



Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata

Serie Trabajos Docentes

Finanzas Públicas

Las Finanzas Públicas, la Contabilidad Pública y el Derecho Tributario y Financiero

Horacio L. P. Piffano

Trabajo Docente Nro. 15

Diciembre 2013

ISSN 2347-0313

“Las Finanzas Públicas, la Contabilidad Pública y el Derecho Tributario y Financiero”

Dr. Horacio L. P. Piffano
Departamento de Economía – UNLP

Resumen

El objetivo de esta nota es poner en claro algunos conceptos que usualmente son descuidados, o confundidos en el ámbito de la actividad profesional y muchas veces también en la actividad académica. Se trata de distinguir la diferencia de enfoques con que se abordan los estudios de las finanzas públicas en la órbita de la teoría económica, de la manera en que temas similares son tratados por la contabilidad pública y en el ámbito jurídico o del derecho, en particular los referidos a la política fiscal - tributaria y del gasto público - a través de la cual el Estado provee los bienes públicos. Finalmente, es una nota que intenta ser útil no solamente para lectores del ámbito económico sino asimismo contable y del derecho.

Palabras clave: Finanzas Públicas; Contabilidad Pública; Derecho Tributario y Financiero; Equivalencias de Políticas Públicas; Registros Contables y Legislación Fiscal; Incidencia real de la política fiscal.

Código JEL: H – Economía Pública; K – Derecho y Economía.

Abstract

The purpose of this paper is to clarify some concepts that are usually neglected or confused in the field of professional activity and often in academic activities. This is to distinguish the differences in approaches to the study of public finance in the orbit of economic theory regarding the way that similar issues are treated by public accounting and law, related to fiscal policy - tax, and public expenditure - through which the state provides public goods. Finally, the paper aims to be useful not only to economist but also to accountants and lawyers.

Keywords: Public Finance, Public Accounting, Tax and Finance; Equivalence Public Policy, Accounting Records and Tax Legislation; Real Impact of Fiscal Policy.

JEL Code: H - Public Economics, K - Law and Economics.

Las Finanzas Públicas, la Contabilidad Pública y el Derecho Tributario y Financiero

Dr. Horacio L. P. Piffano¹

1. Introducción

El objetivo de esta nota es poner en claro algunos conceptos que usualmente son descuidados, o confundidos en el ámbito de la actividad profesional y muchas veces también en la actividad académica. Se trata de distinguir la diferencia de enfoques con que se abordan los estudios de las finanzas públicas en la órbita de la teoría económica, de la manera en que temas similares son tratados por la contabilidad pública y en el ámbito jurídico o del derecho, en particular los referidos a la política fiscal - tributaria y del gasto público - a través de la cual el Estado provee los bienes públicos.

Las Finanzas Públicas en el ámbito de la teoría económica aborda el análisis de las implicancias que el proceso ingreso-gasto del Estado produce en el ámbito de los mercados privados y también dentro de la propia órbita del sector público, entendido éste como un compuesto de instituciones que coordinadamente, o no coordinadamente, ejercen diversas funciones que implican actividad financiera, es decir, flujos de ingresos y de gastos. En el ámbito federal, e incluso en un escenario unitario, la existencia de varios niveles de gobierno claramente plantea este tipo de situación. Se trata de una compleja maraña de externalidades –esencialmente pecuniarias– que provocan las decisiones públicas sobre el sector privado y sobre otros niveles de gobierno.

En la evaluación de esos efectos veremos como se puede inducir a error cuando se confunden conceptos o definiciones contables o jurídicas y se las extrapola al momento de identificar los reales efectos económicos de las decisiones públicas. Para explicar el punto hemos de recurrir en primer lugar al ámbito de la imposición, para luego ocuparnos del gasto público. Finalmente, haremos una serie de comentarios sobre el diseño de los planteos contables utilizados en el registro de las finanzas públicas. La mayoría de los ejemplos estarán referidos a cuestiones de mayor debate en años recientes, muchos de los cuales han sido motivos de papers anteriores, como se citan luego.

2. La tributación en su versión contable y jurídica y la cuestión de la incidencia económica de los tributos

En las primeras clases que se dan en los cursos de la materia Finanzas Públicas se suele hacer una clasificación de los Ingresos Corrientes del Estado diferenciándolos en “recursos tributarios” y “recursos no tributarios”. Los primeros se caracterizan por la exigencia coactiva de su pago. Los segundos en cambio no; se trata del pago voluntario de algún tipo de contraprestación que “voluntariamente” demanda una persona al Estado, recurso que suele identificarse como “arancel”, “precio”, “tarifa”, etc. o también muchas veces como “tasa”.² Corresponde asimismo computar aquí a las “regalías” o retribución por la explotación de un recurso no renovable.

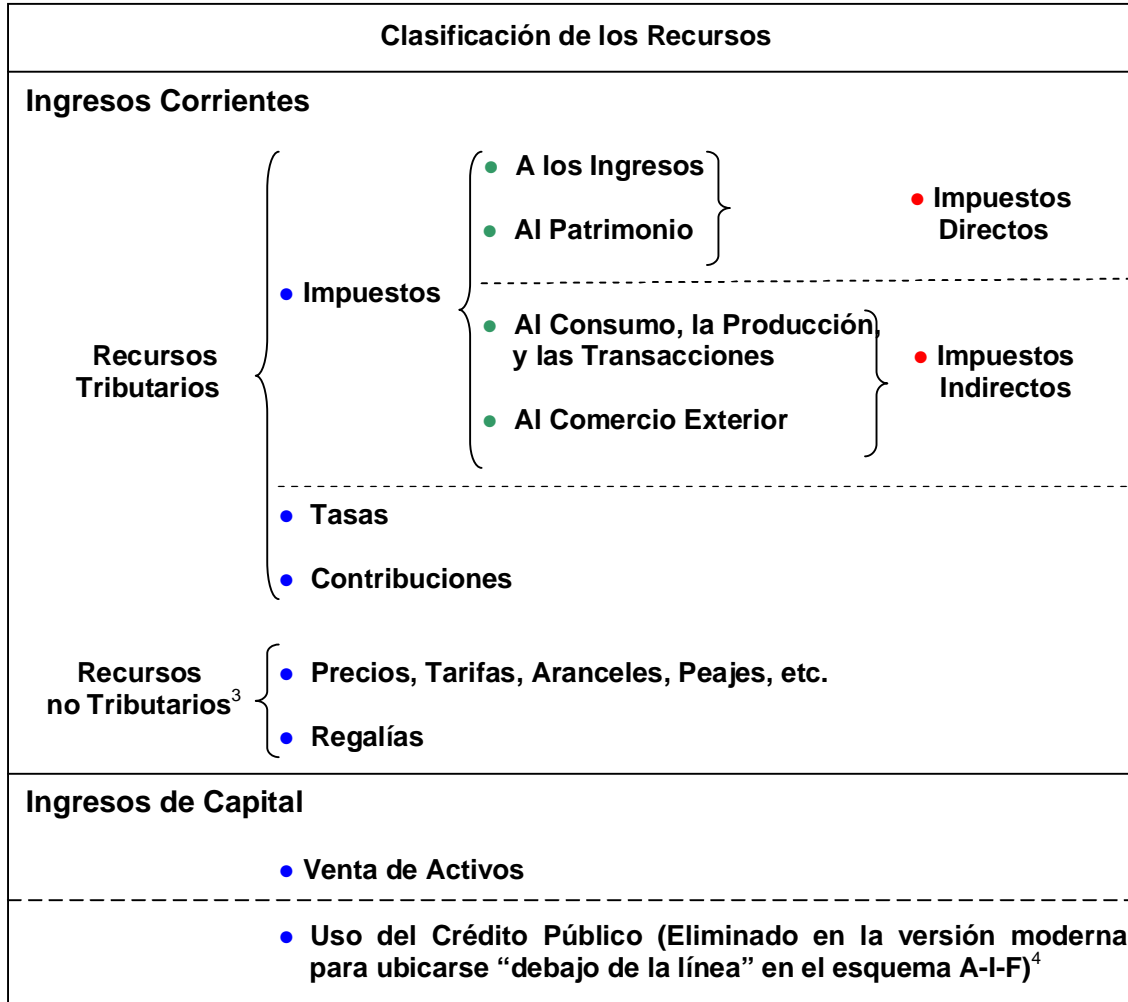
Los recursos tributarios por su parte se los suele clasificar en tres categorías según la característica de su destino, o sea, si son establecidos para financiar un servicio que reúne

¹ Mi agradecimiento por los comentarios recibidos de Elsa Versino, Pascual Torga y Roque Ruarte Bazán sobre los temas de contabilidad pública. Asimismo, a las críticas y sugerencias formuladas por Alberto Porto. No obstante, dejo constancia de mi responsabilidad por lo que finalmente expongo en este documento.

² Denominación no estrictamente correcta, pues acarrea la posible confusión con lo que jurídicamente se denomina “tasa” como categoría de un “tributo” como se explica luego.

un contenido importante de contraprestación para el contribuyente o si, por el contrario, no está destinado a financiar una actividad o servicio que identifique a determinado contribuyente usufructuando una clara contraprestación. La diferenciación distingue así a las categorías de las “Tasas” (por ejemplo el servicio que deben pagar los frentistas o propietarios de inmuebles por el servicio de alumbrado, barrido y limpiezas de calles), las “Contribuciones” (que deben pagar por ejemplo las personas que son obligadas a aportar al régimen jubilatorio de reparto para luego gozar del beneficio a la jubilación; o la contribución de mejoras a las que se obliga a pagar a los propietarios de campos beneficiados por la construcción de caminos de acceso a los mismos), y los “Impuestos”, cuyo destino no siempre habrá de tener identificado el tipo de gasto a financiar y, por tanto, a beneficiarios directos, a excepción de los casos donde se aplique el método del beneficio y/o se definan afectaciones específicas de su recaudado, y de esa forma se pueda identificar de alguna manera a los beneficiarios (como el impuesto a los combustibles destinados a financiar la construcción y mantenimiento de los caminos que demandan quienes transitan por ellos; o el *real estate tax* –Inmobiliario Urbano– de los EE.UU. que los Gobiernos Estaduales asignan al distrito escolar donde las familias envían sus hijos a estudiar). En el **Cuadro 1** se presenta una sistematización usual de la contabilidad pública de los recursos del Estado.

Cuadro 1



³ Como se verá luego, en el esquema A-I-F aparecerá el rubro “Rentas de la Propiedad” separadamente, es decir no incluido como “recurso no tributario”, concepto sobre cual formularemos algunas críticas.

⁴ Luego se explica esta modificación y su significado.

A los impuestos por su parte se los suele clasificar en cuatro categorías según la fuente gravada o su base imponible, donde aparecen las categorías de: “impuesto a los ingresos”, “impuestos patrimoniales”, “impuestos al consumo, a la producción o a las transacciones” y los “impuestos al comercio exterior” (importaciones y exportaciones). Finalmente, a estas cuatro categorías se las habrá de distinguir entre “impuestos directos” (las dos primeras) e “impuestos indirectos” (las dos segundas).

Finalmente, en los Ingresos de Capital, se ubica el rubro de Venta de Activos. En la vieja clasificación aparecía otro recurso: Uso de Crédito Público, actualmente eliminada de la clasificación económica de los recursos.

Planteada de esta manera la identificación de los recursos según la contabilidad de aplicación, en los estudios de finanzas públicas que analizan los efectos económicos de los mismos, la incidencia asignativa y distributiva, suelen cometerse errores conceptuales importantes como se anticipara. Los errores provienen de trasladar muy directamente la noción contable o jurídica a sus efectos económicos, a pesar de reconocerse la distinción elemental de los tres momentos de un impuesto: percusión, traslación e incidencia.

De esas confusiones derivan muchas premisas bastante difundidas en la literatura técnica. Algunos pueden que tengan algo de correcto en cuanto al pronóstico final, pero al que se arriba con un razonamiento que no es el estrictamente correcto. Analicemos seguidamente varios ejemplos.

i) La relación entre el impuesto indirecto a las transacciones internacionales como las Retenciones a las exportaciones rurales y un impuesto directo y patrimonial como al Impuesto Inmobiliario Rural.

Un ejemplo sobre el cual hemos estado en los últimos años haciendo referencias en nuestros estudios, es la relación entre un impuesto indirecto como las Retenciones a las exportaciones rurales y un impuesto directo como al Impuesto Inmobiliario Rural.

De acuerdo con la clasificación previa, resulta claro que ambos tributos no tienen similar base imponible, según su diseño jurídico-contable. El primero grava una transacción referida a ventas destinadas a economías externas, su base imponible es el valor de la venta y el contribuyente es el ente exportador; el segundo grava el valor de la tierra rural, según una cierta valuación catastral administrativamente determinada, a la que se aplica una alícuota que debiera ser proporcional y que en ciertas circunstancias, como al presente en la Provincia de Buenos Aires, se grava mediante un esquema de alícuotas progresivas, y su contribuyente es el propietario del predio. El primero es un impuesto indirecto y el otro un impuesto directo. Sin dudas a muchos profesionales no economistas probablemente no se les podría ocurrir que en realidad su incidencia definitivamente grava una misma base, cuales el valor de la tierra rural – o la renta de la tierra lo que es igual-; sin embargo, de eso se trata. Los impuestos que reducen la renta de la tierra, sea gravando directamente a la misma y/o reduciéndola con impuestos que gravan el precio doméstico del *commodity* rural, se amortizan finalmente en el valor del predio.

En efecto, la imposición sobre la actividad rural plantea una situación muy particular teniendo en cuenta las características de su función de producción intensiva en el factor fijo tierra. Se trata de la incidencia de todo gravamen aplicado a la actividad que supere la tasa marginal de imposición sobre los factores variables trabajo y capital de las otras actividades económicas, sumado a la carga directa sobre el valor de la tierra, lo que puede implicar muy

probablemente, como ocurre hoy día en Argentina, un exceso de carga acumulada que habrá de amortizarse finalmente en el valor de la tierra.⁵

Las siguientes expresiones indican la manera en que la renta de la tierra determina el valor de la misma y como esa renta es determinada e incidida por los impuestos que gravan a la actividad rural.

$$V_0 = R/i$$

$$V_1 = R/i - T_R/i$$

V_0 es el valor de la tierra en ausencia de impuestos que gravaren su renta (R) – siendo i la tasa de interés o costo de oportunidad del capital – y V_1 el valor de la tierra luego de los impuestos que gravan la renta (T_R). La renta de la tierra por su parte se determina de la siguiente manera:

$$R = IT - CT = P.Q (1 - r) (1 - t_p) - [(w.L)(1+t_L) + (i.K)(1+t_K) + (CI)(1+t_{CI})]$$

En tanto que los impuestos que la gravan (T_R) son:

$$T_R = IIR + \text{Tasas Municipales (TM)} + IBP$$

Explicuemos: la renta (R) es la diferencia entre los ingresos totales (IT) y los costos totales (CT). Los IT corresponden al valor o **precio FOB** de los *commodities* rurales reducido por las Retenciones (r) y por los otros impuestos a la producción, como el Impuesto a los Ingresos Brutos (t_p).⁶ Una alternativa de la fórmula anterior es añadir aquí también a los gastos de comercialización como reduciendo el **valor FOB**, para obtener el **valor o precio FAS**.

Los CT se componen de las retribuciones – brutas de impuestos – de la fuerza laboral ($w.L)(1+t_L)$, que computa la masa salarial y las Contribuciones a la Seguridad Social; la del capital ($i.K)(1+t_K)$, que computa las utilidades derivadas o imputables al uso de los bienes de capital, o sea el Impuesto a las Ganancias⁷ y/o el Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta⁸; y, los costos de los consumos intermedios ($CI)(1+t_{CI})$, que incluyen los gastos por insumos utilizados en la producción y los gastos de comercialización⁹.

Finalmente, la renta de la tierra (T_R) es gravada por un compuesto o cóctel impositivo que contiene al Impuesto Inmobiliario Rural (IIR), las Tasas Municipales (TM), el Impuesto a los Bienes Personales (IBP), y en muchos casos por la imposición a las Ganancias (el Impuesto a las Ganancias gravando la renta del suelo en los casos de propietarios que explotan su propia tierra, y/o, por Ganancia Mínima Presunta), como se aclaró previamente.¹⁰

⁵ Referencias más detalladas de este tema pueden encontrarse en **Piffano (2009)**, **Piffano (2013a)** y **Piffano (2013b)**. En la teoría de la incidencia de los impuestos figura el teorema Stolper-Samuelson que demuestra cómo en el caso de factores fijos la incidencia de un impuesto que grava la producción del bien incidirá en el factor que más intensivamente se emplea en su producción.

⁶ En el punto siguiente se formula una aclaración sobre este tratamiento “igualitario” de las retenciones y el Impuesto a los Ingresos Brutos en la expresión determinante de la renta.

⁷ Que para el caso de los propietarios que explotan su propia tierra incluye a la renta de la tierra, por no diferenciarse de (o estar sumado a) la renta del capital. Existiendo el IIR provincial, esto provoca la doble imposición sobre la renta de la tierra.

⁸ Que incluye en la base imponible el valor de los campos. Existiendo el IIR provincial, esto nuevamente confirma la doble imposición ganancias-inmobiliario sobre la renta de la tierra.

⁹ Como se señalara, los gastos de comercialización pueden alternativamente deducirse de los Ingresos Totales (IT) junto con las retenciones, para identificar en la fórmula el **precio FAS**.

¹⁰ En **Piffano (2013a)**, **punto IV** se analiza el tratamiento de las leyes tributarias sobre ganancias que fueran objeto de juicios y sentencias contradictorias en varios aspectos.

En la vieja concepción de considerar a la tierra como único factor de producción al que debiera atribuirse le renta de toda actividad económica,¹¹ también se suele identificar el supuesto “efecto incentivo” del impuesto directo a la tierra, argumento que suponía el inducir a los terratenientes —muchos de ellos latifundistas en su época— al uso de la tierra, en la necesidad o intención de superar el costo impositivo del pago obligado del tributo, estimado éste administrativamente según su renta potencial. El no uso de la tierra de suponía por lo tanto una actitud irracional de su propietario.

Por cierto que en la actualidad ese efecto incentivo olvida suponer que la actividad rural puede que no genere renta positiva alguna, de manera que su explotación puede generar pérdida, no ganancia, y, consecuentemente, al costo del tributo directo a la tierra habría que agregarle el costo negativo del resultado de su explotación.¹² La diferencia entre la retención y el IIR reside entonces en cuanto al “nivel de la actividad rural” que se verá afectada “en el uso intensivo de la tierra”. Puede que la tierra en sentido extensivo no se modifique, pero sí su uso intensivo, cuando la capacidad o aptitud productiva de algunos predios no superan el *break-even point*. En el **punto iv)** volveremos a comentar este argumento.

ii) Las diferencias entre los “Impuestos al Comercio Exterior” y los “Impuestos al Consumo, la Producción y las Transacciones”: el caso de las incidencias económicas de las Retenciones a las exportaciones y del Impuesto a los Ingresos Brutos.

En la contabilidad de los recursos, como se indicara previamente, las retenciones figuran en la categoría de los “Impuestos al Comercio Exterior”, en tanto que el Impuesto a los Ingresos Brutos (IIB) figura en la categoría de “Impuestos al consumo, la producción y las transacciones”, diferenciación que puede inducir a posibles interpretaciones diferentes en cuanto a su incidencia económica. En realidad, la incidencia de ambos impuestos sobre las actividades productoras de *commodities* o bienes transables, es similar. Ambos pueden ser identificados como un impuesto a la producción del *commodity*.

En efecto, desde el ángulo económico, la retención y el IIB son iguales: gravan el “valor de la venta” y no tienen “relación directa” con los costos de producción del bien exportable. Aquí aplica nuestra crítica de “pre-definir” efectos económicos según la definición o el tratamiento contable de los tributos - impuesto a las transacciones o impuesto al comercio exterior - que son similares en sus efectos económicos en el caso de los *commodities*. El precio de venta neto es igual al precio de venta bruto reducido por la Retenciones y **deducido el IIB**, cuando el tratamiento contable puede inducir al error de interpretar que la retención grava el “precio de venta del exportador”, no el precio del productor del *commodity*, en tanto que el IIB gravaría a sus costos de producción, dado que el IIB se **deduce como gasto en el balance contable del productor**. Lo que ocurre es que el contador hará figurar el IIB como costo del productor, pero en realidad se trata de gravar la venta, como en este caso lo define la legislación, lo que es igual a reducir en cierta magnitud el **precio neto** que pagaría el demandante del bien. Ahora bien, contrariamente a esta concepción, **se podría imaginar o argumentar que las retenciones son también un costo de producción como el IIB**, con la diferencia contable que en ese caso, como el

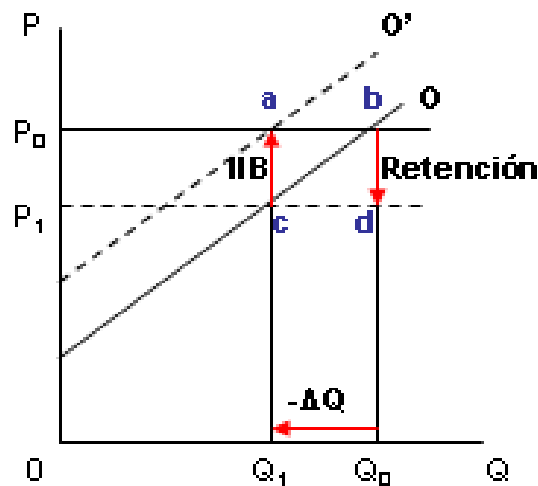
¹¹ Es la concepción de Henry George, por la cual solo la renta de la tierra habría de ser gravada mediante un impuesto único.

¹² En la actualidad, con la frontera agropecuaria extensiva prácticamente alcanzada, la explotación de la renta intensiva solo resulta viable con la existencia de márgenes que superen los costos de la actividad, circunstancia que en la actualidad en Argentina, dada la gran presión tributaria ejercida sobre el sector, afecta muy asiduamente la rentabilidad de las tierras marginales, al compás de la volatilidad que experimentan los precios de los *commodities* rurales. En situaciones de caídas de dichos precios, puede que se observe incluso reducciones en el uso extensivo de la tierra, es decir, habrá por momentos tierras marginales ociosas. Para extensiones ver Piffano (2009) y Piffano y Sturzenegger (2011).

contribuyente es el exportador – no el productor – aparecerá como una “quita del precio”, pero en realidad en sentido económico el exportador está actuando como “agente de retención”, aunque legalmente no se lo califique o identifique de esa manera.

Finalmente, desde el punto de vista económico, en realidad resulta indistinto imaginar o concebir a ambos impuestos gravando las ventas o bien imaginarlos o concebirlos como gravando a los costos de producción del *commodity*; la **noción elemental de “equivalencia tributaria”**. Depende de cómo se defina la base, el contribuyente y la alícuota (diferentes por cierto) para que, como en el caso considerado, resulten ser no obstante equivalentes en su incidencia. La **Figura 1** ilustra la equivalencia tributaria de ambos impuestos, concibiendo al **IIB** como un impuesto que grava el costo de producción –desplazando por tanto la curva de oferta hacia arriba de **O** a **O'**– y el caso de la **Retención** que desplaza hacia abajo el precio de venta (demanda infinitamente elástica) –tramo **bd**–. La incidencia es similar, al reducir la cantidad producida en $\Delta Q = ab = cd$; generar una recaudación similar para el fisco –rectángulo **P₀acP₁**–;¹³ y, generar una similar carga excedente –triángulo **abc**–.

Figura 1



Finalmente, viene al caso aclarar que si dos impuestos tienen la misma incidencia, claramente significa que sus efectos en materia de incentivos y de equidad distributiva habrán de ser similares. Respecto a los incentivos, con funciones de oferta normales, los impuestos a las ventas o a los costos, generan siempre desincentivo, es decir, con costos crecientes, las actividades marginales habrán de reducir su producción o desaparecer por no superar su *break-even point*; en la figura, el tramo **cb** de la curva de oferta, identifica los costos no incurridos de los productores que habrán de reducir su explotación intensiva o simplemente desaparecer como oferentes del *commodity*.

Una acotación final con respecto a los impuestos que figuran como un “impuesto a la producción, el consumo y las transacciones” y la diferencia entre el **IIB** y el **IVA**, ambos calificados en la misma categoría. El **IIB** no tiene devolución en frontera como en el caso del **IVA**. O sea, ambos impuestos forman parte de la misma calificación contable pero con diseños en cuanto a la determinación administrativa e incidencia económica claramente diferentes.¹⁴

¹³ El ejemplo supone un *commodity* cuya producción se exporta totalmente, de allí que no aparezca demanda doméstica alguna.

¹⁴ Ver luego en el **punto vi**) el tema de la incidencia económica del “**IVA Destino**” en el caso de la producción y venta de *commodities*. En el caso del **IIB** provinciales, los gobiernos a nivel nacional han intentado evitar o

iii) El caso del Impuesto a las Transacciones Financieras, conocido vulgarmente como “impuesto al cheque”, y su categorización como impuesto directo (no indirecto).

En el caso del impuesto que rige en la Argentina, el que grava “las transacciones financieras” como lo define la ley tributaria, la base imponible es el monto de dinero que se ingresa a una cuenta bancaria y el monto de dinero que se extrae de esa misma cuenta. Desde el punto de vista jurídico-contable aparece como un impuesto gravando “el flujo” de entrada y salida del dinero a la institución bancaria, algo así como un movimiento comercial de entrega de dinero para su cuidado en el banco y nuevamente al retiro posterior del mismo.¹⁵ El legislador ha bautizado a este tributo como un “impuesto a las transacciones” como se indicara, pero en realidad no se trata de un impuesto indirecto que grava transacciones como el IVA por ejemplo, sino que se trata de un impuesto directo y, dentro de esta categoría, se trata de un impuesto patrimonial, gravando un stock, no un flujo. En efecto, lo que este impuesto grava es el “patrimonio líquido” de una persona y/o empresa, que transitoriamente aparece “almacenada” en una cuenta bancaria, en lugar de estar en el bolsillo o en una caja de seguridad privada. De hecho este impuesto muy correctamente es calificado como impuesto patrimonial en las estadísticas internacionales (por ejemplo, OECD, CEPAL, FMI¹⁶, etc.).¹⁷

Para entender mejor el punto, supongamos que al impuesto a las transacciones financieras se le cambia la identificación de la base imponible. Supongamos que la base del tributo se define como el “saldo de la cuenta bancaria a fin de cada mes”. Es decir, el impuesto indica que “el stock o saldo de la riqueza líquida de una persona o empresa acumulada en la cuenta bancaria” será gravada todos los fines de mes. Es posible incluso que se acepte también sumar este stock de riqueza a otro impuesto patrimonial, como el Impuesto al Patrimonio Neto o formar parte del actual Impuesto Nacional a los Bienes Personales y se los grave entonces una vez al año. Pero quedémonos simplemente en el tema del Impuesto a las Transacciones Financieras.

El impuesto en nuestro país actualmente grava con la alícuota del 0,6% el depósito de dinero en la cuenta bancaria y vuelve a gravar ese dinero con otro 0,6% al momento de su retiro; en total 1,2%. Suponiendo un depósito al inicio del mes de \$ 1.000 y su extracción el día primero del siguiente mes, el impuesto total resultará \$ 12 (= \$1000*0,012). Un nuevo impuesto que gravara ahora el saldo de la cuenta a fin de cada mes sería equivalente con una alícuota única del 1,2%.

Es claro que los flujos de dinero con depósitos y extracciones no siempre arrojarán similar saldo (stock) de la cuenta a fines de cada mes. De todas maneras el ritmo de depósitos y extracciones puede fácilmente promediarse, así como también promediarse los saldos a fines de cada mes, de manera que simplemente cambiando la base se debería modificar la alícuota de manera que coincida con el recaudado de \$12. Claramente se trata de una “equivalencia tributaria”: impuestos con distinta base imponible, distinta alícuota y diferente

compensar su incidencia por-importadora o anti-exportadora mediante el mecanismo de reintegros a las exportaciones.

¹⁵ En algunas legislaciones de otros países que poseen o que han poseído este impuesto, el dinero se grava solamente al momento de ingresar a la cuenta (p. e. Brasil).

¹⁶ Ver **FMI (2001), Capítulo 5.**

¹⁷ Las entidades financieras en muchos casos cobran por su parte comisiones a los usuarios como retribución a sus servicios (mantenimiento de la cuenta), pero no en todos los casos o cuentas. Más aún, en algunas instituciones los depósitos devengan tasas pasivas de interés positivas para los ahorristas (por ejemplo, las Money Market Account en instituciones bancarias de los EE.UU.); una especie de “alquiler” que paga el banco por el uso transitorio del stock de dinero de los depositantes.

momento de pago o cobro por parte del Estado, que afectan en ambos casos al “patrimonio líquido” de un mismo contribuyente.¹⁸

Más aún: ¿existe actualmente algún otro impuesto equivalente? Sí, se trata del “Impuesto Inflacionario”. Éste es otro impuesto –no legislado como tal– que grava también el patrimonio líquido de personas y empresas.¹⁹ En este caso es más gravoso que el anterior, pues grava el patrimonio líquido en moneda nacional, esté o no esté depositado en los bancos. Las estimaciones económicas de la incidencia de este impuesto en la actualidad, se la ha calculado entre el 2,1% y 2,5% del PIB según varias fuentes.²⁰

¿Existe en la mente y proyectos de muchos políticos hoy en Argentina otro ejemplo más de este tipo de imposición? Sí, el de gravar la renta financiera. El mantenimiento de un stock de dinero –es decir, la parte del patrimonio “líquido”– colocado a interés en una institución financiera por plazo definido, genera ese “alquiler” (el pago de un interés) del que se mencionara para el caso de las Money Market Account de las instituciones bancarias de los EE.UU. y que es extensivo al caso de los Plazos Fijos. Se trata, por tanto, de gravar el capital financiero líquido. Es demostrable, y así lo hacemos en nuestros escritos y clases de finanzas públicas, que gravar esa renta, equivale a gravar el capital, pues el valor de ese capital financiero no es más ni menos que el valor presente neto de los intereses después de impuestos que el mismo genera.²¹

Las consecuencias de esa imposición, por lo tanto, son el generar distorsiones desde el ángulo asignativo y efectos cuestionables desde el ángulo de la equidad. En efecto, la inversión es la manera de aumentar el valor de la productividad del factor trabajo y su empleo, es decir, la manera genuina de mejorar la distribución del ingreso. Para colmo, en el caso de Argentina al presente, el ya citado impuesto inflacionario también opera en este caso, y con virulencia, por el nivel de las tasas de interés que, en el caso de pretender superar la tasa de inflación producida dentro del plazo de colocación de este activo patrimonial, generará una renta ficticia gravada a través del Impuesto a las Ganancias que no admite el ajuste por inflación. Una fuerte presión tributaria sobre la renta financiera, en el largo plazo implicará, por lo tanto, un menor valor del activo financiero que la genera.

¹⁸ Se podría argumentar que el incentivo a extraer saldos a fin de mes anularía la posibilidad de aplicar con eficacia recaudatoria semejante impuesto, pero también ocurre esto en cierta medida en el caso del impuesto actual, cuando los contribuyentes minimizan el paso de su dinero por los bancos, operando con sumas en efectivo, incluso violando en muchos casos la disposición legal aún vigente que pretende que todo pago mayor a \$ 10.000 deba ser instrumentado mediante cheque. El Estado ha intentado de esta manera evitar la elusión con la amenaza de calificar el pago en efectivo como evasión, intentando forzar legalmente el pago con cheque a fin de incrementar la base imponible del impuesto.

¹⁹ Se trata de la emisión monetaria del BCRA para financiar gasto público del Tesoro Nacional, emisión que al exceder a la demanda de dinero del mercado –sea por motivo transacciones o por motivo especulación o liquidez, en la terminología keynesiana– genera subas de precios nominales, reduciendo por los rezagos el ingreso real de personas y empresas.

²⁰ Para desarrollos más completos de este tema se sugiere **Piffano (2013b), Capítulo 9.**

²¹ En una nota periodística de Juan Carlos De Pablo (La Nación, 17/11/2013), citando a un economista argentino hoy fallecido -Raúl Alberto Ríos (1925-1995)- comenta sobre la diferencia conceptual que en economía se hace con respecto a los conceptos “flujo” y “stock”. En el diálogo imaginario que plantea De Pablo, le pregunta a Ríos sobre la manera de diferenciar ambos conceptos. La respuesta es: *“Por la forma en la cual los valores de la variable se relacionan con el tiempo. Si se relacionan con instantes, se trata de un stock, mientras que si se relacionan con períodos, se trata de un flujo. Las exportaciones son un flujo, porque tiene sentido hablar de su valor durante un trimestre o un año, pero no en un momento dado, mientras que la población es un stock, porque tiene sentido hablar de la cantidad que existía en determinada fecha, pero no a lo largo de un año”.* Luego comenta: *“Practicando”, “Clasifique las siguientes variables en stocks y flujos: **capital**, consumo, depósitos, inversión, deuda, beneficios. ¿Ya lo hizo? Solución del acertijo: las variables que en el listado anterior ocupan los lugares impares son stocks, los otros son flujos”* (el remarcado en negrita de los stocks es propio, no de De Pablo).

La forma de destruir la liquidez y el ahorro consecuente no parece tener límites en Argentina, dada la mala formación económica de la clase política, lamentablemente alimentada por malos consejos de muchos técnicos formados en las Facultades de Ciencias Económicas.²²

iv) La eficacia de los impuestos directos respecto de los indirectos desde el punto de vista distributivo y asignativo.

Una afirmación que suele asimismo recogerse en las opiniones sobre las bondades o defectos de los distintos impuestos, es que “los impuestos directos son mejores que los indirectos al ser más progresivos desde el punto de vista distributivo, y en el caso de los patrimoniales, neutrales en su incidencia asignativa y, en ciertos casos mejor aún, al “incentivar” el uso o empleo productivo del patrimonio”.

Hay ejemplos del diseño de la legislación de la imposición directa vigentes en Argentina que permiten desmentir esta afirmación, más allá de lo ya explicado en el punto previo. En efecto, si uno analiza la manera con que se diseñan los impuestos patrimoniales, como ser el Impuesto Inmobiliario en la Provincia de Buenos Aires, para citar un ejemplo, se observa que no se respeta la recomendación sobre que los impuestos reales no deben tener alícuotas progresivas. Cuando se adoptan alícuotas progresivas, como en el ejemplo citado, se lesiona la equidad horizontal por el lado distributivo, al tiempo de generar efectos distorsivos en las acumulaciones o en la estructuración de los activos gravados y los no gravados. Por otra parte, aún asumiendo alícuotas proporcionales, los impuestos que gravan partes del patrimonio no resultan demasiado equitativos cuando se observan situaciones patrimoniales “netas” diferentes entre individuos. Nuevamente generando similares distorsiones distributivas y asignativas. ¿Estamos frente a un impuesto patrimonial según su definición jurídico-contable? Sí, por cierto, pero no respondiendo a una eficacia plena del objetivo esperado de neutralidad y equidad.

Con respecto a los incentivos a producir de los impuestos patrimoniales, como el que grava la tierra, en el caso del uso o explotación de la tierra se suele afirmar que el Impuesto Inmobiliario Rural (IIR) induce a una explotación del campo, desalentando por otra parte a los latifundios e induciendo por tanto a la propiedad del suelo en manos de productores de menores tamaños. Lo afirmado --que nos retrotrae a las viejas concepciones de la era de Henry George como ya se anticipara-- nuevamente adolece de errores de pronóstico. La explotación del factor fijo tierra depende del rendimiento que del mismo se logre aplicando los factores variables trabajo y capital en su explotación o uso. La tierra no produce nada sin la cooperación de los otros factores de la producción trabajo y capital. No obstante, esa aplicación de factores variables, en muchas campañas, puede que no logre generar márgenes suficientes para poder compensar al IIR. Dado que la base tributaria del IIR se define mediante un catastro elaborado por cuerpos burocráticos del Estado y ser usualmente “positivo” en el valor de las bases, no contempla situaciones cambiantes de las diferentes campañas y de las volatilidades que operan en los mercados de los *commodities* e insumos empleados en la producción. Lo que hacen los técnicos es diferenciar potenciales

²² En Piffano (2013a) denunciamos lo que denominamos “la doble traición a Keynes” de todas estas políticas, haciendo alusión a la violación de los dos consejos básicos de mensaje keynesiano: **la política anticíclica**, ausente en la mente de nuestros políticos una vez que están en el poder **actuando procíclicamente**— o sea, expandiendo el gasto con alegría en momentos recesivos y continuar aumentándolo en los auges, para luego incrementar la presión tributaria aún cuando el auge haya expirado y una nueva recesión aparece-; y respecto a la segunda recomendación, no reconocer - “respetándola” - a la demanda de liquidez, ausente en el pensamiento clásico de antes de los años 30 y olvidada por muchos gobernantes del presente al no permitir, o incluso “evitar”, la existencia de una moneda que opere “realmente” como reserva de valor. Las medidas se han extendido incluso a gravar fuertemente activos sustitutos muy imperfectos del dinero (por su insignificante grado de liquidez) como ha ocurrido al inicio del cepo cambiario con los inmuebles y, más recientemente, encareciendo la compra de autos nuevos, en su intento de cobertura patrimonial de una porción importante de la clase media.

capacidades o aptitudes de explotación “relativas” de los predios, pero no suelen tener en cuenta debidamente los márgenes económicos que van registrándose en el uso de la tierra.²³ Precisamente, la modalidad actual del IIR genera situaciones regresivas cuando la presión tributaria que genera el impuesto es importante, al perjudicar a los pequeños propietarios de campos a diferencia de los *pools* de siembra o grandes productores que aprovechan la disponibilidad de tecnologías más productivas con economías de escala importantes en su empleo.²⁴

Finalmente, tampoco otro impuesto directo importante tiene virtudes buenas en sentido de equidad y eficiencia; me refiero al Impuesto a las Ganancias de Personas Físicas actual de Argentina. El diseño con fijaciones de mínimos no imponibles y de los tramos de la progresividad exageradamente reducidos por el efecto de la depreciación de la moneda y su no actualización o ajuste por años, ha implicado alcanzar cada vez más a estratos de ingresos de clase media-media e incluso clase media-baja. La equidad está por tanto hoy cuestionada cuando el impuesto grava desproporcionadamente a los salarios, por ejemplo, como ha ocurrido en años recientes en Argentina.

v) El impuesto indirecto a las retenciones a la exportación de productos alimenticios y como éste opera sobre las clases pobres o no ricas.

Se suele afirmar que las retenciones provocan caída en el precio doméstico del bien exportado, de allí que se asuma que en el casos de los alimentos esta medida tributaria favorece a los consumidores (cuida “la mesa de los argentinos”) y recae sobre los productores ricos.

Lamentablemente, no siempre las retenciones aludidas llegan a los consumidores. Por ejemplo, veamos que ocurre con las retenciones a las exportaciones de carne y las cuotas (otra “medida equivalente” en algunos sentidos que la retención).²⁵ La retención baja el precio doméstico de la carne. La medida no solamente beneficiaría a los pobres sino también a los ricos. Cuando una medida fiscal, sea impuesto o subsidio, incide por igual sobre ricos y pobres, suele registrar una incidencia muy reducida en materia redistributiva. Pero en este caso en particular, genera en el largo plazo un efecto exactamente contrario al deseado.

Expliquemos: la carne que tradicionalmente ha sido y es exportada por nuestro país contiene un componente de partes (cortes) del animal que demandan los mercados externos y que no son similares a los cortes que demanda la gran mayoría de los consumidores domésticos. Por ello, reducir la producción de carne implica reducir no solo las exportaciones de los cortes “no demandados internamente”, sino reducir también la

²³ Lucio Rea en su comentario a nuestro estudio sobre el IIR (Piffano y Sturzenegger, 2011), nos informa que en la historia de nuestro país el significado de “renta” referida a la tierra ha tenido interpretaciones diferentes a la concepción de definirla como “residual” de los rendimientos de su explotación deducido el pago de los factores variables trabajo y capital. Recuerda Rea que durante muchos años uno de los pilares de la enseñanza de la economía agrícola en las facultades de Agronomía era la metodología del cálculo de los “costos de producción”, que fueron utilizados durante años en el Ministerio de Agricultura, y que (en teoría) servían para dar “una base” para la fijación de precios de sostén para el trigo, etc. La renta “se predeterminaba” entonces sobre una valuación aproximada del precio de la tierra, a una tasa del 3-5%. Conceptualmente no se consideraba que por su naturaleza la renta fuera en rigor una retribución residual. En el ejemplo mencionado la renta tenía una categoría similar a la de cualquier otro insumo empleado en el proceso productivo. En el inconsciente colectivo posiblemente este tipo de concepción puede estar todavía rondando, agregando un elemento más de confusión, al no advertir que una valuación aproximada al precio de la tierra, debería registrar finalmente el verdadero concepto de renta residual de largo plazo de la misma.

²⁴ Ver desarrollos completos sobre el IIR en Piffano (2009), Piffano y Sturzenegger (2011) y Piffano (2013b).

²⁵ En Piffano (2013a) y Piffano (2013b), Capítulo 8, se encontrarán extensiones sobre la incidencia de esta imposición y explicaciones sobre algunas diferencias importantes entre retención y cuota.

producción de los cortes “demandados internamente”. Es decir, que si las retenciones no existieran y, por tanto, no redujeran la producción de animales, se producirían más kilos de carne que indefectiblemente gran parte de los mismos deberá ser colocada en el mercado doméstico, por lo que el precio local sería menor, no superior como se analiza sin tener en cuenta este mercado diferenciado o fraccionado.²⁶

En el caso de las oleaginosas, como la soja, las retenciones que reducen su precio doméstico, genera una renta a favor de la industria aceitera y del biodiesel, no de los consumidores domésticos. En realidad, ese subsidio implícito a la producción de esos derivados de importante demanda internacional ha inducido a Europa, en especial a España, a introducir derechos de importación para compensar la pérdida relativa de la industria local, acusando a la Argentina ante la OMC por *dumping*.

En materia de granos los análisis simplificados suelen cometer errores asimismo sobre la incidencia de retenciones y especialmente de las cuotas. La situación del mercado del trigo es un ejemplo contundente. La constante caída de áreas sembradas, menor producción y enorme concentración de ganancias en el sector comercializador del producto (cerealeras exportadoras) en el corto plazo –con cuotas de exportación discrecionalmente manejadas por el Gobierno a través del mecanismo de los ROEs (Registro de Declaraciones Juradas de Venta al Exterior de Granos)– y su desincentivo a la producción del cereal con efectos altamente costosos en la cadena en el largo plazo, son su incidencia real. El manejo temporal de la emisión de los ROEs puede facilitar de esa manera mecanismos de corrupción, que afectan negativamente las rentas de los productores y propietarios de la tierra, con transferencias de ingresos a favor de grupos oligopólicos de firmas cerealeras exportadoras del grano.

De lo descrito surge asimismo que cuando se habla de “incidencia de los impuestos” es necesario tener en cuenta sus efectos de corto y de largo plazo. Ambos efectos no son similares ciertamente y afirmaciones de tipo general, utilizando incluso modelos de comportamiento de mercado usuales (mercados competitivos perfectos y expectativas racionales), suelen inducir a errores si no son bien utilizados. En el largo plazo se requiere el empleo de modelos de equilibrio general –en el caso, los modelos de Equilibrio General Computado (EGC) – que demanda datos costosos y no siempre disponibles, esencialmente las matrices insumo-producto que permitan identificar las relaciones económicas de las cadenas industriales y sus interrelaciones.²⁷

Desde el punto de vista de la equidad, por otra parte, se espera que las retenciones graven solo a los productores ricos en beneficio de los pobres consumidores, pero se descuida el tema de los pequeños productores a diferencia de los grandes productores y grupos de inversión (como los *pool* de siembra). La reducción de la producción que se registra en el sector rural con la aparición de las retenciones afecta mayormente a los productores chicos (pymes) no a los grandes. La caída de la producción significa que las personas o empresas que dejan de producir son las actividades marginales, que no pueden lograr niveles de escalas ventajosas y diversificación de riesgos como un *pool* de siembra.²⁸ Es un efecto, por

²⁶ La producción de carne puede asimilarse a la producción de un “producto principal” de gran valor (la de los cortes exportables muy bien pagos a nivel internacional) y la de un “subproducto” de menor valor (la de los cortes de consumo doméstico de poco valor a nivel internacional).

²⁷ Al momento de escribirse esta nota, en nuestro país solamente se contaba con la MIP97, es decir, una matriz desactualizada para el 2013. Si bien existen métodos estadísticos para actualizar los coeficientes de la matriz (mediante técnicas de balanceo de matrices), parecen ser importantes los cambios tecnológicos que ha experimentado nuestro país en las últimas dos décadas, en particular en el sector agropecuario. A ello, en el caso de Argentina, se agrega la inconsistencia de las cuentas nacionales elaboradas por el Indec (ej. el PIB nominal y el real). Para un ejemplo de aplicación de modelos de EGC al análisis de la incidencia de las retenciones ver **Porto, Piffano y Di Gresia (2007) y Di Gresia (2009)**.

²⁸ Volver a lo explicado con la **Figura 1** en el **punto ii)**.

tanto, claramente regresivo. Por otro lado, se incentiva la concentración de la propiedad de la tierra en manos de algunos ricos terratenientes, generándose de esta manera un proceso inverso al período posterior al “grito de Alcorta” que se registrara en nuestro país a comienzos del Siglo XX.²⁹

vi) El error conceptual cuando se analiza la incidencia del IVA.

Suele afirmarse que “el IVA es un impuesto que soporta el consumidor, en tanto los productores de la cadena compensan débitos con créditos fiscales, de manera que los productores no soportan nada” o “el IVA es un impuesto que grava el consumo, de allí que incide en el bolsillo de los consumidores”.

En estas afirmaciones son “verdades de Perogrullo” bajo la óptica contable, pero no necesariamente correctas desde el punto de vista económico. En efecto, observando las facturas de los empresarios-contribuyentes del IVA (facturas A), se puede identificar que luego de fijar el precio, se “agrega” la alícuota del IVA o débito fiscal. Ese empresario cuando hace luego su declaración impositiva permitirá descargar los IVA que aparecen en sus facturas de compra (facturas A de los proveedores), de manera que lo pagado por empresarios anteriores no será pagado nuevamente y el débito pleno sería pagado finalmente por los consumidores finales, en cuyas facturas estaría el débito del IVA “total” incorporado, pues el débito fiscal será la alícuota general (en Argentina del 21% en la mayoría de los casos), aunque ese importe no aparezca identificado en las ventas a los consumidores finales (facturas B).

El razonamiento anterior desconoce que la incidencia del IVA no es la misma en el caso de los bienes domésticos que en el caso de bienes comercializables (como los *commodities*). En el caso de los bienes domésticos, es decir, aquellos que enfrentan curvas de demanda y de oferta de pendiente “normal”, la incidencia depende claramente de las elasticidades-precio de ambas partes del mercado.³⁰ El hecho “administrativo-contable” que identifique un monto de IVA en una factura, no implica que se esté trasladando su carga hacia delante. Simplemente porque quizás el vendedor debió reducir su precio original (o antes de impuesto) al momento de ser obligado a pagarlo, y agregarlo en su factura de venta, pues en caso contrario la demanda de su producto podría contraerse en caso de querer trasladarlo. Esto no es lo mismo en el caso de los bienes comercializables que enfrentan curvas de demanda infinitamente elásticas y operan bajo la mecánica del “IVA Destino”. En ese caso, es posible demostrar que en las ventas de los transables –es decir, el tratamiento de alícuota cero del débito fiscal y el ajuste en frontera– la traslación en el caso de los consumidores domésticos es inevitable. Todo impuesto que grave un producto y éste pueda ser exportado a tasa cero, con devolución del crédito fiscal de los IVA's incorporados en los insumos, naturalmente será exportado si el consumidor local no estuviera dispuesto a soportar el gravamen. Tampoco podría importarlo libre de impuesto, pues el IVA es cargado también sobre las importaciones cuando ingresa por aduanas.

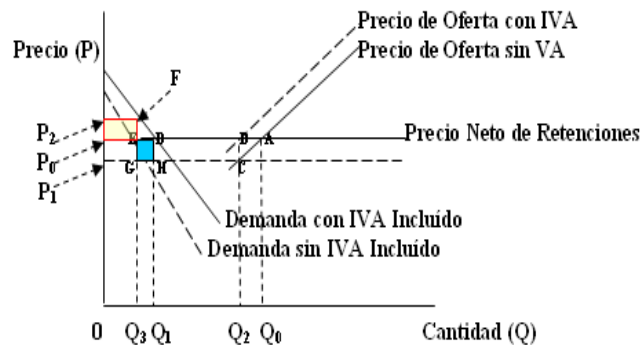
²⁹ El “Grito de Alcorta” fue la rebelión agraria de pequeños y medianos arrendatarios rurales que en 1912 sacudió el sur de la provincia argentina de Santa Fe y se extendió por toda la región pampeana, con centro en la ciudad de Alcorta, y que marcó la irrupción de los chacareros (mayoritariamente procedentes de inmigrantes europeos, especialmente italianos y españoles) en la política nacional del Siglo XX, dando origen además a su organización gremial representativa, la Federación Agraria Argentina. Los terratenientes fueron cediendo poder lentamente, y hacia mediados de 1913 se había verificado una importante rebaja de los arrendamientos y, paralelamente, un proceso creciente de ventas de tierras hacia pequeños terratenientes.

³⁰ En la literatura técnica suele asumirse curvas de oferta infinitamente elásticas en todos los mercados, razón por la que este supuesto “decreta” la traslación e incidencia hacia delante de la carga tributaria. En **Piffano (2005)** y **Piffano (2013b)** se pueden encontrar demostraciones de la incidencia tributaria y su relación con las reglas de Ramsey, modificando este supuesto con elasticidades-precio de la oferta diferentes a ∞ .

Veamos la explicación con el auxilio de la **Figura 2**, referido al caso de la producción del Sector Agropecuario destinada parcialmente a la exportación con ajuste en frontera.

Antes del impuesto, el precio neto de retenciones que enfrenta el sector es P_0 , que incentiva a producir la cantidad Q_0 . La demanda doméstica absorbe la cantidad Q_1 , dejando un saldo exportable de $Q_1 - Q_0$. Introduciendo el IVA **sin ajuste en frontera**, el sector debería soportar la totalidad de lo recaudado —el área P_0BCP_1 — y la carga excedente ABC . Ahora, **con ajuste en frontera**, es decir, con devolución del total recaudado por el saldo exportado —el área $DBCH$ — el precio por lo que se exporta vuelve al nivel P_0 .

Figura 2



La parte vendida al consumo interno —el área P_0DHP_1 — no tiene devolución de IVA como las exportaciones; sin embargo, el sector no habrá de soportar la carga de esa recaudación, por cuanto todo precio neto superior a P_1 incentivará a desplazar producción hacia el exterior. En efecto, las exportaciones atraídas por el precio P_0 ($>P_1$), desplazarán la cantidad $Q_3 - Q_1 = GH$ de la demanda interna hacia exportaciones. Esa reducción del abasto interno provocará una suba del precio doméstico hacia P_2 , que indica el precio máximo que la demanda interna está dispuesta a pagar para una cantidad ahora menor ($Q_3 < Q_1$). La nueva recaudación de IVA por el consumo interno se reduce al área $P_2FEP_0 = P_0EGP_1 < P_0DHP_1$ en la magnitud $EDHG$.

La posibilidad que los consumidores domésticos no soporten esta carga, sería que el Gobierno dispusiera no gravar con el IVA las importaciones del bien exportable. En ese caso, la curva de demanda externa (valor FAS, neto de retenciones) cumpliría un rol simultáneo de demanda infinitamente elástica al precio y de oferta infinitamente elástica al precio, lo que implicaría la imposibilidad de traslación hacia delante o hacia atrás del IVA interno, pues todas las ventas estarían enfrentando un nivel de precio P_0 . Pero, en tal caso, el productor del Sector Agropecuario exportaría la totalidad de su producción (evitando de esta manera pagar absolutamente nada de IVA) y la demanda doméstica estaría importando todo su consumo (evitando también pagar el IVA). El Gobierno no recaudaría nada por el IVA, circunstancia que implicaría en los hechos extender el tratamiento de “tasa cero” a todas las ventas del sector.

Esa es la razón del porque muchos productos gravados por el IVA terminan incidiendo en las familias, no en los productores. Pero no ocurre lo mismo con los bienes domésticos o no transables. En la “contabilidad de cuentas nacionales” y en el diseño de las matrices insumo-producto, “todo lo recaudado” por el IVA se asigna finalmente al rubro “Familias”, no obstante su identificación contable entre los sectores de la matriz.

vii) El caso de las regalías.

Las regalías constituyen un recurso “no tributario” de los gobiernos que deben pagar quienes explotan un recurso “no renovable”. La característica tiene relevancia al momento de analizar sus efectos económicos. En este sentido, la tendencia a asimilar la regalía a un impuesto a la producción por estar referido “*al valor en boca de pozo*” del recurso en el caso del petróleo, por ejemplo, puede inducir a error.

Un impuesto a la producción de un bien “reproducible” genera carga excedente debido al “excedente perdido” (o dejado de obtener) por el productor, pérdida adicional a lo que logra recaudar el Estado de su renta³¹, es decir, al reducirse la renta empresaria más allá del rendimiento de dicho impuesto para el fisco. Esto resulta diferente en el caso de la explotación de un recurso “agotable”.

En efecto, si en un año se reduce el excedente económico del productor de una actividad “reproducible” hacia futuro, se estará asumiendo un costo de oportunidad (por pérdida del excedente) que no se recupera más. En el caso de un recurso “no renovable” como el petróleo, en cambio, se está frente a un activo cuya explotación está sujeta a una decisión intertemporal de su uso, dado que su uso es agotable. Esto significa que si el gobierno limita su explotación en determinado año, por ejemplo, ello no impide que al año siguiente se lo haga. La decisión de hacerlo hoy o mañana en realidad depende, en primer lugar, de cómo se ponderen las funciones de utilidad de la presente y de la futura generación, **pues el recurso es agotable** (“no reproducible”) y, por lo tanto, lo que se aproveche de él hoy, significará no poder aprovecharlo mañana, o viceversa. Claro que a valores actuales contar con el activo fuera del subsuelo en el presente, podría mejorar las posibilidades económicas transformándolo en otro activo que obtuviera ingresos (“reproducibles”) a futuro; pero el valor de este nuevo activo no puede ser otro que el valor presente de su rendimiento, por lo tanto, debe asumirse que éste habrá de ser superior al valor del petróleo, y ello depende crucialmente a qué se destine el rendimiento de las regalías.³²

Por cierto que el ritmo de explotación dependerá de la expectativa que se tenga respecto a la evolución futura del precio del petróleo —a esto ligado asimismo las expectativas sobre cambio tecnológico³³— y las reservas comprobadas o a descubrir, entre otras posibles variables más que se puedan imaginar.

Ligado a lo anterior, si el recurso no renovable es de propiedad original del Estado (cualquiera sea el nivel de gobierno que tenga el derecho de esa propiedad, nacional o, por el contrario, provincial como es el caso de Argentina luego de la reforma constitucional de 1994),³⁴ el sector privado que explote un yacimiento habrá de recibir un valor que compense el costo de los insumos aplicados y su margen de utilidad. El resto debería ser el componente regalístico. Algunos gobiernos, para compensar el riesgo asumido que

³¹ Tratándose de un *commodity* (exportable) “reproducible”, el precio relevante para analizar el efecto de un impuesto que grava su producción es el internacional y, en tal caso, el único excedente afectado será el del productor.

³² Versino y Torga me han advertido sobre la discusión que se ha planteado a nivel profesional sobre si estamos hablando o no de un “activo”. Las reservas de petróleo son un regalo de nuestro Creador; se trata de una joya, o tesoro, que puede ser usado por la generación presente y/o por futuras generaciones. Se trata de un stock escondido bajo la tierra. Existe hoy tecnología satelital para medir razonablemente esas reservas o stock, y por tanto calcular su valor aunque se trate de un dato que los gobiernos que cuentan con esa tecnología saben administrar muy bien, antes que ella llegue al conocimiento del público en general e incluso de otros gobiernos.

³³ Si en el futuro surgiera una fuente energética de menor costo puede hacer obsoleto a este recurso.

³⁴ En los EE.UU. el propietario de un terreno en cuyo subsuelo hay petróleo, mantiene su derecho de propiedad, aunque el Estado tiene la posibilidad de regular su explotación, cobrando regalías o fijando impuestos internos cuando se decida explotarlo. La posibilidad de retenciones a las exportaciones no está prevista en la Constitución de los EE.UU.

normalmente es alto, suelen gravar el excedente que supere la tasa de “beneficio normal” con un impuesto a los beneficios extraordinarios. El beneficio normal depende de las estimaciones sobre rendimiento de la cuenca de que se trate y el precio de largo plazo del petróleo. En otros casos, como el de Argentina, por ese motivo se prevé que la regalía varíe entre el 5% y el 12%, dependiendo del tipo de cuenca, aunque normalmente ha sido del 12%. Finalmente, con respecto a la alícuota, por lo indicado, se ha sugerido que las regalías no sean establecidas como porcentaje del valor de producción (ad valorem, como en el caso de Argentina) sino que sea específica (una suma fija por m³ extraído y ligado al precio de largo plazo). Esta recomendación tiene que ver con los efectos sobre la volatilidad del precio internacional del petróleo y su impacto en las finanzas de los Estados y en el sector privado, en el caso del traslado al mercado doméstico (*pass through*) de los cambios en el precio spot.³⁵

viii) Sobre la incidencia de los recursos provenientes del uso de crédito público.

Finalmente, los recursos provenientes del uso de crédito público. En la clasificación de los instrumentos representativos de la deuda pública cuando se hace uso del crédito, es necesario distinguir la deuda interna de la deuda externa. Aquí aparece una nueva situación diferencial respecto al concepto jurídico-contable y el económico.

La manera de hacer figurar la emisión de los títulos públicos en la contabilidad pública es el diferenciar la deuda interna de la deuda externa según el signo monetario en que se emiten esos títulos; deuda interna si está expresada en moneda nacional y deuda externa si está expresada en una divisa extranjera. Esto independientemente de si los títulos se los ofrece en mercados locales o del exterior, o, incluso, si se acepta la renuncia de soberanía nacional al elevar las posibles controversias a una justicia fuera del país, aunque normalmente sea este el caso de títulos nominados en moneda extranjera.³⁶

Desde el punto de vista económico, la diferencia entre deuda interna y externa debe esencialmente estar referenciada a quienes son los adquirentes de los títulos: los ciudadanos domésticos o los de otros países. Es decir, si la emisión de deuda capta ahorro interno o ahorro externo. La deuda externa a diferencia de la interna resulta mucho más exigente en al menos dos aspectos: primero, respecto a la necesidad de tener éxito en recaudar más impuestos en el futuro y, segundo, en disponer de las divisas para honrar la deuda a su vencimiento.

La vieja discusión sobre la incidencia del peso de la deuda entre generaciones quedó durante mucho tiempo restringida al campo de la deuda pública “interna”³⁷. La posición clásica (o versión “ingenua”) sobre la traslación de la carga a las generaciones futuras fue luego abandonada o superada una vez que se supo distinguir entre el efecto financiero del económico propiamente dicho (enfoque Ricardo-Pigou). Resulta claro que si una generación hace uso del crédito interno en el presente, deja la carga a pagar de intereses y devolución del principal al futuro, pero también deja en manos de esa generación los bonos, de manera que se trata de un juego financiero que se compensa. En realidad, cuando la generación presente compra los bonos al gobierno está asumiendo esa carga real, equivalente al costo de oportunidad por renunciar a bienes en el presente; pero claro, por ello recibe un interés que habrá de cobrar cuando se produzca el vencimiento de los cupones respectivos de esos bonos. Puede que para entonces sean individuos descendientes de la generación anterior a

³⁵ Un desarrollo más completo del tema puede consultarse en **Piffano (2005) Nota 10** y en **Piffano (2013b), Capítulo 15**.

³⁶ Normalmente los casos de renuncia a la soberanía coincide con escenarios de países de muy baja credibilidad, es decir, de alto riesgo soberano, y que intentan no obstante atraer capitales o ahorro externo.

³⁷ Para mayores extensiones, ver **Núñez Miñana (1994)** y el **Capítulo 17** del e-book sobre Análisis Económico del Derecho Tributario (**Piffano, 2013b**).

quienes les tocará cobrar esos bonos con intereses al tiempo de pagar impuestos para su financiamiento por el Estado. Lo cierto es que el juego financiero resulta claro en evidenciar un arbitraje intertemporal en el consumo de los individuos que suscriben libremente los títulos de la deuda. James Buchanan (1958) agrega no obstante una traslación hacia la generación futura del “costo psicológico” o “subjetivo” de tener que pagar mayores impuestos (coactivos por cierto) aunque obviando que alguien estará cobrando ese rendimiento. Si no se trata de las mismas personas, puede haber algún impacto redistributivo. Todo depende asimismo de qué se hiciera con el dinero del crédito.

Pero la deuda externa plantea una situación diferente, pues se supone estar tomando prestado dinero en divisas proveniente del ahorro de personas fuera del colectivo nacional. En este caso, sobre el efecto económico de la deuda externa hay dos teorías o enfoques que citar:

- (i) la del viejo presagio del deterioro en los términos de intercambio de los países deudores; y los modelos de “*stop and go*”.
- (ii) la del ajuste “keynesiano” o el “planteo Ohlin”.

No hemos de explayarnos sobre esto en esta nota, dado que el objetivo en este momento es alertar sobre las diferencias de enfoque que la teoría económica exige respecto a un hecho financiero calificado bajo determinados atributos desde el punto de vista jurídico-contable. Para un análisis económico más completo sugerimos nuevamente nuestro e-book sobre Análisis Económico del Derecho Tributario.³⁸

3. El tratamiento jurídico-contable del gasto público y su incidencia económica

El **Cuadro 2** presenta una versión de la “clasificación económica” del gasto. Se trata de una

Cuadro 2

Erogaciones Corrientes	• Gastos de Operación	• Personal
	• Rentas de la propiedad	• Bienes de Consumo y Servicios no personales
	• Transferencias para Erogaciones Corrientes	• Rentas de la propiedad
Erogaciones de Capital	• Inversiones de Capital	• Transferencias para Erogaciones Corrientes
	• Inversión Financiera	• Bienes de Capital
	• Transferencias para Erogaciones de Capital	• Construcciones
		• Inversión Financiera
Amortización de la Deuda (Eliminado en la versión moderna para ubicarse “debajo de la línea” en el esquema A-I-F) ³⁹		• Transferencias para Erogaciones de Capital

³⁸ Piffano (2013b), Capítulo 17, Apéndice 2.

³⁹ Luego de explicar esta modificación y su significado.

de las clasificaciones del gasto público. En realidad, la clasificación más antigua es la denominada clasificación institucional, jurisdiccional o simplemente administrativa, que identifica el gasto según el ente o institución gubernamental responsable de su manejo. Pero la clasificación que más interesa a los fines de esta nota es referirnos al criterio de la “clasificación económica”.⁴⁰ En el cuadro se muestra el detalle resumido de esta clasificación según la contabilidad aplicada en la actualidad,⁴¹ en la que adicionamos a la clasificación económica la correspondiente a la “clasificación por objeto del gasto”, que significa una apertura de la clasificación económica según el tipo de insumo que el gasto implica.

Identifiquemos en este caso algunos problemas conceptuales sobre los cuales podremos encontrar nuevamente errores en la interpretación económica del fenómeno financiero del Estado.

i) La diferencia entre erogaciones corrientes y erogaciones de capital en el esquema A-I-F (Ahorro-Inversión-Financiamiento).

En la versión o enfoque contable, la diferencia entre erogaciones corrientes y erogaciones de capital tiene que ver con los bienes y servicios que se identifican en cada caso como subyacentes en el gasto y si ellos modifican o no el patrimonio del Estado. Asimismo, al tipo de transferencia que se contabiliza en cada caso.

Las erogaciones –tanto corrientes como de capital– representan dos tipos de gastos que económicamente deben ser claramente diferenciados. Por un lado los gastos denominados “**exhaustivos**”, que el Estado realiza con vistas a ejecutar la operación normal de sus servicios. En el cuadro identificamos allí a los Gastos de Operación, que habrán de incluir el empleo de mano de obra en relación de dependencia y los insumos que se agotan con su uso dentro del ejercicio, como ser la compra de material de oficina (papelería, tinta para impresoras, etc.) y de servicios (como ser servicios contratados de limpieza al que se le denomina “servicios no personales”, haciendo alusión que el personal que realiza la tarea no es personal propio del Estado, sino de empresas contratadas a tal fin). En este tipo de gasto se identifican los recursos reales que el Estado está absorbiendo de la economía; de allí su denominación de “exhaustivos”, pues dejan exhaustos recursos reales que en caso contrario podrían ser empleados o utilizados en el sector privado. El Estado efectúa esa apropiación mediante los recursos antes vistos (tributos, etc.) que le dan la posibilidad de gastar, es decir, acceder al derecho de propiedad de esos recursos reales.

Luego están los “**gastos de transferencia**” dentro de los cuales se pueden ubicar los otros dos rubros de las erogaciones corrientes, a saber: Rentas de la Propiedad y Transferencia para Erogaciones Corrientes ¿Cual es la diferencia de esos dos rubros respecto a los Gastos de Operación? Que el Estado erogándolos no recibe contraprestación real en bienes o servicios alguna, por lo tanto no deja exhaustos recursos reales de la economía. Ello significa que el Estado recibe dinero a través de los impuestos, u otro recurso, y lo aplica para efectuar “transferencias” del mismo al sector privado. Lo hace, por ejemplo, con “transferencias para erogaciones corrientes –o transferencias para erogaciones de capital, como se comenta luego– es decir, estamos hablando de subsidios. El otro rubro, las denominadas “rentas de la propiedad”, se refiere esencialmente al pago de intereses y comisiones por deudas contraídas; nuevamente una erogación que no recibe bienes reales.

En el caso de los gastos exhaustivos considerados “gasto corriente”, su uso o agotamiento se agota en un mismo ejercicio, lo que implica la no variación del patrimonio del Estado.

⁴⁰ Para mayores detalles sobre diversas clasificaciones, tanto de recursos como de gastos, ver Nuñez Miñana (1994).

⁴¹ Luego haremos algunos comentarios sobre algunos cambios decididos en décadas recientes.

Este es el sentido básico de la diferenciación entre erogaciones corrientes y erogaciones de capital. Tratándose de una Contabilidad de Flujos (no Patrimonial) impide identificar la existencia temporaria en el activo del Estado del dinero que ingresa a la Tesorería, o disponible en una cuenta bancaria, de manera que el aumento patrimonial de esa mayor liquidez no es tenido en cuenta pues solamente computa el flujo financiero.⁴² El cambio patrimonial solamente se identifica por lo tanto con un aumento de los “activos durables” del Estado, no así de la compra de insumos que se suponen agotables dentro del ejercicio.

En el caso de las erogaciones de capital, a diferencia de las erogaciones corrientes, el gasto se refiere a la compra de bienes que tienen una duración de vida mayor a la de un ejercicio, lo que implica la adquisición de un activo que habrá de amortizarse a lo largo de su vida útil. Aquí aparece nuevamente la posibilidad de diferenciar un “gasto exhaustivo” de un “gasto de transferencia”. Dentro de los primeros están los “bienes de capital” o la “inversión real fija o directa”, como las computadoras, los bienes muebles, los inmuebles o los automotores, y el rubro “construcciones”,⁴³ que se refiere a las obras públicas, como la construcción de edificios, rutas, puentes, etc. Ese gasto, por tanto, extrae recursos reales de la economía y aumentan el patrimonio del propio Estado, al tiempo de aumentar el patrimonio nacional.

Luego aparece la Inversión Financiera; en este caso se trata de una erogación que implica la adquisición de un bien inmueble o de un capital real, proveniente del sector privado de la economía. Es decir, con la inversión financiera aumenta el patrimonio del Estado pero no así el patrimonio nacional, pues ese aumento del patrimonio estatal implica una disminución equivalente del patrimonio del sector privado.

Las “transferencias para erogaciones de capital”, por su parte, constituyen un “gasto de transferencia”, como su mismo nombre lo indica, lo cual implica nuevamente el no dejar exhaustos bienes o servicios reales de la economía.

A diferencia del gasto corriente, por lo tanto, el gasto de capital aumenta el patrimonio del Estado, en tanto el empleo de los bienes adquiridos los amortizará recién pasada su vida útil. La inclusión en el rubro gastos de capital de las “transferencias para erogaciones de capital”, violan no obstante la definición tradicional de este rubro, por cuanto esas transferencias no modifican el patrimonio del Estado: en todo caso “es posible” que modifiquen el patrimonio privado, aspecto que discutiremos más adelante (ver **punto 4, ii**).

ii) La “calificación” de las erogaciones corrientes y las erogaciones de capital desde el punto de vista económico.

La diferencia entre erogaciones corrientes y erogaciones de capital de la manera descrita previamente ha inducido a errores de interpretación desde el punto de vista económico. La más importante es la usual discriminación “peyorativa” de las erogaciones corrientes como perteneciendo a un gasto meramente burocrático y el cual debería ser evitado o en todo caso minimizado. Así ocurre que la planta de personal, cuanto más grande más burocrático e improductivo parece ser ese destino de los recursos. En cambio, los gastos de capital son considerados “buenos” en el sentido que se reconoce como más eficiente o productivo para la economía.

El razonamiento se descubre muy rápidamente como equivocado cuando se analizan las características de los bienes públicos que esas erogaciones producen. Por ejemplo, cuando el Estado gasta en Educación se verá que un 90% o algo más del gasto corresponde al gasto en Personal (docente y no docente), en tanto el gasto de capital quizás no alcance al

⁴² Luego haremos algunos comentarios sobre la nueva “contabilidad patrimonial” implementada en la última década.

⁴³ En épocas pasadas este rubro recibía el nombre de “Trabajos Públicos”.

5% ¿Es eso una mala política fiscal o una mala política educativa? No necesariamente. El bien público Educación posee una tecnología intensiva en trabajo, no en capital, no obstante las modernas técnicas de la enseñanza que han ido ampliando el empleo de bienes de capital, como ser los ligados a la informática. Por ello, cuando se habla de “capital humano” en sentido económico, se debe tener en cuenta que tanto las erogaciones de capital como quizás muy especialmente las erogaciones corrientes, contribuyen a su generación.⁴⁴

Además, cuando se hacen estudios de costos incurridos en la generación de capital humano, no solo se deben computar ambos tipos de costos (trabajo y capital), sino asimismo, los no registrados por la contabilidad pública, como ser los costos en bienes complementarios incurridos por las familias (no por el Estado) y el costo de oportunidad de los alumnos (ingreso renunciado o costo de oportunidad de las horas aplicadas al estudio de parte de los estudiantes), usualmente también financiado por las familias.⁴⁵

De la misma manera, si el Estado construye un hospital, por ejemplo, surge la interpretación de que en tal caso el Gobierno está gestionando bien los recursos tributarios de los ciudadanos. Pero se descuida el hecho que una vez construido ese hospital, el Estado deberá dotarlo de médicos, enfermeras, personal de maestría, equipamiento, e insumos de diverso tipo. Es decir, la ejecución de bienes de capital induce luego al crecimiento de las erogaciones corrientes y, en parte, de nuevo gasto en capital.

Lo dicho no implica analizar la posibilidad de que las erogaciones –tanto corrientes como de capital– no respondan a un criterio de eficiencia y eficacia, es decir, que surjan situaciones de **ineficiencia-x** o de mala gestión. Sea por burocracia excesiva, clientelismo político, o prácticas corruptas en la gestión.⁴⁶

iii) Sobre la noción de “gasto” y la noción de “costo” en la producción de los bienes y servicios públicos.

En los estudios de los costos en la provisión de bienes públicos suele acudir a los datos presupuestarios para identificar el valor de los insumos aplicados a la producción de esos bienes. Es decir, se asimila una erogación (que implica un flujo financiero) con el costo de oportunidad de los bienes y servicios adquiridos con ese gasto. En realidad, en algunos casos puede ser correcto, pero en muchos otros absolutamente erróneo. El ejemplo más citado es el caso del costo del trabajo. Cuando se hacen estudios de costo social de la producción de los bienes públicos se debe identificar el “costo de oportunidad social” del insumo o servicio utilizado.

En el caso del empleo de mano de obra, por ejemplo, puede que ese valor social o costo de oportunidad sea diferente a los salarios pagados por el Estado a sus empleados. En el caso de un escenario de alta desocupación de la mano de obra empleada en el emprendimiento, el costo de oportunidad habrá de acercarse a cero, a pesar de pagarse un salario positivo a los trabajadores.

⁴⁴ Cabría asimismo recordar el fenómeno de la “enfermedad de los costos”, identificado por Baumol al estudiar la razón de ser del crecimiento del gasto de los Gobiernos, intensivo en trabajo, y la inversión y el crecimiento económico que aumentan la productividad (o el costo de oportunidad) del factor trabajo.

⁴⁵ Ver **Piffano (2006)** para un desarrollo amplio de economía de la educación, con aplicación al caso universitario. También un tratamiento acotado del mismo tema en **Piffano (2013b), Capítulo 14**.

⁴⁶ El ejemplo relevante a citar sobre eficiencia-x para todo país, es precisamente la educación. En Argentina la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo (LFE) de 2006 fijó la meta del 6% del PIB para el año 2010, esperanzados en mejorar el nivel educativo del país. Según datos recientes, solo se ha alcanzado la meta del 4,9% del PBI, luego de algo más de una década de escaso crecimiento del gasto, casi equivalente al del año 1999-2001; pero la realidad contrasta de manera significativa con las estadísticas de calidad educativa, precisamente evolucionando negativamente en ese mismo período, según las mediciones PISA. Ver **Piffano (2013b), Capítulo 7, punto 7.5., (ii); y, Capítulo 4, punto 4.7., (x)**.

Diferencias entre gasto y costo también ocurren en los bienes de capital o en bienes que deben ser adquiridos en moneda extranjera, en cuyo caso el tipo de cambio vigente puede no representar el valor real de la moneda doméstica respecto a la divisa extranjera, a pesar que contablemente se utilice el “tipo de cambio oficial”. Finalmente, el gasto en bienes de capital no puede ser tomado como equivalente al costo del capital invertido, dado que la erogación financiera al adquirir ese bien habrá de ser amortizada a los largo de su vida útil, como se indicara previamente.

iv) La noción del “beneficio o valor económico” de un bien público.

El problema que se enfrenta al intentar establecer el valor social de un bien público al momento de encarar estudios empíricos, es cómo medir ese valor, el cual no tiene referencia directa de un mercado propio que lo regule u oriente, como en el caso de los bienes privados. En muchos trabajos en los que se intenta identificar “los beneficios” que reciben las personas de determinado tipo de gasto, como la educación o la salud, suelen hacerse comparaciones del “gasto per cápita” que la contabilidad del gasto registra, por ejemplo, por provincias. Pero el gasto per cápita (que ni siquiera es un costo como se indicara previamente) no necesariamente será una medida correcta del “beneficio per cápita”.

En los estudios sobre evaluación de proyectos públicos suele acudir a diversas técnicas para medir los beneficios sociales, entre las cuales figura, por ejemplo, la técnica de los precios hedónicos, el de los costos evitables –como en el caso de seguridad– o la técnica de los valores postulados.⁴⁷

Esas metodologías muy seguramente arrojarán valores diferentes, no solamente por la metodología que se emplee, sino también por el lugar geográfico de su provisión, lo cual por tanto, no necesariamente habrá de coincidir con el gasto ejecutado por habitante y jurisdicción.

v) El tema ligado a cuestiones de federalismo fiscal: el gasto y las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales.

Finalmente, un tema ligado a cuestiones de federalismo fiscal referido a las transferencias y el gasto nacional en los gobiernos subnacionales, surgen errores de razonamiento en el cálculo social del destino de los recursos y del gasto nacional en esos gobiernos, en el intento de optimizar el usos de los recursos consolidados. Tratándose de bienes públicos, con mayor importancia surge aquí asimismo el tema de equidad, es decir, de la redistribución de recursos y gastos federales a provincias y municipios con bases tributarias propias asimétricamente distribuidas y con diferentes tamaños de su población.

En el e-book sobre federalismo fiscal y en el nuevo e-book sobre análisis económico del derecho tributario,⁴⁸ hemos explicado el tema de los posibles errores de decisión que pueden ser adoptados siguiendo datos meramente contables y estadísticos de la población, sin una adecuada lectura de los mismos. El análisis que reproducimos utiliza el ejemplo del servicio de seguridad.

El punto relativamente poco destacado por la literatura, como ya lo indicaran **Mieszkowski y Musgrave (1999)**, es que siguiendo el dato de menor capacidad de financiamiento de los gobiernos de bases tributarias débiles versus el de provincias con bases relativamente fuertes, o sea, en general cuando la distribución del ingreso difiere entre regiones, en el

⁴⁷ Piffano (1986).

⁴⁸ Piffano (2005) y Piffano (2013b).

caso de las transferencias —detrayendo recursos de las provincias ricas para trasladarlo a las provincias pobres— se puede llegar a demostrar que si la distribución de recursos de las regiones “ricas” afecta a un número mucho mayor de individuos con necesidades básicas insatisfechas (NBI) que los NBI existentes en las regiones “pobres”, la distribución nacional de ingresos debería mejorar “si se redujeran” los aportes de las provincias “ricas” financiando subsidios (transferencias) a las provincias “pobres”.

Analícese el siguiente ejemplo: la concentración de ingreso en una provincia de dos habitantes, un habitante rico y otro pobre versus otra correspondiente a una provincia con un millón de personas ricas y un millón de pobres. El coeficiente de Gini arroja igual desigualdad de ingreso en ambas regiones, habiendo, como se indicara, 50% de ricos y 50% de pobres en ambas provincias. En tal caso, resulta claro que en la provincia con un millón de pobres, la política fiscal habrá de ser más efectiva, tratándose de bienes públicos para cada distrito o región (no-exclusión y no-rivalidad en el consumo de los que habiten ese distrito).⁴⁹

En efecto, el gasto público expresado en términos per cápita, puede inducir a error, pues en el caso de los “bienes públicos subnacionales puros”, sin costos de congestión, “un mismo gasto absoluto” beneficiará por igual a cada persona de la población pertinente, independientemente del tamaño de dicha población. Por lo tanto, si el bien público es abastecido en mayor proporción en la población con mayor número de personas con NBI, debería mejorar el bienestar social de la comunidad consolidada nacionalmente, a pesar de que en ella el ingreso per cápita promedio, y la concentración del ingreso inclusive, fuere mayor o menor. Se remarca en este punto que gran parte del gasto público está referido a “bienes públicos subnacionales” (no hay rivalidad en el consumo, no hay congestión en el ámbito de la región o distrito)⁵⁰. De manera que “el gasto per cápita” —referencia usual en los estudios de las finanzas públicas— no resultaría una buena medida del “beneficio por habitante”.

Por ejemplo, “un mismo gasto absoluto total en seguridad”⁵¹ (que además debería tener en cuenta el índice de delincuencia diferencial entre las dos regiones), en la provincia “rica” beneficiaría a varios miles de habitantes pobres más que en la provincia “pobre”. El gasto per cápita en todo caso indica que “el costo por habitante” es mucho menor en la provincia “rica” que en la “pobre”, pero el beneficio de ese gasto afecta a una población mucho mayor, es decir, en el agregado nacional “un mismo gasto absoluto total” tendrá una eficacia mayor en la región rica, poblada no obstante con muchos pobres, pues abarca a mayor cantidad de habitantes con NBI que en la región “pobre”.

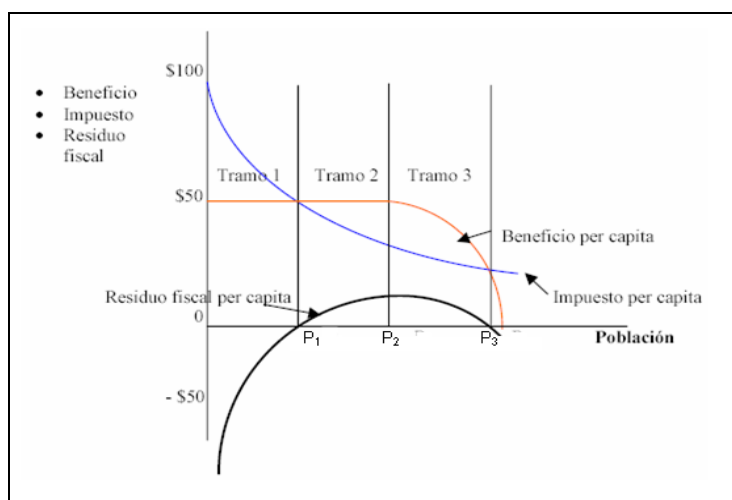
El diagrama de **Figura 3** muestra el caso, en el cual se ha innovado en cuanto a la calificación de bien público “puro” por el de bien público “impuro” (o congestionables para cierto tamaño de la población), al pasar de un escenario al otro.

⁴⁹ En base a una inquietud de Alberto Porto, remarcamos que nos referimos a “bienes públicos regionales o locales”, vale decir, con una extensión territorial delimitada del derrame de sus beneficios.

⁵⁰ La provisión de bienes “no públicos” (privados o mixtos) habrá de quedar naturalmente acotada como posibilidad en el intento de socialización de bienes a través del presupuesto de los gobiernos. Las posibles reducciones en la presión tributaria subnacional (mejora en la provisión de bienes privados) de concretarse según el enfoque normativo tradicional (efecto ingreso puro de una transferencia de libre disponibilidad) habrá no obstante de beneficiar por igual a pobres y ricos de la región subsidiada. Si el sistema tributario subnacional contuviera un esquema tributario no progresivo, entonces los más beneficiados por el subsidio serían los ricos.

⁵¹ Elegir el servicio de seguridad como ejemplo es deliberado, en tanto los esfuerzos por mejorar su eficacia y calidad suelen tener efectos altamente positivos para la franja de la población más pobre. Los ricos tienen recursos para financiar formas privadas de mejorar su seguridad, de las que los pobres carecen.

Figura 3



Ambos ejes de la figura se expresan en millones. Supóngase que se cuenta con un cierto monto anual de recaudación (\$ 100 millones) destinable a un programa del servicio de seguridad para varios ejercicios. Dicho servicio generaría en los habitantes de una región beneficios debido a la reducción de los actos delictivos.

Supóngase que el beneficio anual se ha estimado en \$ 50 millones por cada millón de habitante (equivalente a los costos evitados por reducción de actos delictivos), durante ese mismo número de ejercicios fiscales. En la región habrá que financiar ese gasto mediante capitales iguales que deberán tributar los habitantes de la región.

Claramente, es posible distinguir en ella tres tramos referidos al tamaño de la población. En el Tramo 1, el costo del servicio supera los beneficios obtenibles de su mejora, de forma que para poblaciones menores al tamaño P_1 no resultará conveniente desde el punto de vista económico su concreción. En el Tramo 2, resulta ventajoso mejorar el servicio de seguridad, en tanto los beneficios por habitante superan al costo por habitante requerido para su provisión.

Nótese que en el Tramo 2 el beneficio *per cápita* es plano al eje de abscisas, denotando que no hay costos de congestión por el hecho de aumentos de población hasta el nivel P_2 . Este tramo por tanto correspondería al supuesto indicado antes de “bienes públicos subnacionales puros”. Finalmente, en el Tramo 3 se supone el comienzo de un tramo con costos de congestión —lo que trasformaría al servicio en un “bien público subnacional impuro”— y que implica una reducción creciente del beneficio neto *per cápita* generado por el servicio. En este tramo, la mejora del servicio continuará siendo ventajosa hasta los niveles P_3 de población, a partir del cual los beneficios per cápita serían menores que el gasto *per cápita*. Ello no implica que la mejora no haya sido conveniente o justificada cuando la población era de tamaño menor; simplemente, que pasado cierto tiempo, la población habrá crecido generando costos de congestión de tal magnitud que podrían justificar nuevas o futuras ampliaciones del servicio en la región.

La curva del residuo fiscal indica que el tamaño P_2 sería el tamaño de población óptimo, para las características de la mejora del servicio de seguridad simulado. En ese caso, se maximiza la diferencia entre el beneficio *per cápita* y el gasto *per cápita* que demanda su provisión (Residuo Fiscal).

La conclusión de este análisis es que para regiones con poblaciones entre P_1 y P_2 , la mejora del servicio de seguridad es económicamente justificable, aunque el servicio es optimizado para un nivel P_2 . Si una región o provincia posee una población superior a otra dentro del tramo P_1 a P_2 , es claro que resulta conveniente mejorar el servicio en la población de mayor población. Para tramos entre P_2 y P_3 , dependerá de los costos de congestión. Si éstos fueran grandes, entonces habría que analizar las ventajas de asignar un presupuesto aún mayor para reducir los delitos en la región más populosa.

El problema debe resolverse con un análisis costo-beneficio social aplicado a proyectos de tamaños alternativos, los que, no obstante, habrán de mostrar un resultado en línea con los razonamientos previos. Es decir, para cada proyecto, existirán curvas de beneficio y gasto por habitante equivalente a las mostradas en la **Figura 3**, que indicarán que los resultados son sensibles al tamaño (creciente) de la población⁵².

Ahora bien, qué ocurriría si el gobernante de turno entiende que por razones “meritorias”, al cálculo económico previo se le introduce una restricción consistente en “asegurar” igual beneficio a todo habitante del país, independientemente de donde ellos estén residiendo.⁵³ A pesar de la reforma constitucional, pueda que de todas maneras la decisión derive en una situación no equitativa, si es que a los pobres de las regiones pobres se los termina valorando mucho más que a los pobres de las regiones ricas. En realidad el propio inc. 2) plantea conflictos a resolver entre los principios de equidad, solidaridad y el objetivo de asegurar igual nivel de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades a todos los habitantes. La decisión no obstante no podrá ser sino “meritoria”, es decir, sujeta a la decisión del gobernante de turno, o sea, no necesariamente derivada del proceso de votación democrática periódica que exige el régimen representativo y republicano de gobierno y que induciría al gobernante a actuar según las preferencias del votante mediano. Y de esto nos ocupamos seguidamente.

En efecto, el tema no termina con lo comentado hasta aquí. Queda todo un tema a definir, a saber: el “explicitar” cual es la “unidad de medida” y “la meta respectiva” del servicio y, ligado a ello como se verá, “quien defina el tipo de política a seguir”.⁵⁴

Siguiendo con el ejemplo del servicio de seguridad, el problema básico a enfrentar es como identificar la unidad de medida y la meta-objetivo fijada para reducir la delincuencia. A tal fin, y pensando en **dos jurisdicciones o distritos**, se pueden imaginar el fijar como meta-objetivo del programa de seguridad diferentes opciones. Imaginemos a tal fin tres posibles alternativas:

Alternativa 1: “reducir” la misma cantidad de delitos en ambos distritos.

Alternativa 2: “igualar” la misma cantidad de delitos en ambos distritos.

Alternativa 3: “reducir” la cantidad de delitos “para el conjunto” de ambos distritos.

Hagamos ahora el razonamiento sobre cómo valorizar el servicio según la meta-objetivo elegida.

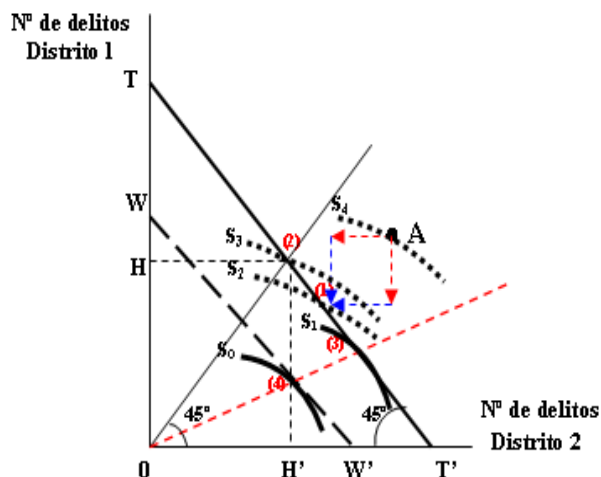
⁵² La conveniencia de futuras expansiones del servicio, no obstante, deberá ser analizada no solamente en términos del usual enfoque de equilibrio parcial del análisis costo-beneficio social, sino más bien con un enfoque de equilibrio general, en particular porque estas expansiones pueden ser inducidas por el crecimiento no óptimo de los aglomerados urbanos. Sobre el punto ver la **Nota 8** del e-book sobre federalismo fiscal (**Piffano, 2005**).

⁵³ En rigor la reforma constitucional de 1994 introdujo ese principio en el Art. 75, inc. 2.

⁵⁴ Esta problemática fue muy estudiada en la década de los años 60 por los expertos en Contabilidad Pública, de la cual surgiera la propuesta del “Presupuesto por Programa”. Ver referencias en **Núñez Miñana (1994)**. En **Piffano (1986)** planteamos también este tema, al tener que definir los “valores postulados” para medir la provisión de bienes públicos.

La **Figura 4** ilustra el caso.⁵⁵

Figura 4



La figura plantea conceptos no similares a los usuales de la microeconomía neoclásica, por tratarse del análisis de un “**mal público**” y no de un “**bien público**”, como se explica seguidamente.

Los ejes de la **Figura 4** miden la **cantidad de delitos (robos) por habitante** en los dos distritos: el **Distrito 1** y el **Distrito 2**. Se trata, por lo tanto, de un “**mal público**” al cual habrá que combatir. Las curvas **S₀, S₁, S₂, S₃, y S₄**, expresan “**niveles de sacrificio o sufrimiento**” **soportada por el votante mediano del conjunto de ambos distritos** para diferentes opciones de mayor o menor cantidad de delitos en ambos distritos; su concavidad indicando el *trade off* o tasa de sustitución que se plantea respecto a las reducciones de delitos en un distrito que necesariamente implicará mayores sacrificios en el distrito contrario (o sea, las reducciones de su sacrificio por eliminar más delitos en uno de los distritos implica una tasa de cambio creciente de mayor percepción del sacrificio a enfrentar en el otro distrito).⁵⁶ La recta **TT'** muestra la línea de isocostes referida a un presupuesto disponible por el servicio de seguridad para el combate de los delitos en ambos distritos. Es una recta de 45°, indicando en ambos extremos (**T**, o bien **T'**) la cantidad de delitos que se evitarían con el servicio, aplicando el presupuesto total en uno u otro de ellos. Es decir, en el punto **T** se habrá eliminado todo vestigio de delito en el **Distrito 2**, pero elevando al máximo los delitos en el **Distrito 1**. **Cuanto mayor la distancia al origen de esta recta indica un menor presupuesto asignado al servicio**; a la inversa, a medida que sea acerca al origen, el presupuesto será mayor, posibilitando un nivel de combate de los delitos por tanto mayor y, consecuentemente, un menor nivel de sacrificio derivado del “**mal público**” para el votante mediano. En el origen **0**, se habrían eliminado los robos o delitos en ambos distritos. El punto **A** indica la estadística sobre cantidad de delitos al presente, es decir, antes de la nueva política de seguridad.

El Gobierno del presente intentará bajar los delitos en el sentido de las flechas rojas que parten del punto **A**, pero a tal fin debe decidir cual será la política de seguridad y,

⁵⁵ Agradecemos a Alberto Porto el advertirnos sobre un error de diseño original de las curvas del diagrama en oportunidad de nuestra presentación en las Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas de Córdoba.

⁵⁶ Las curvas cóncavas **S** que indican los *trade off* que enfrenta el votante mediano entre mejorar la seguridad de un distrito desmejorando la seguridad del otro, implican por lo tanto que al votante mediano “le importa” lo que ocurra en “ambos distritos”, independientemente que su residencia sea naturalmente en uno de los dos distritos. En **Piffano (2013b), Capítulo 3**, presentamos el caso de las condiciones samuelsonianas de provisión de bienes públicos con el empleo de funciones de utilidad “altruistas” donde el bienestar de los demás cuenta.

consecuentemente, **definir la meta-objetivo** que habrá de perseguir hacia futuro. De las alternativas antes planteadas, pueden observarse las ubicaciones esperadas de las situaciones del nivel de sufrimiento del votante mediano luego de la política de seguridad.

La **Alternativa 1** ubicaría al votante mediano en el **punto (1)**, donde “**al ‘reducir la misma cantidad’ de delitos en cada distrito** (identificada por la línea entrecortada en azul), mejora su bienestar al reducir su sufrimiento de S_4 a S_2 .

La **Alternativa 2** ubicaría al votante mediano en el **punto (2)**, donde al “**igualar el mismo número’ de delitos en ambos distritos** si bien reduce su nivel de sufrimiento, esa reducción es menor a la lograda con la alternativa anterior, pues pasaría del nivel de sufrimiento S_4 a S_3 .

La **Alternativa 3** ubicaría al votante mediano en el **punto (3)**, votando por “**reducir la cantidad de delitos para el conjunto’ de delitos de ambos distritos**, es decir, sin discriminar o tener en cuenta la cantidad de delitos por habitante en uno u otro distrito, es decir, lo ubica en un nivel de sacrificio S_1 , que sería de menor sacrificio a los dos anteriores S_2 y S_3 . La línea de sacrificio S_1 es tangente a la recta de isocostes, minimizando por tanto el nivel de sacrificio.

Finalmente, por lo observado en la **Figura 4**, la seguridad mejoraría mucho más todavía para el votante mediano si se ubicara en el **punto (4)**; pero en ese caso el presupuesto a asignar a Seguridad debería ser mayor y equivalente a la línea entrecortada **WW'**. Debe recordarse que en nuestro modelo la distancia al origen de esta recta de isocostes implicará un monto total mayor del presupuesto asignado al servicio de seguridad, ya que los ejes miden número de “delitos” (un “bien malo” o “mal público”), y su reducción solo es posible aumentando el presupuesto de seguridad, bajo el supuesto que los isocostes son “eficientes” para la tecnología disponible (insumos mínimos por unidad de producto). Pero esa decisión llevaría a tener que plantear un modelo de equilibrio general, dado que el votante mediano tiene asimismo otros intereses en juego en materia de “males” y de “bienes públicos” a los cuales asignar mayor presupuesto.

Por lo visto en materia de seguridad, tanto **por lo observado** respecto al **punto de partida inicial A**, como por la **ubicación posterior** luego de la política de seguridad, se podría inferir que el votante mediano muy probablemente resulte ser un habitante radicado con su familia en el **Distrito 1**. En efecto, se puede observar que la **línea de expansión** –recta entrecortada remarcada en rojo– de la relación **Delitos Distrito 1 / Delitos Distrito 2** “es intensiva” o “está sesgada” hacia el eje de los delitos del **Distrito 2**, o lo que es inverso, un sesgo hacia una menor cantidad de delitos en el **Distrito 1**. Ese sesgo puede inducir a soluciones como la del punto (3) con un presupuesto **TT'** o quizás al punto (4), en cuyo caso el votante mediano debería aceptar un *trade off* de mayor dinero a Seguridad (**WW'**) versus otros destinos.⁵⁷

No obstante lo descrito, si la decisión final que adopta el gobierno de turno se la ubica en el campo de las decisiones “meritorias”,⁵⁸ no es poco probable que la decisión final pueda no coincidir con la voluntad del votante mediano.

⁵⁷ Como inferencia adicional, el aceptar funciones de utilidad altruistas, no implica esperar un comportamiento “Madre Teresa” extrema de parte del votante mediano, pues también opera su incentivo a una vida mejor para él y su familia. Volvemos a citar **Piffano (2013b) Capítulo 3**, para ampliaciones.

⁵⁸ Recordemos que las decisiones “meritorias” son aquellas que responden a la función objetivo del gobernante, e implica una actitud paternalista o autoritaria del mismo, justificada en base a la asimetría de información con altos costos de transacción de los votantes. Su justificación se sustenta asimismo en aceptar el supuesto de “gobierno benevolente”.

En efecto, en el análisis del tema de las decisiones sociales, la teoría positiva anticipa un escenario usual referido a la relación de agencia entre los gobernantes (el agente) y los ciudadanos (principal), una imperfección no prevista en un enfoque normativo de democracia perfecta. Esas relaciones de agencia plantean la consabida “asimetría de información”; imperfección del mercado político que augura posibles divergencias de las decisiones sociales con relación a la voluntad del soberano o principal. En el tratamiento de este tema, surge el fenómeno del “manejo de agenda” del gobernante de turno que en las democracias muy imperfectas da paso a esquemas institucionales que habilitan acciones de coacción y compra de votos, en especial en los distritos más pequeños, es decir, a la inversa de lo que se podría anticipar.⁵⁹

El punto indicado tiene que ver con el diseño republicano que conlleva el ejercicio de una democracia representativa. Al momento de reunir votos para cargos presidenciales, por ejemplo, y en especial en los regímenes donde opera la elección directa del presidente, son importantes los distritos de mayor población. En el caso de Argentina es conocida la importancia que tiene la Provincia de Buenos Aires y su conurbano, que reúne cerca del 40% de los votos del país. Pero los votos de los distritos restantes más pequeños, también tienen su importancia, pues de ellos depende con mayor peso la elección de diputados y senadores. En la reglamentación de esta representación hoy en Argentina, los distritos pequeños aparecen estar sobre-representados, en particular en razón del número similar de representantes en la Cámara de Senadores, pero también en el caso de diputados, donde no se respeta el criterio de “una estricta proporcionalidad”, con el establecimiento de cupos mínimos en cada distrito o jurisdicción.

En varios estudios sobre este tema, se anticipan distorsiones en las decisiones gubernamentales con perjuicio para una gran mayoría de ciudadanos, debido a que una minoría puede imponer constantemente decisiones en contra de los intereses o deseos de la mayoría.⁶⁰ Esto posibilita conductas corruptas y de compra de apoyos políticos de gobernadores y de votantes de provincias pequeñas de parte del poder central, a través de transferencias discrecionales y del gasto público nacional en provincias y municipios. Jurisdicciones que tienen de esta manera un evidente poder de representantes en el nivel nacional para lograr sancionar leyes propuestas por el poder ejecutivo gobernante de turno, y/o de veto de las propuestas opositoras al mismo, en las decisiones del Congreso.

4. Algunos tópicos referidos a los criterios contables utilizados en el registro de recursos y gastos

En los cuadros donde presentáramos el detalle de los recursos y el detalle de los gastos, dejamos indicados, al final de ambos, dos rubros que en la actualidad no figuran en el detalle de la clasificación económica de ambos flujos financieros: se trata del Uso del Crédito Público y de la Amortización de la Deuda. Ellos son ubicados luego de exponerse los datos de recursos y gastos indicados en los **Cuadros 1 y 2**. En la jerga técnica se lo definen con figurando “**debajo de la línea**”.

Esa expresión se refiere a la manera en que el **Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento (A-I-F)** es construido. El esquema A-I-F es un documento financiero que detalla los recursos y gastos de forma de estimar el Resultado Económico, el Resultado Primario y el Resultado Financiero de un determinado ejercicio o año. El esquema se detalla en el **Apéndice 1**.

⁵⁹ Sobre el tema de las decisiones sociales ver **Piffano (2005)** y **Piffano (2013b)**, **Capítulo 4**.

⁶⁰ Sobre literatura de este tema Ver **Porto y Sanguinetti (1996)**; **Samuels, D. and Snyder, R. (2001)**; **Gervasoni, C. (2010a; 2010b; 2011)**; **Gibson, E. (2006)**; **Reynoso, D. (2004)**.

Repasemos la lectura de los conceptos del esquema, siguiendo la siguiente secuencia. En primer lugar se detallan los **Ingresos o Recursos Corrientes**, luego los **Gastos o Erogaciones Corrientes** y por diferencia de ambos rubros, surge el **Resultado Económico**, es decir, lo que se denomina también como **Ahorro o Desahorro**, dado que ese resultado puede ser positivo o negativo.

Luego se presentan los **Ingresos o Recursos de Capital** y seguidamente los **Gastos o Erogaciones de Capital**, para luego mostrar un conjunto de rubros referidos a los flujos de **gastos e ingresos “figurativos”**. Se denominan “figurativos” pues se trata de transferencias internas dentro del propio Gobierno, o sea, entre instituciones que pertenecen al mismo Estado, debiendo finalmente compensarse. Los créditos presupuestarios figurativos son necesarios a los fines contables, para poder imputar en ellos esos movimientos entre entes diferentes que pertenecen al mismo Estado.

A continuación, aparece el concepto de **Superávit Primario**, o diferencia entre Gastos Totales (Corrientes y de Capital) pero deducidas las erogaciones del rubro Rentas de la Propiedad del rubro Erogaciones Corrientes. Es decir, se deducen los pagos de los servicios de la deuda por intereses y/o comisiones financieras. La idea de este rubro o cálculo es entonces identificar la “sostenibilidad financiera” del Gobierno en poder honrar el pago de los servicios financieros para el ejercicio analizado.

Luego de un par de conceptos adicionales, aparece finalmente el **Resultado Financiero**. En este rubro es donde se puede identificar el **déficit o superávit del ejercicio**. En la jerga técnica se lo identifica como “**la línea**”. **Debajo de la línea** aparecerán luego las **Fuentes Financieras** (como ser los obtenidos por las devoluciones de préstamos otorgados a terceros en ejercicio anteriores) y las **Aplicaciones Financieras** (como ser el otorgamiento de nuevos préstamos a otros entes). Los otros entes pueden ser provincias, municipios, empresas públicas, fideicomisos, etc.⁶¹

Finalmente, el rubro **Endeudamiento Neto**, que computa por un lado el nuevo **Endeudamiento Público** (antes identificado como **Uso del Crédito Público**), cuyos rubros principales suelen ser la **Colocación de Títulos Públicos** y los **Adelantos del BCRA**, para luego aparecer la **Disminución del Endeudamiento Público**, donde figuran entre otros conceptos la **Amortización de la Deuda** y las **Devoluciones de los Adelantos al BCRA**.

Como se ve, los recursos del **Uso del Crédito** y la **Amortización de la Deuda** aparecen en el esquema A-I-F “**debajo de la línea**”, es decir, después del **Resultado Financiero**. En la vieja clasificación económica como se señalara antes ambos rubros se ubicaban como Recursos de Capital y Erogaciones de Capital, respectivamente. Se entendía que al aumentar la deuda usando el crédito disponible del Estado, se reducía el patrimonio neto, en tanto que la amortización de esa deuda, mejoraba el patrimonio neto del Estado, al reducir su pasivo. Recordemos que la diferenciación entre recursos y gastos corrientes versus recursos y gastos de capital, están asociados a si se provoca o no una modificación del patrimonio del Estado.

Algunos comentarios afloran a la hora de observar esta contabilidad del flujo financiero que presenta el esquema A-I-F.

⁶¹ En realidad todos los rubros que figuran “debajo de la línea”, es decir, luego del **Resultado Financiero**, se podrían reunir en un rubro general con la denominación de **Resultado Final**, cuyo importe será igual, en valores absolutos pero de signo contrario, al Resultado Financiero, pues indicará la manera en que se aplicará un excedente financiero con superávit, o la manera en que se cubrirá un déficit del ejercicio.

i) El rubro “Rentas de la Propiedad”.

En la clasificación económica de los recursos corrientes y luego de los gastos corrientes, aparece el rubro “Rentas de la Propiedad”. En el primer caso, por tratarse del **pago de intereses a terceros**; en el segundo, por el **cobro de intereses de terceros**.

En ese sentido no parece ser una decisión contablemente virtuosa, en tanto se utiliza una misma denominación para dos cuentas diferentes en ingresos y en gastos, algo similar a si en la contabilidad patrimonial se utilizara una misma denominación para cuentas del Activo y del Pasivo; por ejemplo, denominar “créditos a terceros” al rubro actual que figura en el activo y “créditos de terceros” a la deuda contraída que figura en el pasivo; o a la inversa, denominar “deuda de terceros” a los créditos del activo y “deuda a terceros” del actual rubro deuda en el pasivo.

A gusto del suscrito, no resulta por lo tanto bueno utilizar el rubro “rentas de la propiedad” en el flujo de los ingresos y en de los egresos. En la vieja clasificación el rubro que figuraba en las Erogaciones Corrientes se denominaba “Intereses de la Deuda”, luego fue modificado por la denominación de Rentas de la Propiedad, adicionando en el mismo algunos conceptos más, distintos al pago de intereses de los títulos.

ii) El tratamiento contable de las “Transferencias para Erogaciones Corrientes” y de las “Transferencia para Erogaciones de Capital”.

En la nueva metodología se hacen figurar a la “Transferencias para Erogaciones Corrientes” dentro de las Erogaciones Corrientes, y luego a las “Transferencias para Erogaciones de Capital” dentro de las Erogaciones de Capital.

En rigor, desde el punto de vista económico ambas transferencias deberían figurar como Erogaciones Corrientes, como sucedía en el viejo esquema. Desde el punto de vista del Estado se trata de una erogación corriente, independientemente que el destinatario del subsidio la pueda asignar a un gasto corriente o a un gasto de capital.

En rigor, el esquema A-I-F se refiere al Estado, no a la economía nacional a manera de una especie de cuenta consolidada del país. Por otra parte, el dinero es “fungible” y el receptor del dinero, cualquiera pueda ser la identificación del destino indicado en las cuentas contables del Estado, puede que lo asigne a consumo o por el contrario a inversión. A la inversa, en el caso de las “Transferencias para Erogaciones de Capital” pueda que el receptor lo destine a gastos de consumo, no obstante figurar en sus gastos las inversiones de capital.⁶² Dada la característica “fungible” del dinero, en ambos casos la transferencia puede estar sustituyendo fuentes de financiamiento, de manera que un recurso que se esperaba promover la inversión privada, pueda finalmente ser destinado al consumo, o viceversa.

iii) Los registros contables de los rubros “debajo de la línea” sobre Aplicaciones Financieras.

En los rubros “debajo de la línea”, sobre Aplicaciones Financieras, la contabilidad abre paso a que gastos que deberían ser ubicados arriba de la línea, se lo hagan figurar por debajo de la misma, a fin de registrar un mayor superávit o un menor déficit del ejercicio.

⁶² Por ejemplo, un club de fútbol destinando una transferencia de capital para mejora de su estadio a mejorar los sueldos y movilidad de su comisión directiva (aunque pueda hacerlo parcialmente). O el subsidio a los jubilados, como erogación corriente que se supone usualmente estar destinado a consumo, en tanto aquellos con haberes altos lo destinen finalmente a incrementar sus inversiones financieras (plazos fijos, por ejemplo).

Por ejemplo, un préstamo a Provincias, Municipios o Empresas Públicas (como Aerolíneas Argentinas, Enarsa, etc.) es probable que nunca vuelvan a ingresar al Tesoro Nacional como Devolución de Préstamos. A este artilugio en la jerga técnica se lo denomina “**contabilidad creativa**”. Esa contabilidad daría por lo tanto información falsa respecto al Resultado Financiero real del Estado.

De hecho si en nuestro país se observaran “Resultados Positivos” del Estado durante varios años, debería advertirse al mismo tiempo la existencia de fondos (de estabilización o de reservas fiscales) o una deuda a favor del Tesoro significativa. Si no existiera este tipo de fondo o activos (créditos a favor del Estado) de magnitud equivalente a la suma acumulada de esos superávits, directamente el o los superávits no han existido, o ya han sido gastados.⁶³

En materia de **Contabilidad Patrimonial**, en años recientes la Secretaría de Hacienda ha comenzado a publicar el detalle de este tipo de registro, mostrando en la página de Internet actualmente los balances desde el año 2003 al 2012.⁶⁴ Un resumen de la secuencia registrada del Activo, Pasivo y Patrimonio Neto se muestra en el **Apéndice 2**. Como se observará en los cuadros expuestos – en el de las cifras en valores corrientes y en el de las variaciones porcentuales de los tres rubros y sus relaciones – el Patrimonio Neto registrado resulta negativo para todos los años de la serie.

iv) La no contabilización de instrumentos de política “no fiscales” pero que tienen efectos cuasi-fiscales.

La no contabilización de instrumentos de política no fiscales pero que tienen efectos cuasi-fiscales, inducirán a errores en el análisis de la propia política fiscal, cuando ella tiene instrumentos sustitutos y/o complementarios que se le asimilan.

En **Piffano (2013a)** nos hemos explayado en este tema al abordar en especial las políticas públicas aplicadas a la actividad del sector rural en Argentina.

En el punto sobre “equivalencias tributarias” y/o “equivalencias de políticas públicas” se señala que en la economía de cualquier país lo relevante a la hora de medir situaciones comparativas entre personas o sectores, como es sabido, no son los niveles de precios “absolutos” de cualquier actividad sino los precios “relativos”.

Si por ejemplo uno desea comparar la situación relativa del sector productor de bienes sujetos al comercio internacional, es decir, en la economía de los bienes transables, exportables e importables, la manera de hacerlo es expresar esa comparación en términos de la siguiente expresión:

$$P_x / P_M = (P^*_x \Pi^* / P^*_M \Pi^*)$$

Donde:

⁶³ Como muy acertadamente me adelantaron Versino y Torga, la contabilidad pública avanzaría enormemente si se discutieran en los Congresos, y se difundieran luego, los esquemas contables patrimoniales, y no simplemente el flujo financiero esperado para el ejercicio. Lo único que se ha avanzado en cuanto a divulgar información fiscal a nivel parlamentario y a la población - como adicional al detalle de los resultados esperados de la gestión financiera del ejercicio y que debe aprobar el Congreso - es la elaboración de la planilla de “gasto tributario” y, asimismo, de los “fideicomisos” que operan por fuera de la mecánica contable presupuestaria, información que el Poder Ejecutivo debe elevar al Congreso al momento de remitir el proyecto de presupuesto del ejercicio..

⁶⁴ Agradecemos al Dr. Roque Ruarte Bazán el alertarnos oportunamente sobre esta nueva elaboración.

P_X : es el precio interno del bien exportable; P_M : el precio interno del bien importable; P^*_X : el precio internacional del exportable; P^*_M precio internacional del importable; y Π^* : el tipo de cambio (precio relativo de la moneda doméstica con relación a las divisas de otros países).

Ahora bien, diferentes instrumentos de política pueden modificar los “precios relativos” P_X/P_M , a saber:

- * Política Tributaria: Impuestos (Directos e Indirectos)
- * Política Comercial: Retenciones y Derechos de Importación; y las Cuotas a las Exportaciones y a las Importaciones
- * Política de Gasto Público (Subsidios y Bienes y Servicios Públicos)
- * Política Cambiaria: Tipo de Cambio Real y Tipos de Cambio Múltiples
- * Política de Ingresos (Regulaciones de la retribuciones de factores, como el salario o la tasa de interés)
- * Política de Liquidez: Monetaria y de Crédito
- * Regulaciones sobre el Ecosistema
- * Otras regulaciones “*made in Argentina*”

De todos estos instrumentos elegimos citar ahora solamente el tema de la política cambiaria y la existencia de tipos de cambio múltiples.⁶⁵

En noviembre de 2011 el Gobierno de Argentina inició su política de “cepo cambiario”, al prohibir el acceso libre de personas y empresas a la compra de divisas, política que se agudiza a partir de mayo y junio de 2012 y se complementa en un primer momento con prohibiciones a la importación de insumos, provocando desajustes agudos, y por tanto serios, entre el precio del *commodity* y los costos de su producción; costos cuyo faro o referente en materia de precios relativos suele ser el dólar “libre” (agroquímicos; maquinaria agrícola y laboreos) o, simplemente, el dólar oficial ajustado por inflación. El diferencial entre precio oficial y precio del mercado paralelo –“oficializado” u “obligado”– genera una nueva fórmula de determinación del precio doméstico:

$$\begin{aligned} P_{do} &= P_i \cdot \Pi^* \\ P_{d1} &= P_i (1 - r) \cdot \Pi^* \\ P_{d2} &= P_i (1 - r) \cdot \Pi^* (1 - r_n) \end{aligned}$$

En la nueva fórmula, el tipo de cambio oficial es de hecho diferenciado para el sector exportador, operando como un suplemento a las retenciones, y acentuando por tanto el equivalente de estas medidas a la existencia de un tipo de cambio múltiple. Resulta así que para un Tipo de Cambio “Blue” de \$6,90 (pico alcanzado el 18 de Julio de 2012), como se observa en la **Figura 5**, el Tipo de Cambio diferencial, sumado a la retención en la soja, equivale a una retención real del 51,6%, como indica el **Cuadro 3**.

Para el nivel de precio FOB en dólares alcanzado por la oleaginosa en Chicago a la misma fecha (18 de julio de 2012), con la aplicación de la Resolución N° 125 la retención hubiera sido del 52%. Es decir, por vía de la política cambiaria se logró el objetivo buscado originalmente por la frustrada R.125.

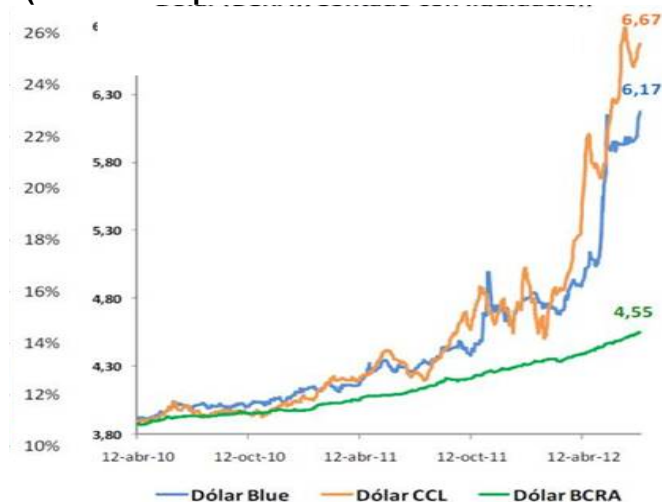
A esa incidencia habrá que sumarle el aumento antes citado de los costos, ligado o inducido por expectativas, por la evolución del dólar informal que sigue muy de cerca de la tasa de inflación y los cambios en la tasa de riesgo soberano.

⁶⁵ Para detalles de cada instrumento en particular, aplicado al caso del sector rural, ver **Piffano (2013a)**.

En general puede afirmarse que la contabilidad pública deja muchos aspectos de las decisiones gubernamentales “fuera del plato”, como la del ejemplo anterior.

Figura 5

**Dólar (BCRA), Contado con Liquidación, Informal (Blue)
(Pesos ARG por unidad de Dólar EE.UU. 17/07/12)**



Fuente: Economics.

Cuadro 3

Chicago 18-07-2012	Neto de RETFAS Teórico	En Pesos TC Oficial	En Pesos TC Informal	Diferencia
643	417,95	\$ 1.750	\$ 2.653	51,6%

Fuente: elaboración propia.

Pero el tema se amplía cuando se advierten una cantidad enorme de prácticas que las finanzas gubernamentales han experimentado a lo largo del tiempo, distorsionando de manera muy marcada la concepción vieja o tradicional de su contenido. La contabilidad pública en cambio no ha ajustado sus registros a estos cambios con vista a generar un panorama más cercano a la realidad fiscal y cuasi-fiscal de los gobiernos para poder analizar finalmente sus implicancias económicas. Este punto nos ha movido a titular un documento incluido en el **e-book de 2013, Capítulo 8, Apéndice 2**, con el título de “*Sobre la medición de la Presión Tributaria Sectorial y el concepto Gasto Tributario: algo importante está faltando*”.

Simplemente en este documento hemos de recordar las primeras aclaraciones de ese Apéndice, cuya lectura sería aconsejable. Se refiere a los cambios experimentados en el manejo de las finanzas públicas de los gobiernos.

La concepción tradicional o versión vieja de las finanzas públicas formulaba una tajante y nítida diferenciación entre tres dimensiones del presupuesto gubernamental, a saber:

- a) los gastos, esencialmente referidos a servicios en “bienes públicos” y “bienes mixtos” (administración general, defensa, seguridad, justicia, educación general, salud pública), que se traduce en la compra de bienes y servicios (gasto exhaustivo);

- b) los tributos, como recurso genuino de financiamiento de dicho gasto;
- c) el uso de crédito público o emisión de títulos públicos, para financiar esencialmente el gasto de capital y muy excepcionalmente para cubrir el déficit operativo del gobierno⁶⁶.

En un esquema federal, se asumía que cada nivel de gobierno autónomo debía establecer su propia ecuación fiscal (gastos y recursos) con independencia de los otros niveles de gobierno, asegurando su sustentabilidad financiera y solvencia de largo plazo. Muy excepcionalmente, los niveles subnacionales podían esperar aportes del gobierno central, ante determinadas emergencias financieras puntuales (Aportes del Tesoro Nacional o ATN). Cada nivel de gobierno era responsable de la provisión de los bienes públicos que le competían constitucionalmente y, en razón económica, debido a la abarcabilidad territorial de la externalidad del gasto o servicio pertinente.

La concepción moderna de las finanzas públicas ha desdibujado tal tajantes y nítidas diferenciaciones. Ello se produce por varios factores ligados a la evolución que ha experimentado el rol del gobierno en la economía y a cambios en las actitudes de los gobernantes en el manejo de los dineros públicos. Una lista no exhaustiva es la siguiente:

- (1) La aparición y desarrollo creciente de los “gastos” de transferencia (“impuestos negativos”), ligados a fines redistributivos (de magnitud creciente a partir del término de la Segunda Guerra Mundial);
- (2) Las regulaciones gubernamentales que equivalen al establecimiento de impuestos y subsidios, como una regulación que obligue al empleo de tecnologías limpias de parte de determinada industria, restricciones cuantitativas, y otras medidas equivalentes;
- (3) El “gasto tributario”, a través de exenciones, desgravaciones o deducciones especiales, diferimientos, diferenciación de alícuotas, y otras ventajas tributarias otorgadas a ciertos contribuyentes con relación a las obligaciones que surgen de las legislaciones generales de los tributos. Medida equivalente a obligar al pago de los impuestos y al mismo tiempo subsidiar a tales contribuyentes a través del rubro transferencias en el presupuesto de gastos del gobierno.
- (4) La aparición y desarrollo creciente de nuevas modalidades de uso de crédito, como las ligadas a las denominadas “finanzas cuasi-fiscales”: adelantos transitorios y emisión de dinero de la banca central para financiar a los tesoros, operaciones de mercado abierto para regular el precio de los títulos públicos, la operatoria de la banca central del sistema de redescuentos al sector financiero, con tasas de interés negativas debido a razones de fomento económico y/o social, y los seguros de cambio, cubriendo riesgos cambiarios del sector privado y entes del propio gobierno, esencialmente para alentar el ingreso de divisas e inversiones directas al país provenientes del exterior. Medidas con efectos equivalentes al establecimiento de impuestos y subsidios, pero por fuera de los presupuestos gubernamentales.
- (5) Los “pasivos contingentes” y regulaciones sin fondeo (“*unfunded mandates*”), una forma de deuda “no registrada” que implica nuevamente impuestos futuros: operaciones de crédito de entes públicos avaladas por los tesoros con alta probabilidad de *default* de

⁶⁶ La posibilidad de incurrir en déficit en períodos recesivos del ciclo económico y el uso del crédito público por esta razón, fue incorporada a partir de la visión keynesiana del rol que debían cumplir las finanzas públicas —la rama estabilización, Musgrave (1959) —. En virtud del concepto de “equivalencia ricardiana” se concluyó luego que contraer deuda en el presente no era ni más ni menos que el establecimiento de impuestos en el futuro y que la deuda pública no afectaba el consumo privado en el largo plazo. Ver argumentos y crítica en **Piffano (2013b), Capítulo 17, Apéndice 2.**

estos entes, regulaciones que generan deuda inducida como los regímenes previsionales que no guardan una adecuada ecuación actuarial en su diseño, y decisiones laborales u operaciones comerciales de entes del gobierno con el sector privado, generando litigiosidad con alta probabilidad para el Estado, de perder judicialmente en los conflictos que derivan de tales operaciones. Nuevamente, medidas equivalentes a prever gastos operativos y subsidios explícitos por tales conceptos en los presupuestos de los gobiernos.

- (6) La creación de “fondos fiduciarios” fondeados con “aplicaciones financieras” de supuestos superávit de los gobiernos y de dudosa posibilidad de recuperación, cuyo manejo permite eludir los controles presupuestarios de los gastos pertinentes.
- (7) La “contabilidad creativa”, haciendo figurar “debajo de la línea” como aplicaciones financieras, asignaciones de fondos a entes públicos, nacionales o subnacionales, con diferentes grados de subsidios implícitos, en lugar de hacer tales subsidios explícitos en el gasto primario de los gobiernos.

En el ámbito de una federación como la de Argentina, también han surgido cambios importantes en las finanzas públicas con relación al federalismo fiscal:

- (1) La existencia dentro del presupuesto del gobierno central de “gastos nacionales” que implican “bienes públicos locales”, debiendo ellos ser atendidos primariamente por los gobiernos subnacionales.
- (2) La conformación de “fondos comunes” (*common pools*) a través de sistemas de participaciones (coparticipación) de los recursos tributarios legislados y administrados por el nivel central con ingredientes importantes de redistribución territorial de recursos tributarios; en sustitución a recursos tributarios propios, e inclusive exclusivos, de los gobiernos subnacionales, según el esquema constitucional de separación de fuentes.
- (3) El creciente uso de aportes o subsidios federales discrecionales (“ATN”) dirigidos a los gobiernos subnacionales, más allá de circunstancias puntuales o de emergencia como prevé la Constitución Nacional;
- (4) El “gasto tributario”, en este caso ligado a los incentivos fiscales otorgados a determinadas actividades con localización regional delimitada por razones de suelo y clima, o a actividades radicadas en ciertas regiones del país, basados en el argumento de la recuperación económica de áreas rezagadas.

En el documento citado [Piffano (2013b)] se pasa revista de estos aspectos que tienen importantes implicancias sectoriales y regionales; aunque en esa oportunidad específicamente fueran dirigidos a la cuestión sectorial⁶⁷. En primer lugar, el referido a la noción de “gasto tributario” —una forma divulgada de subsidiar a determinados sectores económicos o regiones del país—, sus implicancias técnicas, fiscales y económicas, y su relevancia desde el punto de vista sectorial. En segundo término, se examina la noción y metodología de cálculo de la “Presión Tributaria Sectorial”, según su forma usual de medición y las implicancias que la noción de “Gasto Tributario” acarrea con respecto a dicha metodología de cálculo. La intención final es identificar errores de estimación importantes en el cálculo de la Presión Tributaria Sectorial, cuando se tienen en cuenta las propuestas que en materia de contabilidad pública sugiere el concepto “Gasto Tributario”. De allí que el título

⁶⁷ Los aspectos regionales de este tema son objeto de análisis en Piffano (2004) y Piffano (2005).

del trabajo se refiera a ambos conceptos y plantee la hipótesis de que “algo importante está faltando” con referencia a dicho cálculo.⁶⁸

5. Conclusiones

En finanzas públicas los análisis de los efectos económicos de las políticas públicas, en particular la política fiscal, tanto en materia de recursos como de gastos, deben cuidar de evitar extrapolaciones equivocadas de los criterios jurídicos y los contables que regulan la manera de identificar las características de los conceptos registrados.

Las denominaciones y clasificaciones de recursos y gastos, no necesariamente responderán a conceptos económicos referidos a sus efectos o incidencia real en la economía.

Incluso una administración hábil —tendiente a tergiversar muchas de las políticas públicas ocultando las incidencias reales esperadas de las medidas— puede lograr su objetivo diseñando impuestos con estructuras muy diferentes, pero que finalmente tienen similar efecto económico real. De la misma manera, realizar distintos tipos de gastos cuyo destino final resulte similar o inverso al que subyace en la justificación de la asignación del crédito presupuestario. Cuando se excede en los diseños de impuestos u otras medidas equivalentes que provocan doble, triple o múltiple imposición, se puede conducir muy rápidamente a un escenario de confiscación.

En ese sentido, las clasificaciones jurídico-contables hoy disponibles no alcanzan para el estudio o análisis económico a fin de definir las características económicas finales de las políticas fiscales. Se allí que, con más razón, se requiere el análisis económico cuidadoso de esas medidas. El punto es enormemente importante para el diseño de las regulaciones de los mercados y en la administración de justicia. En el campo jurídico la Corte Suprema de Justicia reiteradamente ha fijado que las sentencias deben ajustarse a la realidad de los hechos, no a la letra que figura en los contratos e incluso en los considerandos y parte resolutive de las leyes que dictan los Congresos. Es un criterio de cobertura del derecho de propiedad y de una genuina libertad de los ciudadanos, que se constituye finalmente en el basamento más elemental e insustituible para el buen funcionamiento de una economía, en un escenario democrático y republicano.

En la explicación de la realidad de los hechos, los economistas tenemos un deber profesional de relevancia para poder explicar y demostrar las asociaciones de las políticas públicas alternativas que utilizan los gobiernos en la prosecución de determinados objetivos, mediante la aplicación de un conjunto de instrumentos que pueden operar de manera sustituta o bien también complementaria. Asimismo, un importante deber profesional para poder identificar y esclarecer a otros profesionales y a los ciudadanos en general, respecto a las diferencias que revisten e informan las técnicas contables y del derecho, respecto a la incidencia que surge del análisis económico de las finanzas públicas.

⁶⁸ Se reitera que un desarrollo completo de este enfoque aplicado a la actividad del sector rural, se puede consultar en **Piffano (2013a)**.

Apéndice 1

Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento

(I) Ingresos Corrientes

Ingresos Tributarios
Contribuciones a la Seguridad Social
Ingresos No Tributarios
Rentas de la Propiedad
Trasferencias Corrientes
Otros Ingresos
Superávit Operativo Empresas Públicas

(II) Gastos Corrientes

Gastos de Consumo y Operativos
Rentas de la Propiedad
Prestaciones de la Seguridad Social
Otros Gastos Corrientes
Transferencia Corrientes
Déficit de Empresas Públicas

(III) Resultado Económico: Ahorro/Desahorro

(IV) Recursos de Capital

Recursos Propios de Capital
Transferencias de Capital
Disminución de la Inv. Financiera

(V) Gastos de Capital

Inversión Real Directa
Transferencias de Capital
Inversión Financiera

(VI) Ingresos Antes de Figurativos (I+IV)
(VII) Gastos Antes de Figurativos (II+V)
(VIII) Resultado Antes de Figurativos (VI-VII)
(IX) Contribuciones Figurativas
(X) Gastos Figurativos
(XI) Ingresos Después de Figurativos
(XII) Gastos Primarios Después de Figurativos

(XIII) Superávit Primario Total (XI-XII)

(XIV) Superávit Primario Sin Rec. De Capital
(XV) Total Gastos Después de Figurativos

(XVI) Resultado Financiero (XI-XV)

(XVII) Fuentes Financieras

Disminución de Inversión Financiera

Otras Fuentes

Contrib. Figurat. P/Aplicac. Financieras

(XVIII) Aplicaciones Financieras**Inversión Financiera**

Amortización de Deudas Financieras

Otras Aplicaciones

Gastos Figurat. P/Aplicac. Financieras

(XIX) Endeudamiento Neto

Endeudamiento Público

Colocación de Títulos Públicos

Obtención de Préstamos

Anticipos del BCRA

Incremento de Otros Pasivos

Disminución del Endeudamiento Público

Amortización de Títulos Públicos

Devolución de Préstamos

Devolución Anticipos del BCRA

Disminución de Otros Pasivos

Apéndice 2

Resumen de los Estados Patrimoniales

Balances Patrimoniales 2003-2012 (Millones de Pesos Corrientes)			
Año	Total Activo	Total Pasivo	Patrimonio Neto
2003	122.885.317.225,90	510.397.702.871,24	-387.512.385.645,34
2004	138.329.602.364,40	549.858.059.268,91	-411.528.456.904,51
2005	167.032.339.375,86	418.433.331.529,75	-251.400.992.153,89
2006	194.189.758.286,53	451.881.173.310,18	-257.691.415.023,65
2007	226.292.215.420,11	496.383.750.872,22	-269.691.535.452,11
2008	346.384.953.907,17	552.576.863.049,58	-206.191.909.142,41
2009	417.010.069.366,94	614.425.554.631,37	-197.415.485.264,43
2010	522.746.738.038,60	708.316.874.427,87	-185.570.136.389,27
2011	569.641.048.127,89	831.474.497.796,25	-261.833.449.668,36
2012	696.879.640.621,96	1.035.048.104.847,16	-338.168.464.225,20

Fuente: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2004/tomoi/balance.htm>

Balances Patrimoniales 2003-2012 (Relaciones porcentuales entre los rubros)			
Año	PN/Activo	PN/Pasivo	Activo/Pasivo
2003	-315%	-76%	24%
2004	-297%	-75%	25%
2005	-151%	-60%	40%
2006	-133%	-57%	43%
2007	-119%	-54%	46%
2008	-60%	-37%	63%
2009	-47%	-32%	68%
2010	-35%	-26%	74%
2011	-46%	-31%	69%
2012	-49%	-33%	67%

Fuente: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2004/tomoi/balance.htm>

Referencias

- Buchanan, J. (1958):** “*Public Principles of Public Debt*”, Irwin.
- De Pablo, J. C. (2013):** “Una cosa es el flujo y otra el stock; uno se repone y el otro no”, *Nota en La Nación*, 27 de noviembre.
- Di Gresia, L. (2009):** “Impacto federal de reformas tributarias. Una aproximación de equilibrio general computado”, *Anales de la XLIV Reunión Anual de la AAEP*, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- FMI (2001):** “*Manual de estadísticas de finanzas públicas*”, IMF; Diciembre.
www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/pdf/all.pdf
- Gervasoni, C. (2010a):** "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces", en *World Politics*, Vol. 62, N° 2 - 302-40.
- Gervasoni, C. (2010b):** "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces", *Journal of Politics in Latin America*, 2, 2, 13-52.
- Gervasoni, C. (2011):** "Democracia, Autoritarismo e Hibridez en las Provincias Argentinas: La Medición y Causas de los Regímenes Subnacionales", *Journal of Democracy, en Español*, Vol. 3.
- Gibson, E. (2006):** “Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos”, Traducido al español por Alexandra Abello Romero (Universidad del Rosario), *Desafíos*, (14): 204-237, semestre I. Bogotá.
<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/viewArticle/741>
- Mieszkowski, P. y Musgrave, R. (1999):** “Federalism, Grants, and Fiscal Equalization”, *National Tax Journal*, Vol. 52 no. 2 (June 1999) pp. 239-260.
- Musgrave, R. (1959):** *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York.
- Núñez Miñana (1994):** “*Finanzas Públicas*”, Ed. Macchi, ASAP, Buenos Aires.
- Piffano, H. L. P. (1986):** "El enfoque de los valores postulados en la programación de inversiones públicas", *Cuadernos Iberoamericanos de Estudios Fiscales*, Ed. de Derecho Reunidas S.A., N° 2, Madrid.
- Piffano, H. L. P. (2004):** “Una nota sobre la propuesta para el nuevo acuerdo fiscal y financiero federal y proyecto de ley”, Departamento de Economía, UNLP. La Plata. *Mimeo*.
- Piffano, H. L. P. (2005):** “*Notas sobre Federalismo Fiscal. Enfoques Positivos y Normativos*”, E-book editado por PreBi/SeDiCI - Universidad Nacional de La Plata, 2004 –, La Plata, extraíble desde la página:
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/15911>
- Piffano, H. L. P. (2006):** “*Microeconomía Aplicada a Educación Universitaria. Teoría y Práctica Comparada*” – Departamento de Economía, FCE, Universidad Nacional de La

Plata, 2005, *E-book* editado por PreBi/SeDiCI - UNLP – La Plata; extraíble desde la página <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/15912>,

Piffano, H. L. P. (2009): “Imposición al Sector Rural: Presión Tributaria, Valor de la Tierra y Derechos de Propiedad”, *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*, Instituto de Metodología de las Ciencias Sociales, Buenos Aires; extraíble desde la página:

<http://www.ancmyp.org.ar/muestradetalle.asp?rubro=408&tipo=0&urldes=&descurl=>

Versiones en español y en inglés, *Documento de Trabajo N° 77*, del Departamento de Economía, UNLP, extraíble desde la página:

<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab.php>

Piffano, H. L. P. (2013a): “La Incidencia de las Políticas Públicas sobre la Actividad Rural, el Escenario Comparado y la Propuesta de Reforma Tributaria”, *Documento de Trabajo N° 96*, Departamento de Economía, UNLP, extraíble desde la página:

<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctrab.php>

Piffano, H. L. P. (2013b): “*Análisis Económico del Derecho Tributario*”, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, y Facultad de Derecho-UBA, Centro de Estudios de Derecho y Economía, Maestría en Derecho y Economía, Cátedra Edmund S. Phelps. 2012. *E-book*, editado por PreBi/SeDiCI – UNLP, La Plata 2001, extraíble desde la página:

<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/27637>

Piffano, H. y Sturzenegger, A.: “*El Impuesto Inmobiliario Rural*”, Convenio Facultad de Ciencias Económicas-UNLP y ARBA, Proyecto Análisis y Propuestas de Mejora de la Administración Tributaria, La Plata., 2011.

Porto, A. y Sanguinetti, P. (1996): “Political Determinants of Regional Redistribution in a Federation: Evidence from Argentina”, *52nd Congress of the International Institute of Public Finance*, Tel Aviv.

Porto, A., Piffano, H. y Di Gresia. L. (2007): “*El Aporte Tributario de la Cadena Agroindustrial (CAI)*”, Convenio Fundación Producir Conservando y Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

http://www.producirconservando.org.ar/docs/servicios/framset_servicios.htm

Reynoso, D. (2004): “Votos Ponderados: Sistemas Electorales y Sobrerrepresentación Distrital”, FLACSO, México.

<http://books.google.com.ar/books?id=0TyVQII09pAC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>

Samuels, D. and Snyder, R. (2001): “The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective”, *Cambridge University Press*, UK.