REGIMEN SISTEMA SEGURIDAD SOCIAL						
1. I.V.A.	42,258.9	33,375.0	8,883.9	26.6	1.1	0.9
2. Bienes Personales	36,353.7	32,442.6	3,911.1	12.1	0.9	0.9
	5,905.2	932.4	4,972.8	533.3	0.2	0.0
DISTRIBUCION DE COMBUSTIBLES						
1. Direccion de Viabilidad	400,157.6	372,432.2	27,725.4	7.4	10.2	10.2
2. Fondo Obras Infraestruct. Eléctrica	78,789.8	77,339.5	1,450.3	1.9	2.0	2.1
3. F.E.D.E.I.	39,394.9	725.2	38,669.7	1.9	1.0	1.1
4. F.O.N.A.VI	39,983.0	26,041.6	13,941.4	53.5	1.0	0.7
	241,989.9	230,381.4	11,608.4	5.0	6.2	6.3
FONDO EDUCATIVO	2,974.7	3,370.5	-395.8	-11.7	0.1	0.1
IMPUESTO GAVANCIAS	366,064.7	329,381.5	36,683.1	11.1	9.3	9.0
1. Necesidades Básicas Insatisfechas	213,126.7	214,979.5	-1,852.9	-0.9	5.4	5.9
2. Excedente del Fondo del Comarhano	42,958.0	4,422.0	38,536.0	871.5	1.1	0.1
3. Suma Fija - Ley Nro. 24.699	109,980.0	109,980.0	0.0	0.0	2.8	3.0
IMPUESTO SOBRE LOS BIENES PERSONALES						
1. Ley Nro. 24.699	50,378.1	7,948.1	42,430.0	533.8	1.3	0.2
	50,378.1	7,948.1	42,430.0	533.8	1.3	0.2
REG. DE LA ENERGIA ELECTRICA						
1. Fdo. p/Comp. Tarifa Eléctrica	18,518.9	27,974.5	-9,455.6	-33.8	0.5	0.8
2. Transf. a Emp. Energ. Eléctrica	13,222.9	20,674.5	-7,451.6	-36.0	0.3	0.6
	5,296.0	7,300.0	-2,004.0	-27.5	0.1	0.2
TOTAL	3,924,800.5	3,652,436.2	272,364.2	7.5	100.0	100.0

NOTA: Se incluye en el F.E.D.E.I. el monto distribuido en concepto de Energía Eléctrica. Asimismo la información surge del S.I.D.I.F., debido a la modificación de la operatoria. Transferencias de Servicios es el efectivo retenido.

**Distribución de Recursos de Origen Nacional por Provincias
Comparativo Acumulado Primer Trimestre 1998 - 1997**

en miles de pesos

PROVINCIAS	ENERO - MARZO		VARIACION		PART. S/TOTAL	
	1998	1997	ABSOLUTA	%	1998	1997
BUENOS AIRES	930,506.3	887,056.9	43,449.4	4.9	23.7	24.3
CATAMARCA	99,235.8	97,237.1	1,998.7	2.1	2.5	2.7
CORDOBA	319,523.8	294,237.5	25,286.3	8.6	8.1	8.1
CORRIENTES	142,459.3	131,130.7	11,328.6	8.6	3.6	3.6
CHACO	174,694.1	159,741.7	14,952.4	9.4	4.5	4.4
CHUBUT	74,231.0	68,690.5	5,540.5	8.1	1.9	1.9
ENTRE RIOS	183,202.0	168,322.6	14,879.4	8.8	4.7	4.6
FORMOSA	132,506.3	121,905.3	10,601.0	8.7	3.4	3.3
JUJUY	109,639.2	101,004.7	8,634.5	8.5	2.8	2.8
LA PAMPA	75,610.9	70,402.4	5,208.5	7.4	1.9	1.9
LA RIOJA	80,436.3	74,154.9	6,281.4	8.5	2.0	2.0
MENDOZA	159,187.2	147,076.5	12,110.7	8.2	4.1	4.0
MISIONES	130,712.8	122,759.7	7,953.1	6.5	3.3	3.4
NEUQUEN	77,064.2	72,170.7	4,893.5	6.8	2.0	2.0
RIO NEGRO	100,109.0	92,258.5	7,850.5	8.5	2.6	2.5
SALTA	144,838.6	133,369.8	11,468.8	8.6	3.7	3.7
SAN JUAN	124,774.8	115,107.0	9,667.8	8.4	3.2	3.2
SAN LUIS	89,697.4	83,381.1	6,316.3	7.6	2.3	2.3
SANTIA CRUZ	74,851.3	68,712.3	6,139.0	8.9	1.9	1.9
SANTA FE	333,892.3	304,298.5	29,593.8	9.7	8.5	8.3
SGO DEL ESTERO	151,229.8	139,094.3	12,135.5	8.7	3.9	3.8
TUCUMAN	175,925.9	162,163.9	13,762.0	8.5	4.5	4.4
TIERRA DEL FUEGO	40,472.1	38,159.5	2,312.6	6.1	1.0	1.0
TOTAL	3,924,800.4	3,652,436.2	272,364.2	7.5	100.0	100.0

Cuadro 23

**Transferencias Presupuestarias No Automáticas a Provincias
Comparativo Acumulado Primer Trimestre 1997 - 1998**

en miles de pesos

JURISDICCIONES	ENERO - DICIEMBRE		VARIACION	
	1998	1997	ABSOLUTA	%
BUENOS AIRES	2,184.8	2,642.0	(457.2)	(17.3)
CATAMARCA	300.0	0.0	300.0	
CORDOBA	2,630.0	1,735.0	895.0	51.6
CORRIENTES	1,612.7	545.0	1,067.7	195.9
CHACO	1,940.9	2,224.0	(283.2)	(12.7)
CHUBUT	3,247.7	2,900.0	347.7	12.0
ENTRE RIOS	4,285.0	2,156.1	2,128.9	98.7
FORMOSA	3,371.1	2,777.3	593.8	21.4
JUJUY	1,274.8	2,913.0	(1,638.2)	(56.2)
LA PAMPA	4,583.5	3,993.0	590.5	14.8
LA RIOJA	31,536.4	30,514.5	1,021.9	3.3
MENDOZA	0.0	450.0	(450.0)	(100.0)
MISIONES	3,900.0	2,366.2	1,533.8	64.8
NEUQUEN	8,545.0	8,885.0	(340.0)	(3.8)
RIO NEGRO	2,436.8	2,124.5	312.3	14.7
SALTA	2,380.4	5,145.0	(2,764.6)	(53.7)
SAN JUAN	4,964.0	4,000.0	964.0	24.1
SAN LUIS	650.0	840.0	(190.0)	(22.6)
SANTA CRUZ	3,100.0	3,072.0	28.0	0.9
SANTA FE	3,459.0	930.0	2,529.0	271.9
SGO. DEL ESTERO	3,000.0	3,808.4	(808.4)	(21.2)
TUCUMAN	6,450.0	5,407.0	1,043.0	19.3
T. DEL FUEGO	3,335.0	2,760.0	575.0	20.8
TOTAL	99,187.0	92,188.0	6,999.0	7.6

Cuadro 23

**Transferencias Presupuestarias No Automáticas a Provincias
Comparativo Acumulado Primer Trimestre 1997 - 1998**

en miles de pesos

JURISDICCIONES	ENERO - DICIEMBRE		VARIACION	
	1998	1997	ABSOLUTA	%
BUENOS AIRES	2,184.8	2,642.0	(457.2)	(17.3)
CATAMARCA	300.0	0.0	300.0	
CORDOBA	2,630.0	1,735.0	895.0	51.6
CORRIENTES	1,612.7	545.0	1,067.7	195.9
CHACO	1,940.9	2,224.0	(283.2)	(12.7)
CHUBUT	3,247.7	2,900.0	347.7	12.0
ENTRE RIOS	4,285.0	2,156.1	2,128.9	98.7
FORMOSA	3,371.1	2,777.3	593.8	21.4
JUJUY	1,274.8	2,913.0	(1,638.2)	(56.2)
LA PAMPA	4,583.5	3,993.0	590.5	14.8
LA RIOJA	31,536.4	30,514.5	1,021.9	3.3
MENDOZA	0.0	450.0	(450.0)	(100.0)
MISIONES	3,900.0	2,366.2	1,533.8	64.8
NEUQUEN	8,545.0	8,885.0	(340.0)	(3.8)
RIO NEGRO	2,436.8	2,124.5	312.3	14.7
SALTA	2,380.4	5,145.0	(2,764.6)	(53.7)
SAN JUAN	4,964.0	4,000.0	964.0	24.1
SAN LUIS	650.0	840.0	(190.0)	(22.6)
SANTA CRUZ	3,100.0	3,072.0	28.0	0.9
SANTA FE	3,459.0	930.0	2,529.0	271.9
SGO. DEL ESTERO	3,000.0	3,808.4	(808.4)	(21.2)
TUCUMAN	6,450.0	5,407.0	1,043.0	19.3
T. DEL FUEGO	3,335.0	2,760.0	575.0	20.8
TOTAL	99,187.0	92,188.0	6,999.0	7.6



*Av. Belgrano 1370 - 5º piso 1093 Cap. Fed. Tel./Fax: 383-9759 / 7061 / 382-6901
e-mail: asap@inea.com.ar*