

**A**sociación **A**rgentina de **P**resupuesto **P**úblico



**BOLETIN INFORMATIVO Nº 10**

**BUENOS AIRES, OCTUBRE DE 1983**

**AUTORIDADES DE LA ASOCIACION ARGENTINA DE  
PRESUPUESTO PUBLICO 1981/83 - (A.S.A.P.)**

Presidentes Honorarios: Cont. José María LINARES  
Lic. Miguel Angel BOLIVAR

Presidente: Cont. Horacio H. MUSCIA

Vicepresidente: Cont. Adolfo RINALDI

Secretario: Lic. Julio A. ROSSI

Tesorero: Lic. Nilda M. ANDRAE

Vocal Titular 1º: Sr. Eduardo DELLE VILLE

Vocal Titular 2º: Cont. Horacio R. NADALE

Vocal Titular 3º: Cont. Antonio PAZ

Vocal Titular 4º: Cont. Roberto MARTIRENE

Vocal Suplente 1º: Lic. Norma F. BATTAGLINI

Vocal Suplente 2º: Dr. Jorge A. BENZRIHEN

Vocal Suplente 3º: Cont. Juan S. RESK

Vocal Suplente 4º: Lic. Jorge SERENO

Revisora de Cuentas Titular: Cont. Josefina I. B. de REGO

Revisor de Cuentas Suplente: Sr. Alfredo AGULLEIRO

Secretario Ejecutivo: Lic. Guillermo A. SANDLER

Asesor Jurídico: Dr. Horacio CORREA

**ASOCIACION ARGENTINA DE PRESUPUESTO PUBLICO  
(A.S.A.P.)**

H. Yrigoyen 250, Piso 4º, Oficina 438, (1310) Buenos Aires  
Casilla de Correo 384 (1000) Correo Central  
Tel. 34-9152 (de 12 a 16 horas)  
Sec. Adm.: Sra. Nelly de FORNERO

## *Editorial*

*Con la entrega del presente Boletín N° 10 la Asociación cumple con uno de los objetivos que llevaron a su constitución, el cual es difundir trabajos de finanzas que resulten de utilidad para el mejoramiento del Sector Público Argentino en sus diferentes niveles.*

*Para ello pone a disposición de sus asociados las conclusiones elaboradas sobre la base de tres documentos presentados en el Seminario-Interamericano de Presupuesto del Cono Sur realizado en la Ciudad de Montevideo a fines de 1982.*

*También se incorpora en este número la versión completa de la Conferencia organizada por nuestra Asociación en la que expuso el doctor Saul Bouer sobre el tema "Evaluación de Proyectos de Inversión".*

*En tercer lugar presentamos "Reflexiones acerca de la aplicación de la técnica del Presupuesto Base Cero en el Sector Público", tema que los especialistas han llevado asiduamente a la mesa de discusión en los últimos tiempos.*

*El último trabajo que se presenta en este número se refiere a la "Imposición del Petróleo Crudo y sus derivados", analizándose dicho tema para la Argentina sobre la base de proponer a partir de ello un esquema impositivo alternativo.*

*Como información a nuestros asociados incluimos en este número la programación del ciclo de conferencias organizado durante 1983 sobre el tema "La política financiera del Sector Público y los instrumentos técnicos en el Gobierno Constitucional", en el cual participaron como expositores, especialistas de partidos políticos argentinos. El contenido de las mismas se incluirá en un próximo número.*

*Por último se incorpora en el presente boletín el Balance General y Cuenta de Gastos y Recursos de la Asociación al 31-12-82, los que fueron aprobados por Asamblea General Ordinaria realizada el 29 de abril de 1983.*

## INDICE

— Editorial .....	3
— Conclusiones elaboradas durante el Seminario Interamericano de Presupuesto del Cono Sur, Montevideo 1982 .....	5
— Conferencia organizada por ASAP sobre el tema "Evaluación de Proyectos de Inversión, doctor SAUL BOUER .....	12
— Reflexiones acerca de la aplicación de la técnica del Presupuesto Base Cero en el Sector Público, EDUARDO A. DELLE VILLE .....	56
— Imposición del Petróleo Crudo y sus derivados, DANIEL ARTANA y MARIO SALINARDI .....	66
— Ciclo de conferencias realizado por la ASAP durante 1983 .....	93
— Balance General y Cuenta de Gastos y Recursos al 31-12-82 de la Asociación aprobados por Asamblea General Ordinaria del 29 de abril de 1983 .....	95
— Reseña de algunos resultados que surgen del estudio "La Coparticipación Federal de Impuestos y el tamaño del Sector Público Provincial", H. NUÑEZ MIÑANA y A. PORTO .....	97

Este libro se terminó de imprimir  
en la segunda quincena de octu-  
bre de 1983, en los Talleres de  
ARTES GRAFICAS NEGRI S.R.L.,  
Chacabuco 1038, Buenos Aires,  
República Argentina.

## HACIA UN PRESUPUESTO INTEGRADO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO. — NUEVA METODOLOGÍA PRESUPUESTAL. REGISTRO Y SEGUIMIENTO DE INVERSIONES

El presente trabajo reproduce las conclusiones elaboradas a partir de tres documentos presentados en el Seminario Interamericano de Presupuesto del Cono Sur celebrado en la ciudad de Montevideo durante el mes de octubre de 1982.

Visto el trabajo presentado por el Sr. Eugenio Cubillos titulado "Hacia un presupuesto integrado del sector público no financiero" y el análisis realizado en el seno de la Comisión Nº 1, del Seminario Interamericano de Presupuesto del Cono Sur, se ha arribado a las siguientes conclusiones:

*Se reconoce* al presupuesto público como uno de los instrumentos fundamentales, quizá el más importante, con el que se expresan los propósitos y objetivos nacionales, se ejecutan las políticas de gobierno y se controla su ejecución —tanto en términos físicos como financieros— para que esos propósitos y objetivos puedan cumplirse debidamente.

*Se considera necesario* que las transacciones del Sector Público no financiero compuesto por entidades centralizadas y descentralizadas deben integrarse de manera que se haga posible la toma de decisiones políticas, en forma coherente con los propósitos y objetivos nacionales. Esta integración debe completarse con las transacciones del sector público financiero compuesto por la autoridad monetaria y otras instituciones financieras públicas.

*Se postula* que la integración habrá de hacerse en dos bloques separados, uno para el sector público no financiero y otro para el financiero, de manera de apreciar y medir las corrientes financieras entre sectores y que tienen implicaciones económicas, fiscales y monetarias que inciden en el desarrollo económico y social de un país.

La integración de los presupuestos de los entes que componen el sector público no financiero y de las instituciones que componen el sector público financiero, requiere que sus presupuestos se planifiquen, formulen, ejecuten y controlen en función de las políticas de gobierno para asegurar la consecución de los objetivos y propósitos nacionales. Dicha integración presupuestal habrá de realizarse de acuerdo con las bases jurídicas, financieras, y otras disposiciones de carácter fundamental; a efectos de preservar las características inherentes a cada uno de los presupuestos.

En todo caso, aún si en una primera aproximación no fuese posible realizar la integración pretendida, en función de las políticas de gobierno es necesaria la agregación de los presupuestos, sin perder las características de cada uno a efectos de poder medir y analizar las repercusiones sobre la economía nacional que puedan producirse o se produzcan durante las distintas etapas del proceso presupuestario.

*Se estima necesario* —sea o no posible la integración presupuestal a corto plazo— que se consoliden los presupuestos del sector público no financiero, a efectos de que pueda disponerse de un instrumento que globalice las transacciones respectivas una vez eliminadas las transferencias recíprocas, que permita así determinar el tamaño del presupuesto como instrumento macroeconómico de análisis, decisión y ejecución de políticas, en las distintas fases del proceso presupuestario.

*Se concluye* que la mera agregación de presupuestos sólo muestra las transacciones financieras de los entes del sector público no financiero y del sector público financiero, en bloques separados para análisis y medición del impacto microeconómico que cada presupuesto pueda producir, produzca o haya producido en la economía nacional. En cambio, el presupuesto consolidado permite mostrar el volumen de las operaciones totales netas del sector público no financiero como instrumento macroeconómico del proceso de decisiones de política gubernamental. Excluye las transacciones del sector público financiero, pero necesariamente debe mostrar las operaciones que se realicen con ingresos y egresos propios de todos los entes públicos, separadamente de las operaciones de financiamiento de déficit con recursos provenientes del endeudamiento neto interno y externo y de las variaciones netas de activos y pasivos de todos los entes que componen el sector público no financiero.

*Se concluye* asimismo en la conveniencia de explicitar que, sin perjuicio de la relevancia que tiene para la conducción macroeconómica por parte de las autoridades a nivel nacional, el disponer de la información de índole

financiera a que se ha hecho referencia precedentemente, resulta también necesario disponer de información en relación a la gestión económica particularmente en el caso de empresas públicas no financieras.

### Recomendaciones

En función de las conclusiones precedentes, SE RECOMIENDA:

1) Que en forma gradual y progresiva, se establezca un sistema de presupuesto integrado del sector público financiero, y en forma separada, del sector público no financiero.

2) Que se establezca, inicialmente, un sistema de presupuesto consolidado formado por la agregación neta de los presupuestos de los entes del sector público no financiero, mediante la recolección de la información pertinente, como producto de un sistema contable aplicado en forma general al sector, comenzando aun de manera parcial con la información que se obtenga mediante procedimientos estadísticos.

3) Que, en vista de que la integración del presupuesto constituye un problema no solamente técnico, sino también político, en los países que no exista, se cree al más alto nivel político una comisión que propicie y propugne la reforma presupuestaria.

4) Que se integre, en los países en que no existiera, un grupo de trabajo formado por funcionarios técnicos de las instituciones que formulan las políticas para aprobación del Gobierno y son responsables de su ejecución y contralor.

5) Que se establezca un sistema de contabilidad e información financiera que registre y produzca datos en cada etapa de los procesos del ingreso y del gasto con clara distinción entre las operaciones propias del Sector Público no financiero y las de financiamiento del déficit y utilización del superávit.

6) Que se instrumenten análogos procedimientos a los previstos en el documento considerado, a fin de disponer de información relativa a la gestión económica, particularmente con relación a las empresas públicas de producción de bienes y servicios.

## NUEVA METODOLOGÍA PRESUPUESTAL

### Conclusiones

Los análisis referentes a este tema se han basado en el documento "La Nueva Metodología Presupuestal" presentado por la Contaduría General de Nación.

Las conclusiones que se obtuvieron son el resultado de los planteamientos contenidos en este documento y del intercambio de ideas y opiniones expresadas por los participantes en el Seminario, con especial referencia a la situación uruguaya sin perjuicio de su extensión en lo pertinente a los demás países representados.

Los asistentes entendieron importante destacar:

1) La conveniencia de considerar al presupuesto con una proyección más amplia, en el sentido de que está relacionado particularmente con la planificación.

2) Además, que el presupuesto nacional es la principal herramienta de asignación de recursos públicos en el corto plazo y que constituye por lo tanto la expresión real de las prioridades del sector público.

### Recomendaciones

Como producto de las conclusiones a que se arribó se ha creído conveniente formular las siguientes:

1) Que se apruebe el trabajo presentado por la Contaduría General de la Nación referente a "La nueva metodología presupuestal" entendiéndose que el mismo compatibiliza las modernas técnicas existentes en la materia con la posibilidad de su aplicación práctica, aún cuando se trata de la idea preliminar de algo que requiere y requerirá un esfuerzo de carácter participativo y permanente, a los efectos de coordinar y evaluar la puesta a prueba y en marcha de esta nueva forma de presupuesto.

2) Que se propicie la creación de un sistema de presupuesto nacional con un organismo rector que sería SE.PLA.CO.DI., una oficina central de presupuesto encargada de la elaboración, ejecución, control y evaluación del

presupuesto, y oficinas sectoriales a nivel de las distintas entidades que respondan técnicamente a las orientaciones que aquél les imparta.

3) Que el presupuesto cumpla el doble papel de instrumento de planificación y administración. En el primer aspecto, permite vincular las metas y objetivos planteados a través de la planificación con la producción pública para el corto plazo; en el segundo aspecto, sirva de guía a los administradores en sus funciones de ejecutar la responsabilidad que les compete en dicha gestión productiva. La aplicación gradual de la metodología en aquellas organizaciones cuyos objetivos son fácilmente cuantificables, facilitaría la posibilidad de su extensión al resto del sector público.

4) Que para implantar la nueva metodología presupuestal se aplique concomitantemente una administración por objetivos, con pleno conocimiento y participación de los funcionarios encargados de implementar la citada metodología. Dicho sistema supone la participación de todos los niveles de la administración tanto de estudio como de decisión y gestión en las distintas etapas del proceso del presupuesto, asegurando que su actuación sea creadora y responsable y no meramente pasiva.

5) Que para aplicar las nuevas técnicas presupuestales se coordinen esfuerzos entre los distintos organismos públicos en las tareas de capacitación, discusión y difusión. El mantenimiento de un sistema permanente para la formación de recursos humanos es un requisito indispensable para consolidar y profundizar la reforma presupuestaria. Esta capacitación debería incluir la labor de sensibilización de los niveles gubernativos y el entrenamiento en el uso de la técnica de los responsables de las Unidades Ejecutoras.

6) Que en la elaboración de una nueva Constitución se tenga presente la inconveniencia de establecer en su texto, el detalle pormenorizado de la forma de aprobación, órganos, plazos y técnicas presupuestales, cometiendo la forma de aprobación, órganos, plazos y técnicas presupuestales, compitiendo la regulación de tales aspectos a una Ley Orgánica.

7) Que en la medida de lo posible y en situaciones similares se adopte por los demás países representados el esquema metodológico propuesto por la Contaduría General de la Nación.



ción, ejecución y control de las inversiones públicas, y en el ámbito interamericano.

5) Facilitar la instrumentación de sistemas de información estadístico-contable basadas en la metodología de contabilidad integral que tiendan a producir información oportuna, uniforme y confiable en términos reales y financieros.

6) Difundir los trabajos presentados y sus conclusiones y recomendaciones en mérito a la originalidad y relevancia de dichos estudios.

### **Conclusiones finales**

Aprobadas las conclusiones y recomendaciones de cada uno de los tres grupos de trabajo las mismas constituyen las conclusiones y recomendaciones del Seminario Interamericano de Presupuesto del Cono Sur.

Complementariamente, los participantes del Seminario Interamericano de Presupuesto del Cono Sur recomiendan en la reunión final requerir de la mesa la consideración de los siguientes aspectos:

1) Propender a la realización periódica de eventos de similar naturaleza como un medio de intensificar las relaciones entre los funcionarios especializados en los respectivos temas e intercambiar experiencia al respecto.

2) Publicar y divulgar en la forma más amplia todo el material documental y resultante de los trabajos realizados durante el Seminario.

## EVALUACION DE PROYECTOS DE INVERSION

Dr. Saúl BOUER \*

### Introducción

El desenvolvimiento de la actividad económica de un país está signado por un cúmulo de decisiones de mayor o menor importancia que toman los agentes económicos (Estado, productores y unidades de consumo) de acuerdo con la imagen que tengan de la realidad y con determinados criterios o reglas. En la República Argentina, las decisiones tomadas por el Estado, a través de sus empresas y organismos descentralizados, tienen una importancia máxima, ya que conforman la ejecución de la infraestructura básica sobre la que se asienta la actividad económica y la provisión de bienes y servicios, muchos de los cuales intervienen en la producción de otros bienes. De allí la importancia que reviste la forma en que el Estado distribuye sus recursos y los criterios que utilice para orientar su inversión.

La idea predominante en este trabajo es que se considera a la inversión pública como si fuese privada. Es decir, se le exige al proyecto público que tenga rentabilidad (que los ingresos sean mayores que los costos, ambos actualizados), considerando solamente los flujos monetarios directos y valorándolos a los precios vigentes en el mercado. Esto implica no considerar las repercusiones que el proyecto pueda tener sobre el empleo de recursos ociosos en la economía (capacidad productiva ya instalada, mano de obra desocupada, etc.), ni las ventajas externas que pudiera generar para otros sectores, ni un mejoramiento en la distribución del ingreso, entre sectores o entre regiones, que pudiera producir el proyecto.

A modo de ejemplo ilustrativo de lo dicho tómesese el proyecto de "Levantamiento de varios miles de kilómetros de vías férreas" porque su operación

\* Conferencia organizada por la ASAP y realizada el 8-10-82, Asesor de Gabinete del Ministerio de Obras y Servicios Públicos y director de la Empresa Ferrocarriles Argentinos.

arroja pérdidas. Casos similares al citado se han repetido frecuentemente en la evaluación de la conveniencia o no de ejecutar un proyecto.

La importancia del tema, y los efectos no deseables para el país que puede tener la prosecución y el afianzamiento del criterio "privatista" o meramente "comercial", han inducido a investigar este tema.

### **COMENTARIOS SOBRE EVALUACION DE PROYECTOS DE INVERSION; COMPARACION DE METODOS**

La comprobación de que en todas las economías nacionales y en forma más acentuada en los países de menor desarrollo relativo existen factores que invalidan los supuestos básicos del análisis clásico, ha determinado el reemplazo del concepto de "rentabilidad privada" o "rentabilidad comercial" en la evaluación de las repercusiones de un proyecto de inversión.

Estos factores, de índole económica y tecnológica, impiden la verificación del núcleo del análisis clásico, cual es que el óptimo colectivo se logra a través de la simultaneidad de los óptimos individuales.

En otras palabras, el cumplimiento simultáneo del objetivo de maximización de beneficios por parte de las empresas y los particulares no garantiza que el beneficio de la comunidad sea máximo.

Pese a que no son totalmente independientes, trataremos de agrupar estos factores:

- a) *Los precios de mercado, que utiliza el empresario para valorar sus costos e ingresos y decidir sus inversiones, no reflejan los costos para la economía tomada como conjunto.*

Esta situación de coincidencia de los costos privados con los costos sociales sólo sería posible en condiciones de competencia perfecta. La falta de transparencia de los mercados y la aparición del monopolio u oligopolio en la oferta de muchos bienes y servicios, como consecuencia del aprovechamiento de las fuertes economías de escala existentes en la mayoría de los sectores productivos, "barrieron" a la competencia perfecta y a la teoría del equilibrio en dichas condiciones.

- b) *La implementación de proyectos que, por la magnitud de sus inversiones, producen transformaciones estructurales en la economía, especialmente en lo que atañe a los precios de los bienes o servicios ofrecidos.*

Es el caso, por ejemplo, de un proyecto que aumentará sustancialmente la oferta de un producto ya existente en el mercado, reduciendo su precio. Los consumidores de este producto se apropiarían del beneficio adicional llamado excedente del consumidor. Esta ventaja para la comunidad *no se podría tomar en cuenta* si se utilizara la rentabilidad privada en la evaluación de los proyectos.

- c) *La existencia de economías o deseconomías externas.*

Esta fuente de divergencia entre los costos para el empresario y los costos para la comunidad, es cada vez más frecuente y de mayor magnitud. Un ejemplo típico de deseconomías externas son aquellos establecimientos fabriles que como resultado de su proceso productivo contaminan el aire o los cursos de agua. Esto, que es un costo real para la comunidad, no se tomaría en consideración si se realizara una evaluación privada o meramente comercial del proyecto. Por el contrario, la elevación del nivel de capacitación de la mano de obra originada por la implementación y funcionamiento de un proyecto, es una ventaja externa para la comunidad que debe imputarse al proyecto y que no sería posible hacerlo con el criterio de la "rentabilidad comercial".

- d) *La modificación en la distribución del ingreso.*

En los países de un bajo desarrollo relativo, un proyecto de cierta magnitud produce cambios en la distribución del ingreso entre los diferentes estratos sociales o entre regiones geográficas. Obviamente no todos los proyectos generan los mismos cambios; éstos son función del tipo de actividad y de la localización. Tales efectos son despreciados por el "esquema comercial" de evaluación.

### **Rentabilidad económica nacional**

Este concepto es una medida de la rentabilidad nacional total, expresada en unidades económicas, y su utilización tiende a mejorar sustancialmente la racionalidad de las decisiones sobre inversiones.

Existe total acuerdo sobre el rol central que le corresponde a este concepto en la evaluación de proyectos de inversión. Las diferencias entre los evaluadores y las oficinas de proyectos se generan a partir de la medición y cuantificación de beneficios y costos en cada caso particular.

Dentro de los distintos intentos se distinguen claramente tres métodos alternativos para evaluar la conveniencia de asignar recursos a un proyecto determinado y no a otro. Ellos son: el elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ONUDI); el propuesto por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); y el "método de los efectos", más reciente y cuyo principal expositor es Marc Chervel.

Más adelante se tratarán de explicitar las diferencias que existen entre las distintas propuestas. Sin embargo, existen coincidencias conceptuales importantes:

- El propósito de ellos es medir todas las repercusiones que tiene para la comunidad la asignación de los recursos (materias primas, mano de obra, capital, conocimientos, etc.), de una u otra manera.
- La "producción neta" atribuible a cada proyecto son los bienes y servicios que el proyecto ofrece a la economía y que no podrían obtenerse de no realizarse el mismo.
- El valor de dicha "producción neta" en términos de una unidad económica, constituye los "beneficios" del proyecto.
- Un costo es un beneficio sacrificado. Para un proyecto específico, se definen como "costos" el máximo de beneficios a los que debe renunciarse para destinar factores productivos al proyecto.
- Se utilizan "precios de referencia" o "precios de cuenta" para valorar la "producción neta" y los "costos" del proyecto.
- Estos precios en la gran mayoría de los casos se mantienen constantes en términos reales durante el período de análisis.
- Los flujos temporales de beneficios y costos se actualizan a una tasa de descuento social que indica la preferencia de la comunidad entre consumo presente y consumo futuro. Esta tasa, debido a la incerti-

dumbre que existe acerca de su evolución en el tiempo, suele suponerse constante durante el período de análisis.

- Los indicadores que usualmente se calculan como medida de la conveniencia de los proyectos, o sea de la rentabilidad económica, son el Valor Presente Neto (VPN) o Valor Neto Actualizado (VNA) y la Tasa Interna de Retorno (TIR).

El primero (VPN), que es la diferencia entre los valores actualizados de beneficios y costos, transforma dichas corrientes temporales en un número, que representa la cuantía total de utilidades (positivas o negativas) que, en el presente, serían equivalentes a dichas corrientes actualizadas a la tasa social de descuento.

TIR es la tasa de descuento a la cual el valor presente neto es igual a cero (o lo que es lo mismo, aquella tasa que iguala el VPN de los beneficios y de los costos del proyecto).

En algunos casos se suele utilizar también la relación beneficios-costos (R) o el tiempo de recuperación del capital invertido, como estimadores de la rentabilidad económica de un proyecto, aunque son medidas menos representativas.

Los criterios de aceptación que siguen a los indicadores comentados son:

- a) Cuando se evalúa un proyecto para decidir si se realiza o no.

$$\text{VPN} > 0$$

indica que el saldo neto entre ventajas y desventajas es favorable a las primeras.

$$\text{TIR} > i$$

significa que el rendimiento de los recursos que se asignarían al proyecto es mayor que el costo de oportunidad de esos recursos (o sea que es mayor que la mejor alternativa desaprovechada al dedicar los recursos a ese proyecto y no a otro).

Los dos indicadores brindan siempre la misma recomendación (aceptación o rechazo).

b) Cuando se comparan proyectos para establecer prioridades.

$$VPN_1 > VPN_2 > 0$$

Se seleccionan los proyectos que tienen un mayor valor presente neto (en este ejemplo el proyecto N° 1 es más conveniente que el N° 2).

$$TIR_1 > TIR_2 > i$$

Se ordenan de acuerdo al valor de la TIR en forma decreciente. (En este caso, el N° 1, luego el N° 2; siempre y cuando dichos valores de las TIR sean superiores al costo de oportunidad de los recursos a invertir.)

Se puede demostrar que cuando se comparan proyectos, no siempre los dos indicadores arrojan la misma recomendación. En caso de oposición se utiliza el VPN como criterio de ordenamiento, ya que da una medida de las utilidades totales.

Hasta aquí los conceptos explicitados tienen consenso general, integran los tres métodos más importantes de evaluación y están asentados en la práctica de todas las oficinas nacionales de proyectos. Obviamente también hay acuerdos sobre otros temas que, por formar parte de Formulación de Proyectos (etapa previa a su evaluación), no se tratan aquí en detalle. A título de ejemplo, los estudios de la demanda de un bien o servicio a producir, análisis de la oferta actual, estimaciones de costos actuales de producción, etc., están normalizados y muy probados en la práctica. El resto está en plena etapa de fermentación y decantación.

Como ya se ha dicho, existen tres líneas básicas cuyas diferencias se tratarán de explicitar. Los que presentan mayores similitudes son ONUDI y OCDE.

**Algunas diferencias importantes entre ambos métodos**

*— El problema de los objetivos*

La ONUDI propone la evaluación de cada proyecto a la luz de las repercusiones que tiene sobre ciertos objetivos fijados de antemano, por la sociedad o por las autoridades gubernamentales. Intenta medir las consecuencias que el proyecto tendrá sobre:

- a) *El consumo global por habitante.* Se debe al supuesto de que este indicador representa el nivel de bienestar de la población. Se calcula el incremento del consumo global per cápita durante el período de análisis. En el caso que se quisiera privilegiar el consumo de determinado sector social, o de cierta región, se le adjudica a su consumo una ponderación mayor que uno.
- b) *Tasa de crecimiento del ingreso nacional.* Una mayor tasa de incremento del P.B.I. o del ingreso, significa, desde otro ángulo, un mayor consumo futuro, por lo tanto puede estimarse este efecto a través del objetivo anterior.
- c) *Nivel de empleo.* La reducción del desempleo de la mano de obra puede tratarse como un objetivo en sí mismo o por sus efectos sobre el incremento en el ingreso y el consumo. Si se prefiriera la primera razón se asigna una ventaja que puede ser medida por las unidades de producto que se dejan de perder. De lo contrario la magnitud de este efecto estaría incluida en los efectos sobre el consumo incrementado.
- d) *Redistribución de ingresos.* La implementación de uno u otro proyecto implica diferentes cambios en la distribución del ingreso. Su repercusión podría medirse a través del primer objetivo, asignando al consumo de los tramos de ingreso que se quiere privilegiar, una ponderación superior a la unidad.

Puede pensarse en otros objetivos para una comunidad dada; sin embargo siempre puede encontrarse la forma de medir el impacto del proyecto sobre dichos objetivos, en términos de incrementos del consumo global.

De esta manera, se miden las ventajas y desventajas en función del objetivo "consumo global" para comparar con el método de la OCDE que contempla sólo dicho propósito. Esta es, entonces (la evaluación en términos de uno o más objetivos) la primera diferencia, pero que puede ser salvada sin inconvenientes.

— *El numerario o unidad de medida*

ONUUDI utiliza como numerario el consumo total presente, es decir, las corrientes de beneficios y sacrificios se miden en unidades de consumo pre-

sente. Por lo tanto la inversión se calcula en unidades de consumo mediante el precio de referencia de aquélla respecto de éste.

OCDE prefiere la inversión como numerario y calcula el consumo en unidades de inversión (mediante su precio de referencia).

La cuestión del numerario no influye en los resultados del proceso de evaluación. Es, más que nada, una cuestión de conveniencia y desde este punto de vista, es más apropiado el criterio de ONUDI.

#### *— Componentes de un proyecto*

Los beneficios y costos son clasificados por ONUDI y OCDE de distinta manera. Esto está luego relacionado con la forma de valorarlos. ONUDI propone la utilización de la siguiente clasificación:

##### I) Beneficios directos presentes.

I.1. Bienes de consumo

I.2. Bienes de producción

I.3. Divisas

##### II) Costos directos presentes.

II.1. Bienes de producción

II.2. Divisas

##### III) Beneficios y costos indirectos futuros.

III.1. Mano de obra no calificada.

El criterio general de estimación de los precios de referencia que se aplican a la producción neta y a los costos directos del proyecto (para cuantificar los componentes de los puntos I.1, I.2 y II.1) es el de "disposición del consumidor a pagar" o "deseo de comprar". Este criterio, aunque conceptualmente es claro, introduce en la práctica cierta subjetividad, y es un campo donde hay mucho por avanzar. Implica encontrar, por lo menos para los componentes principales del proyecto, aquellos precios de referencia que incluyan el excedente de los consumidores y las economías y deseconomías externas.

En cuanto a los precios aplicables a las divisas que intervengan en el proyecto (puntos I.3 y II.2) constituyen un parámetro nacional. Esto significa que deberían estar fijados por la Oficina Central de Planificación, para ser utilizados por todos los evaluadores. Sin embargo, muy frecuentemente esto no ocurre y en ese caso conviene estimar la paridad teórica de equilibrio, para no tener que recurrir al tipo de cambio del mercado que tiene las mismas objeciones que cualquier otro precio de mercado.

Respecto al costo de la mano de obra no calificada que se emplea en el proyecto, la primera aproximación es valorarla a su costo de oportunidad, es decir al valor (en unidades de consumo) que deja de producir al incorporarse al proyecto. Sin embargo, como se supone que el trabajador consume todo su salario y que en estas economías el nivel de inversión es subóptimo, se castiga a los proyectos muy utilizadores de mano de obra haciendo depender la tasa de salario de referencia no sólo del costo de oportunidad, sino también del precio de referencia de la inversión (que en Latinoamérica es mayor que 1).

En este punto hay coincidencia total entre los puntos de vista de ONUDI y OCDE. La OCDE adopta la siguiente clasificación de los componentes de un proyecto:

A) Bienes y servicios comerciables.

$A_a$  — Bienes que de hecho se exportan o importan.

$A_b$  — Bienes que se habrían exportado o importado si se hubiera adoptado una política de asignación de recursos óptima.

B) Bienes y servicios no comerciables.

El criterio para estimar los precios de referencia de los componentes incluidos en  $A_a$ , es muy simple ya que se basan en los precios internacionales. Esto es, el precio de referencia de un bien importado es su costo marginal de importación, mientras que el de un bien exportado es su ingreso marginal de exportación.

Rápidamente puede inducirse la operatividad del criterio; lo realmente difícil es determinar qué productos y servicios integran el ítem  $A_b$ , tarea sobre la que no hay acuerdos todavía.

Para establecer el precio de referencia de los no comerciables (B) se debe calcular los precios de los insumos que intervienen en su formación y que son de la categoría A. Si algun de dichos insumos fuera aún no comerciable, debe descomponerse también en los insumos que lo formaron, hasta tener el bien no comerciable en términos de insumos comerciables. A éstos se los trata luego, con el criterio ya expuesto para los productos y servicios del tipo A.

Este método de cálculo de precios de referencia es bastante engorroso y a veces muy impreciso, especialmente cuando se evalúan actividades poco relacionadas con el sector externo.

A manera de comentario puede decirse que este tema de los precios de cuenta o precios sombra, es uno de los más discutidos en la literatura de evaluación.

Teóricamente podría plantearse un modelo nacional de asignación, que con la ayuda del cálculo computacional resolviera la asignación de por lo menos los recursos escasos (ciertas materias primas, combustibles, bienes de producción, recursos humanos con determinada especialización, etc.) y determinará el precio que debería imputarse a su utilización. Usualmente no se realiza esta operación pues los costos que acarrea son superiores a los beneficios que introduce en la certeza de la evaluación.

A modo de resumen puede decirse que la propuesta de ONUDI es más acorde con las posibilidades de las oficinas de proyecto de los países de menor desarrollo relativo.

En general podría afirmarse que los resultados del proceso de evaluación son independientes del método utilizado; sin embargo hay algunos casos de proyectos, en países con escasez de ahorro o divisas, en los que las recomendaciones pueden ser diferentes.

### **Método de los efectos**

M. Chervel realiza una propuesta que no es semejante a las dos ya comentadas, razón por la cual se la trata separadamente.

Si bien la metodología recomendada por Chervel permite, con ciertas adaptaciones, la evaluación de proyectos individuales, ha sido concebida como un instrumento a utilizar en la etapa de selección del paquete de proyectos, dentro del proceso de planificación global de un país.

De manera más concreta, esa etapa de selección se sitúa en el momento en que después que las diversas comisiones descentralizadas, sean sectoriales o regionales, han presentado su "ranking" de proyectos; el equipo central de planificación efectúa una tarea de síntesis a fin de armonizar las recomendaciones con los objetivos fijados y con las restricciones de la economía.

Su aplicación comprende sintéticamente los siguientes aspectos:

- 1) Análisis de la economía en su conjunto; relaciones entre los sectores, nivel de utilización de la capacidad instalada por sectores, relaciones con el exterior de cada uno de ellos en lo que hace a compras y ventas y tecnología, pautas de comportamiento de los agentes de la producción como son la propensión media a ahorrar e invertir de cada sector social y la estructura del gasto en consumo de los mismos, etc.
- 2) Inserción del proyecto en la economía. Aquí es necesario estudiar la vinculación del proyecto con otros que estén en estudio (alternativos o complementarios) y con los sectores que lo abastecerán de insumos o demandarán su producto.

Es necesario hacer proyecciones de comportamiento de cada uno de ellos durante un horizonte temporal.

Para determinar los efectos que la ejecución del proyecto tendría para los distintos sectores y para la economía global, se hace imprescindible contar con la matriz de insumo-producto, ya que las repercusiones se estiman en función de los coeficientes técnicos de requerimientos.

Este hecho y en general el volumen de información detallada a manejar son el principal inconveniente que presenta la utilización de este método, a tal punto que son pocos los países (y menos los relativamente atrasados hacia quienes iba dirigida la técnica) que han intentado operarlo.

El impacto global sobre la economía se los desagrega posteriormente en:

- insumos locales
- insumos importados (precio c.i.f.)
- valor agregado incluido (remuneraciones, impuestos y beneficio empresarial incluidos)

### 3) Estudio de la solución de recambio.

Esto implica el análisis de la economía excluido el proyecto.

La solución de recambio está en función del tipo de proyecto.

- a) Si se trata de un proyecto de sustitución de importaciones, la solución de recambio es la importación.
- b) Si es un proyecto de modernización de técnicas, la solución de recambio consiste en una técnica antigua o artesanal (ejemplo ruta pavimentada vs. ruta de tierra).
- c) Si es un proyecto de exportación (o valorización de productos que se exportaban en bruto), la solución de recambio consiste en no hacer nada.

Para la solución que correspondiere debe realizarse el mismo análisis que para el proyecto, es decir, el cálculo de las importaciones incluidas y del valor agregado incluido (distribuido entre los agentes productivos).

Comparación entre la economía "con" y "sin" proyecto.

La confrontación de los puntos 2 y 3 permite estimar los efectos del mismo sobre la economía a lo largo de un período de tiempo.

En realidad lo que interesa cuantificar es el excedente de valor agregado interno "con proyecto" respecto al que se produciría "sin proyecto".

También puede analizarse la distribución de dicho valor agregado excedente, para aproximarse al conocimiento del impacto del proyecto sobre los distintos grupos sociales. Inclusive podría adaptarse un enfoque más "nacional" que "interno" y tratar de medir el suplemento de valor agregado creado para los nacionales (es decir los ingresos percibidos por agentes productivos extranjeros en forma de beneficios o sueldos, se tratarían como si fueran importaciones).

### 4) Selección de proyectos.

Con los datos sobre el comportamiento previsible de las variables económicas y con los objetivos del plan en materia de crecimiento, distri-

bución de ingresos, nivel deseado de empleo, etc., se adopta uno o varios criterios de selección y se confrontan con ellos los distintos proyectos.

Como ya se ha dicho, usualmente se utiliza el VPN y la TIR.

Como "beneficios" se define el suplemento de valor agregado incluido de la situación "con proyecto respecto a la "sin proyecto".

Como "costos" se utilizan todas las inversiones, a lo largo del período de análisis, necesarias para poner en marcha el proyecto, y todas las inversiones en otros sectores necesarias para hacer frente a las demandas de bienes y servicios generadas por el proyecto en estudio.

A modo de comentario sobre el método expuesto, puede decirse que es el menos apto para su utilización en economías escasamente desarrolladas, debido a la cantidad y grado de elaboración de la información que requiere. Por otro lado, el nivel de certeza de la evaluación no es mayor que el que se logra con los otros métodos.

Sí parece apto, para la compatibilización de distintos conjuntos de proyectos con la dotación de recursos en la Oficina Central de Planificación u organismo similar. Esta tarea puede realizarse, sin perder mucha precisión, con información más agregada, es decir relativizando el limitante más importante del método.

Es razonable pensar, que con el mejoramiento de los sistemas nacionales de estadísticas y con la difusión del cálculo computacional, la aplicación de este método puede incrementarse, pero muy especialmente como herramienta auxiliar para la elaboración del Plan.

#### Algunos comentarios finales

De la breve descripción realizada se desprende que el método propuesto por ONUDI presenta algunas ventajas conceptuales y operativas respecto a los restantes.

- a) Permite trabajar con más de un objetivo. Esto implica que es posible estimar la repercusión de un proyecto sobre la distribución del ingreso, el nivel de empleo, o el valor de la producción de una región determinada y luego convertirlo (con la ponderación que se fija en función de la escala de valores) en términos de consumo global.

- b) Conceptualmente la clasificación de los componentes que integran el proyecto es más precisa que la sugerida por la OCDE, ya que ésta implica un juicio de valor acerca de la política comercial óptima con el exterior.
- c) El intento de estimar los precios de referencia a partir de la "disposición a pagar" parece conceptualmente mucho más correcto que los precios internacionales, si bien desde el punto de vista operativo éstos tienen ventajas.
- d) La unidad de medida propuesta por ONUDI (el consumo total) es, tal vez por razones de costumbre, mucho más manejable.

La aplicación del esquema conceptual comentado tropieza con el principal obstáculo de la forma correcta de calcular los precios de referencia. Sobre esto se ha escrito mucho, pero todavía no hay consenso sobre una operatoria determinada; evidentemente muchas propuestas morirán antes que se sedimente la técnica.

Como conclusión, el método de ONUDI, es un buen punto de partida para evaluar proyectos en países con un grado de desarrollo escaso o intermedio, y es recomendable su utilización en Argentina.

#### **EL CONTEXTO DEL ANALISIS DE PROYECTOS**

Todos los países, y en particular los que se encuentran en proceso de desarrollo, se enfrentan al problema económico básico de asignar recursos limitados, como la mano de obra en todos los niveles de especialización, la capacidad empresarial y administrativa, el capital, la tierra y otros recursos naturales y las divisas, a muchos usos diferentes tales como la producción corriente de bienes de consumo y servicios públicos o la inversión en obras de infraestructura, industria, agricultura, educación y otros sectores. Sin embargo, estas diversas utilizaciones de los recursos no son la meta final del proceso de asignación, sino más bien el medio del que se sirve la economía para disponer sus recursos orientándolos hacia el logro de objetivos más fundamentales como la eliminación de la pobreza, el fomento del crecimiento y la reducción de las desigualdades de ingresos. Al utilizar los recursos limitados en una sola dirección (por ejemplo, para inversiones en el sector industrial) se reduce la cantidad de recursos disponibles para su empleo en otra dirección (por ejemplo, para inversiones en el sector agropecuario). El empeño

por alcanzar un objetivo (una mejor distribución del ingreso) quizá signifique un sacrificio respecto de otros objetivos (un rápido crecimiento).

Hay, pues, evidentemente, compensaciones recíprocas: un país puede tener una cantidad mayor de determinadas cosas y menor de otras, pero no más de todas al mismo tiempo. Por tanto, es necesario elegir entre usos que compiten por los recursos en función de la medida en que contribuyan a que el país logre sus objetivos fundamentales. Si el país decide siempre hacer asignaciones de recursos que logran el efecto máximo en términos de esos objetivos, consigue que se dé la mejor utilización posible a sus limitados recursos.

El análisis de proyectos es un método de presentar esa elección entre usos en pugna por los recursos de manera conveniente y global. En esencia, el análisis de proyectos valora los beneficios y los costos de un proyecto y los reduce a un denominador común. Si los beneficios son superiores a los costos —expresados en términos del denominador común—, el proyecto es aceptable; en caso contrario, el proyecto debe ser rechazado. Como tal, el análisis de proyectos quizá aparezca divorciado tanto de los objetivos fundamentales de la economía como de los distintos usos posibles de los recursos en otros proyectos. Ahora bien, la definición de beneficios y costos es tal que esos factores forman parte integrante de la decisión de aceptar o rechazar. Los beneficios se definen en función del efecto que ejercen en los objetivos fundamentales; los costos se definen en función de su costo de oportunidad, que es el beneficio a que se renuncia al no utilizar esos recursos en las mejores opciones disponibles de inversión que no se pueden realizar si los recursos se utilizan en el proyecto. Los beneficios a que se renuncia se definen a su vez en función del efecto que ejercen en los objetivos fundamentales. Al definir los costos y los beneficios de esta manera tratamos de indicar que la aceptación de un proyecto significa que no hay otro uso posible de los recursos consumidos por este proyecto que obtenga un mejor resultado desde el punto de vista de los objetivos del país.

El análisis económico de proyectos es semejante en su forma al análisis financiero, por cuanto ambos evalúan las utilidades o beneficios de una inversión. Sin embargo, el concepto de beneficios financieros no es el mismo de que el de beneficios sociales del análisis económico. El análisis financiero de un proyecto determina la utilidad o beneficio monetario que percibe la entidad explotadora del proyecto, en tanto que los beneficios sociales miden el efecto que ejerce el proyecto en los objetivos fundamentales de toda la eco-

nomía. Estos conceptos diferentes de los beneficios o utilidades se reflejan en las diferentes partidas consideradas como costos y beneficios y en su valoración.<sup>1</sup> Así por ejemplo, un pago en efectivo hecho por la entidad explotadora del proyecto en concepto de salarios es por definición un costo financiero. Pero será un costo económico sólo en la medida en que la utilización de mano de obra en este proyecto represente algún sacrificio en otra parte de la economía con respecto a la producción y a otros objetivos del país. A la inversa, si el proyecto tiene un costo económico en ese sentido que no entraña una salida correspondiente de dinero de la entidad del proyecto —debido, por ejemplo, a efectos ecológicos o al pago de subsidios—, no se trata en ese caso de un costo financiero. No tienen por qué coincidir los dos tipos de costos, pues los económicos pueden ser mayores o menores que los financieros. Observaciones análogas se aplican a los beneficios económicos y financieros. Los costos y los beneficios económicos se miden por los “precios de cuenta”, que muy bien pueden diferir de los precios de mercado correspondientes a los costos y beneficios financieros.

Los precios de cuenta son determinados por la interacción de los objetivos fundamentales de política y las disponibilidades de recursos básicos. Si un recurso determinado es muy escaso (es decir, si para ese recurso hay muchos usos posibles en competencia), entonces su costo de oportunidad (esto es, el beneficio a que se renuncia en la mejor opción disponible que es necesario sacrificar) tenderá a ser elevado. Pero si la oferta de este recurso fuera mayor, la demanda derivada de los mejores usos siguientes podría satisfacerse en orden decreciente de importancia y su costo de oportunidad (o precio de cuenta) descendería. Con frecuencia, los precios de mercado reflejan correctamente esa escasez, pero existen buenas razones para creer que en los países menos desarrollados los mercados imperfectos pueden causar una divergencia entre los precios de mercado y los de cuenta. Se considera que esas divergencias son particularmente acentuadas en los mercados de tres recursos importantes: mano de obra, capital y divisas. El Capítulo III se ocupa en gran parte de la economía pueden restringir las posibilidades que se ofrecen al gobierno de

Las disponibilidades de recursos, de todos modos, no tienen por qué ser las únicas limitaciones que actúan en la economía. Igualmente entorpecedoras pueden ser las limitaciones políticas y sociales. Estas limitaciones de tipo no económico pueden restringir las posibilidades que se ofrecen al gobierno de

<sup>1</sup> La definición de “análisis financiero” que se utiliza aquí es sólo uno de los diversos conceptos de la expresión, todos los cuales tienen sus finalidades específicas.

llevar adelante sus objetivos de desarrollo reduciéndolas a una gama menor que la representada por las disponibilidades de recursos básicos. Si los instrumentos de política económica general —esto es, la política fiscal y monetaria— no pueden vencer esas limitaciones, el análisis del proyecto debe tenerlas presentes mediante la introducción de ajustes apropiados en los precios de cuenta. Por ejemplo, si el gobierno no puede conseguir la redistribución deseada del ingreso por medio de impuestos, puede utilizar como alternativa la asignación de recursos destinados a la inversión. Si en el análisis del proyecto se asignaran valores más elevados al aumento de ingresos que perciben los sectores más pobres de la sociedad, la inversión tendría un sesgo favorable para ellos. En otras palabras: todos los instrumentos disponibles de política deben obrar mancomunadamente hacia las mismas metas. Si un instrumento determinado no funciona o lo hace en forma deficiente, pueden utilizarse otros para lograr la misma finalidad.

El análisis de proyectos está concebido para permitir la adopción de decisiones, proyecto por proyecto, con respecto a las elecciones apropiadas entre usos que compiten por los recursos, definiéndose y valorándose en principio los costos y beneficios, de suerte que pueda medirse su efecto en los objetivos de desarrollo del país. En muchos casos, sin embargo, es necesario establecer un vínculo más directo en el sector y la economía global: por ejemplo, los méritos de un proyecto caracterizado por economías de escala no pueden juzgarse sin hacer una estimación de la demanda de su producción, y esto, a su vez, exige situar el proyecto en su contexto sectorial y nacional.

Además, en la práctica, muchos precios de cuenta (correspondientes a la tierra y a los recursos naturales, por ejemplo) resultan difíciles de determinar independientemente del proceso de evaluación del proyecto, ya que dependen de los otros, posibles proyectos que han sido rechazados. Esta es la razón fundamental por la que el escrutinio sistemático de las posibilidades admisibles constituye la parte medular del proceso de evaluación. No basta en la práctica seleccionar proyectos aceptables cuyos beneficios parecen ser superiores a los costos, es necesario buscar otras posibilidades con un mayor excedente de beneficios frente a los costos identificados. Si se encuentran tales proyectos, ello significa que se ha subestimado o se ha pasado por alto, por ejemplo, el costo de oportunidad de utilizar la tierra en el proyecto originalmente considerado como aceptable.

El examen de las diversas opciones es el elemento más importante del apropiado análisis de proyectos durante todo el ciclo de cada proyecto, desde

el plan de desarrollo del sector correspondiente, pasando por la identificación, hasta llegar a la evaluación. Muchas de las elecciones más importantes se hacen en las primeras etapas, cuando se adoptan decisiones referentes a las opciones que se han de rechazar o conservar para estudiarlas más detenidamente. Para que el análisis económico aporte una contribución máxima al empeño de lograr la utilización más provechosa posible para el país de sus recursos escasos, debe comenzar en las fases iniciales de este proceso de constante selección y eliminación de las opciones que se ofrecen al país. El empleo de precios de cuenta que reflejen los objetivos básicos de política y las limitaciones de recursos tiende a ser de naturaleza decorativa principalmente si sólo se emplea en la etapa final de evaluación, cuando ya está hecha la mayoría de las elecciones esenciales con respecto a tipos y diseños de proyectos. Para que constituyan una ayuda eficaz en el proceso de adopción de decisiones, los precios de cuenta también deben utilizarse en la elaboración de estrategias sectoriales, en la determinación de proyectos de posibilidades prometedoras y en el diseño de sus principales características.

#### **IDENTIFICACION DE LOS COSTOS Y BENEFICIOS PERTINENTES**

Cualquiera que sea la naturaleza del proyecto, su ejecución siempre reducirá la oferta de insumos "consumidos" por el proyecto y aumentará la oferta de esos bienes e insumos al resto de la economía. El examen de esta diferencia entre las disponibilidades de esos bienes e insumos con y sin el proyecto constituye el método básico para determinar sus costos y beneficios. En muchos casos, la situación sin el proyecto no es simplemente continuación del statu quo, sino más bien la situación que se espera exista si no se emprende el proyecto, porque con frecuencia se prevé que de todos modos se producirán algunos incrementos en la producción y en los costos. Además, algunos proyectos, por ejemplo, los relacionados con la modernización y con la conservación de tierras, tienen como mira principal el prevenir futuros incrementos de costos o decrementos de los beneficios. Así, pues el examen de la situación sin el proyecto debe incluir esos incrementos de costos o decrementos de beneficios con el objeto de reflejar plenamente el mejoramiento generado por el proyecto. Por consiguiente, hacer una descripción precisa de la situación sin el proyecto, lo mismo que con él, quizá represente tener que formular juicios difíciles; no corresponde normalmente a la situación de "antes" y "después".

Con frecuencia, la proyección del estado financiero de la entidad del proyecto será un buen punto de partida para identificar los costos y bene-

ficios económicos. En general, deben hacerse dos tipos de ajuste en el cálculo financiero para que pueda reflejar conceptos económicos: primero, puede ser preciso incluir (o excluir) algunos costos y beneficios que habían sido excluidos del análisis financiero (o incluidos en él), y segundo, es posible que algunos insumos y productos tengan que ser revalorados si difieren sus precios de cuenta y de mercado.

### LA VALORACION Y LOS PRECIOS DE CUENTA

Todo proyecto consume recursos (insumos) y produce productos. En el capítulo anterior se determinó qué insumos (costos) y qué productos (beneficios) han de incluirse en el análisis económico de un proyecto; ahora podemos considerar los valores de esos costos y beneficios para la economía. Esos valores dependen, por supuesto, de los juicios de valor que formule el gobierno, así como los parámetros técnicos y de comportamiento, y de las limitaciones en materia de recursos y normas de política. Los juicios de valor del gobierno determinan la ponderación que ha de darse al consumo futuro con respecto al presente, esto es, al crecimiento (según el volumen de ahorro y de inversión) con respecto al consumo presente; a los beneficios para las diferentes clases de receptores de ingresos o para distintas regiones; al empleo futuro en relación con el presente y a los demás objetivos posibles, como la independencia nacional o la modernización. Las limitaciones impuestas por políticas de carácter administrativo-institucional o de tipo político pueden restringir la elección del camino que la economía pueda seguir para alcanzar sus objetivos de desarrollo en grado mayor que las limitaciones impuestas por los parámetros técnicos y de comportamiento y por la disponibilidad de recursos.

Los precios de cuenta se definen aquí como el valor de la contribución que todo cambio marginal en la disponibilidad de productos o factores de producción aporta a los objetivos sociales y económicos básicos del país. Por consiguiente, los precios de cuenta dependerán tanto de los objetivos fundamentales del país como del medio económico en que ocurran los cambios marginales. Como es característico, el medio económico estará determinado por las limitaciones físicas sobre los recursos y por los diversos impedimentos que limiten el control gubernamental del desarrollo económico. Por tanto, todo cambio en los objetivos o las limitaciones requerirá introducir una modificación en los precios de cuenta estimados.

Dos puntos deben destacarse acerca de esta definición de los precios de cuenta. En primer lugar, esos precios están relacionados con un medio económico en el que cabe esperar que persistan las distorsiones: no son los precios de equilibrio que prevalecerían en una economía libre de distorsiones. Sin embargo, esto no debe interpretarse como una aceptación pasiva de las distorsiones existentes. En realidad, la estimación (más aproximada) de los precios de cuenta proporciona información importante que puede utilizarse como base para elaborar políticas dirigidas a eliminar tales distorsiones. En segundo término, quienes realizan el análisis económico deben tener una definición clara de las metas socioeconómicas de la política de desarrollo del gobierno. Si un organismo internacional, como el Banco Mundial, lleva a cabo el análisis, debe tratar de llegar a un entendimiento con el gobierno acerca de esas metas antes de que se emprenda el análisis. Si los puntos de vista difieren —por ejemplo, con respecto a la distribución deseada de las ganancias que se obtengan del desarrollo—, el organismo deberá analizar el proyecto propuesto en términos de los objetivos tanto suyos como del gobierno y asegurarse de que el proyecto satisfaga los objetivos de ambos.

### El tipo de interés de cuenta

Al elaborar sus políticas fiscal y de inversión el gobierno tendrá que elegir entre estimular el ahorro y la inversión, y, por consiguiente, el crecimiento futuro, y lograr aumentos inmediatos en los niveles de consumo y de vida. De no existir limitaciones ocasionadas por razones políticas, costos administrativos y repercusiones en los incentivos, el gobierno podría, a través de su política fiscal, hacer que, en el margen, el ahorro adicional para promover el crecimiento y el consumo futuros resulte, a su juicio, tan valioso como el consumo adicional presente. En ese caso no es necesario que el análisis del proyecto se ocupe del efecto que el proyecto vaya a ejercer en el consumo o el ahorro, pero sí deberá concentrarse en las repercusiones que pueda tener en el ingreso, independientemente de si se lo ha de utilizar para consumo o ahorro, dado que ambos tienen el mismo valor. En ese caso no es menester establecer una distinción entre el ahorro y el consumo al valorar los costos y los beneficios.

Es posible, sin embargo, que en algunos casos el gobierno prefiera un crecimiento más rápido y un nivel más elevado de ahorro e inversión, a expensas del consumo corriente, pero juzgue insuperables diversos obstáculos

administrativos y políticos para la adopción de las medidas fiscales necesarias. El ahorro sería entonces muy solicitado o, en grado equivalente, el consumo perdería valor. Esto repercute en la tasa de actualización apropiada para hacer que los beneficios y costos de años futuros guarden proporción con los que se registran ahora. Si se utiliza en consumo como patrón común para medir el consumo y el ahorro —esto es, como numéraire—, la tasa de actualización apropiada es la llamada “tasa de interés del consumo”, que mide el descuento atribuido al aplazamiento del consumo adicional para el año venidero en lugar del presente. Pero si el ahorro se utiliza como numéraire, la tasa de actualización se define como aquella a la que el valor del numéraire desciende en el transcurso del tiempo.

El método puede refinarse todavía más estableciendo una distinción entre diferentes tipos de consumo y diferentes tipos de ahorro. Así, el consumo del rico se puede considerar menos valioso que el del pobre; o el ahorro del sector público puede considerarse más valioso que el del sector privado. Esos refinamientos exigen que se especifique con todo cuidado qué es lo que va a utilizarse como “numéraire” o patrón común de medida, pero el principio sigue siendo el mismo que en el caso del ahorro y el consumo. Si un dólar de consumo del rico no tiene tanto valor como el dólar de consumo del pobre o como un dólar de recaudaciones percibido por el gobierno, se necesita un patrón común de medida para expresar las cuentas del proyecto. La elección de ese “numéraire” no afecta al análisis de proyectos porque la elección de los proyectos depende solamente de los precios relativos, en tanto que el “numéraire” determina solamente el nivel absoluto de precios. Pero el no obrar con claridad respecto del “numéraire” ni utilizarlo de manera sistemática para expresar todos los beneficios y costos sobre una base común sólo puede dar por resultado exposiciones de la rentabilidad social del proyecto que inducen a error.

Se recomienda que el ingreso público se utilice como numéraire para medir los costos y beneficios en el análisis económico de proyectos. Cabe señalar dos puntos acerca de este numéraire. En primer lugar, el ingreso público del que no se dispone libremente para todos los usos, no es tan valioso como el ingreso que se puede gastar con cualquier finalidad que se desee. Por ejemplo, el ingreso público reservado para determinados gastos, o se recibe en una moneda que el gobierno no puede convertir libremente en otras, es menos valioso que el ingreso del que se dispone con toda libertad en una moneda plenamente convertible. Mientras el ingreso público sea con-

país. Esta circunstancia le confiere un valor práctico innegable que facilita el desarrollo del tema y permite extraer conclusiones útiles, no solamente para la operación de este emprendimiento, sino para las decisiones que deban adoptarse en los restantes que irán discutiéndose en los próximos años.

### C U A D R O N° 1

#### DISPONIBILIDADES DE ENERGIA Y POTENCIA DE SALTO GRANDE

(Alternativa optimización independiente)

Concepto	Despacho de Pelo de Agua		Despacho optimizable	
	Energía (GWh)	Potencia (MW)	Energía (GWh)	Potencia Máx. MW
Participación argentina	788	90	4.300	1.215 <sup>1</sup>
Participación uruguaya	166	19	881	1.215 <sup>1</sup>
Total	954	109	5.181	1.215

Fuente: Datos oficiales del proyecto de Salto Grande.

En el Cuadro 1 se presenta un detalle de los equipos que definen el costo de sustitución de Salto Grande en cada país. Tomando los promedios incrementales, la situación es la siguiente:

- Argentina: 44,7 milésimos dólar kWh
- Uruguay: 66,5 mills./kWh

Estos valores pueden ser tomados como los que miden el beneficio unitario (por kWh) de la generación hidroeléctrica de Salto Grande. Para una distribución como la acordada entre los países para los primeros años de vigencia del Tratado (Argentina 83 % y Uruguay 17 %).

<sup>1</sup> La alternativa OI presupone una prefijada distribución de la energía, que cada país utiliza en los momentos adecuados para optimizar sus costos variables. Este uso determina, a su vez, los requerimientos de potencia de cada uno, que deberán respetar como restricción; no exceder en conjunto en cada momento, la potencia total disponible del emprendimiento. Para el caso, y por razones ya dadas se ha supuesto que ésta es de 1.215 MW, por lo que los resultados tienen validez parcial. Lo que interesa es la metodología.

**CUADRO Nº 2**  
**EQUIPOS TERMICOS DE SUSTITUCION**

PAIS	DATOS TECNICOS Y ECONOMICOS				
	Equipo	Potencia MW	Potencia acum. MW	Consumo espec. (cal/kWh)	(mills/kWh) Costo
Argentina	En operac. T. 3)	—	2.138	—	—
	Costanera 2	120	2.284	2.315	43,0
	Nuevo Puerto 5	110	2.358	2.327	43,3
	Necochea 3	70	2.428	2.350	43,7
	Necochea 4	70	2.498	2.350	43,7
	Costanera 5	120	2.618	2.350	43,7
	Pilar 4	75	2.693	2.500	46,5
	Pilar 3	75	2.768	2.500	46,5
	San Nicolás	75	2.843	2.500	46,5
	Necochea 2	33	2.876	2.580	48,0
	Necochea 1	33	2.909	2.600	48,4
	Promedio incremental	781	—	—	44,7
Uruguay	En operac. T. 3)	—	333	—	—
	T.G.	21	354	3.500	66,5
	T.G.	10	364	3.500	66,5
	Promedio incremental				66,5

Los beneficios brutos totales anuales temporarios son:

— Argentina:

$$5.088 \text{ GWh} \times 44,7 \text{ mills/kWh} = \text{u\$s } 227,4 \text{ millones}$$

— Uruguay:

$$1.047 \text{ GWh} \times 66,5 \text{ mills/kWh} = \text{u\$s } 69,6 \text{ millones}$$

Estas cifras corresponden a una situación de corto plazo y significan ahorros de combustibles, únicamente, es decir apuntan a medir una situación del momento. En base a ellas, puede afirmarse que inicialmente la alternativa de OI beneficia en términos globales más a Argentina que a Uru-

guay, lo que se explica pese a que el costo unitario de sustitución es mayor en este último país, porque existe una distribución inicial de la energía de Salto Grande en favor de Argentina. Es evidente que si no hubiese una cesión de derechos o sea si la energía se compartiese por partes iguales, los mayores beneficios totales serían para Uruguay.

Para obtener los beneficios netos para cada país, hay que deducir los correspondientes pagos por compra a Salto Grande, los que se han tomado a la tarifa dada de 31,5 mills./kWh. Los resultados se presentan en el Cuadro 2.

C U A D R O N º 3

**BENEFICIOS NETOS**

PAIS	Energía Anual (GWh)	COSTOS UNITARIOS			Benef. Netos Totales (u\$s millo- nes/año)
		Susti- tución	Compra (mills/kWh)	Netos	
Argentina	5.088	44,7	31,5	13,2	67,2
Uruguay	1.047	66,5	31,5	35,0	36,6
<b>Total</b>	<b>6.135</b>				<b>103,8</b>

El principio de la equidad aplicado a manera de ejemplo de la metodología que se propicia en este trabajo, a la situación actual de corto plazo y mientras ella dure, lleva a afirmar que Argentina debería recocer una compensación anual a Uruguay de u\$s 15,3 millones, que permitiría que ambos países se repartieran los beneficios netos totales por igual. Esta cifra se descompone así:

- a) Compensación por cesión de energía:

$$(5.088 - 3.067,5) * \text{GWh/año} \times 13,2 \text{ mills/kWh} \div 2 = 13,4 \text{ millones/año.}$$

- b) Compensación por diferencias de beneficios netos totales sobre la energía "propia" usada por cada país:

$$3.067,5 \text{ GWh/año} \times 13,2 \text{ mills./kWh} \div 2 - 1.047 \text{ GWh/año} \times 35 \text{ mills./kWh} \div 2 = \text{u\$} 20,2 - \text{u\$} 18,3 = \text{u\$} 1,9 \text{ millones/año.}$$

Repitiendo esta metodología de cálculo para todos los años que definen el horizonte de la central Salto Grande a medida que varíen las participaciones, se lograría conocer la corriente de compensaciones anuales, o alternativamente su valor presente equivalente, que cubriría con exclusividad los aspectos referidos a la equidad en la distribución de los beneficios de la generación hidroeléctrica. Como ya se explicó las cifras obtenidas son de corto plazo —es decir una vez construida y en operación la obra— y satisfacen, a la vez, la optimización independiente del uso de los recursos energéticos disponibles en cada momento en los países y la distribución equitativa de los beneficios económicos que trae aparejada la operación de la central compartida de Salto Grande. Una primera conclusión es obvia: el criterio convencional de repartirse la energía por partes iguales que generalmente contemplan los acuerdos binacionales, no garantiza la distribución equitativa de los beneficios económicos.

### Compensaciones por vía de tarifas

Si se desea que las compensaciones se den en la propia tarifa, los resultados anteriores deben trasladarse a los precios de la energía de Salto Grande que utiliza cada país. Siguiendo con el ejemplo usado hasta aquí, la compensación anual que debería pagar Argentina (u\$s 15 millo-

nes) se puede traducir en un recargo de la tarifa actual de 3 mills./kWh. Para Uruguay significa una disminución de la misma tarifa de 16,4 mills./kWh.

\* Mide el excedente que compra Argentina en los primeros años de vigencia del Acuerdo sobre la mitad de la energía generada que le corresponde por principio de participación física igualitaria.

## CUADRO N° 4

### BENEFICIOS NETOS COMPENSADOS

PAIS	Energía Anual (GWh)	COSTOS UNITARIOS			Benef. Netos Totales (u\$s millones/año)
		Sustitución	Compra (mills/kWh)	Netos	
Argentina	5.088	44,7	34,5	10,2	51,9
Uruguay	1.047	66,5	16,9	49,6	51,9
Total	6.135				103,8

#### Alternativa de optimización conjunta

Si se decide despachar ambos sistemas de manera conjunta (alternativa OC), la optimización a la que se llega difiere de la anterior. El despacho horario resultante que implica un mejor uso total de generación térmica entre ambos países al compararlo con la suma de las soluciones individuales de cada uno de la Alternativa OI.\*

En resumen, se producen 22 horas diarias de menor despacho térmico y

2 horas también diarias de aumento de uso de las centrales de este tipo. El balance global, en términos de costo de combustibles para ambos sistemas, muestra una economía diaria conjunta de u\$s 1.963, o sea de u\$s 716,5 miles anuales. Estos resultados surgen de los datos del Cuadro N° 5.

\* El mejor uso térmico se produce al sustituir equipos uruguayos de alto consumo específico de combustible por los de menor consumo de Argentina.

C U A D R O N° 5

ECONOMIAS DIARIAS DE COMBUSTIBLE DEL DESPACHO CONJUNTO

<i>Sistema</i>	<i>Reducción (aumento) del uso de la po- tencia térmica (MW)</i>	<i>Cantidad de horas diarias</i>	<i>Costo unitario del combustible (mills/kWh)</i>	<i>Economías (deseconomías) (u\$s)</i>
Uruguayo	7	21	55,8	8.202,6
	4	1	55,8	223,2
				<hr/> 8.425,8
Argentino	(68)	1	42,8	(2.910,4)
	(83)	1	42,8	(3.552,4)
				<hr/> (6.462,8)
Conjunto				<hr/> 1.963,0

Pudo establecerse que la economía se produce, principalmente, por sustitución de generación térmica uruguaya por argentina, con lo que, el resultado se distribuye como un aumento de costos de u\$s 6.462,8 para Argentina y una disminución de u\$s 8.425,8 para Uruguay por día.

De manera que, si se decide adoptar como criterio la alternativa de optimización conjunta (OC), con la ventaja de ganar en términos de eficiencia global con respecto a la alternativa de óptimos independientes, habría que acompañar esta acción con una compensación que permita repartirse los beneficios incrementales obtenidos.

Esta compensación implicaría un pago de Uruguay a Argentina de u\$s 7.444,3 diarios o sea de u\$s 2,7 millones por año, que aumentaría los beneficios netos de ambos países con respecto a los que surgieron del Cuadro N° 4.

Los nuevos valores trasladados a tarifas, significarían una reducción de la que se aplica a Argentina de 0,53 mills/kWh y un recargo para la de Uruguay de 2,60 mills/kWh. Las cifras resultantes, cuando se ajusta esta compensación por la vía de las tarifas de Salto Grande son las que figuran en el Cuadro N° 6.

Como puede observarse, los beneficios de cada país y de ambos en conjunto aumentan con relación a la alternativa de optimización independiente. Por supuesto que en el cómputo de los nuevos beneficios económicos entran las economías (deseconomías) de combustibles que ocasiona la OC.

C U A D R O N° 6

**BENEFICIOS NETOS INCLUIDAS ECONOMIAS DE COMBUSTIBLE**

<i>País</i>	<i>Energía<sup>1</sup> (GWh/año)</i>	<i>Costos unitarios Sustitución (mills/kWh)</i>	<i>Compra</i>	<i>Netos</i>	<i>Benefic. Netos Parciales (u\$s mill/años)</i>	<i>Econo- mías (desecono- mías) de Com- bustibles (u\$s mill/años)</i>	<i>Benefic. Netos de Totales (u\$s mill/años)</i>
Argentina	5.088	44,7	34,0	10,7	54,4	(2,3)	52,2
Uruguay	1.047	66,5	19,5	47,0	49,2	3,2	52,2
Total	6.135				103,6	0,7	104,4

<sup>1</sup> Las cifras de la energía surgen de la distribución "83-17" prevista en el Acuerdo. Teniendo en cuenta que en esta alternativa existe, como ya se explicó, sustitución de energía térmica uruguaya por Argentina, debe reconocerse un intercambio implícito adicional de aproximadamente 55 GWh/año, que debe considerarse por separado.

**Un enfoque de largo plazo**

Si la optimización del proyecto hidroeléctrico se plantea antes de decidirse su ejecución y, por ende, antes de un Acuerdo Binacional, los costos de sustitución que deberían considerarse para cada país no deben incluirse solamente los de los combustibles economizados en la operación sino también los que corresponden al resto de recursos que se evita emplear. Principalmente, los que se incorporan al concepto de costos de potencia (equipos, materiales, mano de obra, etc.). Para medirlos se requiere conocer los planes de equipamiento alternativos de cada país, en este caso con y sin Salto Grande.

Para el caso de Salto Grande y con el sólo propósito de ofrecer un ejemplo práctico de aplicación de este enfoque de largo plazo, que sería el que debería haberse usado antes de llegar al Acuerdo final, se trabajó con información tentativa sobre los planes de equipamiento de ambos sistemas. Se consideró que los costos de sustitución de Salto Grande para Argentina son de origen hidráulico (Alicurá o Piedra del Aguila) con un costo económico estimativo que cae en el rango que va desde 30 a 40 mills/kWh, aproximadamente. Para Uruguay, en cambio, sólo parcialmente podría sustituirse Salto Grande con un emprendimiento hidroeléctrico (Palmar) debiendo complementarlo con equipos térmicos, los que lleva el costo de sustitución a 66 mills/kWh, también muy aproximadamente.

A solo efecto ejemplificativo, se aplica esta información a la situación de un año cualquiera, con la ya consabida distribución de energía entre los países y para la alternativa OI (Cuadro 7).

#### C U A D R O N º 7

##### BENEFICIOS NETOS

País	Energía Anual (GWh)	Costos Unitarios			Beneficios Netos Totales
		Sustitución	Compra	Netos	
		(mills/kWh)			
Argentina	5.088	35,0	31,5	3,5	17,8
Uruguay	1.047	66,0	16,9	34,5	36,1
<b>Total</b>	<b>6.135</b>				<b>53,9</b>

Estas cifras, y las obtenidas anteriormente, son elocuentes ya que muestran que la solución de una tarifa única de 31,5 mills/kWh dispuesta recientemente no resguarda la equitativa participación en los beneficios económicos del proyecto desarrollado en común entre los países asociados.

## REFLEXIONES ACERCA DE LA APLICACION DE LA TECNICA DEL PRESUPUESTO BASE CERO EN EL SECTOR PUBLICO

Eduardo A. DELLE VILLE \*

La técnica del Presupuesto Base Cero (P.B.C.) aplicada a la confección del presupuesto público de un país, admite distintos modos de operación según sea la estructura vigente en el mismo al decidirse su adopción.

La experiencia recogida en distintos países varía en forma significativa, en relación con los antecedentes y progresos logrados. Para algunos, la aplicación de la técnica ha resultado en un presupuesto "mejor". Para otros "el P.B.C. es un fraude". Los más eufóricos defensores sostuvieron que el P.B.C. era lo mejor desde la Vitamina C, garantizado para curar la mayoría de las "dolencias" de las organizaciones.

Es probable que el P.B.C., como la mayoría de otras técnicas administrativas, no sea ni un fraude ni una panacea. Es, más bien, un proceso del que se pueden obtener sustanciales beneficios si se lo implementa apropiadamente, pero puede ser neutral o pernicioso en sus efectos si es ejecutado en forma descuidada o precipitada.

Nuestro propósito, en esta oportunidad, será efectuar algunas reflexiones sobre las bases de las que se puede partir para su implementación. Para ello caracterizaremos distintas estructuras presupuestarias y comentaremos como se realiza la aplicación de la técnica en las mismas.

En algunos países, los presupuestos públicos de fines de la década del 70, se organizaban de acuerdo a los métodos tradicionales. Esta forma de estruc-

\* Trabajo realizado en la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda.

turar los gastos públicos fue evolucionando, ya que desde la presentación de un presupuesto ordinario y un gran número de presupuestos extraordinarios, se evoluciona a un documento que consolida los mismos y expone los gastos corrientes y de capital en forma integrada.

A modo de aclaración, cabe decir que en el presupuesto ordinario se agrupaban los gastos de funcionamiento de un organismo, en tanto que en los presupuestos extraordinarios se consignaban, en cada uno de ellos, un proyecto de obra y su respectivo financiamiento.

Esta forma de presupuestar, evolucionó y en un solo documento, se presentaron los gastos corrientes y de capital. El énfasis estaba puesto en el clasificador por objeto del gasto y la unidad de presupuestación era la unidad de organización. En Argentina, ésta era el equivalente del Item, es decir, las direcciones, cada una de las cuales tenía sus misiones y funciones específicas.

Paralelamente, otros países aplicaban técnicas más modernas, específicamente la conocida como Presupuesto por Programas. Esta técnica, a través de un cambio sustancial en los modos de presupuestar, introducía nuevos agrupamientos de los gastos y trataba de mostrar la relación existente entre los objetivos de largo y mediano plazo, con los de corto plazo que se había fijado el Gobierno. Es decir, se estaba ante una nueva manera de pensar.

Para ello, en forma secuencial se ordenaban los distintos clasificadores del gasto y las erogaciones según las necesidades de la comunidad que el Gobierno programaba satisfacer mediante la acción de las distintas jurisdicciones y organismos que lo componen.

En esta técnica la unidad de presupuestación es el programa y dentro de él coexisten una o varias unidades de organización con sus respectivas misiones y funciones. Tal como se la utilizó, el programa tenía un contenido donde quedaban definidas la demanda a satisfacer, el objetivo, la meta del año y los logros obtenidos en años anteriores.

Sin duda, está claro que de un presupuesto organizado en la forma tradicional a uno por programas existen diferencias fundamentales, por lo menos en el aspecto teórico. Enfrentada a estas dos realidades presupuestarias, irrumpe la técnica del P.B.C.

Cabe preguntarse entonces si la misma se puede aplicar a estructuras tan diferentes y en cuál de ellas logra su mayor efectividad.

## I. Aplicación de la técnica del P.B.C. partiendo de un presupuesto tradicional

Decíamos que en la forma tradicional, la unidad de presupuestación era la unidad de organización y que la clasificación fundamental del gasto, se realizaba consignando una nómina muy detallada de los objetos (insumos) que serían necesarios consumir en el año para que un organismo desarrollara sus acciones, las cuales estaban encuadradas dentro de las misiones y funciones determinadas en la estructura de esa unidad de organización.

La técnica del P.B.C. aplicada a un presupuesto de este tipo se convierte en una técnica de gestión más que en una técnica presupuestaria para una mejor asignación de los recursos. Obviaremos el análisis para ubicar la unidad de presupuestación ya que el mismo escapa al sentido de este trabajo. El proceso de aplicación lo comenzaremos derivando de las misiones y funciones asignadas a la unidad de organización elegida, las actividades que debe realizar. Se trata de determinar que el conjunto de las mismas, convenientemente definidas, sean consistentes y relevantes.

Cuando se plantea la consistencia de una actividad, se pretende que la misma, a través de un encadenamiento de tareas cuantificadas y complementarias unas de otras, obtenga un resultado predeterminado. Su relevancia se explica, en tanto la misma refleje la realidad de la manera más exacta posible.

Así planteada la tarea, la técnica del P.B.C. obliga a que los responsables de las distintas partes de la organización definan dichas actividades y propongan alternativas de ejecución dentro de los lineamientos políticos que serán provistos al momento de instruirse el desarrollo del proceso del proceso de presupuestación.

La descripción de las actividades debe ser precisa y clara, con el objeto de brindar una mayor comprensión y la información que permita a los niveles superiores inferir la conexión con otras acciones que tienden al mismo resultado.

Las alternativas para la realización de una actividad exige el estudio y desarrollo de métodos y formas en que puede realizarse la misma actividad. El P.B.C. plantea que esta información debe constar y también la explicación de las causas que motivaron la recomendación de la alternativa seleccionada.

Normalmente, en este punto del análisis se suelen presentar conflictos, ya que los sectores componentes de la organización pretenden una dotación

de recursos que no se corresponden con la apreciación que realiza la Dirección. Cada uno quiere disponer de elementos que encarecen la prestación de los servicios, valga el ejemplo de la instalación de un computador, que sólo logra una utilización racional cuando es dimensionado para toda la organización.

A cada actividad, luego de seleccionada la alternativa más conveniente, se le atribuyen distintos niveles de esfuerzo, mínimo, normal y mejorados, que significan una utilización diferente de recursos humanos, materiales y consecuentemente financieros para realizar la actividad. El nivel mínimo implica una rebaja de las acciones en ejecución y correlativamente de sus recursos. A su vez, el normal, una aceptación del desempeño presente y los mejorados, una potenciación de la misma.

Debido a la subjetividad que implica la descripción de los beneficios de la alternativa seleccionada para la realización de una actividad y los distintos niveles de esfuerzo para su ejecución, es conveniente que su descripción contenga resultados tangibles, es decir, exponga su contribución al logro de los efectos buscados, aun cuando éstos sólo sean parciales. Otro aspecto que se debe consignar es el relativo a los riesgos que implica la eventual no aprobación de una actividad.

Así cuando las actividades, en base a criterios de necesidad y oportunidad, sean ordenadas en sus magnitudes de realización, puede ocurrir que la decisión superior, que debe cuidar los aspectos globales del gasto, ante una insuficiente precisión de los costos deseche determinados niveles de esfuerzo de la misma.

No obstante, en el supuesto de una correcta evaluación, los niveles de esfuerzo de cada actividad se jerarquizan, incluyendo en la nómina de prioridades los niveles mínimos de cada actividad. La exclusión de un nivel mínimo dentro del conjunto aceptado, implica que la actividad debe desaparecer y consecuentemente desafectarse los recursos asignados.

Simplificando las etapas posteriores, a partir de allí se prosigue con lo que plantea la técnica, es decir el ordenamiento de los niveles de esfuerzo que corresponden a las distintas actividades de la unidad de organización, continuando con un ordenamiento de instancia superior donde se conjugan los niveles de esfuerzo de las distintas unidades de organización. Jerarquizadas las actividades y sus niveles de esfuerzo, en base a la valuación de cada uno de ellos, se obtiene el monto consolidado del gasto a realizar. Este, contrastado con los recursos disponibles, señala el punto de corte a partir del cual

se determinan los niveles de esfuerzo aceptados de cada actividad y los que son rechazados. El proceso así realizado concluye con la confección del presupuesto de cada unidad de organización. Se advertirá que quedan en lista de espera un conjunto de niveles de esfuerzo de distintas actividades los que podrán incorporarse sobre la marcha si alguno de los seleccionados, por circunstancias imprevistas, no puede realizarse.

Un comentario especial merece la utilización de computadoras para la realización de las distintas operaciones que conlleva un proceso como el descrito y posteriormente en la referente a la ejecución y control de las actividades.

De esta forma se logran múltiples propósitos siendo los más importantes los siguientes:

- 1) Reordenamiento de la unidad de organización.
- 2) Al establecerse los niveles de esfuerzo de cada actividad, los responsables tienen conocimiento de lo que deben realizar y de los recursos asignados.
- 3) Como consecuencia del proceso político-técnico realizado se cuenta con el presupuesto de la unidad de organización.

Si las misiones y funciones de las unidades de organización asignadas desde una oficina central de jerarquía superior son precisas, se cumple con otro propósito fundamental, cual es el de evitar las superposiciones de funciones y actividades.

Las ventajas de un proceso de aplicación del P.B.C. como el comentado se pueden sintetizar en los siguientes conceptos:

- a) Capacitación de los distintos niveles de responsables de las organizaciones.
- b) Análisis a fondo de las actividades de la organización.
- c) Asignación de los recursos conociendo el detalle de las tareas que implica una actividad y sus distintos niveles de esfuerzo por parte de los distintos niveles de responsables.
- d) Participación activa de los integrantes de la organización en la generación de alternativas para realizar una actividad. Esto permite incorporar innovaciones producto de la experiencia de los mismos.
- e) Cada responsable de una actividad tiene en claro lo que debe realizar, cómo lo debe realizar y con qué lo realizará.

f) Se posibilita un control de la gestión de la organización al quedar explícito su accionar.

Pueden derivarse otras ventajas de lo expuesto. No obstante, cabe advertir que al actuarse sobre las misiones y funciones de la organización, definidas éstas en la estructura administrativa, puede llegar a plantearse una zona de conflictos entre el rol que le corresponde cumplir a esa organización en el programa de corto plazo (presupuesto) y consecuentemente en los planes de mediano y largo plazo (horizonte de planeamiento).

Es decir, al no estar explícitos en un mismo documento los objetivos y metas que el Gobierno se propone alcanzar, el ordenamiento de los niveles de esfuerzo de la organización, si bien la mejora en su funcionamiento, no muestra la conexión que debería existir entre éstos y lo planeado por la autoridad política.

## II. Aplicación del P.B.C. partiendo de un Presupuesto por Programas

Se define al Presupuesto por Programas como la expresión de las asignaciones presupuestarias, practicadas en función de los planes de Gobierno, para un período determinado en los distintos ámbitos de su competencia, de modo de lograr el máximo cumplimiento con el mínimo costo. A su vez, el programa es un conjunto de acciones complementarias, evaluadas convenientemente, que permiten dar satisfacción a una demanda de índole determinada. (Normas para la Confección del Presupuesto de la Administración Nacional - Dirección Nacional de Programación Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda).

En este esquema, como el presupuesto público está estructurado por programas, la tarea se torna más compleja. Se trata de analizar, partiendo del supuesto que existe una correcta apertura programática, si dentro de cada programa de acción las unidades de organización se complementan, compatibilizando sus misiones y funciones para lograr los objetivos y metas de dicho programa.

Para simplificar la exposición, tratemos de imaginar la equivalencia entre un programa presupuestario y una función de producción. Esta expresa, a través de una cierta combinación de factores, la cantidad máxima de producto que se puede obtener. Para que ello ocurra, parte de una organización determinada y otras organizaciones concurren, complementándose entre sí.

Pero hemos supuesto una correcta apertura programática y un desarrollo aceptable de los programas. Es conveniente, entonces, analizar la realidad que presenta, en distintos países, la aplicación de la técnica del Presupuesto por Programas.

Al respecto, existen fuertes críticas que involucran a los niveles políticos, técnicos y administrativos de la organización estatal. Otras, se dirigen a la propia técnica, a la luz de los resultados obtenidos en relación a las expectativas que generó su adopción. Sería ocioso repetir las, hecho por otra parte, ya suficientemente analizado.

No obstante los defectos mencionados, la aplicación de la técnica ha traído una gran evolución en lo que respecta a los clasificadores presupuestarios y al establecimiento de una nueva forma de pensar un presupuesto público.

La experiencia recogida a través de los años, observando el funcionamiento de esta técnica, muestra una marcada debilidad teórica. La misma queda explícita cuando frente a un mismo problema técnico, se aplican soluciones diferentes.

Los analistas presupuestarios ante una consulta sobre tal o cual gasto, inmediatamente se ubican en el tema porque trabajan en base a un sistema de clasificación de los gastos predeterminado y explícito. Esto no sucede cuando de programación presupuestaria se trata. Cada uno tiene su opinión y por supuesto, cada opinión es válida. De lo que se trata entonces, es que el organismo responsable desarrolle los elementos teóricos necesarios, a efectos de que haya una interpretación unívoca de los temas.

Para ello, se debe incursionar en la estructura de los programas presupuestarios y tipificar las actividades, las que, con sus correspondientes unidades de medida, posibiliten una interpretación uniforme de los hechos.

Si bien, esto es discutible en otros órdenes, en materia presupuestaria cuanto más se sistematice y mejor se defina, los interesados en el tema y la población estarán en mejores condiciones de interpretar los hechos.

La tipificación de las actividades con su correspondiente definición, dará el marco teórico suficiente y necesario para apreciar las acciones de los organismos dentro de los programas, posibilitará el control concordante con las metas, objetivos y propósitos de largo plazo que se pretenden alcanzar.

Lo dicho alcanza fundamental importancia, a saber:

- a) Posibilita definir las actividades con precisión, homogeneizando las acciones que involucra y tipificadas mediante el procesamiento electrónico de datos.
- b) Denomina a una actividad en forma uniforme, independientemente de quien la realiza.
- c) Utiliza una misma unidad de medida.
- d) Ordena la apertura de programas, ya que lo que se define como una actividad, no admite una definición en un nivel diferente.
- e) Permite organizar un presupuesto por programas y actividades de apreciable claridad, puesto que lo mencionado precedentemente, expone cuanto se hace y se gasta en una determinada actividad, sin importar la institución que la realice. A modo de ejemplo, si se trata de la actividad Educación Primaria, se consignará la que realice el Ministerio de Educación, la que se realiza en los institutos de la minoridad, en los de reclusión, en los militares, etc.

Pero esta enunciación no se agota con lo expuesto, ya que una de las críticas más duras al sistema, en este esquema queda superada. Es aquella referida al control.

No se puede ejercer control, cuando no existe el objeto a controlar. En otras palabras, durante años se argumentó que no existía control de gestión y que lo único que se realizaba era el control formal sobre la ejecución de los créditos presupuestarios, tratando de que no existiera una desviación de los mismos con relación al destino para el que fueron asignados.

Aclaremos ideas: si ello ocurre es porque debe existir un estricto control financiero sobre el destino de esos créditos presupuestarios, dado que un administrador de los fondos públicos tiene determinadas obligaciones que cumplir de carácter legal frente a la comunidad. Pero, también importa que los créditos asignados concurren a satisfacer necesidades reales de la comunidad que deben ser claramente expuestas, para que ella perciba lo que se realiza con dichos fondos públicos.

Este paso tan significativo de permitir el control formal de los créditos y el control de las acciones, sólo es posible cuando toda la organización administrativa aplica un lenguaje estandarizado para exponer sus acciones. De

más está señalar que la gran cantidad de información que genera una propuesta de este tipo sólo puede ser soportada por una organización central de presupuesto dimensionada convenientemente y con fuerte apoyo computacional.

Hechas estas reflexiones, se puede inferir que en tanto un presupuesto público confeccionado por programas no tenga el grado de desarrollo comentado, la aplicación de la técnica del P.B.C. será, sin duda, difícil y lenta.

La tarea consiste en compatibilizar los objetivos, metas y actividades de un programa presupuestario con las actividades que se derivan de las misiones y funciones de la unidad de organización y de otras unidades que concurren a satisfacer las demandas del Programa.

La asignación de los recursos se deberá realizar sobre las actividades del programa, tratando que cada una de ellas refleje las actividades que tiene asignadas el organismo o los organismos que tendrán la responsabilidad de su ejecución.

Esta tarea es de difícil compatibilización puesto que hay que realizar un doble análisis. Sin descuidar los objetivos y metas a alcanzar se debe acondicionar la organización.

Normalmente, las estructuras orgánicas prevén una determinada dotación de recursos humanos en función de las misiones y funciones que se asignan, sin contemplar el rol de esa organización en el desarrollo de un programa presupuestario.

Si es condición que a nivel de actividad debe aparecer la unidad ejecutora, el responsable y los recursos humanos, materiales y financieros para la obtención de un determinado resultado, se apreciará la complejidad del tema.

Obviamente, no se sostiene que sea imposible aplicar la técnica del P.B.C., sólo se pretende advertir sobre las dificultades que se afrontarán, con el objeto de que las expectativas que se suelen crear, al no obtenerse resultados inmediatos, no se conviertan en una gran frustración.

Lograr la compatibilización entre las misiones y funciones con las exigencias del programa y ordenar la concurrencia de distintos organismos a su cumplimiento, destruye otra de las críticas tradicionales que se le efectuó al Presupuesto por Programas, cual es aquella referida a la consistencia entre la programación presupuestaria y la estructura institucional.

Una última reflexión: el Presupuesto por Programas puede proveer los elementos para la aplicación de la técnica del P.B.C. y el conjunto de ambas técnicas combinadas producir una labor que resulte en una prestación de servicios de buena calidad, que en definitiva es lo que se pretende lograr, actuando con racionalidad en la asignación de los recursos.

En esta tónica, cuando un Gobierno pretende reducir gastos, lo hará sabiendo lo que sacrifica y el costo de ese sacrificio, ya que partiendo de las definiciones políticas orientadoras de su gestión, a medida que se vaya descendiendo al nivel de agregación mínima se establece una línea divisoria entre lo que acepta y lo que rechaza, con la seguridad de que cada actividad es analizada desde cero.

### III. Conclusión

La aplicación de la técnica del P.B.C. a los presupuestos públicos organizados de la forma tradicional o por programas, presentan distintos grados de complejidad. La tarea básica se debe desarrollar en la definición de las actividades y la asignación de los recursos a las mismas. Esto implica un profundo conocimiento de los procedimientos y técnicas administrativas, de la tecnología que se puede aplicar y objetivos claros en materia política.

Si los problemas técnicos y de dirección planteados fueran tratados específicamente, el P.B.C. no sólo podría transformarse en un proceso significativo, sino que también, y lo que es más importante, el manejo total del proceso fiscal del gobierno podría mejorarse en forma sustancial.

Aunque es probable que tales cambios no sean implementados. Pues, generalmente, los problemas presupuestarios son tratados como si existieran en forma aislada. Pero éstos no lo están. Son una parte profundamente ligada a los problemas de dirección.

En general, si bien los funcionarios políticos de alto nivel en los países, están acosados por las controversias, obsesionados por los problemas políticos y aburridos por los problemas administrativos, es necesario que los mismos, debidamente apoyados técnicamente, tomen a su cargo el esfuerzo que requiere la instalación de un sistema presupuestario sólido. Sin su deseo de participación, el P.B.C. no podrá desarrollar sus posibilidades y será, en el mejor de los casos, neutral y, en el peor, una fuerza destructiva en cualquier organización pública que lo adopte.

## IMPOSICION AL PETROLEO CRUDO Y SUS DERIVADOS

Daniel ARTANA y Mario SALINARDI \*

### I. Introducción

Argentina es, desde el punto de vista de su producción y consumo de hidrocarburos, un país pequeño en el contexto internacional, debido a lo cual los precios del petróleo y sus derivados son un dato que no puede alterar a través de su política petrolera interna.

Además, esos parámetros internacionales constituyen el costo de oportunidad para el país como productor y consumidor de hidrocarburos, ya que siempre existe la alternativa de comprar o vender esos productos en el mercado internacional.

Es un principio elemental de la teoría económica que el precio de un bien debe igualarse a su costo de oportunidad para lograr una eficiente asignación de recursos. En caso contrario se fomentaría el despilfarro de hidrocarburos a través de precios preferenciales para los consumidores de los mismos.

Esta será la base para proponer un esquema impositivo alternativo al actualmente vigente, el cual como se verá adolece de numerosos inconvenientes, y conduce a interpretaciones erróneas acerca de la distribución de los ingresos entre las distintas partes intervinientes en la materia.

Así, se argumenta frecuentemente que la carga fiscal sobre los derivados del petróleo crudo es excesiva, es decir la "voracidad" del Tesoro reduce

\* Funcionario de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal. Trabajo realizado en el mes de noviembre de 1982.

drásticamente los ingresos de los productores de hidrocarburos. Resulta común escuchar frases como que "YPF (y/o las empresas privadas) venden impuestos con un poco de nafta", fundando las mismas en la fuerte participación del impuesto en el precio de venta al público.

Para poder verificar la autenticidad de tales argumentos es necesario conocer no sólo la forma de imposición a los hidrocarburos adoptada en nuestro país, sino también compararla con la utilizada en el resto del mundo.

En la sección II se comparan los esquemas impositivos sobre los hidrocarburos vigentes en nuestro país y en el resto del mundo. En la sección III se critica el esquema tributario argentino. En la sección IV se propone un sistema alternativo que, se entiende, brindando un marco estable para la actividad petrolera. Finalmente, la sección V sintetiza las conclusiones principales del trabajo.

## II. Esquemas de imposición vigentes en Argentina y en el resto del mundo

A) A nivel mundial se pueden distinguir dos momentos en la imposición sobre esta actividad económica:

- 1) La extracción de la materia prima.
- 2) La comercialización de sus subproductos.

La imposición a la materia prima ha sufrido importantes modificaciones como consecuencia del cambio radical en la situación del mercado petrolero mundial.

A partir de 1973, y posteriormente en 1978-79 durante los disturbios de Irán, se produjeron fuertes incrementos en el precio relativo del petróleo crudo en el mercado mundial como consecuencia de las restricciones en las cantidades ofrecidas al mercado, impuestas por el cartel formado por los países productores.

Una consecuencia de esa situación ha sido el aumento sustancial en la renta de los países productores, interpretando como tal a la diferencia entre el costo por metro cúbico extraído (incluyendo el beneficio normal del empresario) y el precio de venta vigente que resulta del poder oligopólico de la OPEP. Estudios realizados<sup>1</sup> y un análisis de la realidad al respecto, permiten

<sup>1</sup>. Ver Jack Hirshleifer, "Price Theory and applications", Second Edition Prentice Hall 1980 - Chapter 11 Page 359-360, y las referencias allí citadas.

afirmar que los principales beneficiarios de esa renta extraordinaria fueron los países productores, y no las compañías que tienen a su cargo la extracción, las que, en general, continuaron siendo remuneradas según su costo de producción.

Existen una gran variedad de alternativas para apropiarse del excedente del productor. No obstante, aún a riesgo de simplificar en demasía, pueden distinguirse dos grandes sistemas:

a) El de concesiones, que rige en el Mar del Norte donde la participación gubernamental se concreta a través de impuestos, regalías y otros derechos, que alcanzan en conjunto aproximadamente a un 90 % de la utilidad bruta (definida como la diferencia entre los ingresos por ventas y los costos operativos y amortizaciones).

b) El sistema contractual del "production sharing", que es aplicado actualmente en la mayoría de los países del mundo y al cual pertenece, de alguna manera, nuestra ley N° 21.778 de contratos de riesgo.

En resumen, el precio vigente en el mercado petrolero mundial incluye la renta oligopólica que perciben los principales países productores de hidrocarburos por la propiedad de estos recursos, la cual es obtenida remunerando a las compañías encargadas de extraer el petróleo aproximadamente por sus costos de producción.

En la etapa siguiente, las refinerías de petróleo adquieren en el mercado internacional la materia prima pagando por ella un precio aproximado a los 200 u\$s/m<sup>3</sup> y luego la procesan para obtener como producto una mezcla de derivados del petróleo (naftas, gas oil, kerosene, fuel oil, asfaltos, lubricantes, gas licuado, etc.).

Las refinerías obtienen por la venta de estos derivados un precio que en nuestro país es conocido como "valor en tanque de destilería".<sup>2</sup>

La etapa final es la distribución de los subproductos entre los distintos expendedores que los venden al público consumidor.

En este momento es crucial destacar que los distintos estados cargan una variada gama de impuestos sobre los subproductos finales, fundamentalmente impuestos internos, los cuales incluso pueden variar por derivado.

<sup>2</sup> En el cuadro N° 1 pueden observarse los precios pagados por el crudo para distintas refinerías del mundo y los valores que perciben por los subproductos principales. Asimismo, se muestran los precios de algunos subproductos en distintos mercados mundiales.

Ello encuentra su justificación, por razones de equidad y eficiencia tributaria, dado que los subproductos del petróleo son un bien más de la economía y deben por ello estar gravados por los impuestos comunes al resto de los bienes; o como forma de financiar los gastos relacionados con el mantenimiento y conservación de la red vial; o eventualmente, para desalentar el consumo de combustibles.

Puede observarse en el Cuadro N° 1 el monto de estos impuestos en su conjunto, los cuales alcanzan en algunos casos hasta un 196 % del valor en tanque de destilería.

En síntesis, interesa retener que en el mercado internacional del petróleo y sus derivados existen dos momentos de imposición al sector, que pueden caracterizarse como:

1) El impuesto explícito o implícito incluido en el precio internacional del petróleo crudo, medido como la diferencia entre ese precio y el respectivo costo de producción.

2) Los impuestos que se cargan sobre los derivados del petróleo, en general impuestos internos que recaen sobre todos los bienes de la economía, o algunos específicos con el objeto de desalentar, por ejemplo, el consumo de combustibles.

B) En Argentina el costo de producción del petróleo, al igual que en otros países, es sustancialmente inferior al precio internacional.<sup>3</sup>

La respuesta sobre quién debería percibir la renta que aquí se genera, es sencilla desde el punto de vista de nuestra tradición legislativa, por cuanto el propietario de los hidrocarburos según se reconoce en la Ley N° 17.319 y normas anteriores, es el Estado Nacional. Por ende, al igual que en el resto del mundo esa renta, debería ingresar al mismo mediante algún mecanismo adecuado de imposición.<sup>4</sup>

En la actualidad, el peso de los gravámenes recae casi exclusivamente

<sup>3</sup> Corrobora esta apreciación el precio que se pagaría a los contratistas privados de YPF que en caso de renegociar los contratos de producción tal cual tomara estado público en octubre de 1982, ascendería en promedio a unos 45 u\$s/m<sup>3</sup>.

<sup>4</sup> La discusión referida a la propiedad provincial o nacional de los hidrocarburos escapa al alcance de este trabajo. De aquí en más se hablará de propiedad del Estado nacional porque así lo establece la legislación vigente (Ley 17.319), aunque las conclusiones no se alteran en caso de modificarse las normas legales estableciendo la propiedad provincial de los hidrocarburos.

sobre los derivados del petróleo y no sobre la materia prima, la cual tributa únicamente un impuesto "ad valorem" del 10 %.

En efecto las Leyes Nos. 17.574 y 19.287 establecen un recargo del 5 % cada una sobre el precio del petróleo, crudo nacional o importado que se elabore en el país <sup>5</sup>, mientras que el grueso de los recursos se origina en el impuesto determinado por Ley N° 17.597, que deben tributar los combustibles líquidos derivados del petróleo con precio oficial de venta <sup>6</sup>, que es equivalente a la diferencia entre el precio al consumidor y el valor de retención <sup>7</sup> que fije el Poder Ejecutivo Nacional.<sup>8</sup>

Finalmente, es de hacer notar que los subproductos con precio libre de venta tributan los impuestos generales (excepto algunas aeronautas que están exentas en el IVA) y los siguientes impuestos especiales:

— Lubricantes (excepto los utilizados en aeronaves): 23.25 %.<sup>9</sup>

— Lubricantes utilizados en aeronaves: 5 %.<sup>10</sup>

— Aeronautas: 20 %.<sup>10</sup>

Otros gravámenes que recaen sobre los derivados son el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, que en el caso que nos ocupa alcanza solamente a la etapa minorista; y los tributos al comercio exterior que en la práctica no tienen relevancia alguna como se verá más adelante al tratarse este tema.

Es decir que la diferencia entre el precio internacional del petróleo crudo y el costo de producción del mismo, interpretando a éste ya sea como

<sup>5</sup> Destinado a los Fondos Chocón-Cerros Colorados y Grandes Obras Eléctricas.

<sup>6</sup> Nafta súper, nafta común, kerosene, gas oil, diesel oil y fuel oil.

<sup>7</sup> El valor de retención se compone del valor en tanque de destilería más los gastos de distribución y comercialización de los subproductos.

<sup>8</sup> La Ley 17.597 crea asimismo el Fondo de los Combustibles, cuyos ingresos se determinan en base a un porcentaje de los valores de retención de cada subproducto, el cual asciende al 50 % para las motonaftas, 30 % para el gas oil y 10 % para el resto de los derivados sujetos a precio oficial de venta.

A su vez, la Ley N° 20073 crea el Fondo Nacional de Infraestructura del Transporte (FONIT), con fondos equivalentes al 20 % del fondo de los combustibles más un impuesto de emergencia a las motonaftas de \$ 50 por litro vendido.

Luego de deducidos los montos que corresponden a estos fondos, el residuo ingresa al Tesoro Nacional.

<sup>9</sup> Destinado al Fondo Nacional de Vialidad y a las Provincias.

<sup>10</sup> Destinado al Fondo de Desarrollo de la Aviación Civil.

el precio actual que recibe YPF o el que resulte de los contratos con empresas privadas dependientes de la empresa estatal, es percibida parcialmente por el Estado a través del gravamen a los combustibles líquidos. Asimismo por intermedio de algunos de estos gravámenes se intentarían cobrar los impuestos generales sobre los derivados.

Esta forma de imposición puede generar confusiones en la comparación con otros países, porque los valores tanque recibidos por las refinerías argentinas se encuentran muy alejados de sus similares en otras partes del mundo, hecho debido a que el petróleo que compran prácticamente no incluye la renta del propietario del mismo. Ello puede observarse en el Cuadro N° 1, comparando los precios que pagan por la materia prima las destilerías argentinas y las de otros países.

Asimismo, los precios de venta al público vigentes en Argentina son sustancialmente inferiores a los que rigen en los países que se presentan en dicho cuadro.

Aquí es importante señalar que los precios al público de los países incluyen impuestos internos por encima de los valores tanque de destilería, en función de la estructura impositiva que rige en cada uno de ellos, la cual puede diferir de la vigente o deseada para nuestro país.

En conclusión, si Argentina valorara al petróleo crudo de acuerdo al costo de oportunidad estricto, frases referidas a la excesiva voracidad fiscal pierden toda relevancia, puesto que en tal caso la presión tributaria sobre la venta de subproductos tendería a igualarse con la del resto de los bienes de la economía.

Lo que hace que esa frase sorprenda al lector desprevenido, es que en nuestro país, se haya decidido cobrar un precio del crudo equivalente al 20 % del valor internacional. Frente a este despropósito resulta obvio que se vendan impuestos con un poco de nafta, puesto que a través de los mismos se intenta compensar la distorsión antedicha.

En ese orden de ideas, una reforma que valore a precios internacionales el petróleo crudo, demandará la implementación de algún mecanismo de imposición adecuado que permita que el Estado Nacional, único propietario de este recurso, tal cual ha sido reconocido por la legislación, se apropie de los excedentes extraordinarios, remunerando a los productores, incluida YPF, por sus costos de extracción.

### III. Críticas al sistema impositivo argentino

Puede observarse que la estructura tributaria sobre los hidrocarburos de nuestro país conduce a:

1) Percibir imperfectamente parte de la renta del petróleo gravando a los derivados.

2) Un fuerte subsidio a los consumidores de hidrocarburos que es diferencial por productos.

Dentro de este marco general, se observan numerosos problemas específicos, los que pueden resumirse en los siguientes puntos:

#### a) Régimen de compensaciones y descompensaciones

Al coexistir valores para el petróleo crudo y para los valores tanque de destilería inferiores a sus similares en el mercado internacional, se estableció un régimen de compensaciones por mayores costos de importación (Resolución ME N° 265/79) y descompensaciones por los superávits de exportación (Resolución ME N° 1329/79), dado que de otra forma se penalizaría a la refinería que debiera importar crudo o derivados que no puede proveer la oferta doméstica, y se subsidiaría a la que exportara los subproductos a precio internacional, ya que paga por la materia prima aproximadamente un 20 % del precio vigente en el mercado petrolero mundial.

El objetivo general de las resoluciones sería, entonces, el principio de indiferencia para la refinería tanto como importadora de materia prima y subproductos, como exportadora de estos últimos.

A tal efecto, en el caso de las importaciones se compensan los siguientes conceptos:

i) La diferencia entre el valor cif Buenos Aires del producto importado, versus el valor de su equivalente nacional puesto en destilería, que incluye el impuesto al crudo del 10 %, y una aproximación a los costos de transporte desde los yacimientos argentinos a la destilería.

ii) Los derechos de importación vigentes.

iii) Cualquier otro tipo de gastos incurridos en la importación. (alije, gastos bancarios, etc.).

Por su parte, en las exportaciones las empresas perciben por subproducto exportado el valor tanque de destilería que rige para las ventas al mercado interno, más un porcentaje de los gastos de comercialización y distribución, y se le reconocen:

i) Los derechos de exportación.

ii) Todos los gastos de exportación incluidos fletes, alije, gastos bancarios, demoras en aduana, etc.

Este sistema de compensaciones y descompensaciones por comercio exterior adolece de numerosos inconvenientes. Pueden citarse entre ellos:

i) Resulta muy difícil controlar un mecanismo complejo y que contiene numerosas variables a seguir (valores FOB, fletes, gastos bancarios, alije, seguro, etc.).

Así por ejemplo, es altamente probable que los gastos reconocidos a las empresas difieran de los efectivamente pagados por ellas, debido a la dificultad para el cálculo de los parámetros que se tienen en cuenta en cada compensación y descompensación, los que fluctúan según las variaciones en el mercado petrolero mundial, el tamaño del buque que efectúe el transporte, la calidad de los productos comercializados, etc.

Con respecto a este último aspecto, las diferencias de calidad entre los crudos importados y los nacionales, pueden permitir compensaciones en exceso al importador, en la medida que no existan crudos nacionales de calidad equivalente para efectuar los cálculos; o alternativamente, pueden compensarse crudos muy aptos para obtener subproductos con precio libre de venta, existiendo la posibilidad de generar excedentes financieros importantes para las refinerías importadoras, que recibirían la materia prima del exterior compensada a un valor aproximado al 20 % del precio internacional, con lo cual obtendrían gran cantidad de subproductos cuyo precio libre presuntamente se acerca al internacional.

El mismo problema puede presentarse en la exportación de subproductos, por la existencia de diferencias de calidad (y por ende en el precio) de algunos derivados.

ii) Las normas mencionadas han generado numerosos problemas de interpretación. Por ejemplo, el régimen de descompensaciones establece que las empresas deducirán los montos que correspondan de las compensaciones que efectúen por importaciones.

Cabe preguntar qué ocurriría cuando no haya importaciones, tal como ha sucedido en Argentina durante el segundo semestre de 1982. Las refinerías interpretan que no les corresponde descompensar y han presentado recursos administrativos a tal efecto, cuando el principio de indiferencia establecido en las normas precitadas indica lo contrario. Hasta ahora el problema sigue pendiente de resolución.

Otro ejemplo de problemas de interpretación ha surgido con una medida de carácter general dispuesta por el Ministerio de Economía, postergando el pago de las importaciones a un plazo de 180 días.

Al respecto las empresas consideran que corresponde que el Tesoro les compense los mayores costos que se originen como consecuencia de la aplicación de aquella medida, aunque dichos costos no estaban explícitamente señalados en las resoluciones complementarias a la Resolución 265/79, que taxativamente enumeraban los conceptos a compensar.

Este tema ha sido resuelto compensando el valor FOB a los 180 días con el tipo de cambio de ese momento y reconociendo los intereses por la demora.

iii) Los costos administrativos en que debe incurrirse para calcular los montos a compensar y descompensar. Mensualmente cada empresa presenta una declaración jurada en la cual establece las cantidades comercializadas con el exterior y los gastos incurridos. Ello requiere una dotación de personal que evalúe esos datos y los compare con los valores vigentes en el mercado internacional, con los montos pagados en aduana, etc. Posteriormente se autoriza la compensación o descompensación contra el pago del impuesto a los combustibles. Asimismo deben solucionarse controversias con las empresas acerca de los valores en cuestión.

iv) Finalmente, en el año 1979 se estableció un régimen de compensaciones por producción adicional de petróleo crudo nacional, dado que algunos productores son remunerados según el precio del petróleo importado en el mes anterior, por la producción en exceso de la curva de declinación de cada yacimiento.<sup>11 y 12</sup>

De esa forma el productor beneficiado por este régimen recibe por su petróleo el precio internacional, y a la refinería que lo adquiere se le com-

<sup>11</sup> Resolución ME 1187/79.

<sup>12</sup> En la actualidad todo el petróleo extraído en estos yacimientos tiene este carácter,

pensa la diferencia entre ese valor y el vigente para el resto de los crudos nacionales.

Sobre este régimen caben, en general, similares consideraciones a las vertidas sobre las compensaciones originadas en la importación. Esto es, resulta sumamente probable que los crudos producidos por estos concesionarios difieran en calidad y por ende en precio, con el petróleo tomado como punto de referencia para efectivizar las correspondientes compensaciones.

Como comentario final es de hacer notar que estos productores se estarían apropiando de la renta del petróleo, puesto que no pagarían impuestos extraordinarios como los previstos en la Ley Nº 17.319 de hidrocarburos.

b) *Injerencia del Estado en la distribución de crudos nacionales y en el comercio exterior de hidrocarburos*

La Secretaría de Energía asigna trimestralmente entre las distintas refinerías los crudos nacionales, en función de la participación que cada una de ellas tiene en el mercado. Asimismo autoriza las importaciones y exportaciones de hidrocarburos.

Ello resulta necesario en virtud del precio del crudo cobrado en nuestro país, que es sustancialmente inferior al del mercado internacional.

Esto es un claro ejemplo de los problemas que se originan como consecuencia de la ausencia de reglas claras para todo el sector petrolero, creándose así un marco permeable a la presión que ejerzan las destilerías para obtener una mayor cuota de crudo nacional a valores subsidiados.

c) *Tratamientos preferenciales a distintos sectores*

En la actualidad existen normas legales que conceden a determinados sectores la facilidad de adquirir derivados del petróleo sin pagar, total o parcialmente, los impuestos que recaen sobre los mismos. Como se verá esta práctica ocasiona numerosos inconvenientes por la forma adoptada para otorgar los subsidios, sin entrar a considerar la decisión de concederlos.

En tal sentido se destacan:

i) Barcos de pesca y de cabotaje Costa Sur: el artículo 4º de la Ley 17.509 establece que "el combustible que utilicen las embarcaciones de ma-

trícula nacional habilitadas para la pesca o la carga marítima será suministrado a precios de retención, o sea el precio neto de gravámenes”.

Asimismo dicha normal legal establece “que los buques y embarcaciones de matrícula nacional que realicen navegación comercial de cabotaje fluvial y marítima a la costa sur y los servicios de remolque ...podrán utilizar fuel oil y diesel oil a precio oficial de venta sin gravamen”.

A tal efecto, en el ámbito del Ministerio de Obras y Servicios Públicos se otorgan cupos a los beneficiarios de ambos regímenes.

La decisión de subsidiar a estos sectores facilitándoles el combustible que utilizan a valores inferiores a los del mercado es criticable por varios motivos:

- se fomenta el despilfarro de combustibles;
- se generan innumerables problemas de control, para evitar la reventa de los combustibles subsidiados, en caso de otorgarse cupos en exceso de las necesidades reales;
- se incurre en costos administrativos innecesarios;
- se conceden subsidios que no figuran en el Presupuesto Nacional, lo que puede conducir al otorgamiento de facilidades más allá de las deseadas para un año determinado, a la vez que se pierde la posibilidad de reasignar los subsidios existentes en función de las prioridades de cada ejercicio.

ii) Usinas eléctricas: La Ley N° 17.597, en su artículo 5º, autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a fijar precios preferenciales para el diesel oil y el fuel oil destinados a las usinas eléctricas. Actualmente existe un diferencial de precios sólo en el caso del diesel oil, mientras que el precio del fuel oil a usinas fue equiparado al de las ventas al mercado interno.

Los problemas que se suscitan al subsidiar a los combustibles destinados a usinas eléctricas pueden sintetizarse en los siguientes:

- se fomenta el sobreconsumo de hidrocarburos;
- se favorece la producción de energía termoeléctrica en lugar de otras

fuentes de energía, abaratando artificialmente los costos variables de operación de las centrales térmicas.<sup>13</sup>

iii) Petroquímicas: El Decreto 814/79 estableció el régimen promocional para la industria petroquímica. Allí se asigna prioridad en el uso de los hidrocarburos como materia prima petroquímica y se exime de los impuestos de la Ley Nº 17.597 al consumo de los mismos por parte de este sector económico.

Posteriormente se especifica el subsidio a otorgarse en la materia prima,<sup>14</sup> estableciéndose dos límites máximos alternativos para el precio de los hidrocarburos utilizados como insumos petroquímicos.

En lo que respecta a los insumos combustibles el valor que pague la industria petroquímica será el inferior de los dos siguientes: el valor en tanque de destilería (es decir, sin incluir los impuestos a los combustibles), o un porcentaje del precio internacional, que alcanza hoy al 57 % y aumenta progresivamente hasta llegar al 75 % en 1985 y años subsiguientes.

Los problemas principales que se suscitan por la existencia de este régimen preferencial pueden resumirse en los siguientes:

— el productor petroquímico no recibe las señales correctas acerca de cuál combinación de insumos (hidrocarburos versus otros) es más conveniente, ya que se abarata artificialmente uno de ellos.

— se aumenta sustancialmente la protección efectiva del sector al venderse uno de sus insumos más importantes, como son los hidrocarburos, a aproximadamente el 20 ó 25 % del precio internacional, mientras que la exportación del producto final recibe reembolsos entre el 5 y 10 %.<sup>15</sup>

— se vuelve dificultosa la cuantificación del tratamiento preferencial otorgado al sector petroquímico, a la vez que el mismo no figura en el Presupuesto Nacional al no incluirse dentro del cupo de desgravaciones autorizado anualmente para promoción industrial. Ello puede conducir a que, en la realidad, los subsidios recibidos por la industria petroquímica excedan la voluntad del legislador.

<sup>13</sup> Este tema será tratado con más detalle en el punto e), por cuanto el problema principal reside en no cobrar el precio internacional en el fuel oil y diesel oil. Aquí se quiere destacar que existe un diferencial adicional.

<sup>14</sup> Resolución ME Nº 324/81.

<sup>15</sup> Actualmente en el caso de combustibles líquidos la cota relevante la constituyen los valores tanque de destilería vigentes en el mercado doméstico.

d) *Productos con precio libre de venta*

En general, en Argentina el Estado fija los distintos precios de la cadena petróleo crudo-derivados, aunque existen algunos subproductos que tienen precio libre de venta (por ejemplo: lubricantes, asfaltos, gas licuado, algunas aeronaftas, etc.).

Simultáneamente y tal cual fuera señalado anteriormente, las refinerías pagan por el petróleo crudo un precio muy alejado de su valor internacional.

Es claro que aquí surgen numerosos inconvenientes entre los cuales pueden citarse:

i) Se pierde precisión acerca del margen que perciben las refinerías, por cuanto si bien el mismo se deteriora en términos reales cuando no se ajustan las tarifas públicas, esa misma circunstancia lo mejora al abaratare el precio del crudo nacional versus el que pueden obtener por sus subproductos con precio libre de venta, y que incluso exportan.

ii) Se distorsionan seriamente los precios para las destilerías, lo cual puede conducir a ineficiencias en la producción.

e) *Tratamiento preferencial en distintos subproductos*

Los precios de venta al público en Argentina se caracterizan por subsidiar más acentuadamente a los consumidores de derivados pesado (fuel oil y diesel oil) y de gas oil. En los cuadros anexos puede apreciarse que el gas oil en el mercado internacional cuesta aproximadamente igual que la nafta común, mientras que en nuestro país su precio es aproximadamente un 60 % de ese tipo de nafta.

Similarmente, el fuel oil cuesta en Argentina el 25 % de su precio en el mercado de Rotterdam.

Se generan así numerosos inconvenientes:

— Se subsidia la producción de energía termoeléctrica y se favorece la autoproducción,<sup>16</sup> ya que se disminuyen los costos variables de las centrales térmicas al vender la materia prima al 25 % de su costo de oportunidad.

Ello conduce a una ineficiente asignación de recursos en el sector eléc-

<sup>16</sup> Sobre todo si se tiene en cuenta la importancia de los impuestos nacionales y provinciales que gravan la venta de energía eléctrica.

trico, haciéndose artificialmente más rentable la autogeneración en centrales pequeñas que la producción en grandes centrales.

— Se favorece el transporte de cargas automotor, en detrimento del realizado por el ferrocarril, en vista de la intensidad de uso de combustibles por tonelada transportada.

— Se discrimina entre los vehículos que consumen gas oil o nafta, favoreciendo artificialmente a los primeros.

#### f) *Impuesto al Valor Agregado*

Se ha mencionado que en Argentina se aplican rudimentariamente los gravámenes generales a este sector.

En ese sentido merece principalmente destacarse que el Impuesto al Valor Agregado, caracterizado por su neutralidad en la asignación de recursos, pierde esta virtud en el caso del sector petrolero al no gravarse la totalidad de los subproductos elaborados por las refinerías, dificultándose de esa forma el recupero total del impuesto pagado por los insumos.

Por otra parte, en el caso del fuel oil y el diesel oil, el IVA se calcula sobre los valores de retención, es decir excluyendo de la base imponible el impuesto establecido por la Ley Nº 17.597.

Si se tiene en cuenta que el gravamen a los derivados en cierta forma busca compensar la ausencia de un impuesto al petróleo que absorba la renta extraordinaria del productor, se concluirá que la mecánica descrita en el párrafo anterior reduce artificialmente la base imponible del IVA que en un contexto más racional debería calcularse en relación a un precio para los derivados que compute una materia prima valuada a precios internacionales.

Como síntesis final de las críticas al sistema impositivo adoptado en nuestro país para este sector, cabe destacar que en general se ha optado por un sistema que tiende a gravar a los derivados y no al crudo, lo que, como se ha visto, genera numerosos inconvenientes, que se multiplican a medida que surgen cambios no sólo dentro de la órbita del propio sector, sino también como consecuencia de las medidas adoptadas en el contexto de la política económica global.

En general, un sistema complejo y engorroso como el actual incentiva a las empresas a presionar a los funcionarios de turno, porque su rentabilidad

tiende a depender no ya de su eficiencia productiva, sino más bien de la posibilidad de obtener un tratamiento preferencial en alguno de los tantos regímenes especiales que existen para todo el sector.

La comunidad por su parte, desconoce el monto de los subsidios otorgados a aquellos que obtienen tratamientos preferenciales, los cuales no figuran en el Presupuesto Nacional.<sup>17</sup>

Finalmente, obsérvese que más allá de la predilección de cada individuo acerca de si debe existir una mayor o menor participación del sector público en la actividad petrolera, debe convenirse en que el sistema actual impide un eficiente control por parte del Estado. Ello es consecuencia, obviamente, de la falta de reglas claras para el sector y de la adopción de métodos incorrectos para subsidiar a determinadas actividades productivas.

#### IV. Una propuesta alternativa

I. La intervención del Estado en el sector comienza fijando el precio del petróleo crudo al 20 % de su valor internacional, determina luego la remuneración a las refinerías y los precios de venta al público en consonancia con el valor de la materia prima, y culmina con una engorrosa mecánica para regular las transacciones con el exterior que demanda, sistemáticamente, nuevos y más complejos mecanismos de control.

Más allá de cualquier juicio de valor que se tenga acerca del grado de intervención del Estado en el sector petrolero, debe convenirse que, en Argentina, el mismo ha adquirido una amplitud innecesaria y ha socavado las posibilidades de un control adecuado. Se trata entonces no de cuestionar la intervención per se, sino de establecer un marco normativo en el cual se permita que aquélla se revele de un modo más satisfactorio.

Se entiende que la base de una reforma que permita mejorar los aspectos señalados anteriormente, debe prioritar esencialmente el establecimiento de reglas claras, permanentes y optimizantes. Tal criterio requiere entre otras cosas, que el petróleo crudo sea valorizado a precios internacionales.

De esa forma se solucionan los problemas inherentes al comercio exterior de hidrocarburos, se transparenta la situación de las destilerías ante la coexistencia de subproductos con precio libre y precio oficial de venta y se vuelve innecesaria la injerencia del Estado en la asignación de los crudos nacionales.

<sup>17</sup> En el Apéndice Nº 2 se cuantifican algunos de estos subsidios.

Nótese que los lineamientos expuestos no requieren imprescindiblemente que los precios de los combustibles líquidos derivados del petróleo se fijen conforme a sus valores internacionales, cuestión que parece haber preocupado a algunos autores en vistas de las características del mercado petrolero mundial.

Lo esencial es fijar el precio del crudo a su valor internacional y consiguientemente, los valores de retención, es decir la remuneración a las refineras, a niveles tales que permitan la operación normal de éstas, por cuanto de lo contrario se vuelven necesarios mecanismos de control que, como se ha visto, son de dudosa efectividad.

Ello no significa que los precios de venta al público deban ser determinados *pari passu* con esos valores, por cuanto nada obsta para que su nivel sea inferior al de los valores de retención.

Si esto último fuera el objetivo, simplemente se requeriría recrear una figura prevista en la Ley N° 17.597 consistente en compensar a las refineras contra el pago de impuestos la diferencia existente entre el precio político cobrado al consumidor y la remuneración a valores internacionales reconocida al productor.<sup>18</sup>

II. En los párrafos subsiguientes se analizarán los problemas más relevantes que pueden surgir en la implementación de una propuesta fundada en los lineamientos esbozados anteriormente.

Se ha afirmado que el precio de venta del petróleo debe establecerse a su nivel internacional. También se ha dicho que la empresa productora de petróleo debe ser remunerada según sus costos de producción.<sup>19</sup>

Consiguientemente, existe una renta que debe acrecer al Estado. Lo que aquí se propone es que ese ingreso se efectivice a través de un impuesto al petróleo crudo que absorba la diferencia existente entre el precio internacional relevante y el correspondiente costo de extracción.

Ello plantea dos tipos de problemas:

- a) los que conciernen al precio internacional del petróleo;
- b) los referidos al costo de producción del crudo en Argentina.

<sup>18</sup> Los autores participan de la idea acerca de la inconveniencia de utilizar el precio de los hidrocarburos como instrumento de subsidio, fundándose en similares razones que las mencionadas en la sección precedente.

<sup>19</sup> Obsérvese que éste es el criterio establecido en la Ley N° 17.319 de hidrocarburos.

a.1) En primer lugar, el petróleo ¿es un bien importable o exportable?

Tradicionalmente Argentina ha sido un país importador de petróleo aun en épocas en que los precios domésticos reproducían más o menos fielmente sus similares del mercado internacional.<sup>20</sup>

De mantenerse esa tendencia correspondería fijar un precio para el petróleo crudo comercializado en nuestro país equivalente a su valor de importación (es decir incluyendo los costos de transporte y otros gastos inherentes a esa operación).<sup>21</sup> Esto permite liberalizar el comercio exterior de hidrocarburos, eliminar la asignación de crudos nacionales y suprimir el sesgo que pueda existir hacia la producción de subproductos con precio libre de venta.

Nótese, no obstante, que esta propuesta no se invalida ante la eventualidad de que el país se convierta en exportador de petróleo. En tal caso, el criterio de costo de oportunidad llevaría a adoptar la definición de bien exportable y a valorizar los productos en consecuencia, es decir excluyendo los costos de transporte y otros gastos.

No es ocioso señalar las dificultades que plantearía definir al petróleo crudo como exportable y consecuentemente establecer el valor de todas las variables siguiendo esa alternativa. En efecto, se plantearía una situación monopolística (debido a los insalvables e importantes costos de transporte) en favor del vendedor de petróleo, en la medida que los adquirentes de ese fluido tendrán como única alternativa la compra en el exterior, hecho que se salva adoptando el criterio de un precio de importación.<sup>22</sup>

Adoptar la definición de bien importable llevaría a determinar los valores en tanque de destilería siguiendo el mismo criterio. Esto merece alguna consideración adicional.

Necesariamente, se crea un sesgo antiexportador por cuanto en las ventas al mercado interno las destilerías recibirían un ingreso equivalente al precio

<sup>20</sup> Aunque es justo señalar que los precios internacionales no tenían los niveles alcanzados en los últimos tiempos.

<sup>21</sup> Se ha obviado toda consideración referida al nivel arancelario de estos productos. Su inclusión no invalida las conclusiones de este trabajo.

<sup>22</sup> Obsérvese que, si el petróleo crudo es exportable y su precio es fijado a valor de importación, se crea una distorsión al desalentarse su consumo más allá de lo que indica la teoría económica. Sin embargo la adopción de un valor de importación permite simplificar notablemente la intervención del Estado, la cual, según se cree haber demostrado en estas páginas, ha afectado, en grado sumo, la eficiencia productiva del sector.

internacional más los gastos de importación, en tanto que en las operaciones de exportación se deducirían estas últimas erogaciones.

Una forma de compensar este inconveniente consistiría en la instrumentación de un reembolso a la exportación de derivados del petróleo de una magnitud equivalente.<sup>23</sup>

2) Un segundo tema es el relativo a la localización del punto geográfico respecto del cual se calcule el costo de oportunidad relevante.

En este sentido se entiende que dicha zona es Buenos Aires en vista de que allí se halla concentrada la mayor parte de la capacidad de destilación del país.

3) Establecido el precio en Buenos Aires, corresponde valorizar el petróleo de cada cuenca. A tal efecto, al precio que surja en el paso anterior deberán deducirse los costos de transporte y otros gastos inherentes a la movilización del fluido desde el lugar de origen hasta el centro de consumo tomado como referencia (Buenos Aires).<sup>24</sup>

En síntesis, el esquema aquí propuesto fija los valores de las distintas variables involucradas, según parámetros internacionales de fácil disponibilidad, creándose una regla clara y estable que evita la discrecionalidad que ha caracterizado al marco en el cual se ha desenvuelto la actividad petrolera. Básicamente se logra establecer un principio de indiferencia para las destilerías cualquiera sea el origen del crudo, liberalizando las transacciones en este mercado y volviendo ociosa cualquier regulación que exceda la mera determinación de los niveles de precios.

b) En relación al nivel de remuneración a pagar por la extracción de petróleo pueden efectuarse algunas consideraciones que conviene abordar por separado.

1) Es válido deslindar el precio de venta del petróleo y los valores en tanque de destilería, que surgen de la propuesta, de la retribución al productor que la teoría económica parece indicar como adecuada.

<sup>23</sup> Nótese que, a priori, se desconoce el impacto de la reforma propuesta sobre la dirección del comercio de cada derivado. Una vez en marcha la reforma y cuando se revele con nitidez cuáles serán los derivados exportables, nada obsta para que su valor en tanque de destilería se fije computando la calidad de exportable de los derivados. No obstante ello puede crear algunos inconvenientes con el margen de las destilerías.

<sup>24</sup> Igualmente, debería adoptarse un criterio similar para las refinerías localizadas fuera de Buenos Aires.

Hasta ahora lo único que se ha propuesto es, congelando la situación actual del productor, transferir la carga tributaria que hoy recae sobre los derivados hacia la materia prima, por cuanto ello salva gran parte de las complejidades y problemas de control que caracterizan al régimen vigente. En otros términos, el incremento en el precio del petróleo debe ser absorbido íntegramente mediante el arbitrio de un gravamen al mismo, lo cual no necesariamente significa que se incrementen los precios de venta al público como se explicara anteriormente.

Consecuentemente el impuesto al crudo propuesto, puede determinarse tomando como base el precio medio por cuenca que percibe YPF en la producción de petróleo.<sup>25</sup>

2) No puede dejarse de mencionar el hecho de que un impuesto al petróleo crudo necesariamente conduce a un nivel de extracción menor que el óptimo, por cuanto el precio marginal que recibe el productor es menor que el precio internacional.

Ahora bien, tampoco puede dejarse de lado que, si la curva de costos tiene la forma acostumbrada como todo parece indicar, una retribución que asegure el nivel óptimo de producción conduciría a una renta extraordinaria para el productor.<sup>26</sup> No es el criterio de la legislación argentina el de otorgar ese beneficio a la compañía extractora, sin que por el contrario haya establecido taxativamente la propiedad del Estado Nacional sobre los hidrocarburos y consiguientemente el derecho de disponer de ese recurso.

¿Cómo se concilian ambas exigencias?

La forma pura, indica un impuesto de suma fija (estrictamente de monto equivalente a la renta extraordinaria) desvinculado del acto de producción, de modo que el productor, que recibe el precio internacional deba maximizar la producción para atenuar la carga fija.

Determinar dicha carga requiere conocer con la exactitud debida la forma de las curvas de costos del productor, de modo de calcular el beneficio extraordinario.

<sup>25</sup> Estrictamente el impuesto debería variar por yacimiento en la medida que difieran los respectivos costos marginales, alternativa que resulta de difícil implementación por las dificultades para conocer éstos.

La eventualidad que el impuesto uniforme deje fuera de producción a pozos marginales puede salvarse con una instrucción al efecto a la empresa estatal.

<sup>26</sup> La que en economía se conoce con el nombre de excedente del productor.

De ser ése el caso, en la práctica esto podría instrumentarse a través de un alquiler cobrado a la empresa extractora, en nuestro caso a YPF, por el uso de las cuencas petroleras, que fuera equivalente al excedente mencionado.

Lamentablemente, la empresa productora no cuenta en la actualidad con toda la información necesaria para construir una curva de costos.<sup>27</sup> Es por ello que, en la situación actual, la implementación de un gravamen de suma fija no redituaría el óptimo de producción que la misma procura alcanzar.

Otro tema a tener en cuenta en la evaluación de la política de extracción que debería seguir el país, sería la posibilidad de nuevos shocks en el mercado petrolero mundial. En tal sentido no parece desaconsejable una política prudente que, en el margen, reconozca al productor un precio algo menor al internacional.

Otra alternativa para gravar al sector sería la prevista en la Ley Nº 17.319, es decir la aplicación de una tasa extraordinaria en el impuesto a las ganancias, propuesta que también conduciría a un menor nivel de producción como en el caso del impuesto al crudo.

El motivo fundamental para desechar esta alternativa es que, si bien toda ganancia conforma la base imponible del impuesto, todo gasto también es deducible. Es decir, se disminuyen severamente las posibilidades de controlar al monopolio productor.<sup>28</sup>

III. A partir de la valorización del crudo a precios internacionales, corresponde aplicar la estructura impositiva general.

Se ha señalado previamente que la implementación de un impuesto al crudo no requiere de un correspondiente incremento en los precios de venta al público. No obstante los autores participan de la idea de cobrar por los combustibles un precio equivalente al de nivel internacional, evitando cualquier tratamiento preferencial en los impuestos generales a otros consumos.

Estrictamente cabría aplicar el impuesto al valor agregado, y obviamente, de corresponder, la estructura arancelaria. Adicionalmente en el caso de las motonaftas y el gas oil podría aplicarse un cargo en concepto de compensación para construcción y mantenimiento de la red vial, que se justificaría en la

<sup>27</sup> Si hubiera competencia entre los productores de hidrocarburos, este problema podría subsanarse en las licitaciones mediante las que se adjudicaran las áreas petroleras.

<sup>28</sup> Piénsese lo que significa controlar a una empresa cuya facturación sería equivalente al 10 % del producto bruto interno.

imposibilidad de recurrir a la alternativa óptima, desde el punto de vista económico, que es la de cobrar peaje en todas las vías del país. Para ilustración puede consultarse al Apéndice N° 1.

En ese orden de ideas caben efectuar tres reflexiones adicionales:

a) Dadas las magnitudes en que se incrementarían los precios de los derivados del petróleo, según se puede observar en el cuadro del apéndice N° 1, podría plantearse la oportunidad de su aplicación. La decisión en cuanto a aumentar de una sola vez o en varias etapas los precios de los combustibles escapa al alcance de este trabajo, pero puede sugerirse una aplicación gradual de los distintos gravámenes internos (IVA, peaje).

b) La implementación de esta propuesta eleva los valores de retención a su equivalente en el mercado internacional. Como consecuencia de ello los ingresos del Fondo de los Combustibles y el Fondo Nacional de Infraestructura del Transporte se incrementarían notablemente. De esta forma se orientarían fondos marcadamente en exceso, de los económicamente convenientes a los fines de dichas Cuentas Especiales.

Ante esa circunstancia, bien podría plantearse en el marco de una reforma general de la Ley N° 17.597, una reducción en las alícuotas que, aplicadas a los valores de retención, generan los ingresos de esos fondos, a nivel tal que mantenga los recursos actuales de los mismos.<sup>29</sup>

c) Merece un párrafo aparte la situación de las actividades que reciben subsidio a través de precios preferenciales en los hidrocarburos, hecho que importa explicitar y conocer con precisión la magnitud de dichos beneficios.

En tal sentido, es preferible instrumentar un sistema que compense a los sectores actualmente beneficiados (petroquímicas, usinas, barcos de pesca y de cabotaje, etc.) otorgando un valor equivalente en créditos fiscales que puedan ser utilizados contra el pago de cualquier impuesto nacional.

De esta manera figurarían con precisión en el Presupuesto Nacional las transferencias que la comunidad efectúa para promocionar a determinadas

<sup>29</sup> En general, la existencia de fondos con afectación específica es criticable por cuanto se pierde la posibilidad de asignar los recursos fiscales según las prioridades de cada momento, por lo cual sería conveniente su eliminación. Por ello los fondos necesarios para financiar la red vial deberían surgir de gravámenes de suma fija, cuyo monto variara año a año según las necesidades de inversión vial, y no según los ingresos de las compañías petroleras.

actividades, mientras que las mismas enfrentarán precios más realistas por los hidrocarburos llevando a una utilización más eficiente de esta materia prima.

## V. Conclusiones

Como se ha visto, el principal problema del esquema impositivo vigente en nuestro país, radica en el valor fijado para el petróleo crudo que difiere notablemente de su precio internacional.

Esta circunstancia ha requerido en los hechos un desmesurado y engorroso aparato de control, que en muchos casos no ha podido alcanzar su objetivo.

Es por ello que, una propuesta alternativa que simplifique y a la vez mejore la intervención del Estado en el sector petrolero debe basarse en la fijación de un precio del crudo para la venta al mercado interno similar al internacional. Ello independientemente de los niveles de precios al consumidor que, si se desea, pueden mantenerse en sus niveles actuales; o de la remuneración al productor, que tampoco es necesario alterar como condición para modificar el precio del petróleo crudo.

No obstante, los autores participan de la idea que es conveniente sincerar los precios de venta al público y asimismo de la necesidad de gravar en una forma más neutral al productor.

## A P E N D I C E I

### IV. Estimación de los precios relevantes para los derivados del petróleo

En base a los precios vigentes para los distintos derivados en el mercado petrolero mundial, sea en Europa o en los Estados Unidos, se pueden estimar los valores relevantes para Argentina.

A dichos precios internacionales corresponde sumar o restar los costos de transporte más otros gastos concernientes a la importación o exportación de derivados.<sup>1-2</sup>

Posteriormente habría que adicionar los aranceles a la importación y reembolsos a la exportación y restar los derechos de exportación que correspondan.

<sup>1</sup> Si bien la propuesta del texto supone que el petróleo y sus derivados son bienes importables, en este apéndice se han calculado también los guarismos para el caso exportable.

<sup>2</sup> Alíje, gastos de Aduana, seguro, gastos bancarios, etc.

Como el tratamiento arancelario que debe dispensarse al sector petrolero, es decir si debe considerarse al petróleo como un bien de exportación tradicional o como un bien industrial, escapa al alcance de este trabajo, se supuso que tanto los aranceles a la importación como los reembolsos y derechos de exportación son nulos.

Así se llega a los valores FOB o CIF Buenos Aires según el caso, los cuales se interpretarán como los valores tanques de destilería.<sup>3</sup>

Para alcanzar los nuevos valores de retención se adicionó un monto en concepto de distribución y comercialización. A tal efecto se consideraron los valores vigentes a diciembre de 1981.<sup>4</sup>

A partir de los valores de retención se aplicó el IVA del 20 % para todos los subproductos; y para las motonaftas y el gas oil un cargo en concepto de compensación para construcción y mantenimiento de la red vial.

Se llega así a los siguientes valores expresados en centavos de dólar por litro o kg.:

	Precio de venta al Público		Valor de Retención		Precio de venta
	Importable	Exportable	Importable	Exportable	al Público al 1-11-82
Nafta Súper	47,8	41,5	31,5	26,3	22,8
Nafta Común	45,6	39,4	29,7	24,5	20,5
Gas Oil - Kerosene	44,9	38,7	29,1	23,9	12,6
Diesel Oil	29,5	22,1	24,6	18,4	7,7
Fuel Oil (Kg)	28,4	19,6	23,7	16,3	4,7

<sup>3</sup> Se pasó por alto en este punto la localización de destilerías en el interior del país (Luján de Cuyo por ejemplo).

<sup>4</sup> Fuente: Servicio Latinoamericano de Cooperación Empresarial. "Comparación internacional de los precios de los combustibles derivados del petróleo". Convenio YPF-INTAL - Febrero de 1982.

## A P E N D I C E II

### Estimación del costo fiscal de los regímenes preferenciales otorgados a los consumidores de combustibles líquidos

1) *Barcos de Pesca y de Cabotaje Costa Sur*: En base a los consumos para el año 1981 por ambos conceptos se estimó el subsidio otorgado al sector como la diferencia entre el precio de venta interno y el valor de retención que es el precio cobrado a estos consumidores a noviembre de 1982.

	<i>Millones de litros consumidos en el año 1983</i>	<i>Monto del Subsidio en \$/litro o kg.</i>	<i>Monto del subsidio en millones de \$</i>
Gas Oil	156	2.163	337.600
Diesel Oil	7	776	5.600
Fuel Oil	40	192	7.600
Total			350.800

2) *Usinas: Idem 1).*

	<i>Millones de litros consumidos en el año 1981</i>	<i>Monto del Subsidio en \$/litro (*)</i>	<i>Monto del subsidio en millones de \$</i>
Diesel Oil	771	350	248.900

3) *Petroquímicas*: El principal insumo hidrocarburo de la industria petroquímica es la nafta virgen, que a precios del 1-11-82 representaba aproximadamente el 64 % de las erogaciones por este tipo de materias primas.

En tal sentido el precio vigente en el mercado doméstico para la nafta virgen al 1-11-82 era de 2.909,527 \$/ton. = 74,6 u\$s/ton. mientras que el precio en el mercado internacional de ese mismo producto alcanzaba a unos 325 u\$s/ton., es decir unos 300 u\$s/ton. FOB Bs. As. en el caso de ser un producto exportable.

(\*) Debe señalarse que la política seguida en materia tarifaria tiende a igualar los precios de los combustibles vendidos a usinas con los de los vendidos al mercado interno.

Para un consumo anual de 1.200.000 ton. de nafta virgen, por parte de la industria petroquímica, el subsidio otorgado al sector por el consumo de nafta virgen puede calcularse en:

$$1.200.000 \text{ ton.} \times (300 - 75) = 270 \text{ millones de u\$s}$$

$$\text{al año} = 10,5 \text{ billones de \$ (* (**)}$$

4) *Consumidores en general*: Para evaluar, en una hipótesis de mínima, el subsidio otorgado a los consumidores de combustibles líquidos se consideraron las ventas al mercado interno efectuadas durante el año 1981 y se calculó la diferencia entre el precio de venta al 1-11-82 para el mercado interno, y el precio calculado en la sección IV para el caso de los productos exportables transformado a \$ por un tipo de cambio de \$ 39.000 por dólar.

	<i>Ventas en millones de litros por año</i>	<i>Monto del subsidio en \$/litro o kg.</i>	<i>Monto del subsidio en millones de \$</i>
Nafta Común	3.258	7.366	24.000.000
Nafta Especial	4.047	7.285	29.500.000
Gas Oil <sup>2</sup>	6.430	10.163	65.300.000
Kerosene	665	10.163	6.800.000
Diesel Oil Mercado y Usinas	1.805	5.619	6.800.000
Fuel Oil Mercado y Usinas <sup>1-2</sup>	4.638	5.794	26.900.000
<b>Total</b>			<b>159.300.000</b>

<sup>1</sup> Se incluyen las ventas a usinas considerando que su precio es igual al del mercado interno. La diferencia que existe en el Diesel Oil ya fue calculada en el punto 2).

<sup>2</sup> Se incluyen las ventas a barcos de cabotaje y pesca con el mismo procedimiento que el considerado en el punto 1).

Es interesante destacar que los montos calculados en los puntos 1) y 2) se incrementan en 1.860.000 millones de \$ para los barcos de pesca y de cabo-

(\*) Es válido calcular el subsidio otorgado en la actualidad a esta industria comparando directamente con el precio internacional, dado que los productos petroquímicos tienen precio libre de venta y en algunos casos se exportan, recibiendo reembolsos a la exportación.

(\*\*) Debe tenerse en cuenta que las petroquímicas procesan la nafta virgen y además de obtener productos petroquímicos, obtienen por ejemplo nafta súper, etc. Estos subproductos son devueltos a las refinerías, por lo que no es estrictamente correcto calcular el subsidio otorgado a todos los consumidores de hidrocarburos como la suma de los puntos 1) a 4), ya que las devoluciones citadas se computarían doblemente.

taje, y en 16.150.000 millones de \$ para las usinas (incluyendo ahora el fuel oil) en caso de compararse con el precio internacional.

## CUADRO Nº 1

### PRECIO DE ALGUNOS DERIVADOS EN CENTAVOS DE DOLAR POR LITRO A FINES DE DICIEMBRE DE 1981

	Nafta Común			Gas Oil		Fuel Oil <sup>3</sup> (cents. de u\$s/kilo)	
	Petróleo Crudo a Desti- lería <sup>1</sup>	Valor Tanque Desti- lería	Precio al Público	Valor Tanque Desti- lería	Precio al Público	Valor Tanque Desti- lería	Precio al Público
<b>Argentina:</b>							
30-Dic.-81	6,01	8,80	29,06	8,80	21,98	6,02	6,86
1-Nov.-82	4,06	5,62	20,51	5,59	12,64	3,83	4,74
Brasil	nd	57,0	67,0	34,0	39,0	18,0	18,0
EE. UU.	21,11	26,0	34,0	26,0	32,0	19,0	19,0
Francia	23,75	27,0	68,0	26,0	53,0	20,0	24,0
Italia	23,16	27,0	80,0	28,0	38,0	19,0	22,0
Alemania Occ.	23,50	29,0 <sup>2</sup>	62,0	25,0	59,0	20,0	23,0
Reino Unido	23,06	27,0	69,0	27,0	68,0	29,0	30,0
<hr/>							
Mercados	Precios Spot		Precios Spot <sup>4</sup>		Precios Spot <sup>4-5</sup>		
Precio en Rotterdam	25,70		27,05		19,48		
U.S. Golfo	24,57		nd		nd		
Caribe	24,30		nd		nd		
Singapur	26,95		nd		nd		

<sup>1</sup> Para Argentina incluye el impuesto del 10 % al crudo.

<sup>2</sup> Precio al expendedor neto de impuesto.

<sup>3</sup> Precio final sin impuestos (incluye costos de comercialización y distribución).

<sup>4</sup> Precios al 24-11-81.

<sup>5</sup> Precios del Fuel Oil de 1,0 % de sulfuro.

**Fuente:** Servicio Latinoamericano de Cooperación Empresarial. "Comparación internacional de los precios de los combustibles derivados del petróleo". Convenio YPF-INTAL - Febrero de 1982.

## **CICLO DE CONFERENCIAS REALIZADO POR LA ASOCIACION ARGENTINA DE PRESUPUESTO PUBLICO DURANTE 1983**

En las circunstancias especiales que vivió el país durante 1983, todas las organizaciones tuvieron el compromiso de hacer llegar su aporte para el esclarecimiento de los temas de su competencia. Es por ello que esta Asociación creyó tener dicha obligación y en tal sentido organizó un ciclo de conferencias sobre el tema "La política financiera del Sector Público y los instrumentos técnicos en el Gobierno Constitucional" con la participación de especialistas de los diferentes partidos políticos.

**La política financiera del Sector Público y los instrumentos técnicos  
en el Gobierno Constitucional**

- Junio 24 — Lic. Carlos Leyba  
Julio 8 — Sr. Luis M. Corcuera  
Julio 8 — Dr. Enrique García Vázquez  
Julio 22 — Dr. Aníbal Martínez Quijano  
Agosto 5 — Lic. Rodolfo Frigeri  
Agosto 19 — Dr. Josué Berman  
Setiembre 2 — Cont. Eduardo H. Fossati  
Setiembre 16 — Ing. Pablo Leclerc  
Setiembre 30 — PLENARIO

**BALANCE GENERAL AL 31-12-1982**

ACTIVO	PARCIALES	TOTALES POR CAPITULOS	PASIVO	PARCIALES	TOTALES POR CAPITULOS
<b>Capítulo II - Efectivo</b>		\$ 80.379.434	<b>Capítulo I - Fondos Sociales</b>		\$ 194.333.070
Bnaco Popular de Quilmes c/c.	\$ 17.012.314		Capital Social	\$ 194.333.070	
Disponibilidades en Mone- das Extranjeras	\$ 63.367.120		<b>Capítulo III - Cuentas Varias</b>		\$ 6.000.000
<b>Capítulo III - Créditos</b>		\$ 119.953.636	Fondo adquisición libros por cuenta de socios	\$ 6.000.000	
Depósito a Plazo Fijo	\$ 119.953.636				
<b>TOTAL</b>		\$ 200.333.070	<b>TOTAL</b>		\$ 200.333.070

Contador  
**ENRIQUE H. SILVINI - C.P.N.**  
 Tº XXXVI - Fº 173 (CPCE) - Cap. Fed.

Cont. **JOSEFINA B. DE REGO**  
 Revisor de Cuentas

Lic. **NILDA M. ANDRAE**  
 Tesorera

Cont. **HORACIO MUSCIA**  
 Presidente

## Cuentas de Gastos y Recursos al 31-12-1982

D E B E		H A B E R	
<b>Gastos</b>		<b>Recursos</b>	
Retribuciones Servicios Administrativos	\$ 40.341.167	Cuotas sociales	\$ 14.385.000
Gastos Generales	\$ 19.821.700	Contribuciones	\$ 69.185.000
Pagos Asociación Interamericana de Presupuesto Público	\$ 11.377.706	Intereses Plazo Fijo	\$ 89.906.513
Gastos de Cortesía	\$ 1.605.000	Intereses depósitos Cuenta Corriente	\$ 1.636.625
Participación en eventos nacionales e Internacionales	\$ 12.739.000	Intereses depósitos Cuenta Corriente	\$ 1.636.625
Gastos Comisiones bancarias	\$ 245.400	Diferencia de cambio	\$ 59.127.518
Gastos impresiones y publicaciones	\$ 49.732.000	Donaciones	\$ 50.000
		<b>TOTAL</b>	<b>\$ 234.590.656</b>
Subtotal	\$ 135.861.973		
Superávit del ejercicio	\$ 98.728.683		
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 234.590.656</b>		

Contador  
ENRIQUE H. SILVINI - C.P.N.  
Tº XXXVI - Fº 173 (CPCE) - Cap. Fed.

Cont. JOSEFINA B. DE REGO  
Revisor de Cuentas

Lic. NILDA M. ANDRAE  
Tesorera

Cont. HORACIO MUSCIA  
Presidente

**RESEÑA DE ALGUNOS RESULTADOS QUE SURGEN DEL ESTUDIO  
"LA COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS Y EL TAMAÑO DEL  
SECTOR PUBLICO PROVINCIAL"**

**Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1982**

por H. NUÑEZ MIÑANA y A. PORTO

Dada la extensión y profundidad con que se ha efectuado el análisis de los elementos cualitativos y cuantitativos que conlleva la tarea de medir el tamaño del sector público provincial, establecer su relación con el nivel nacional y determinar su posición dentro del sector público consolidado, resultaría absurdo pretender resumir el trabajo en unas pocas páginas; por ello el autor de la reseña, Jesús E. Iribarren —Técnico Superior del CFI— siente el deber de aclarar que ha puesto especial cuidado en la selección de tópicos optando por aquellos que, se supone, pueden despertar mayor interés.

**C U A D R O I**

**EL TAMAÑO DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO Y EL DE CADA UNO  
DE LOS DOS NIVELES DE GOBIERNO MEDIDO A TRAVES DE LA RELACION  
ENTRE LAS EROGACIONES TOTALES Y EL PRODUCTO BRUTO INTERNO  
1950 - 1981**

<i>Año</i>	<i>Consolidado</i>	<i>Gob. Nacional</i>	<i>Gob. Pciales.</i>
1950	28,32	21,36	6,96
1959	21,63	16,98	4,65
1960	20,66	15,28	5,38
1961	23,59	16,89	6,70
1962	23,55	16,35	7,20
1963	22,18	15,44	6,74

<i>Año</i>	<i>Consolidado</i>	<i>Gob. Nacional</i>	<i>Gob. Pciales.</i>
1964	22,54	15,90	6,64
1965	20,80	13,85	6,95
1966	24,76	16,79	7,97
1967	25,06	17,38	7,68
1968	25,03	17,24	7,79
1969	24,01	16,12	7,89
1970	23,75	15,76	7,99
1971	23,52	15,70	7,82
1972	22,46	15,01	7,45
1973	26,89	18,12	8,77
1974	30,78	20,19	10,59
1975	30,47	19,36	11,11
1976	27,80	19,34	8,46
1977	26,50	17,19	9,31
1978	28,76	19,10	9,66
1979	27,85	18,22	9,63
1980	32,55	20,30	12,25
1981 *	31,77	21,69	10,08

\* Presupuestos.

### Acotaciones en relación con el Cuadro I

En el año inicial de la serie (1950) el tamaño del sector público consolidado aparece como relativamente elevado: 28,3 % del P.B.I., en tanto que una década más tarde el valor se ha reducido al 20,7 %. Entre 1950 y 1972 los valores oscilan en una franja entre un máximo del 25,1 % (1967) y un mínimo del 20,7 % (1960).

El promedio del trienio 1970-1972 arroja un 23,2 %. A partir de 1973 y hasta 1975, el tamaño crece, alcanzan los valores máximos del período, por encima del 30 % en 1974 y 1976.

En los cuatro años siguientes (1976 a 1979) el tamaño retrocede, oscilando entre un máximo de 28,8 % (1978) y un mínimo de 26,5 % (1977), con un promedio de 27,7 %, significativamente superior al promedio del trienio 1970-1972, que era de 23,2 %.

Un comentario aparte requieren los valores excepcionalmente altos registrados en 1980, que aparecen como los máximos de toda la serie. La diferencia tan apreciable entre 1980 y los cuatro años anteriores se puede atribuir a

cambios en los precios relativos en dicho año que influyen en las estimaciones a moneda constante. En dicho año el costo de vida creció 101 %, en tanto los salarios (que influyen en los gastos en personal) subieron más rápidamente que el costo de vida.

Las estimaciones disponibles para 1981 indicarían que ya en dicho año se produce una reversión de estos valores excepcionalmente elevados.

El comportamiento del sector público provincial fue diferente. Partiendo en 1950 de un tamaño del 7,0 %, acompaña el descenso de la década de los cincuenta, descendiendo a 5,4 % en 1960, pero a partir de 1961 comienza a ascender sistemáticamente hasta llegar al tamaño entre 7,5 y 8,0 % en el período 1966-1972.

A partir de 1973 el sector provincial acompaña la expansión registrada en el sector público consolidado con niveles del 10,6 y del 11,1 % en 1974 y 1975, para luego retroceder y estabilizarse entre 9,3 y 9,7 en el trienio 1977-1979.

La razón de la diferencia tan apreciable entre el valor de 1980 (máximo de la serie) y los cuatro años anteriores ya fue explicada más arriba.

Como consecuencia del proceso, la participación provincial dentro de las erogaciones consolidadas ha tendido a crecer notoriamente. En 1950 representaban el 24,6 % de las erogaciones totales, que retrocedieron al 21,5 % en 1959. A partir de allí la participación provincial es creciente hasta 1965, que alcanzaron el 33,4 %. Luego de la pausa provocada por el reajuste de 1967, se estabiliza en torno al 33 % del total entre 1969 y 1972. En 1974 y 1975 se alcanzan nuevos máximos con 34,4 % del total en 1974 y 36,5 en 1975, pero este último valor no se mantiene con posterioridad a 1976, ubicándose entre el 33,6 y 35,1 %

Resumiendo, en las dos últimas décadas (1960-1980) el 60 % del incremento relativo de las erogaciones consolidadas se explica por el aumento del nivel provincial y el 40 % restante por expansión del nacional.

CUADRO II

**PERFIL FUNCIONAL DE LAS EROGACIONES POR NIVELES DE GOBIERNO:  
COMPARACION RETROSPECTIVA 1960-1980, EN % DEL P.B.I.**

	1960	1970	1977/80
<b>SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO</b>	20,66	23,75	28,93
Gobierno Nacional	15,28	15,76	18,70
Gobiernos Provinciales	5,38	7,99	10,23
<i>Administración General</i>	1,58	1,95	2,54
Gobierno Nacional	0,67	0,68	0,69
Gobiernos Provinciales	0,91	1,27	1,85
<i>Defensa</i>			
Gobierno Nacional	2,12	1,79	2,41
Gobiernos Provinciales	—	—	—
<i>Seguridad</i>	0,93	1,32	1,72
Gobierno Nacional	0,42	0,57	0,74
Gobiernos Provinciales	0,51	0,75	0,78
<i>Salud</i>	1,36	1,66	1,49
Gobierno Nacional	0,65	0,72	0,38
Gobiernos Provinciales	0,71	0,94	1,11
<i>Educación y Cultura</i>	1,96	3,26	3,64
Gobierno Nacional	1,23	1,92	1,85
Gobiernos Provinciales	0,73	1,34	1,79
<i>Desarrollo de la Economía</i>	7,59	6,29	6,56
Gobierno Nacional	6,15	4,18	4,18
Gobiernos Provinciales	1,44	2,11	2,38
<i>Bienestar Social</i>	4,70	6,34	7,38
Gobierno Nacional	3,70	4,84	5,86
Gobiernos Provinciales	1,00	1,50	1,98
<i>Deuda Pública</i>	0,67	1,14	2,64
Gobierno Nacional	0,58	1,05	2,59
Gobiernos Provinciales	0,09	0,09	0,05

## Acotaciones en relación con el Cuadro II

Ha sido preparado para observar los cambios de los perfiles funcionales de las erogaciones por niveles de gobierno, en % del P.B.I.

En las dos décadas todas las finalidades suben de tamaño, excepto Desarrollo de la Economía que del 7,6 % baja a 6,6 % ello debido a que las erogaciones nacionales en dicha finalidad retroceden el equivalente al 2,0 % (del 6,2 en 1960 al 4,2 % en 1977-1980), sin que alcance a compensar en aumento provincial en la misma del 1,0 % (1,4 en 1960 y 2,4 % en 1980).

La mayor expansión de las erogaciones consolidadas se registra en finalidad Bienestar Social, por un equivalente al 3,1 % (4,7 en 1960 y 7,8 en 1977-80). La mayor proporción del incremento se origina en el nivel nacional, 2,2 %.

Luego sigue en orden de importancia el incremento de la finalidad Deuda Pública con 2,0 puntos, concentrada exclusivamente en el nivel nacional.

En la finalidad Educación y Cultura el incremento se explica fundamentalmente por la expansión del nivel provincial, 1 punto y algo semejante ocurre en la finalidad Seguridad, con una expansión provincial de 0,8 puntos, frente a 0,3 del nivel nacional.

C U A D R O I I I

EROGACIONES PER CAPITA EN VALORES CONSTANTES, POR CATEGORIAS  
FUNCIONALES (AÑOS SELECCIONADOS)

	1959	1966	1972	1979
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	95,98	143,55	159,76	226,24
Gobierno Nacional	75,36	97,35	105,89	149,36
Gobiernos Provinciales	20,62	46,20	53,87	76,88
<i>Administración General</i>	8,86	12,01	13,10	21,99
Gobierno Nacional	5,11	4,46	4,47	5,23
Gobiernos Provinciales	3,75	7,55	8,63	16,76
<i>Defensa</i>	8,86	10,68	12,08	19,35
Gobierno Nacional	8,86	10,68	12,08	19,35
<i>Seguridad</i>	4,05	7,10	8,11	12,99
Gobierno Nacional	1,97	3,14	3,15	5,85
Gobiernos Provinciales	2,08	3,96	4,96	7,14
<i>Salud</i>	5,76	10,30	11,28	10,11
Gobierno Nacional	2,75	4,02	4,22	2,66
Gobiernos Provinciales	3,01	6,28	7,06	7,45
<i>Educación y Cultura</i>	10,81	19,83	22,60	29,96
Gobierno Nacional	7,62	11,63	13,77	14,21
Gobiernos Provinciales	3,19	8,20	8,83	15,75
<i>Desarrollo de la Economía</i>	35,02	40,00	42,04	45,95
Gobierno Nacional	30,42	30,06	27,77	32,32
Gobiernos Provinciales	4,60	9,94	14,27	13,63
<i>Bienestar Social</i>	19,58	35,08	40,04	63,59
Gobierno Nacional	15,83	28,05	30,44	48,12
Gobiernos Provinciales	3,75	7,03	9,60	15,47
<i>Deuda Pública</i>	2,97	8,55	10,50	22,30
Gobierno Nacional	2,72	5,30	9,98	21,63
Gobiernos Provinciales	0,25	3,25	0,52	0,67

CUADRO IV

SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO: TASAS ANUALES DE VARIACION POR NIVELES DE GOBIERNO Y CATEGORIAS FUNCIONALES DE LAS EROGACIONES PER CAPITA (PERIODOS SELECCIONADOS)

	1959/1979	1959/1966	1966/1972	1972/1979
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	4,4	5,9	1,8	5,1
Gobierno Nacional	3,5	3,8	1,4	1,0
Gobiernos Provinciales	6,8	12,2	2,6	5,2
<i>Administración General</i>	4,6	4,4	1,5	7,7
Gobierno Nacional	0,1	-2,0	0,1	2,3
Gobiernos Provinciales	7,8	10,5	2,3	9,9
<i>Defensa</i>	3,9	2,6	2,1	6,9
Gobierno Nacional	3,9	2,6	2,1	6,9
<i>Seguridad</i>	6,0	8,4	2,3	6,9
Gobierno Nacional	5,6	6,9	0,1	9,4
Gobiernos Provinciales	6,4	9,6	3,8	5,4
<i>Salud</i>	2,8	8,6	1,5	-1,6
Gobierno Nacional	-0,2	5,6	0,8	-6,8
Gobiernos Provinciales	4,6	11,1	2,0	0,8
<i>Educación y Cultura</i>	5,2	9,1	2,2	4,1
Gobierno Nacional	3,2	6,2	2,9	0,5
Gobiernos Provinciales	8,3	14,4	1,2	8,6
<i>Desarrollo de la Economía</i>	1,4	1,9	0,8	1,3
Gobierno Nacional	0,3	-0,2	-1,3	2,2
<i>Bienestar Social</i>	6,1	8,7	2,3	6,8
Gobierno Nacional	5,7	8,5	1,4	6,8
Gobiernos Provinciales	7,3	9,4	5,3	6,8
<i>Deuda Pública</i>	10,6	16,3	3,5	11,4
Gobierno Nacional	10,9	10,0	11,1	11,6
Gobiernos Provinciales	5,1	44,6	-35,7	3,7

### Acotaciones en relación con los Cuadros III y IV

En el Cuadro III se presenta información para años seleccionados (1959-1966-1972-1979) de las erogaciones per cápita en valores constantes (deflactor: precios mayoristas nacionales no agropecuarios) según la desagregación de la clasificación funcional.

En el Cuadro IV se vuelcan las tasas (anuales acumulativas) de variación de los distintos componentes para el período en su conjunto (1959-1979), así como para otros tres sub-períodos (1959-1966, 1966-1972 y 1972-1979).

Para el período en su conjunto (1959-1979) la expansión de las erogaciones per cápita provinciales (6,8 % anual) supera ampliamente la de las nacionales (3,5 % anual). Estas diferencias aparecen claramente en las siguientes funciones: Educación y Cultura (8,3 % anual las provinciales y 3,2 % anual las nacionales). Desarrollo de la Economía (5,6 % las provinciales y 3,2 % las nacionales) y en Salud (4,6 % de incremento anual las provinciales y 0,2 % de retroceso anual las nacionales). Tanto en Bienestar Social (7,3 % las provinciales vs. 5,65 las nacionales, como en Seguridad (6,4 % las provinciales vs. 5,6 % las nacionales) los ritmos son superiores aun cuando con una brecha menor que en los casos anteriores. La finalidad Administración General (que en el caso de las provincias incluye los aportes a los gobiernos municipales) incrementa notablemente en el nivel provincial (7,8 % anual, acompañando la expansión total provincial del 6,8 % anual), en tanto se mantiene prácticamente estancado en el nivel nacional (0,1 % anual comparado con el crecimiento del 3,5 % de las erogaciones per cápita nacionales totales).

Por sub-períodos, puede observarse que en 1959-1966 (en que mejoró la distribución primaria de la coparticipación para las provincias), se alcanzó el ritmo más intenso de expansión de las erogaciones provinciales (12,2 % anual, con muy altos crecimientos de Educación y Cultura (14,4 % anual), Desarrollo de la Economía (11,6 % anual) y Salud (11,1 % anual). En el mismo sub-período las finalidades que mayor expansión alcanzaron en el nivel nacional fueron Bienestar Social (8,5 % anual), Seguridad (6,9 % anual) y Educación y Cultura (6,2 % anual). En el siguiente sub-período 1966-1972 (en que retrocede la participación provincial en la distribución primaria), la desaceleración del crecimiento de las erogaciones repercute en todas las finalidades, aunque Desarrollo de la Economía obtuvo una tasa relativamente elevada del 6,2 % frente a 2,0 % de Salud y a 1,2 % de Educación y Cultura. En el nivel nacional en el mismo sub-período las finalidades con mayor expansión fueron Educación y Cultura (2,9 % anual) y Defensa (2,1 % anual). Finalmente, en

el último sub-período (con un nuevo avance provincial en la distribución primaria de la coparticipación), la expansión de las erogaciones provinciales se concentra en Educación y Cultura (8,6 anual), Bienestar Social (6,8 % anual), Seguridad (5,4 % anual) y Administración General (9,9 % anual). En el nivel nacional las mayores expansiones se concentran en Seguridad (9,4 % anual), Defensa (6,9 % anual) y Bienestar Social (6,8 % anual), en tanto el crecimiento de Deuda Pública (11,6 % anual) mantiene los altos niveles de los sub-períodos anteriores.

#### C U A D R O V

**COMPARACION RETROSPECTIVA DE LOS GASTOS EN PERSONAL POR NIVELES DE GOBIERNO: 1960-1980 EN % DEL P.B.I. (1977-1980 PROMEDIO)**

	1950	1960	1970	1977/1980
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	10,72	6,85	8,06	7,90
Gobierno Nacional	8,16	4,72	4,79	3,98
Gobiernos Provinciales	2,56	2,13	3,36	3,92

#### C U A D R O VI

**COMPARACION RETROSPECTIVA DE LOS GASTOS EN PERSONAL POR NIVELES DE GOBIERNO (AÑOS SELECCIONADOS), EN VALORES CONSTANTES: \$ DE 1960 POR HABITANTE**

	1950	1966	1972	1979
SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO	34,24	55,68	46,48	62,84
Gobierno Nacional	24,96	31,01	23,36	30,49
Gobiernos Provinciales	9,28	24,67	23,12	32,35

#### Acotaciones en relación con los cuadros V y VI

El sector público consolidado registra una tendencia estable global, pero con cambios significativos entre categorías económicas, especialmente en los gastos en personal que se reducen del 10,7 en 1950 al 7,9 en 1977-1980.

La reducción de dichos gastos en el gobierno nacional 8,2 % en 1950 y 4,0 % en 1977-1980) más que compensó el aumento de los gastos en personal de los gobiernos provinciales (2,6 % en 1950 y 3,9 % en 1977-1980).

Un dato importante en este t3pico consiste en que en 1977-1980 los gastos son pr3cticamente iguales en los dos niveles (nacional: 50,4 % y provincial: 49,6 %).

### *Indicadores de tipo f3sico*

En lo que antecede, se ha podido apreciar un incremento persistente de la importancia del nivel provincial de gobierno dentro del sector p3blico consolidado, como proceso de mediano y largo plazo, medida a trav3s de las erogaciones realizadas.

Para profundizar el an3lisis, que indudablemente tiene una relaci3n directa con las cuestiones fundamentales de la distribuci3n de la coparticipaci3n, conviene aportar elementos de juicio adicionales complementando la informaci3n ya brindada con un an3lisis de indicadores de tipo f3sico respecto a las funciones y servicios atendidos por cada nivel de gobierno.

Lamentablemente, la informaci3n disponible en este aspecto es muy escasa y fragmentaria. Ello ha llevado a incluir en el estudio dos sectores seleccionados Educaci3n y Salud con mayor disponibilidad de informaci3n.

Para el sector educaci3n se brinda informaci3n de tipo f3sico (n3mero de establecimientos, n3mero de alumnos y n3meros de docentes) y de la prestaci3n del servicio seg3n los entes prestatarios (privados o p3blicos y dentro de 3stos seg3n el nivel de gobierno: nacional, provincial y municipal.

Dada la extensi3n del tema, la reseña se limitar3 a tres estratos —pre-primaria, primaria y secundaria— con una breve referencia a la superior.

## CUADRO VII

### EDUCACION PRE-PRIMARIA

	NUMERO DE ALUMNOS EN MILES				
	Total	Nacional	Provincial	Municipal	Privada
1950	32,7	21,1	—	—	11,7
1960	84,6	26,3	30,2	2,0	26,2
1970	229,0	48,0	103,6	5,0	72,5
1977	430,9	103,1	191,1	8,9	127,9
1981	527,0	16,1	296,4	46,1	168,4

Es interesante observar el proceso por el cual se fue haciendo frente a lo largo del tiempo a la creciente demanda de educación pre-primaria.

Al iniciarse la demanda en 1950, era atendida básicamente por el sector público (64 % de los alumnos) y el resto por el sector privado (35,6 %); dentro del sector público, únicamente el nivel nacional aparece prestando el servicio.

En cambio en 1981, si bien la participación del sector público se mantiene cerca de los valores de las décadas anteriores, el nivel nacional se reduce al 3,1 % de la matrícula total, en tanto el nivel provincial, sumado al municipal, sube de 0 en 1950 al 65 % del total de alumnos pre-primarios en 1981.

**CUADRO VIII**  
**EDUCACION PRIMARIA**

	<i>NUMERO DE ALUMNOS EN MILES</i>				
	<i>Total</i>	<i>Nacional</i>	<i>Provincial</i>	<i>Municipal</i>	<i>Privada</i>
1950	2.214,1	948,3	1.088,7	—	177,1
1960	2.947,7	1.109,8	1.505,9	8,7	313,2
1970	3.648,0	1.092,5	1.988,9	18,8	547,9
1977	3.884,0	1.056,5	2.167,6	5,7	654,2
1981	4.217,9	111,1	3.204,6	165,5	736,8

Este es el segmento mayor respecto a la matriculación. Inicial (1950) un 92 % de los alumnos eran atendidos por el sector público, proporción que ha ido cayendo a lo largo del tiempo hasta llegar al 82,5 % en 1981. El nivel nacional atendía en 1950 al 42,8 % de la matrícula total, y el nivel provincial el 49,2 %. La proporción nacional fue descendiendo gradualmente hasta que en 1981 prácticamente desaparece, dejando la educación primaria en manos de los gobiernos locales y del sector privado.

## C U A D R O I X

### EDUCACION SECUNDARIA

	NUMERO DE ALUMNOS EN MILES				
	<i>Total</i>	<i>Nacional</i>	<i>Provincial</i>	<i>Municipal</i>	<i>Privada</i>
1960	563,5	352,5	56,7	5,3	148,9
1970	980,6	464,0	181,2	10,6	324,8
1977	1.288,1	578,7	303,4	8,9	397,1
1981	1.366,5	622,1	323,4	6,2	414,8

Este segmento ha tenido un crecimiento más rápido que el de la educación primaria: entre 1960 y 1981 la matrícula primaria ha crecido el 42 %, en tanto que la secundaria lo ha hecho a un ritmo superior al triple: 142 %. La participación del sector público ha decrecido levemente, partiendo del 76,3 % de la matrícula total en 1960 al 69,6 % en 1981. Dentro del sector público, el nivel nacional experimenta una declinación persistente pasando del 62,6 % del total de la matrícula en 1960 al 45,5 % en 1981. Paralelamente, el nivel provincial sube del 10,1 % de la matrícula total en 1960 al 23,7 % en 1981.

#### Educación Superior

Basta aquí comentar que en el caso de la educación superior la participación del gobierno nacional es preponderante con el 69 % de la matrícula y una participación relativamente importante de los gobiernos locales (provinciales 6,8 %, municipales 0,2 %), en tanto los establecimientos privados absorben el 23,5 % de los alumnos totales.

## C U A D R O X

### PERSONAL DOCENTE OCUPADO

Para completar la información anterior, y por su importancia en término de factor explicativo de las variaciones de las erogaciones monetarias, se presenta un breve resumen de la evolución comparada de las plantas de personal docente para los segmentos más significativos en lo que respecta a su asignación por niveles de gobierno: educación primaria (incluye pre-primaria) y media.

NUMERO DE DOCENTES			
	Total Sector Público	Nivel Nacional	Nivel Local
<b>1960: TOTAL</b>	182.767	106.181	76.586
Primaria	126.480	55.677	70.803
Media	56.287	50.504	5.783
<b>1977: TOTAL</b>	322.592	152.492	170.100
Primaria	201.141	71.635	129.506
Media	121.451	80.857	40.594
<b>1981: TOTAL</b>	339.947	90.076	249.871
Primaria	204.013	7.499	196.514
Media	135.934	82.577	53.357

En 1960 el nivel nacional tenía el 58,1 % de los docentes y el provincial el 41,9. En 1977 la proporción nacional había descendido al 47,3 % con un aumento de la provincial al 52,7 %. Entre 1977 y 1981 la participación provincial sigue creciendo, ahora del 52,7 % al 73,5 % del total del sector público, debido especialmente al aumento de la participación en los docentes primarios (incluyendo pre-primarios) que llega al 96,3 % en 1981. La participación en docentes secundarios de aproximadamente el 10 % en 1960 crece al 33,4 % en 1977 y al 39,3 % en 1981.

## Salud

### CUADRO XI

#### INDICADORES FISICOS DE ESTABLECIMIENTOS CON INTERNACION: SITUACION 1977-1978

	Nº Establecimientos	Nº Camas
<b>TOTAL</b>	3.097	142.975
<b>GOBIERNO NACIONAL</b>	232	30.696
Secretaría Salud Pública	73	22.287
Otros Entes Nacionales	159	8.409
<b>GOBIERNOS PROVINCIALES</b>	934	49.372
<b>GOBIERNOS MUNICIPALES</b>	146	15.091
Municip. Ciudad de Buenos Aires	20	6.813
Municipios de Provincias	126	8.278
<b>OBRAS SOCIALES</b>	151	7.765
<b>PRIVADOS</b>	1.634	40.051

La mayor parte del número de camas atendidas por el nivel nacional corresponden a hospitales psiquiátricos. En el nivel provincial se concentran en hospitales de atención general.

## Recursos

### C U A D R O X I I

#### SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO: RECURSOS CORRIENTES (PROMEDIOS QUINQUENALES ENTRE 1950 Y 1980) % DEL P.B.I.

1950 - 1954	21,67
1955 - 1959	19,83
1960 - 1964	19,76
1965 - 1969	21,06
1970 - 1974	20,94
1976 - 1980	24,33

En la comparación, el último quinquenio ha excluido el año 1975, claramente atípico, y en cambio ha incluido el de 1980, que presenta los valores máximos de toda la serie (28,62 % del P.B.I.). La estimación realizada para 1981 permite ubicar a este último año en valores similares al promedio del quinquenio 1976-1980. De todas maneras el promedio 1976-1980 (24,33 %) se ubica significativamente por encima del promedio para los cinco lustros anteriores (20,65 %).

### C U A D R O X I I I

#### SECTOR PUBLICO PROVINCIAL: RECURSOS CORRIENTES PROPIOS (PROMEDIOS QUINQUENALES ENTRE 1950 Y 1980) % DEL P.B.I.

1950 - 1954	2,78
1955 - 1959	2,87
1960 - 1964	3,58
1965 - 1969	4,10
1970 - 1974	3,99
1976 - 1980	5,39

Igual que en el cuadro anterior, en la comparación, el último quinquenio ha excluido el año 1975, claramente atípico, y en cambio ha incluido el de 1980, que presenta los valores máximos de toda la serie, con 7,07 % del P.B.I. Puede estimarse que en 1981 a niveles más bajos.

Es interesante hacer notar que el tamaño del sector público provincial es bastante uniformemente creciente desde los primeros quinquenios; ya en 1960-1964 era significativamente mayor (incremento del 29 %) que el del quinquenio 1950-1954: de 2,78 % del P.B.I. había subido al 3,58 %. Este proceso continúa en 1966-1970, en que llega al 4,10 %, para retroceder en 1970-1974 al 3,99 % y luego alcanzar su máximo en el quinquenio siguiente 1976-1980.

A diferencia del sector público provincial, los recursos del sector público nacional (brutos de coparticipación) muestran declinación respecto al tamaño alcanzado en quinquenio inicial (1950-1954), en que llegaron al 18,89 % del P.B.I. Los cuatro quinquenios siguientes registran niveles inferiores al 17,0 %, para recién recuperar un nivel similar al del primer lustro en el último quinquenio (1976-1980), con 18,94 %.

El análisis anterior lleva a una tentativa de conclusión que podría formularse de la siguiente manera: en los cinco primeros lustros a 1950, el tamaño del sector público consolidado se mantuvo aproximadamente constante en términos de recursos, con una expansión del tamaño del sector público provincial relativamente importante (44 %), compensada por una declinación correlativa del tamaño del sector público nacional (— 10 %). En cambio en el último lustro (1976-1980), en tanto el sector público provincial continúa su tendencia ascendente (otro 35 %), el sector público nacional revierte su comportamiento anterior y tiende a crecer (12 %).

#### CUADRO XIV

##### % DE RECURSOS PROVINCIALES DENTRO DE LOS RECURSOS CONSOLIDADOS

1950 - 1954	12,8
1955 - 1959	14,5
1960 - 1964	18,1
1965 - 1969	19,5
1970 - 1974	19,1
1976 - 1980	22,2

Obsérvese que la participación provincial entre 1950 y 1980 ha subido de aproximadamente un octavo de los recursos consolidados a algo menos de un cuarto del total de recursos. En 1981 su participación se sitúa cerca del promedio 1976-1980.

## CUADRO XV

### PERFIL DE LOS RECURSOS POR NIVELES DE GOBIERNO: COMPARACION RETROSPECTIVA

<i>% DEL P.B.I.</i>	1950	1960	1970	1977 1980
<b>SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO</b>	<b>20,52</b>	<b>20,51</b>	<b>21,93</b>	<b>25,55</b>
<i>IMPUESTOS</i>	<b>12,11</b>	<b>13,38</b>	<b>13,48</b>	<b>14,71</b>
Gobierno Nacional	10,31	11,43	10,84	11,40
Gobiernos Provinciales	1,80	1,95	2,64	3,31
<i>S/los Ingresos Netos (G.N.)</i>	<b>3,84</b>	<b>2,73</b>	<b>2,75</b>	<b>1,75</b>
<i>S/el patrimonio</i>	<b>0,95</b>	<b>1,06</b>	<b>1,73</b>	<b>1,56</b>
Gobierno Nacional	0,18	0,43	0,88	0,65
Gobiernos Provinciales	0,77	0,63	0,85	0,91
<i>S/producción y consumos</i>	<b>7,97</b>	<b>6,69</b>	<b>7,15</b>	<b>10,01</b>
Gobierno Nacional	6,94	5,37	5,36	7,61
Gobiernos Provinciales	1,03	1,32	1,79	2,40
<i>S/comercio exterior (G.N.)</i>	- 0,65	2,90	1,85	1,40
<b>RECURSOS PARAFISCALES</b>	<b>0,78</b>	<b>0,96</b>	<b>1,27</b>	<b>1,73</b>
Gobierno Nacional	0,46	0,36	0,40	0,61
Gobiernos Provinciales	0,32	0,60	0,87	1,12
<b>RECURSOS DE SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>7,62</b>	<b>6,18</b>	<b>7,19</b>	<b>9,11</b>
Gobierno Nacional	6,84	5,48	6,26	7,63
Gobiernos Provinciales	0,78	0,70	0,93	1,48
<b>TOTAL GOBIERNO NACIONAL</b>	<b>17,61</b>	<b>17,27</b>	<b>17,50</b>	<b>19,64</b>
<b>TOTAL GOBIERNOS PROVINCIALES</b>	<b>2,91</b>	<b>3,24</b>	<b>4,43</b>	<b>5,91</b>

### Acotaciones en relación con el Cuadro XV

Obsérvese que los primeros veinte años (1950 a 1970) el nivel de los recursos nacionales se mantiene estable, en algo más del 17 % del P.B.I., en tanto los provinciales suben del 2,91 % en 1950 al 4,43 % en 1970.

La relativa estabilidad del nivel nacional se debe al juego equilibrado de fuerzas contrapuestas: los impuestos sobre los ingresos netos (Réditos) registran un deterioro significativo (de 3,8 % en 1950 a 2,75 en 1970) y lo mismo ocurre con los impuestos sobre producción y consumo que de 6,9 % en 1950 bajan al 5,4 % en 1970. En cambio mejoran los impuestos sobre el patrimonio y los derechos aduaneros.

La expansión de los recursos provinciales en el mismo período (1950-1970) se produce en todos los grupos.

En cambio, la última década registra una expansión de los recursos de los dos niveles de gobierno, pese a la continuación de la declinación de los impuestos sobre los ingresos netos y a una reducción en los impuestos nacionales sobre patrimonios y sobre el comercio exterior. Los impuestos nacionales suben por efecto del notable incremento de los impuestos sobre producción y consumo, que de 5,36 % del P.B.I. en 1970 pasan al 7,61 % en el promedio 1977-1980. Con respecto a los recursos provinciales, los mismos también suben significativamente; en el caso de impuestos sobre la producción y consumos el crecimiento es de 1,70 % del P.B.I. en 1970 a 2,40 % en 1977-1980 y en forma menor en los impuestos a los patrimonios (de 0,85 a 0,91 %).

C U A D R O X V I

**SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO: RECURSOS PER CAPITA EN VALORES  
CONSTANTES (AÑOS SELECCIONADOS) \$ 1960**

RECURSOS PER CAPITA	1950	1958	1966	1972	1979
<b>SECTOR PUBLICO</b>	102,52	94,96	112,93	124,19	204,44
Gobierno Nacional	87,98	80,41	90,31	100,19	156,44
(Coparticipados)	(37,13)	(29,95)	(39,23)	(29,23)	(52,32)
Gobiernos Provinciales	14,54	14,55	22,62	24,00	48,00
<b>I. IMPUESTOS</b>	60,53	54,25	70,46	72,83	111,93
Gobierno Nacional	51,52	47,06	58,82	59,75	84,52
Gobiernos Provinciales	9,01	7,19	12,64	13,08	27,41
<i>S/Ingresos netos (G.N.)</i>	19,19	14,48	15,79	10,69	9,31
<i>S/Patrimonios</i>	4,73	2,47	6,76	7,90	13,34
Gobierno Nacional	0,89	0,37	3,05	3,93	5,40
Gobiernos Provinciales	3,84	2,10	3,71	3,97	7,94
<i>S/Producción y Consumos</i>	39,86	36,13	38,96	39,07	79,06
Gobierno Nacional	34,69	31,04	30,03	29,96	59,59
Gobiernos Provinciales	5,17	5,19	8,93	9,11	19,47
<i>S/Comercio exterior (G.N.)</i>	- 3,25	1,17	8,95	15,17	10,22
<b>II. RECURSOS PARAFISCALES</b>	3,91	4,19	4,90	6,18	13,62
Gobierno Nacional	2,29	2,30	0,88	1,69	4,89
Gobiernos Provinciales	1,62	1,89	4,02	4,49	8,73
<b>III. RECURSOS SEG. SOCIAL</b>	38,08	36,51	37,55	45,18	78,88
Gobierno Nacional	34,17	31,05	31,60	38,75	67,03
Gobiernos Provinciales	3,91	5,46	5,95	6,43	11,85

\* Deflactor: Precios Mayoristas Industriales.

CUADRO XVII

SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO: VARIACION ANUAL DE LOS RECURSOS,  
 POR NIVELES DE GOBIERNO Y TIPOS DE RECURSOS, PERIODOS  
 SELECCIONADOS (TASAS ANUALES)

	1950 1979	1950 1958	1958 1966	1966 1972	1972 1979
<b>SECTOR PUBLICO</b>	2,4	-1,0	2,2	1,6	7,4
Gobierno Nacional	2,0	-1,1	1,5	1,8	6,6
(Coparticipados)	(1,2)	(-2,7)	(3,4)	(-4,9)	(8,6)
Gobiernos Provinciales	4,2	0,0	5,7	1,0	10,4
<b>I. IMPUESTOS</b>	2,1	-1,4	3,3	0,6	6,3
Gobierno Nacional	1,8	-1,3	2,6	0,6	5,1
Gobiernos Provinciales	3,9	-2,9	7,3	0,6	11,2
<i>S/Ingresos netos (G.N.)</i>	-2,5	-3,6	1,2	-6,7	-2,0
<i>S/Patrimonios</i>	3,6	-8,4	13,4	2,6	7,7
Gobierno Nacional	6,4	-11,6	30,3	4,3	4,6
Gobiernos Provinciales	2,5	-7,8	7,4	1,2	10,4
<i>S/Producción y Consumos</i>	2,4	-1,2	0,9	0,1	10,6
Gobierno Nacional	1,9	-1,4	-0,4	0,0	10,3
Gobiernos Provinciales	4,7	-0,2	7,3	0,3	11,4
<i>S/Comercio Exterior</i>	n/e	n/e	28,9	9,2	-5,8
<b>II. RECURSOS PARAFISCALES</b>	4,4	0,9	1,9	4,0	11,9
Gobierno Nacional	2,6	0,0	-12,7	11,5	16,4
Gobiernos Provinciales	6,0	1,9	9,9	1,9	10,0
<b>III. RECURSOS SEG. SOCIAL</b>	2,5	-0,5	0,3	3,1	8,3
Gobierno Nacional	2,3	-1,1	0,2	3,5	8,1
Gobiernos Provinciales	3,9	4,3	0,1	1,3	9,1

Tasas anuales acumulativas de variación de los recursos per cápita en pesos de 1960  
 (Deflactor: Precios Mayoristas Industriales).

## Acotaciones en relación con los Cuadros XVI y XVII

En este punto de estudio se efectúa una comparación de los ritmos anuales de variación de los recursos consolidados, por niveles de gobierno y por tipo de recurso, para los períodos delimitados por cambios importantes en los regímenes de coparticipación del grupo de tributos actualmente cubiertos por la Ley 20.221.

En el Cuadro XVI se ha volcado la información de los recursos per cápita, en valores constantes, para los años límite de los períodos mencionados. Dada la falta de homogeneidad estricta de los datos disponibles para 1981, la comparación se cierra con el período que finaliza en 1979.

En el Cuadro XVII se han volcado las tasas anuales de variación de los recursos per cápita en valores constantes para los períodos de análisis mencionados.

Los recursos consolidados per cápita reales han crecido entre 1950 y 1979 a una tasa anual (acumulativa) de 2,4 %. El ritmo ha sido muy diferente según los niveles de gobierno: 2,0 % anual para el Gobierno Nacional y 4,2 % anual para los Gobiernos Provinciales. Dentro de los recursos del Gobierno Nacional, el grupo de impuestos incluidos en los regímenes de coparticipación han tendido a crecer en forma significativamente menor: 1,2 % anual, comparado con el conjunto de impuestos nacionales que lo hicieron al 2,0 % anual.

Los impuestos han crecido en todo el período en 2,0 % anual, en tanto los recursos consolidados parafiscales lo hicieron al 4,4 % anual y los recursos consolidados de seguridad social al 2,5 % anual. Dentro de los impuestos un importante crecimiento se alcanzó en los impuestos sobre producción y consumo, que en forma consolidada crecieron en 2,4 % anual; de ellos, los de nivel nacional al 1,9 % anual en tanto los de nivel provincial alcanzaron una tasa del 4,7 % anual. Los impuestos sobre patrimonio crecieron a tasa mayor a nivel consolidado que los que gravan la producción o consumos. Los impuestos sobre ingresos netos (únicamente nacionales) decrecieron en términos constantes per cápita a una tasa (negativa) de 2,5 % anual.

Por períodos, los comportamientos resultan diferentes. El período 1958-1966, dentro del cual se produjo un importante mejoramiento para las Provincias en la distribución primaria de la coparticipación, los recursos nacionales (brutos) crecieron el 1,5 % anual revirtiendo la tendencia decreciente (-1,1 % anual) observada en el período anterior (1950-1958). Esta reversión percutió particularmente en el grupo de impuestos nacionales coparticipados, que habían

decrecido durante 1950-1958 ( $-2,7\%$  anual) y en cambio crecieron al  $3,4\%$  anual durante 1958-1966. En este período de mejoría de la coparticipación, los recursos propios de las Provincias —que habían permanecido estancados durante 1950-1958, crecieron notablemente, al  $5,7\%$ .

En el siguiente período —1966 a 1972— que presentó un deterioro de la asignación provincial dentro de la coparticipación, se registró una leve aceleración del crecimiento real de los recursos nacionales totales ( $1,8\%$ ), pero una contracción en la recaudación del grupo de impuestos coparticipados, en términos reales per cápita ( $-4,9\%$ ). En dicho período las Provincias vieron crecer sus recursos propios a un ritmo muy inferior al del período anterior:  $1,0\%$  anual.

Finalmente, el último período (1972-1979) presencia tasas muy elevadas de crecimiento. Los recursos nacionales crecen en términos reales en  $6,6\%$  anual, con una tasa de crecimiento mayor para los recursos coparticipados ( $8,6\%$  anual), en coincidencia con una mejora significativa en la distribución primaria en favor de las Provincias. Esta expansión de la coparticipación coexiste con notable incremento de los recursos provinciales que alcanza la tasa más elevada:  $10,4\%$  anual. Los impuestos provinciales sobre los consumos crecen el  $11,4\%$  anual y los que recaen sobre patrimonios el  $10,4\%$ .

### Régimen de coparticipación federal de impuestos

La exposición respecto de la experiencia del régimen de coparticipación durante 1935-1981 ha sido organizada en seis grandes períodos, los cuales se determinan utilizando como límites los momentos en que se produjeron cambios significativos en la distribución primaria: 1935 (iniciación del régimen), 1947 (Ley N° 12.956), 1959 (Ley 14.788), 1967 (reformas a la Ley 14.788), 1973 (Ley N° 20.221) y 1980 (Ley N° 22.293).

### Distribución primaria

#### Primer período 1935-1946

CUADRO XVIII  
EN PORCENTAJES

	1935 - 1946		Promedio del Período 1935-1946
	Valor más alto	Valor más bajo	
Participación de las Provincias	30,6 % (1935)	19,6 % (1946)	24,9 %

La participación de las Provincias en este primer período es claramente decreciente: del 30,6 % en el año inicial al 19,6 % en 1946. Como contrapartida la participación nacional acrece del 69,4 % en 1935 al 80,4 % en 1946. La participación fue calculada en base a las series en valores constantes.

## C U A D R O X I X

### EN VALORES CONSTANTES PER CAPITA

	1935 - 1946		
	1935	1946	Promedio del Período 1935-1946
	(Pesos m/n de 1960 por habitante)		
Provincias	414,8	336,9	367,4
Nación	940,3	1.384,1	1.180,6
TOTAL	1.355,1	1.721,0	1.476,0

Los ingresos de coparticipación de las Provincias, en valores constantes per cápita, pasaron de 414,8 de m\$n en 1935 a 336,9 m\$n en 1946, con una disminución del 18 %. La participación nacional creció de 940, m\$n en 1935 a 1.384,1 m\$n en 1946, con un 47,2 % de crecimiento. Los recursos totales crecieron en un 27 %.

## C U A D R O X X

### INGRESOS EN RELACION CON EL P.B.I.

	1935 - 1946		
	1935	1946	Promedio del período 1935-1946 *
	(% del P.B.I. p/m: Valores corrientes)		(% del P.B.I. p/m: Valores constantes)
Provincias	0,99	0,75	1,14
Nación	2,25	3,10	3,45
TOTAL	3,24	3,85	4,59

\* Los datos del P.B.I. están calculados a precios de 1950; se transformaron a precios de 1960 utilizando el índice de precios implícitos en el P.B.I. Los datos corresponden a la estimación de la Secretaría de Asuntos Técnicos, publicado en 1955.

Los recursos totales, en valores constantes crecieron entre 1935 y 1946 en un 52,4 %. En valores constantes per cápita un 27 % y en términos del P.B.I. un 18 %. La participación de las Provincias disminuyó en valores constantes per cápita un 18,8 % y en términos del P.B.I. un 24,2 %.

Segundo período 1947-1959

### CUADRO XXI

#### EN PORCENTAJES

	1947 - 1959				Promedio del período 1947-1959
	1946	1947	1958	1959	
	(En %)				
Participación de las Provincias	19,6	24,0	39,0	36,5	27,0

Calculado en base a las series en valores constantes.

La participación de las Provincias en este segundo período es claramente creciente del 24 % en 1947 al 36,5 % en 1959. El promedio del período es del 27 %. Debe destacarse el crecimiento entre 1946 (19,6 %) y 1947 (24 %), luego permanece en valores que fluctúan entre el 23 % y el 23,8 % en 1948-1952. En 1953-1954 se produce un nuevo crecimiento al 25 %, en 1955 al 27,6 %, en 1956-1957 al 30 %, para registrar un salto al 39 % en 1958 y una caída al 36 % en 1959.

### CUADRO XXII

#### EN VALORES CONSTANTES PER CAPITA

	1947 - 1959			
	1946	1947	1958	1959
	(m\$ñ 1960 por habitante)			
Provincias	33,9	694,3	1.167,9	789,4
Nación	1.384,1	2.196,4	1.826,9	1.373,3
TOTAL	1.721,0	2.890,7	2.994,8	2.162,7

Los recursos totales de coparticipación per cápita crecieron de 1.721 m\$ en 1946 a m\$ 2.994 en 1958 y en 1959 descienden a m\$ 2.162,7.

La coparticipación provincial per cápita crece un 246 % entre 1946 y 1958 (68 % entre 1947-1959). La coparticipación nacional crece un 32 % entre 1946 y 1958 y disminuye un 16,8 % entre 1947 y 1958.

**CUADRO XXIII**  
**INGRESOS EN RELACION CON EL P.B.I.**

	1947 - 1959			
	1946	1947	1958	1959
	(% del P.B.I.)			
Provincias	0,75	1,30	2,77	2,24
Nación	3,10	4,10	4,33	3,90
TOTAL	3,85	5,40	7,10	6,14

El conjunto de tributos coparticipados que representaba el 3,85 % del P.B.I. en 1946 aumenta al 5,40 % en 1947 y al 7,10 % en 1958. En 1959, debido a la recesión se produce una disminución (6,14 %).

La participación provincial tuvo una tendencia creciente: de 0,75 % en 1946 a 1,3 % en 1947 y a 2,77 % en 1958, en 1959 baja a 2,24 %.

La participación nacional también crece pero no en menor proporción: del 3,1 % en 1946 al 4,10 % en 1947 y al 4,33 % en 1958. En 1959 desciende al 3,90 %.

*Tercer período 1959-1967*

**CUADRO XXIV**  
**EN PORCENTAJES**

	1959 - 1966			Promedio del período 1959-1966
	1958	1959	1966	
Participación de las Provincias	39,0	36,5	46,2	42,4

Calculado en base a las series en valores constantes.



En términos del P.B.I. el total de recursos coparticipados pasó del 5,67 % en 1958 al 6,73 % en 1966. La participación de las provincias creció del 2,11 % en 1958 al 3,11 % en 1966. La Nación creció menos rápidamente: del 3,46 % en 1958 al 3,62 % en 1966.

*Cuarto período 1967-1972*

**CUADRO XXVII**  
**EN PORCENTAJES**

	1967 - 1972			Promedio del período 1967-1972
	1966	1967	1972	
	(En %)			
Participación de las Provincias	46,2	42,3	40,6	41,0

Calculado en base a las series en valores constantes.

La participación de las Provincias en este cuarto período es claramente decreciente: del 46,2 % en 1966 al 40,6 % en 1972. La participación nacional, como consecuencia crece del 53,8 % en 1966 al 59,0 % en 1972.

**CUADRO XXVIII**  
**INGRESOS EN VALORES CONSTANTES PER CAPITA**

	1967 - 1972				Promedio del período 1967-1972
	1966	1967	1971	1972	
	(\$ de 1960 por habitante)				
Provincias	18,1	16,1	14,6	11,9	15,4
Nación	21,0	22,0	21,2	17,4	22,2
<b>TOTAL</b>	<b>39,1</b>	<b>38,1</b>	<b>35,8</b>	<b>29,3</b>	<b>37,6</b>

Calculado en base a las series en valores constantes.

Los ingresos totales de coparticipación, per cápita, disminuyen de \$ 38,1 en 1967 a \$ 29,3 en 1972 (-23,1 %). La participación de las Provincias disminuyó de \$ 16,1 en 1967 a 11,9 en 1972 (-26,1 %) y la nacional de 22,0 en 1967 a 17,4 en 1972 (-20,9 %).

CUADRO XXIX

INGRESOS EN RELACION CON EL P.B.I.

	1967 - 1972				Promedio del período 1967-1972
	1966	1967	1971	1972	
	(% del P.B.I.)				
Provincias	3,11	2,68	2,05	1,71	2,44
Nación	3,62	3,65	2,98	2,50	3,52
TOTAL	6,73	6,33	5,03	4,21	5,96

Calculado en base a datos en valores constantes. Los datos del P.B.I. en valores constantes son los del B.C.R.A. (1975).

En términos del P.B.I. el total de recursos coparticipados arroja una disminución del 6,33 % en 1967 al 4,21 % en 1972. La participación provincial disminuyó en el período del 2,68 % al 1,71 % y la nacional decayó con menos intensidad del 3,65 % al 2,50 %.

Quinto período 1973-1980

CUADRO XXX

EN PORCENTAJES

	1973 - 1979			Promedio del período 1973-1979
	1972	1973 a 1979 (excl. 1975)	1975	
Participación de las Provincias	40,6	53,5	60,8	54,1

Calculado en base a las series en valores constantes.

El total de impuestos coparticipados entre 1973 y 1979 tuvo un incremento del 75 % en valores constantes. Las participaciones nacional y provincial crecieron a la misma tasa al no producirse cambios en los índices de distribución. En relación con 1972, la participación provincial crece sustancialmente: del 40,6 % al 53,5 % con excepción de 1975 donde alcanzó el 60,8 %.

**CUADRO XXXI**

**INGRESOS EN VALORES CONSTANTES PER CAPITA**

	1973 - 1979			<i>Promedio del período 1973-1979</i>
	1971	1973	1979	
	(\$ de 1960 por habitante)			
Provincias	14,6	17,6	28,0	23,3
Nación	21,2	15,3	24,3	19,8
<b>TOTAL</b>	<b>35,8</b>	<b>32,9</b>	<b>52,3</b>	<b>43,1</b>

Los ingresos totales de coparticipación en valores constantes, per cápita, crecieron un 59 % entre 1973 y 1979. Con respecto a 1971 los crecimientos fueron: total 46,1 %, provincias 91,8 % y nación 14,6 %.

**CUADRO XXXII**

**INGRESOS EN RELACION CON EL P.B.I.**

	1973 - 1979			<i>Promedio del período 1973-1979</i>
	1971	1973	1979	
	(% del P.B.I.)			
Provincias	2,05	2,37	3,42	3,27
Nación	2,98	2,06	2,97	2,78
<b>TOTAL</b>	<b>5,03</b>	<b>4,43</b>	<b>6,39</b>	<b>6,05</b>

Calculado en base a datos en valores constantes. Los datos del P.B.I. en valores constantes de 1960 fueron obtenidos en el BCRA.

En términos del P.B.I., el total de recursos coparticipados pasa del 4,43 % en 1973 al 6,39 % en 1979. La participación provincial crece del 2,37 % en 1973 al 3,42 % en 1979 y la nacional del 2,06 % al 2,97 % en el mismo lapso.

Sexto período, a partir de 1980

C U A D R O X X X I I I  
EN PORCENTAJES

	1980 - 1981			Promedio del período 1980-1981
	1979	1980	1981	
Participación de las Provincias (sin incluir Seguridad Social Provincial y FONAVI)	53,5	48,0	28,8	38,4
Participación de las Provincias (incluyendo Seguridad Social Provincial y FONAVI)	53,5	50,6	40,4	45,5

A partir de 1980 se produce un drástico cambio en la coparticipación de resultados de la sanción de las leyes 22.293 y 22.294. Estas modificaciones tuvieron pleno efecto en 1981. La participación provincial que fue del 53,3 % en 1973-1979 (Excepto 1975: 60,8 %) se redujo al 50,6 % en 1980 (48 % coparticipación y 2,6 % de FONAVI) y al 40,0 % en 1981 (28,8 % coparticipación, 5,3 % Seguridad Social Provincial y 6,3 % FONAVI).

El Gobierno Nacional que participó con 46,5 % en 1973-1979 (excepto 1975: 39,2 %), incrementó su participación relativa al 49,4 % en 1980 (41,7 % coparticipación propiamente dicha y 7,7 % Seguridad Social Nacional) y al 59,6 % en 1981 (26,6 % coparticipación propiamente dicha y 33,0 % Seguridad Social Nacional).

La participación provincial promedio de 1980-1981 fue del 45,5 % (38,4 % coparticipación propiamente dicha, 2,7 % Seguridad Social Provincial y 4,4 % FONAVI). La participación nacional promedio fue del 54,4 % (34,2 % coparticipación y 20,3 % Seguridad Social Nacional).

C U A D R O   X X X I V

INGRESOS EN VALORES CONSTANTES PER CAPITA

	1980 - 1981			<i>Promedio del periodo 1980-1981</i>
	1979	1980	1981	
	..(\$ de 1960 por habitante)			
<i>Provincias</i>	28,0	33,6	26,3	30,0
1. Coparticipación	28,0	31,9	18,7	25,3
2. Seguridad Social	—	—	3,5	1,8
3. FONAVI	—	1,7	4,1	2,9
<i>Nación</i>	24,3	32,9	38,7	35,8
1. Coparticipación	24,3	27,8	17,3	22,5
2. Seguridad Social	—	5,1	21,4	13,3
<i>Total</i>	52,3	66,5	65,0	65,8
1. Coparticipación	52,3	59,7	36,0	47,8
2. Seguridad Social	—	5,1	24,9	15,1
3. FONAVI	—	1,7	4,1	2,9

Calculado en base a las series en valores constantes.

El total de recursos coparticipados, en valores constantes, per cápita, pasó de \$ 52,3 en 1979 a 65,8 en 1981, el incremento fue del 24,3 %. El total percibido por las Provincias decreció un 6,1 % entre 1979 y 1981, en tanto la participación nacional creció en el mismo período un 59,3 %.

La coparticipación propiamente dicha varió en forma siguiente: entre 1979-1981, total -31,2 %. Provincias -33,2 % y Nación -28,8 %.

**CUADRO XXXV**  
**INGRESOS EN RELACION CON EL P.B.I.**

	1980 - 1981		
	1979	1981	<i>Promedio del período 1980-1981</i>
	(% del P.B.I.)		
<i>Provincias</i>	3,42	3,48	4,38
1. Coparticipación	3,42	2,40	3,67
2. Seguridad Social	—	0,45	0,25
3. FONAVI	—	0,53	0,43
<i>Nación</i>	2,97	4,97	5,20
1. Coparticipación	2,97	2,22	3,26
2. Seguridad Social	—	2,75	1,94
<i>Total</i>	6,39	8,35	9,55
1. Coparticipación	6,39	4,62	6,93
2. Seguridad Social	—	3,20	2,19
3. FONAVI	—	0,53	0,43

Calculado en base a datos en valores constantes. Los datos del P.B.I. en valores constantes de 1960 fueron obtenidos del BCRA, en 1981 se consideró una disminución del 6,1 %.

La recaudación total de recursos coparticipados pasó del 6,39 % del P.B.I. en 1979 al 8,35 % en 1981. La participación provincial disminuyó levemente del 3,42 % en 1979 al 3,38 % en 1981 y la participación nacional creció del 2,97 % en 1979 al 4,97 % en 1981.

**Coparticipación vial**

Los fondos distribuidos por coparticipación vial provienen de:

1. Impuestos a los combustibles líquidos (Ley 17.597 y modificatorias), parte de estos impuestos se distribuyen directamente a Provincias a través del Fondo Provincial de Caminos; otra parte se destina al Fondo Nacional de Vialidad, del cual una parte se distribuye a Provincias según el régimen del Decreto-Ley 505/58.
2. Fondo Nacional Complementario de Vialidad (Ley 15.274).

3. Impuestos a las cubiertas (impuestos internos).
4. Impuestos a los lubricantes (impuestos internos).
5. Régimen del Plan de Caminos de Fomento Agrícola.

La importancia cuantitativa es la siguiente: Impuestos a los combustibles, 90,9 % del total. Los otros cuatro regímenes dan el 9,1 % restante.

La participación provincial es claramente decreciente a través del tiempo: del 40 % en 1950, al 35 % en 1960, al 26 % en 1965, al 24 % en 1970, al 23,1 % en 1975, al 19,2 % en 1980 y culmina con sólo el 12,7 % en 1981. La participación del "Tesoro Nacional" merece una mención particular: pasa del 17,5 % en 1965 al 23,3 % en 1970, sigue subiendo al 31,8 % en 1975, disminuye al 21,7 % en 1980 y alcanza su valor máximo en 1981 (51,6 %).

#### **Tamaño del sector público provincial y sus implicancias sobre la distribución primaria de la coparticipación federal impositiva: algunas directrices**

Pareciera ser imposible sintetizar aún más los principales resultados del Estudio reseñados anteriormente. Pero para cerrar esta parte puede resultar útil exponer en forma sumamente apretada algunas líneas directrices respecto de las implicancias de los resultados obtenidos sobre la reconsideración de la distribución primaria en el régimen de Coparticipación Federal de Impuestos Nacionales (actual Ley N° 20.221).

1. La distribución primaria no debería ser decidida en forma aislada y según criterios *ad-hoc* (vgr. las relaciones históricamente dadas, o la proporción "50 %-50 %" para los niveles nacional y provincial) sino en relación a la cuestión más profunda referente al tamaño absoluto del nivel de gobierno provincial y al tamaño relativo de dicho nivel dentro del gobierno consolidado.

2. En el pasado, la tendencia de largo plazo ha sido la de un aumento sistemático —aún cuando con ciertos períodos de retroceso— en el contingente provincial dentro de la distribución primaria de los regímenes de coparticipación federal impositiva. Vinculada a esta tendencia, se observa otra paralela de crecimiento del tamaño del nivel de gobierno provincial, tanto en relación a la economía global (medida por el Producto Bruto Interno) como en relación al nivel de gobierno nacional. Las erogaciones provinciales, que en 1950 eran equivalentes al 7,0 % del P.B.I. descendieron al 5,4 % del P.B.I. en 1960, acompañando el descenso en la década de los cincuenta del tamaño

del sector público consolidado, pero a partir de entonces —coincidiendo con una expansión en la coparticipación federal recibida por las Provincias— asciende sistemáticamente, si bien con algunos retrocesos, hasta llegar a un tamaño entre 7,5 % y 8,0 % del P.B.I. en el período 1966-1972. A partir de 1973 el nivel de gobierno provincial acompaña la expansión registrada en el sector público consolidado, con niveles del 10,6 % (1974) y 11,1 % (1975) del P.B.I., para luego retroceder y estabilizarse entre 9,3 % y 9,7 % del P.B.I. en el trienio 1977-1979; este nuevo escalafón ascendente está asociado con una nueva reforma (1973) que mejora la participación provincial dentro del conjunto coparticipado.

En términos de su participación dentro de las erogaciones públicas consolidadas, el nivel de gobierno provincial ha tendido a crecer notoriamente: en 1950 el mismo representaba la cuarta parte (24,6 %) de las erogaciones totales, mientras que en 1959 había descendido a algo más de la quinta parte (21,5 %). A partir de allí —en asociación a la redistribución en favor de Provincias de la coparticipación federal— el tamaño relativo provincial es creciente hasta 1965, en que las erogaciones provinciales alcanzaron a la tercera parte (33,4 %) de las erogaciones consolidadas. En el trienio 1977-1979 se ubican entre el 35,1 % (1977) y el 33,6 % (1978) del total de erogaciones.

3. La importancia (absoluta relativa dentro del sector público consolidado) alcanzada actualmente por el sector público provincial, obliga a definir con más cuidado que en el pasado las consecuencias de decisiones adoptadas respecto a cambios en la distribución primaria de la coparticipación federal, máxime en presencia de una continua transferencia de funciones del nivel nacional a los niveles provinciales a través de los mecanismos: transferencias explícitas (como las efectuadas especialmente en el período 1978-1980) y transferencias implícitas (por detención de la expansión de los niveles de prestación del gobierno nacional, debiendo los gobiernos provinciales hacer frente a la provisión de las nuevas necesidades). En el momento actual (datos de 1981), de 4,2 millones de alumnos primarios, sólo el 2,6 % es atendido por el Gobierno Nacional; 3,4 millones (80% del total) son responsabilidad de los gobiernos provinciales y municipales y el resto (17 % de la matrícula) es atendido por el sector privado, en su mayoría con apoyo financiero (vía subsidios) proveniente únicamente del nivel provincial de gobierno. En el sector salud, la participación provincial, (según número de camas en establecimientos asistenciales) ha crecido del 67 % del sector público en 1977 al 74 % en 1981.

4. El retroceso experimentado por la coparticipación provincial como consecuencia de la reforma de 1980 ha sido muy importante los montos efectivamente recibidos en el primer semestre de 1982 representaron sólo el 77 % del total que hubiera correspondido de no haber mediado dicha reforma (tomando en cuenta para este cálculo la recaudación que se hubiera producido en 1982 sin expansión de alícuotas y generalización del Impuesto al Valor Agregado establecidas por la misma reforma), o sea una pérdida de casi la cuarta parte (23 %) de los montos coparticipados por las provincias.

5. El replanteo de la distribución primaria que urge realizar, a la luz de los elementos de juicio reunidos, debe contemplar:

- a) La eliminación de la distorsión introducida como consecuencia de haberse injertado dentro del sistema de coparticipación el problema del financiamiento del sistema de seguridad social que registra un progresivo y explosivo desequilibrio estructural;
- b) La posible extensión del régimen de coparticipación federal a otros regímenes similares, entre los cuales por su importancia y efectos históricos sobre el sistema de la Ley Nº 20.221 debe señalarse el vinculado con los impuestos sobre los combustibles;
- c) La mejor utilización de las fuentes tributarias coparticipadas, tal como los impuestos sobre la renta neta, cuyo deterioro a lo largo del tiempo ha incidido en un nivel de participación inadecuado para la estructura económica del país; y
- d) La necesidad de explotar las formas alternativas de posibilitar una adecuada expansión futura de las recaudaciones provinciales propias, a efectos de no agravar la dependencia financiera provincial de los fondos provenientes de los regímenes de coparticipación federal.

6. En definitiva, ello obliga a encarar decisiones políticas de fondo vinculadas a:

- a) El diseño óptimo del tamaño de las erogaciones y de la estructura óptima de las fuentes de recursos para el sector público consolidado;
- b) La distribución de funciones entre niveles de gobierno;
- c) La asignación de recursos entre niveles de gobierno dentro de un sistema coordinado de relaciones financieras interjurisdiccionales.