

El impacto fiscal de las reformas en las políticas públicas: una mirada a futuro

Oscar Cetrángolo

Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

Oficina del Banco Mundial - Buenos Aires, 21 de marzo de 2007

Objetivo de la presentación

Evaluación del margen fiscal para financiar reformas que atiendan los problemas estructurales más importantes de la política social de Argentina teniendo en cuenta:

- visión acerca de cuáles son los problemas estructurales;
- la pertinencia de las reformas realizadas
- consideraciones acerca de las reformas en curso, y
- una especulación sobre las demandas futuras de reforma.

Temas a tratar

1. Breve introducción a los problemas estructurales de la política social en Argentina
2. Las reformas en las políticas sociales (salud, educación, pensiones, asistenciales) de los noventa y recientes, consecuencias y los desafíos futuros
3. El financiamiento (situación fiscal y margen de maniobra)



1. Breve introducción a los problemas estructurales de la política social en Argentina

1. Breve introducción a los problemas estructurales de la política social en Argentina


- Problemas de calidad, cobertura y equidad en la provisión pública de salud y educación;
- Proceso de descentralización mal orientado en país federal con desarrollo productivo sumamente desequilibrado
- Ineficiencia, fragmentación e inequidad en un sistema de salud con cobertura creciente
- Sistema de pensiones insostenible
- Creciente informalidad laboral que pone en jaque la viabilidad y pertinencia de los sistemas de seguridad social
- Demanda ¿transitoria o permanente? de programas asistenciales

1. Breve introducción a los problemas estructurales de la política social en Argentina

HIPOTESIS:

Muchos de los elementos que caracterizan las deficiencias estructurales de la política social en Argentina tienen su origen con anterioridad a la crisis de los setenta, al “Proceso...”, a la crisis de la deuda, a las hiper de los ochenta, a los noventa y al “default”.


En todo caso el rasgo común ha sido la incapacidad para resolverlas a tiempo y las respuestas poco adecuadas que se le dio a los problemas cuando se decidió atacarlos.



2. Las reformas en las políticas sociales de los noventa y recientes, consecuencias y los desafíos futuros

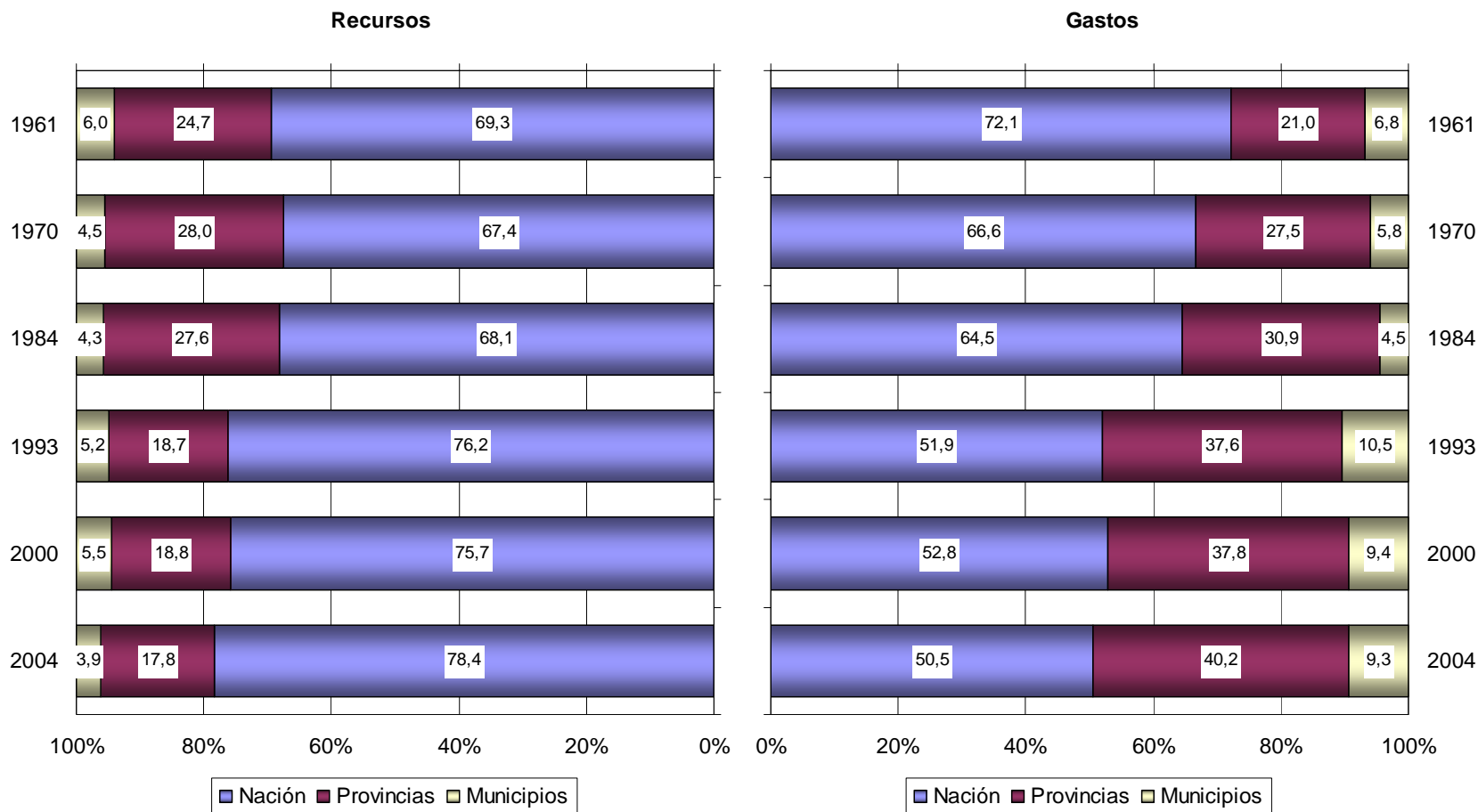
2. Las reformas en las políticas sociales, consecuencias y desafíos futuros

- A. Descentralización del gasto social y problemas de federalismo
- B. Desregulación de la salud: Mayor inequidad en su organización
- C. Reforma previsional: Fracaso y costo fiscal de la reforma
- D. Agotamiento de las fuentes de financiamiento



2. A. Descentralización del gasto social y problemas de federalismo

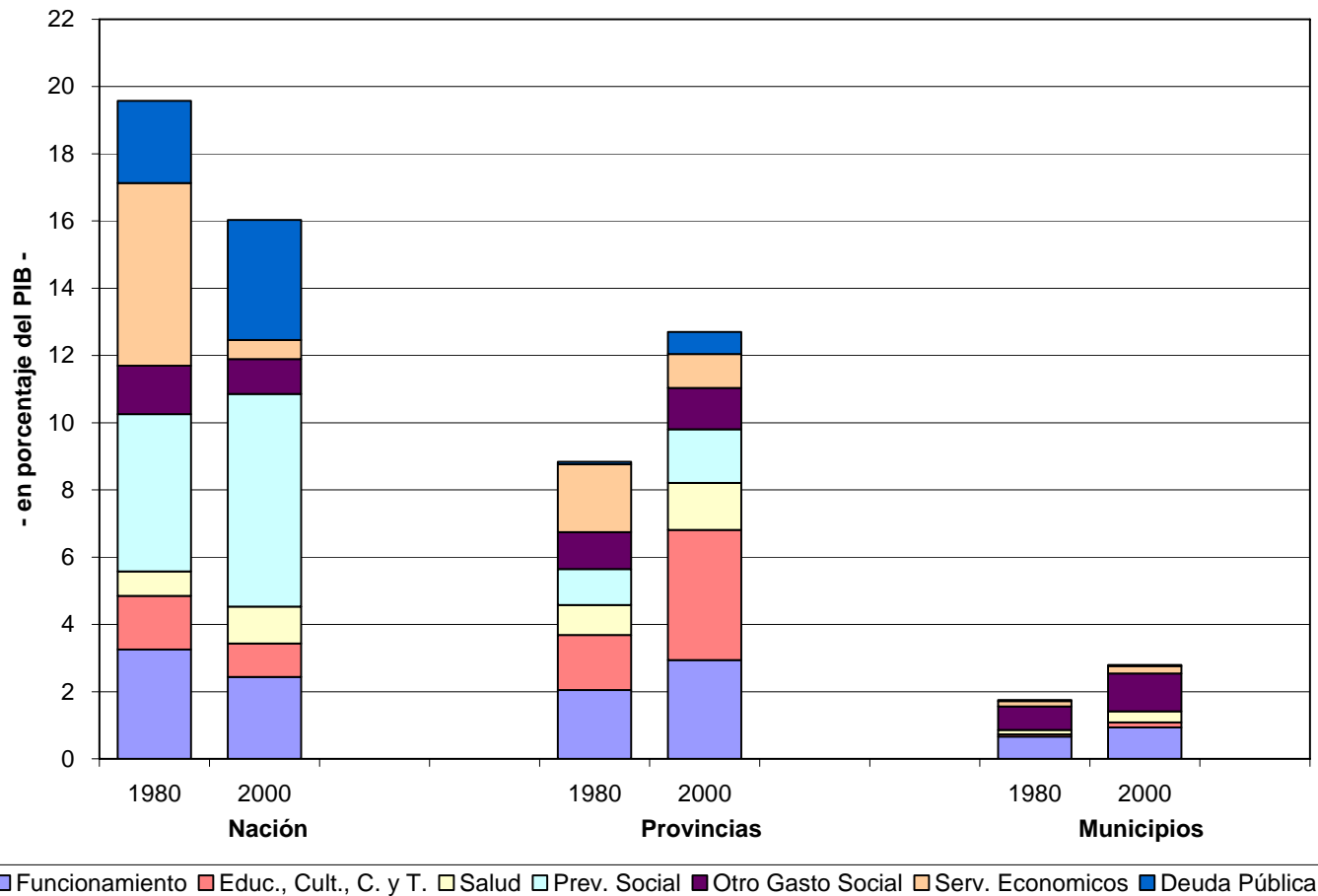
Estructura % de recursos (tributarios y no tributarios) y erogaciones por nivel de gobierno



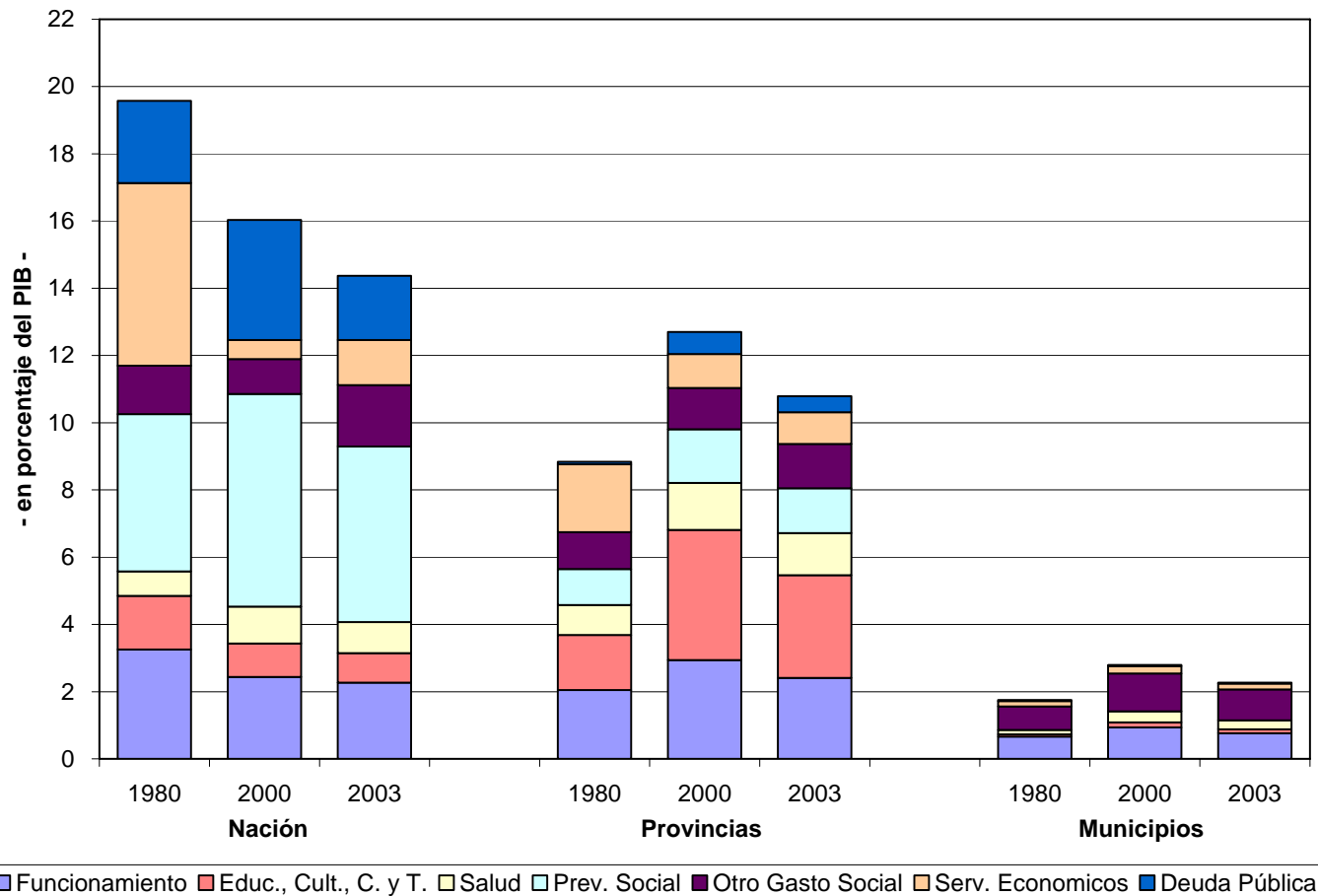
Potestades funcionales de los niveles de gobierno

Funciones	Niveles de Gobierno con Potestades Funcionales		
	Nacional	Provincial	Municipal
Defensa	X		
Relaciones Exteriores	X		
Regulación del Comercio Exterior, Correo, Telecomunicaciones y Servicios Públicos	X		
Justicia Federal	X		
Rutas Nacionales	X		
Educación Básica	X	X	X
Educación Polimodal	X	X	X
Educación Superior no Universitaria (Técnica y Formación Docente)	X	X	X
Educación Superior Universitaria	X		
Previsión Social	X	X	X
Salud	X	X	X
Infraestructura Regional y Desarrollo Económico	X	X	
Vivienda	X	X	
Rutas Provinciales	X	X	
Justicia Civil y Comercial	X	X	
Protección Social	X	X	X
Saneamiento		X	X
Defensa Civil		X	X
Vialidad Urbana			X
Aseo Urbano			X
Alumbrado Público			X
Drenajes			X
Áreas Verdes			X
Ordenamiento Urbano			X

Potestades funcionales de los niveles de gobierno. Años 1980 y 2000



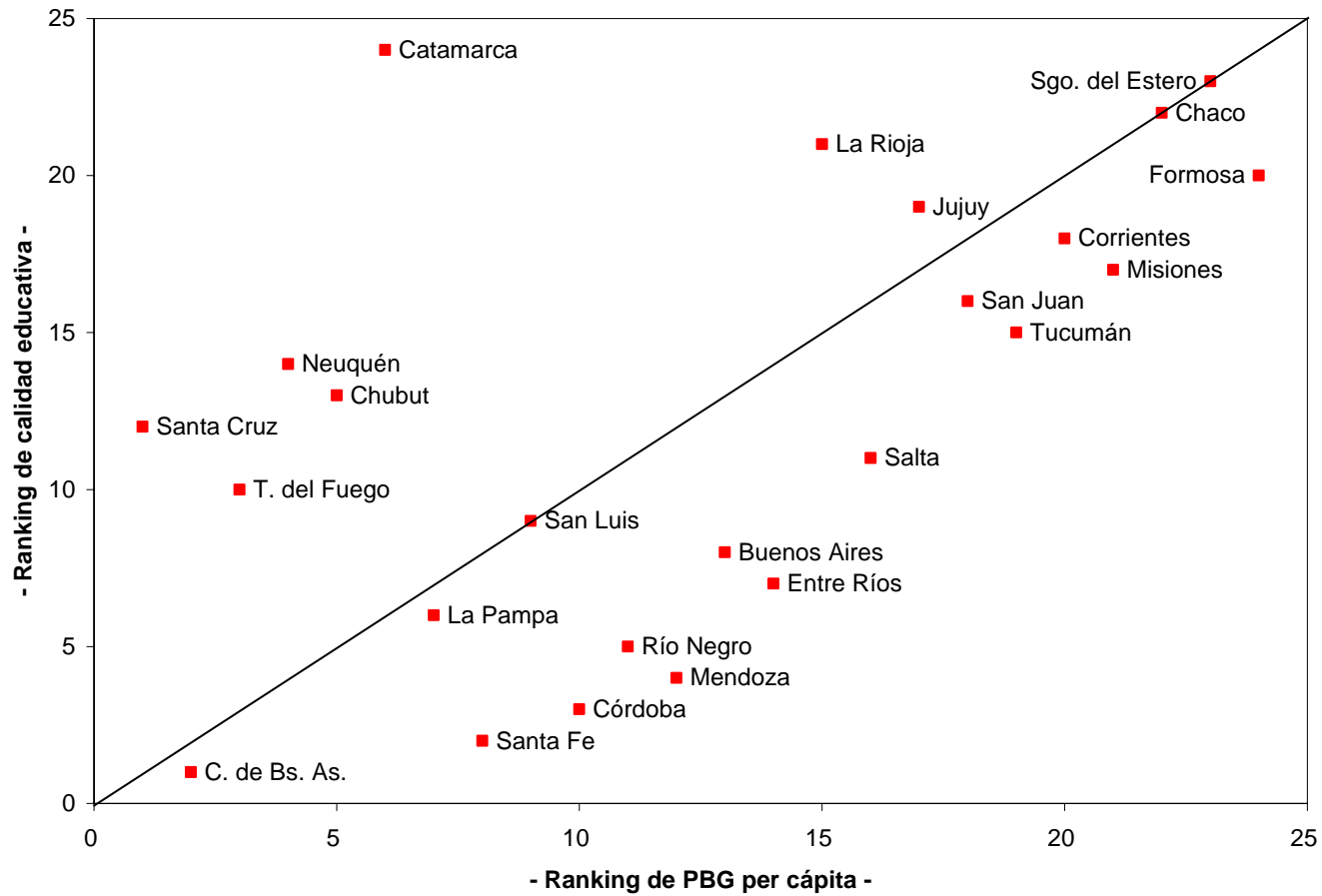
Potestades funcionales de los niveles de gobierno. Años 1980, 2000 y 2003



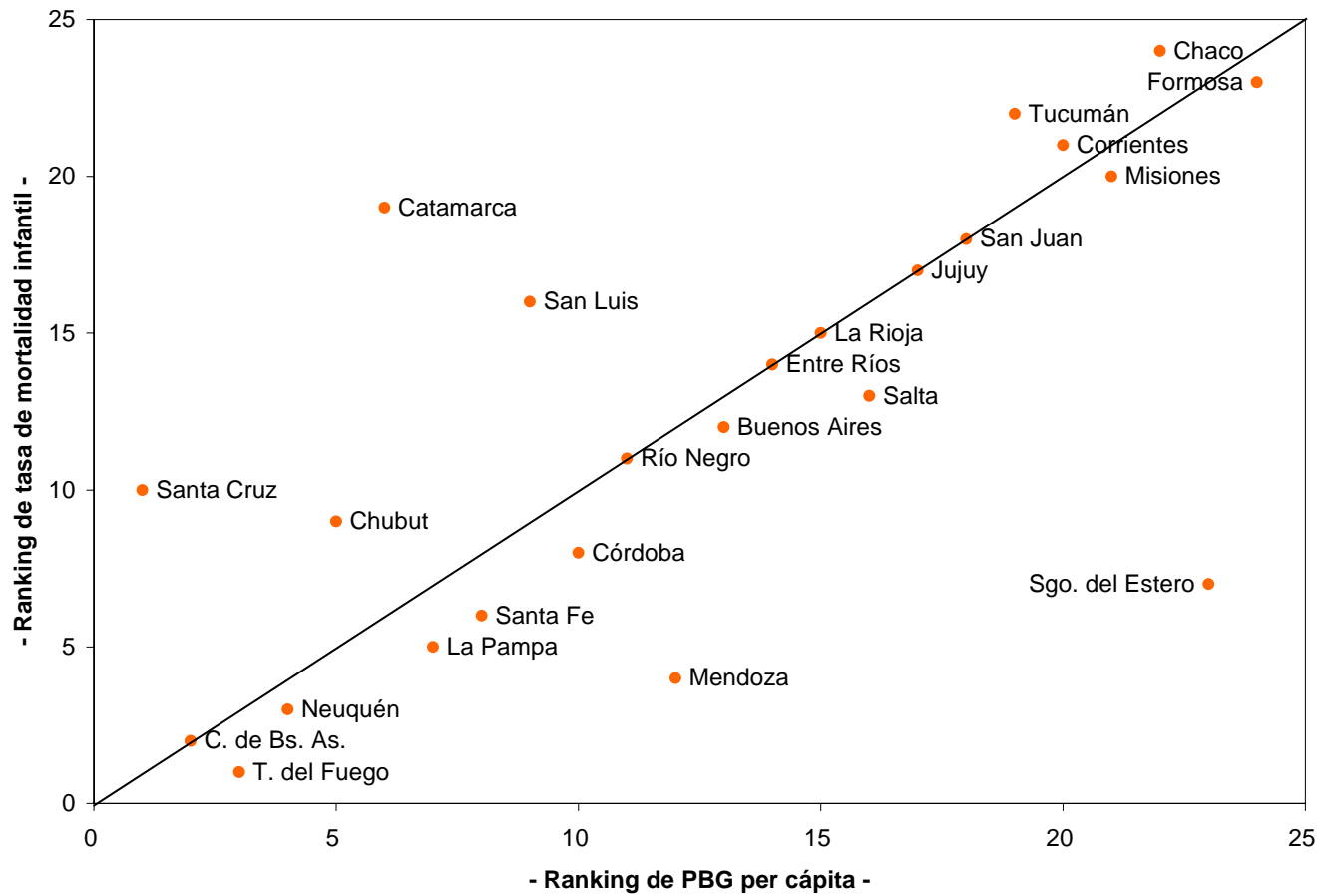
Límites a la correspondencia fiscal

- Los indicadores de resultado del gasto descentralizado muestran una clara correlación con el grado de desarrollo de cada jurisdicción
- La participación de los recursos propios depende muy estrechamente del desarrollo relativo de cada jurisdicción con lo que el financiamiento provincial depende de variada manera de las transferencias desde la Nación

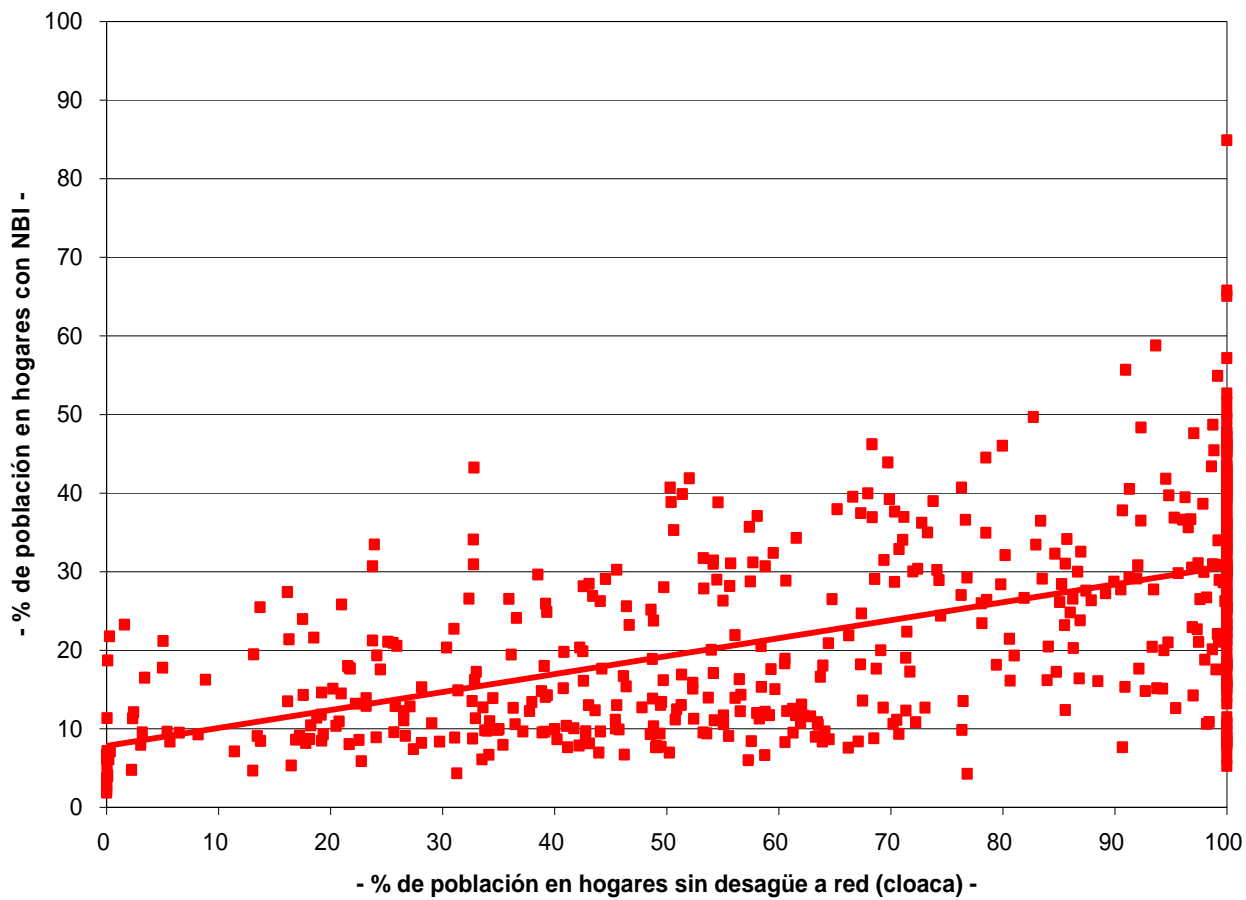
Indicadores de gasto social: calidad educativa y PBG per cápita. En ranking



Indicadores de gasto social: tasa de mort. infantil y PBG per cápita. En ranking

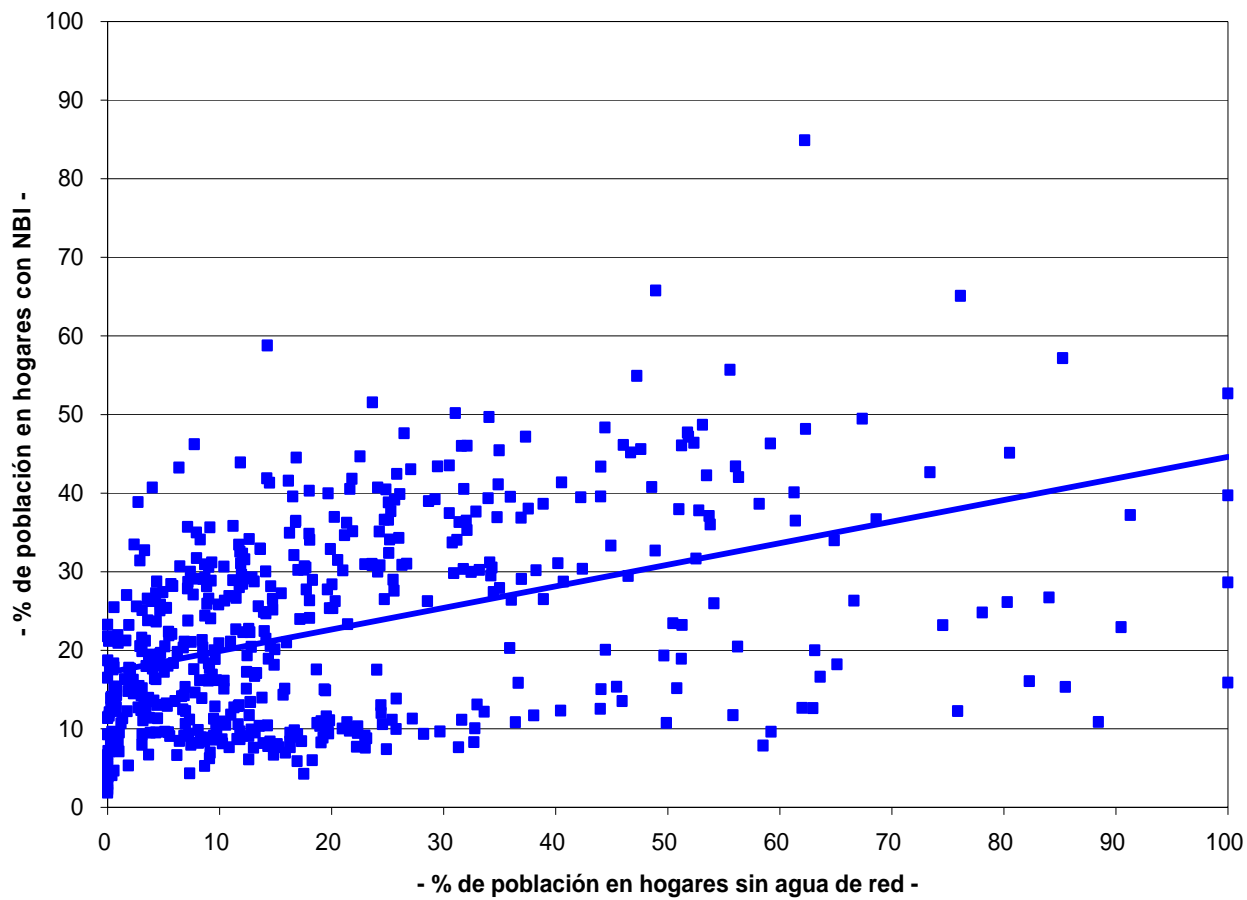


Relación entre NBI y población sin desagüe a red (cloaca) por departamento



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC (Censo 2001)

Relación entre NBI y población sin agua de red por departamento



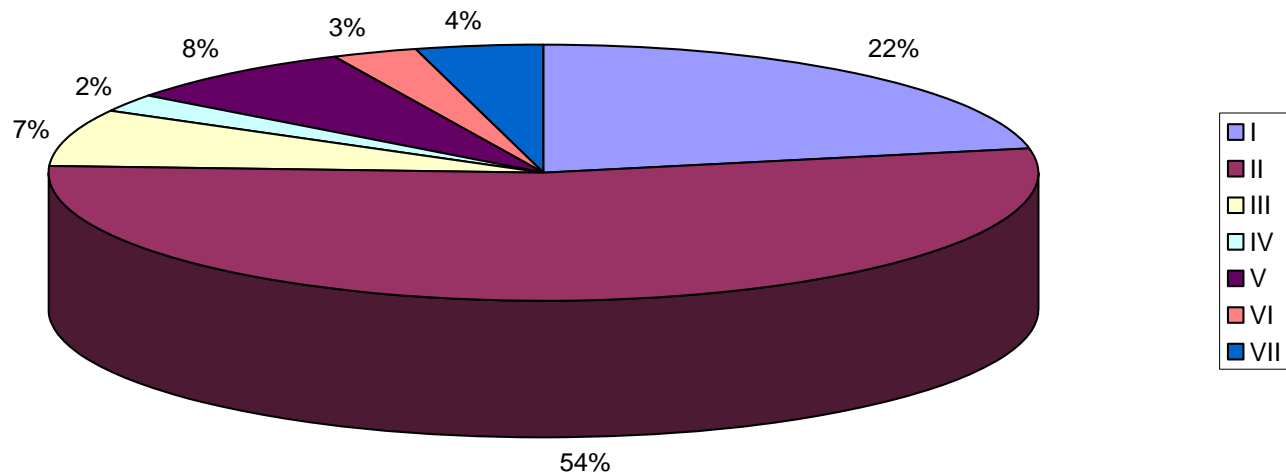
Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC (Censo 2001)

Coeficientes de correlación entre variables, según regiones geográficas y total del país. 2001

Variables \ Regiones	Grandes	NOA	NEA	Patagónicas	TOTAL
% de pob. en hog. con NBI y % de pob. en hog. sin cloaca	0,57271	0,39456	0,45260	0,63156	0,56173
% de pob. en hog. con NBI y % de pob. en hog. sin agua de red	0,35428	0,67122	0,35646	0,79132	0,43373
% de pob. en hog. sin cloaca y % de pob. en hog. sin agua de red	0,53755	0,53955	0,48961	0,58374	0,45738

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC (Censo 2001)

Distribución territorial del producto bruto geográfico 2005



I: Ciudad de Buenos Aires

II: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe

III: Chubut, Neuquén, Santa Cruz y Tierra del Fuego

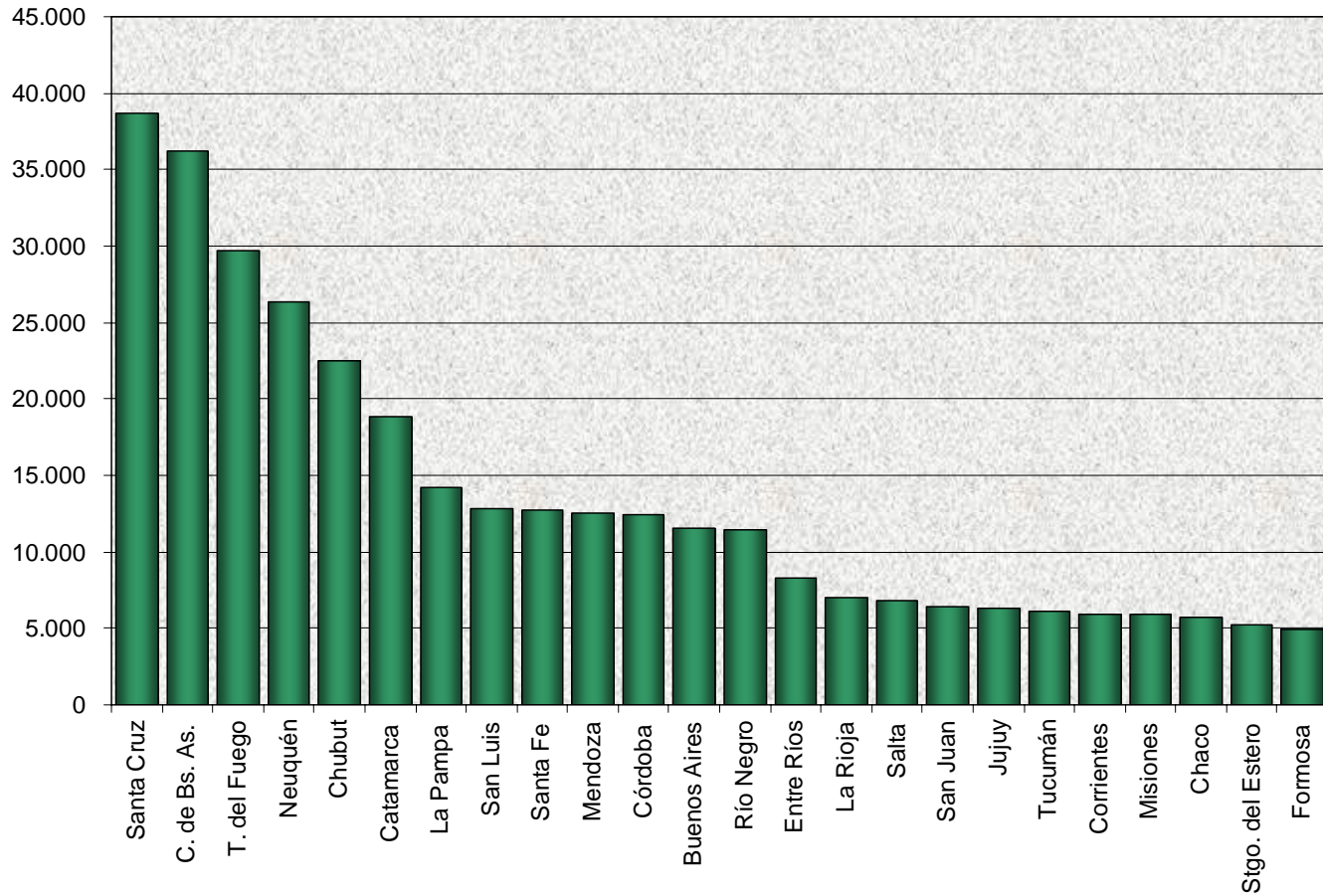
IV: Catamarca y San Luis

V: Entre Ríos, La Pampa, Río Negro, Salta y Tucumán

VI: Jujuy, Misiones y San Juan

VII: Corrientes, Chaco, Formosa, La Rioja y Santiago del Estero

Producto bruto geográfico por habitante 2005

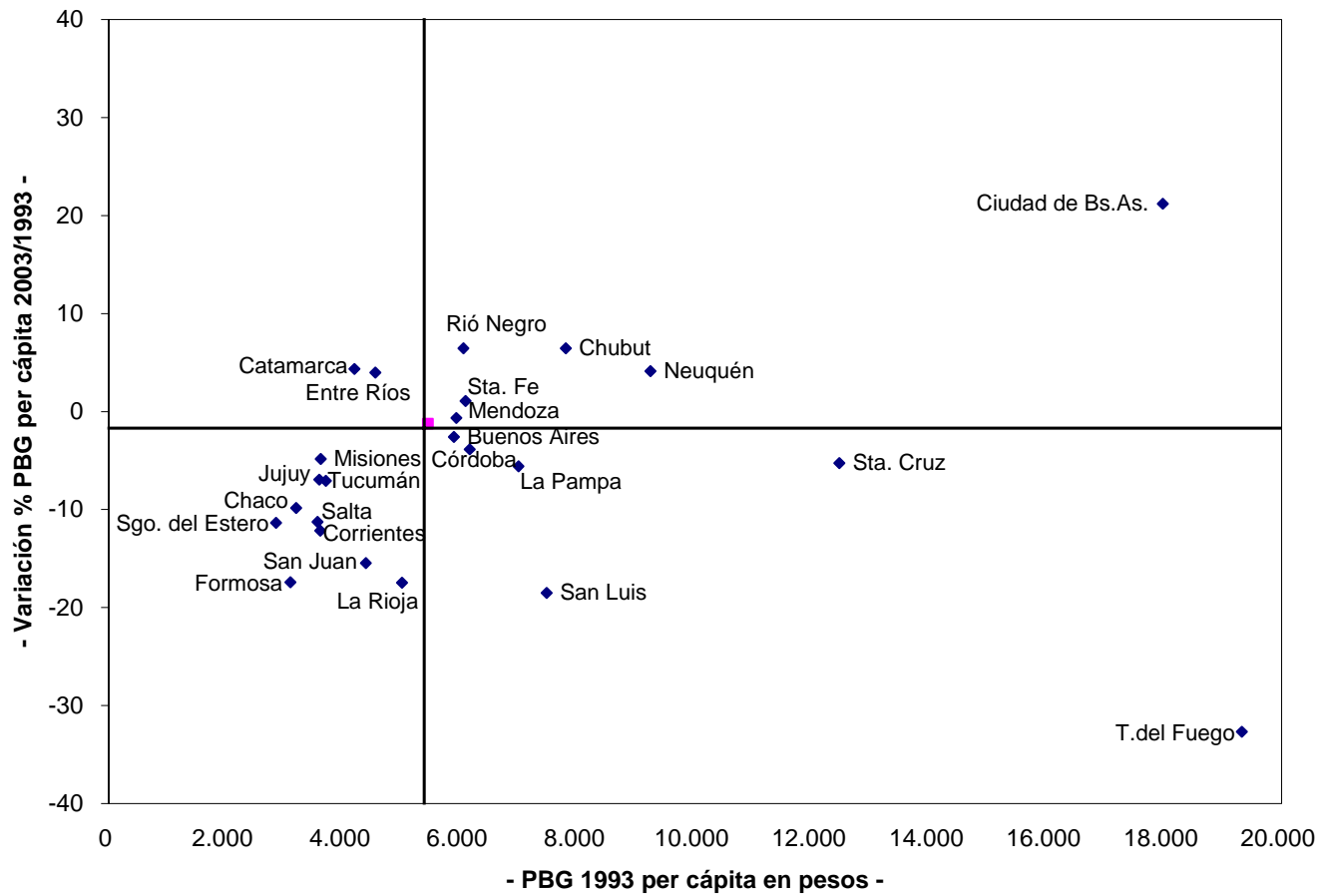


Papel compensador de las transferencias

(PBG por habitante con diferentes ajustes. Año 2002. En \$)

Jurisdicción	PBG	PBG - copa	PBG-copa- RON	PBG-copa- Gto Presup
Ciudad de Bs. As.	24,392	24,344	24,342	20,418
Buenos Aires	6,935	6,805	6,716	6,109
Catamarca	9,891	9,226	8,928	6,992
Córdoba	7,736	7,499	7,408	6,789
Corrientes	3,779	3,454	3,298	2,883
Chaco	3,623	3,210	3,059	2,736
Chubut	14,530	14,218	13,965	13,144
Entre Ríos	5,192	4,848	4,694	4,178
Formosa	3,033	2,427	2,165	1,870
Jujuy	3,990	3,613	3,420	2,822
La Pampa	9,283	8,771	8,467	7,590
La Rioja	4,570	3,996	3,689	1,790
Mendoza	7,230	7,014	6,910	6,099
Misiones	3,712	3,434	3,283	2,949
Neuquén	17,971	17,674	17,466	16,910
Río Negro	7,235	6,860	6,661	5,801
Salta	4,361	4,073	3,932	3,302
San Juan	3,946	3,502	3,310	2,302
San Luis	7,785	7,285	7,018	6,135
Santa Cruz	26,182	25,532	24,910	24,003
Santa Fe	7,943	7,698	7,593	6,911
Stgo. del Estero	3,292	2,875	2,692	1,873
Tucumán	3,843	3,553	3,427	2,814
Tierra del Fuego	19,785	18,833	17,976	16,375
Total País	8.086	7.855	7.734	6.838
Relación + rico / + pobre	8.63	10.52	11.50	13.41

Creciente disparidad de PBG por habitante (1993-2003)



Desafíos en materia de descentralización y federalismo


- Mejorar la equidad territorial en general
- No depender de nueva ley de coparticipación
- Incorporar mirada territorial en políticas sociales
- Consolidar cuentas provinciales

Respuestas recientes

- Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, Ley Federal de Educación
- Reformas en salud (Programas Nacer, Remediar, nuevos programas con el BID)
- Papel de los consejos federales, en especial del nuevo Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal



EMPANADA BREAK PARA EL DISERTANTE



2. B. Desregulación de la salud, financiamiento y equidad

Desafíos de la política de salud para avanzar en la universalización de la cobertura:

- Problemas de articulación entre sistemas públicos, seguros sociales y sistemas privados
- Integrar los mecanismos y fuentes de financiamiento de la solidaridad (contributivo y no contributivo).
- Abordar problemas en el acceso, calidad y eficiencia en la provisión de los servicios.

América Latina: tipos de sistemas según interacción entre financiamiento público y cotizaciones de la seguridad social en el sector de la salud

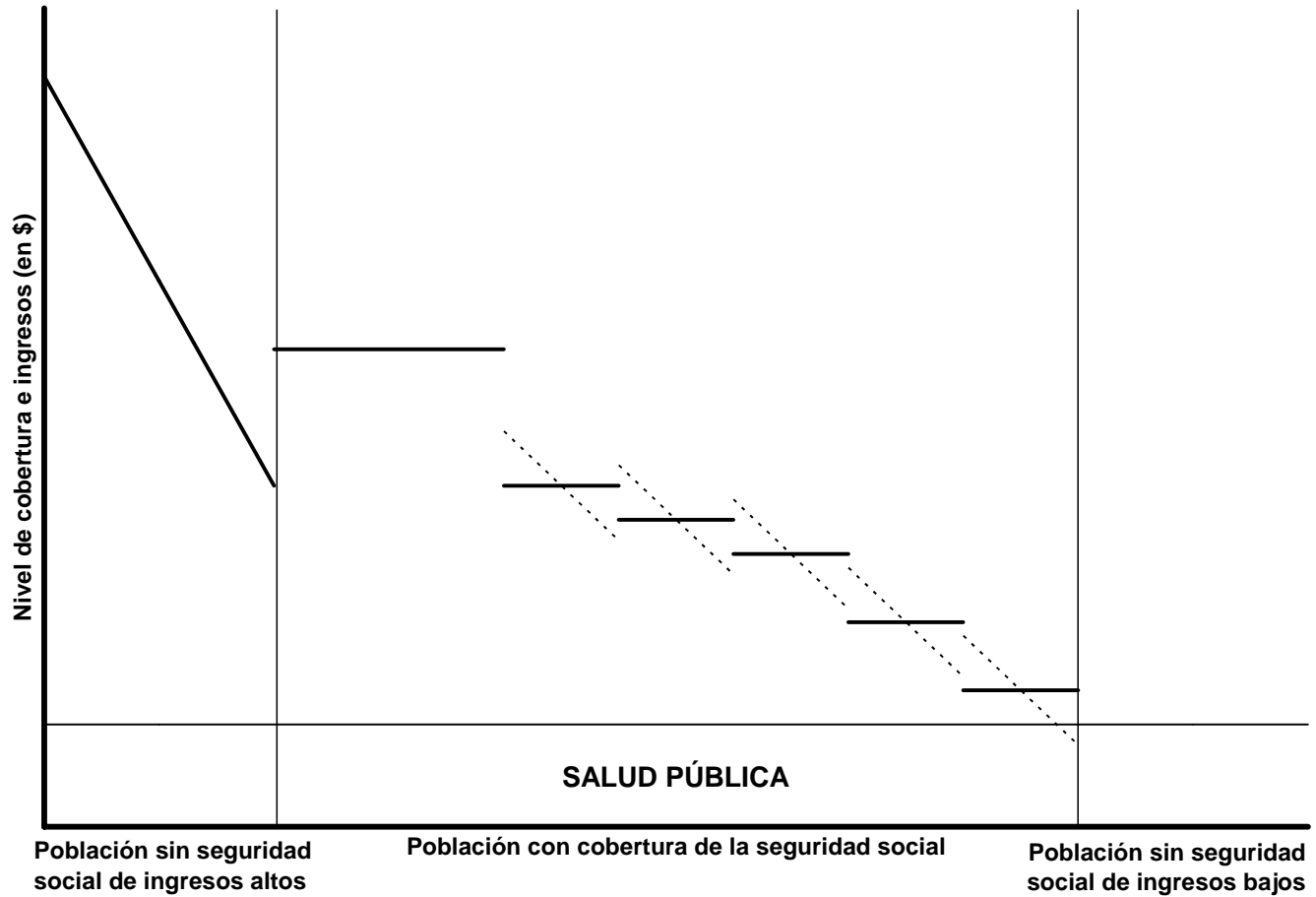
Tipo (1) Países con financiamiento de la salud en base a rentas generales	Tipo (2) Países con integración de rentas generales y cotizaciones a la seguridad social	Tipo (3) Países sin integración de rentas generales y cotizaciones a la seguridad social en el financiamiento de la salud
<i>La estructura de la prestación es heterogénea entre prestadores públicos y privados</i>	<i>En todos los casos hay algún grado de separación explícita de funciones de financiamiento y provisión. También varía el nivel de integración en el financiamiento.</i>	<i>La estructura de la prestación es heterogénea: existen distintos tipos de vinculación entre el sector público y privado.</i>
Provisión pública y privada: Bahamas, Barbados, Bécice, Brasil, Dominica, Granada, Haití*, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, e Trinidad y Tobago, Venezuela. Provisión sólo a través del sistema público: Cuba	Tipo 2A: Integrado con mantenimiento del financiamiento contributivo y nivel único de cobertura a cargo de la seguridad social: Costa Rica. Tipo 2B: Integrado con cobertura diferenciada entre financiamiento contributivo y no contributivo: Colombia, Antigua y Barbuda, Rep. Dominicana. Tipo 2C: Modelo dual con integración parcial: Chile.	Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay

En Argentina...

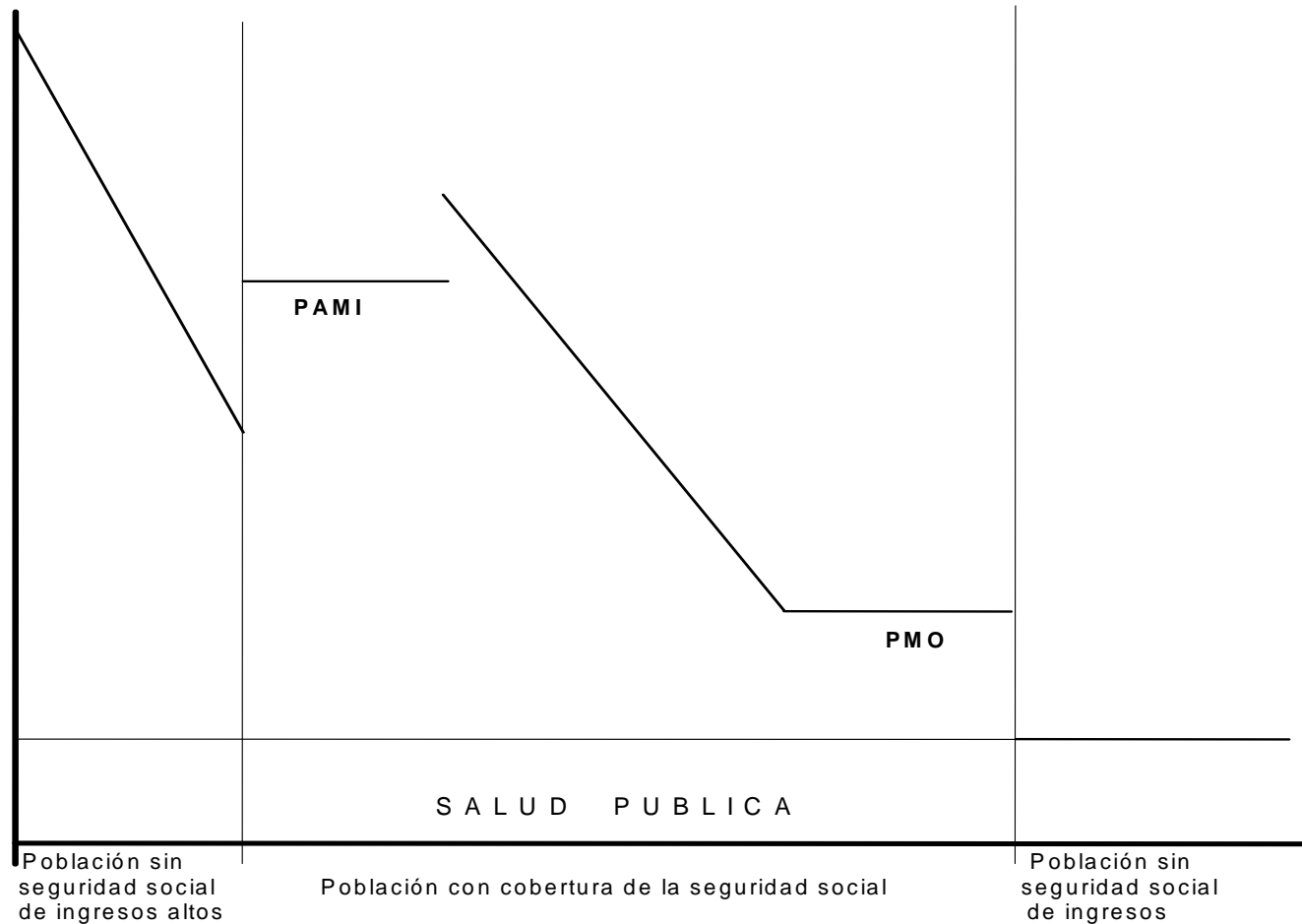
La asignación de recursos fiscales a la salud enfrenta los problemas derivados de:

- el tipo de organización federal caracterizado por la descentralización sin orientación, sin posibilidad de correspondencia fiscal plena;
- la especial organización de la seguridad social

Fragmentación del sistema de salud argentino



La desregulación redujo de manera sustantiva los ya débiles componentes solidarios




Desafíos en materia de política de salud

La mejora en la asignación de recursos fiscales para construir un sistema más equitativo requiere:

- Romper la fragmentación entre financiamiento contributivo y no contributivo
- Cuidar la sostenibilidad fiscal en la transición mediante el mantenimiento de las cargas sobre la nómina salarial
- Reforzar el componente público del financiamiento contributivo (fondo solidario) aumentando los recursos destinados al PMO
- Integrar el financiamiento de PAMI e Institutos Provinciales a la política pública de salud

Decisiones recientes

- Aumento del Fondo Solidario y SANO
- Cápitas Ajustadas por Riesgos en el SANO
- Creciente desarticulación institucional entre ministerios de salud y seguridad social, y hacia el interior de ella (SSS, APE, PAMI, Institutos)
- Problemas para regular el sector privado



2. C. Reforma previsional: Fracaso, costo fiscal de la reforma y nuevas reformas

Características del sistema previsional antes de la reforma

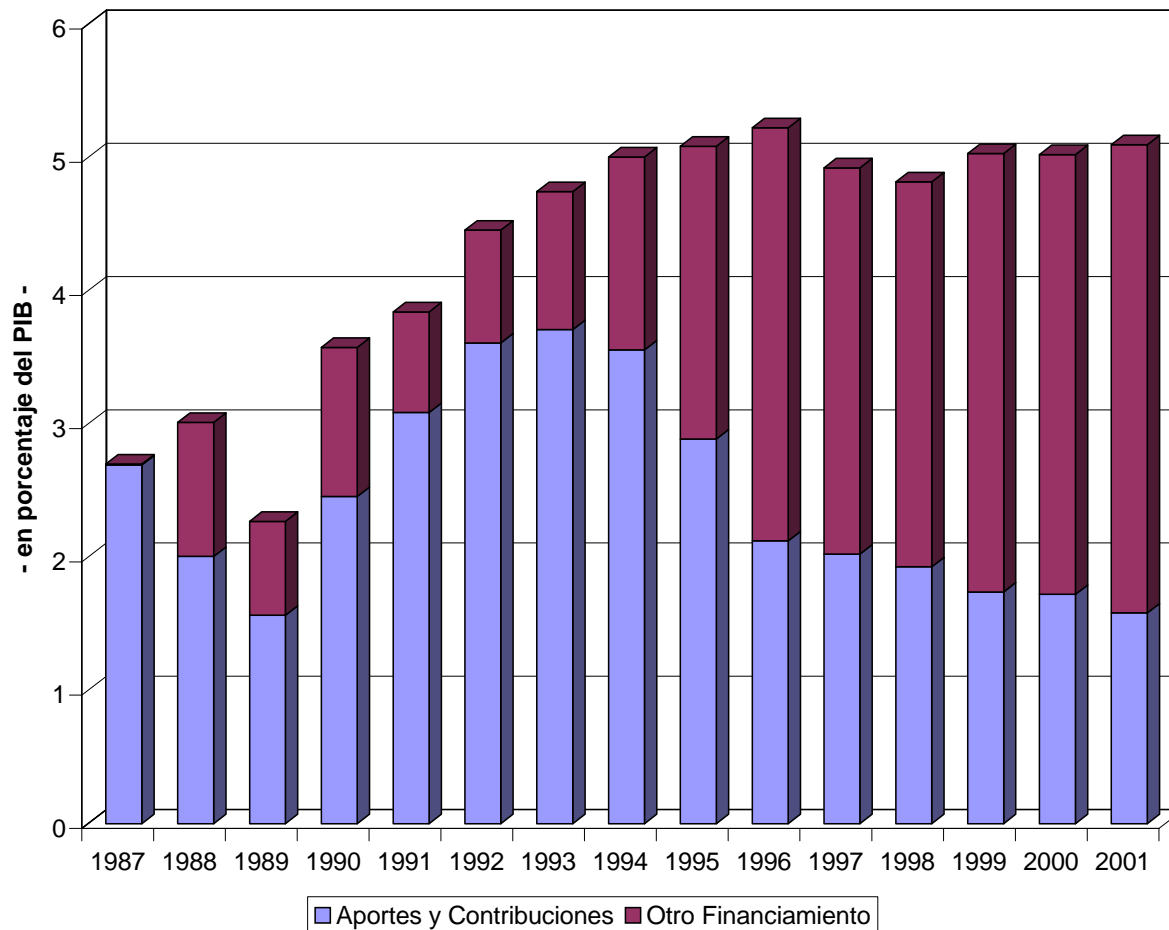
- Promesa de un generoso nivel de beneficios
- Amplia cobertura con laxitud en los requisitos
- Baja participación en edades contributivas
- Desfinanciamiento estructural insostenible
- Reducción de hecho del nivel de beneficios
- Reclamos administrativos y judiciales
- Significativos déficits fiscales
- Propuestas de reformas restrictivas

Argentina: Gasto público consolidado en previsión social

Año	% del PIB	% del gasto público consolidado	% del gasto público social
1980	5,2	19,0	40,1
1985	5,5	19,7	42,4
1990	7,9	28,4	49,0
1995	8,4	27,6	44,1
2000	7,9	25,1	41,4
2004	6,3	23,5	37,2

Fuente: Basado en datos de la Dirección Nacional de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales.

Las prestaciones previsionales a nivel nacional y su financiamiento



Los determinantes del déficit previsional nacional (año 2000)

Déficit previsional y factores constitutivos	Miles de millones de \$	% del total	% del PIB
Aportes al régimen de capitalización	4,3	46,2	1,5
Reducción de la contribución patronal	3,8	40,9	1,3
Cajas Provinciales	1,2	12,9	0,4
Déficit	9,3	100,0	3,3

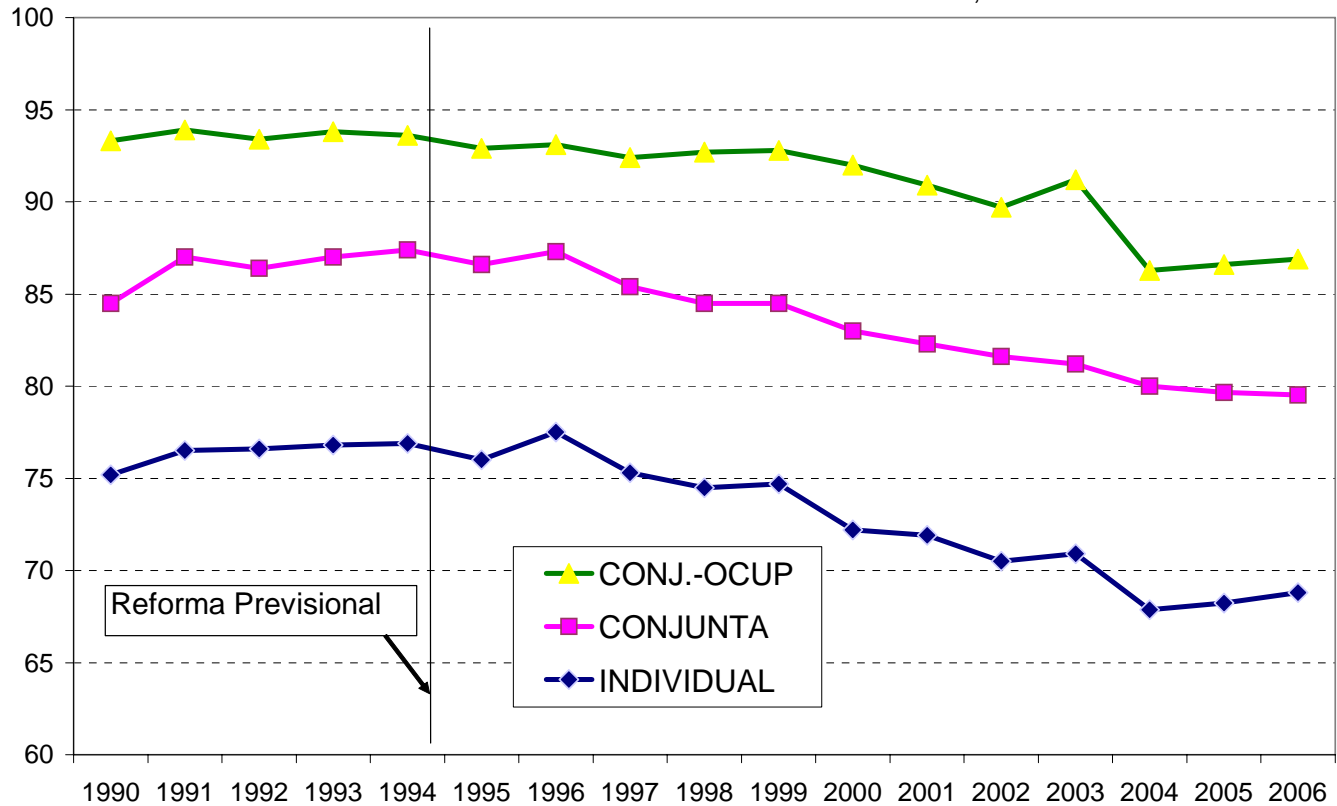
Incorporación al SIJP de las Cajas provinciales (empleados públicos)

Jurisdicciones con regímenes previsionales transferidos (11)	Jurisdicciones con regímenes previsionales no transferidos (13)	
	En proceso de armonización (5)	Sin armonización (8)
Ciudad de Buenos Aires, Catamarca, Santiago del Estero, Jujuy, Mendoza, San Juan, Salta, La Rioja, Río Negro, Tucumán, San Luis	Córdoba, Chaco, La Pampa, Santa Cruz, Santa Fe	Buenos Aires, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Neuquén, Tierra del Fuego

Evolución de la cobertura previsional

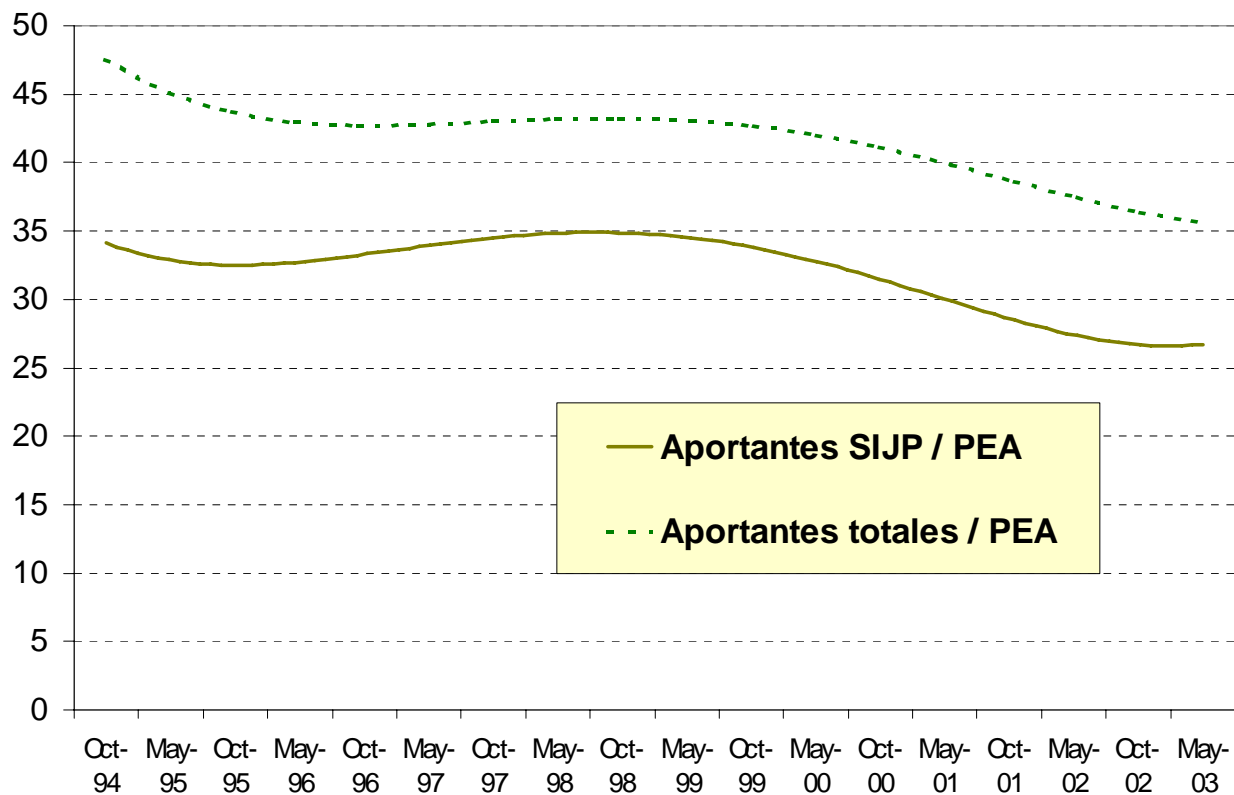
COBERTURA PREVISIONAL DE MAYORES DE 65 AÑOS (%)

TOTAL AGLOMERADOS URBANOS EPH, MAYO



Deterioro de la situación previsional en edades activas

Alcance y cobertura previsional (en %)




Desafíos en materia previsional

- Las necesidades de financiamiento del “déficit previsional” están en gradual descenso
- La mayor solvencia generó, como contrapartida, una menor cobertura de la población mayor
- El problema central es la cobertura, con crecientes demandas de prestaciones alternativas
- El pago de beneficios a un grupo muy selecto, financiado con rentas generales resulta regresivo
- Se requiere una precisa definición de objetivos competitivos y una evaluación conjunta del mercado laboral y la seguridad social

Respuestas recientes (rasgos distintivos)

- Creciente confusión entre prestaciones previsionales y asistenciales
- Creciente confusión entre medidas de emergencia y permanentes
- Creciente confusión entre financiamiento contributivo y no contributivo
- Confianza excesiva en beneficios de la elección de los beneficiarios (asimetría informativa)
- Impacto positivo del funcionamiento de la economía

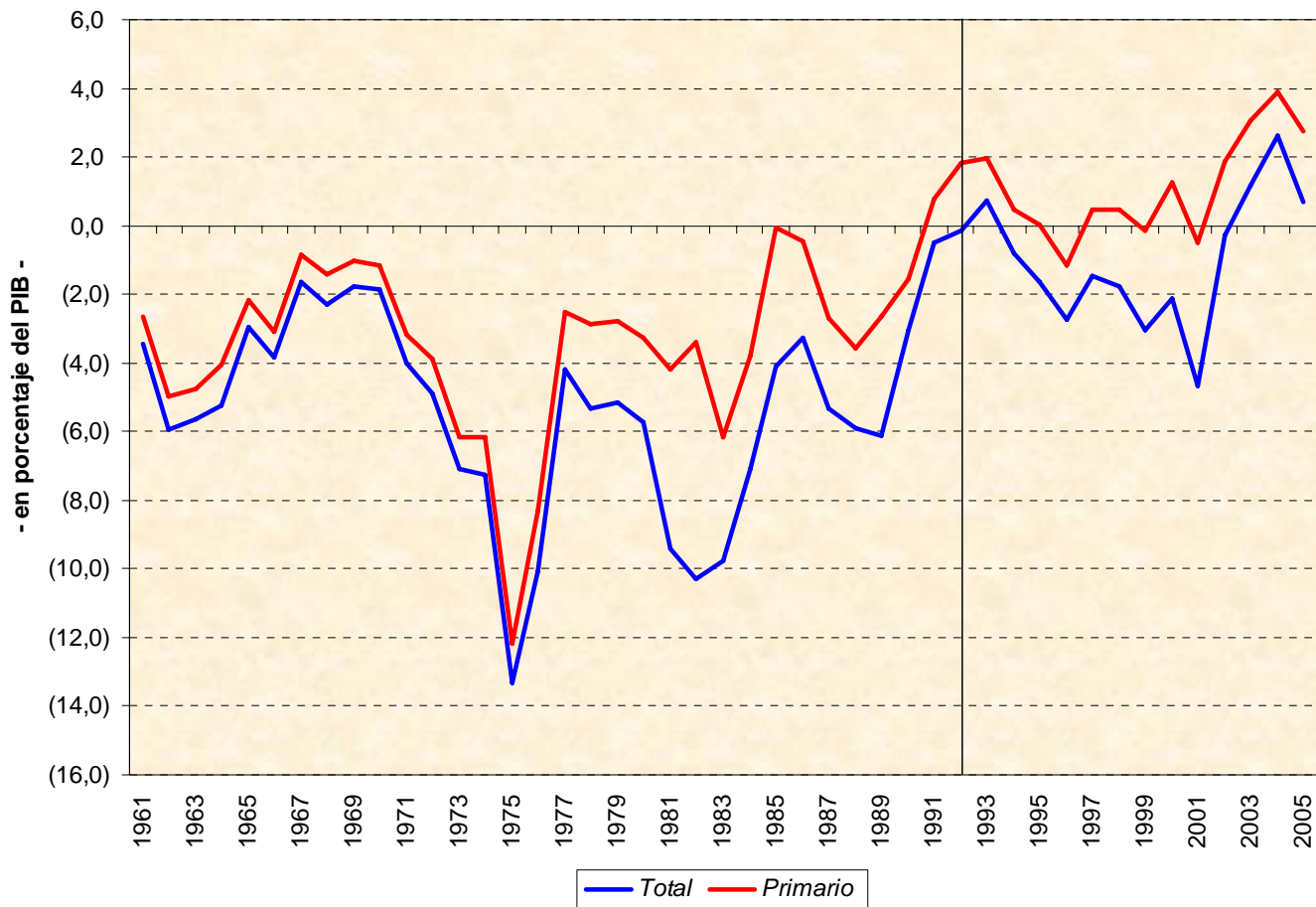


3. Financiamiento de las políticas sociales:
situación fiscal y margen para nuevas
demandas de gasto

3. Financiamiento de las políticas sociales: situación fiscal y margen para nuevas demandas de gasto

- Agregados fiscales: resultado de la Nación y las provincias
- Diversidad de situaciones provinciales: diferentes capacidades para financiar gasto social descentralizado
- Tributación

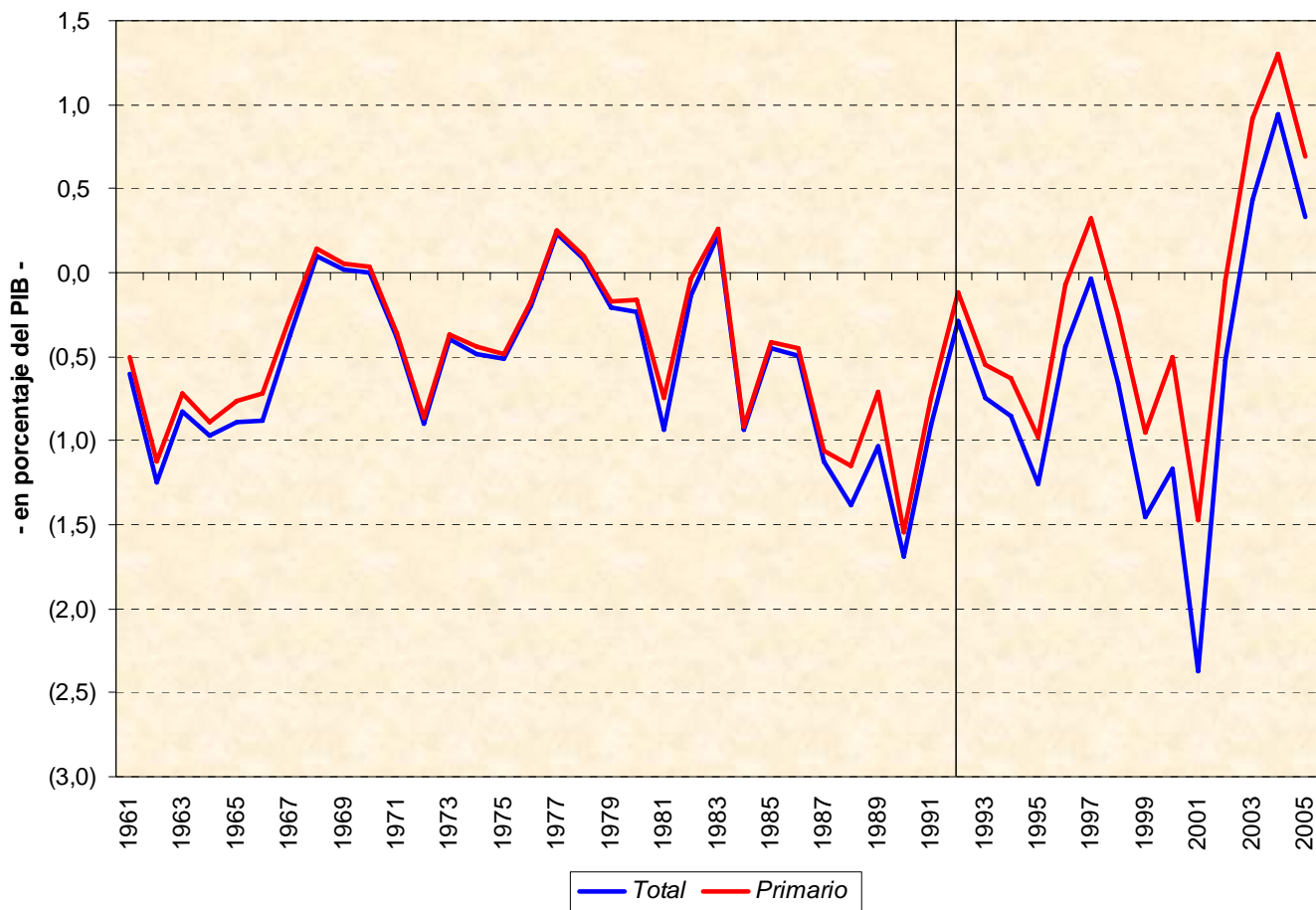
Resultado del sector público nacional no financiero. (Base devengado) 1961 - 2005



Resultado del sector público nacional no financiero. Promedio por décadas, en % del PIB

Período	Total	Primario	Total sin rec. de capital	Primario sin rec. de capital
1961 - 1970	(3,46)	(2,61)	(3,86)	(3,01)
1971 - 1980	(6,70)	(5,13)	(6,91)	(5,34)
1981 - 1990	(6,43)	(2,85)	(6,61)	(3,03)
1991 - 2001	(1,65)	0,50	(2,14)	0,01
2002 - 2005	1,04	2,89	0,94	2,79
1961 - 1990	(5,53)	(3,53)	(5,79)	(3,79)
1961 - 2005	(4,00)	(1,97)	(4,30)	(2,28)

Resultado fiscal del sector público provincial 1961 –2005 (base devengado)



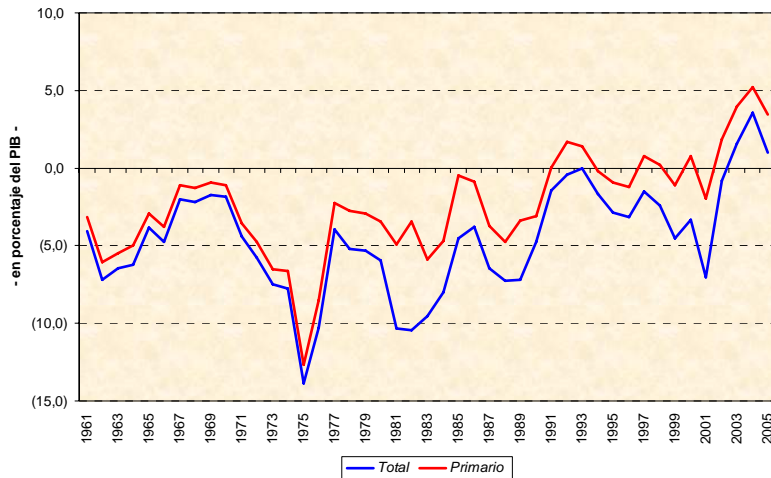
Resultado fiscal de las provincias

Promedio por décadas, en % del PIB

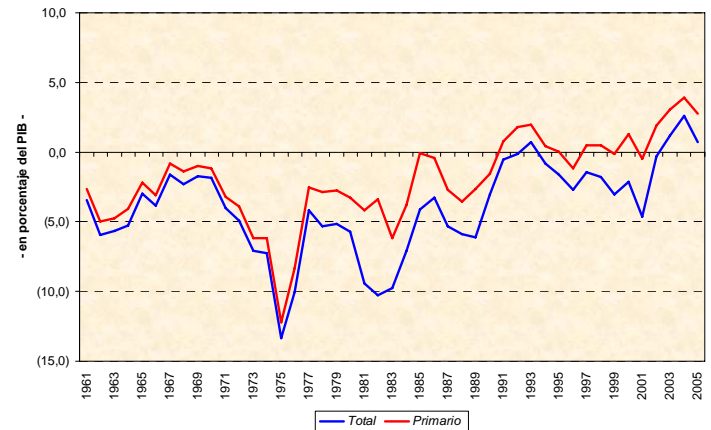
Período	Total	Primario	Total sin rec. de capital	Primario sin rec. de capital
1961 - 1970	(0,57)	(0,48)	(0,64)	(0,55)
1971 - 1980	(0,30)	(0,27)	(0,35)	(0,31)
1981 - 1990	(0,80)	(0,68)	(0,84)	(0,72)
1991 - 2001	(0,92)	(0,54)	(1,17)	(0,79)
2002 - 2005	0,30	0,72	(0,01)	0,41
1961 - 1990	(0,55)	(0,47)	(0,61)	(0,53)
1961 - 2005	(0,57)	(0,38)	(0,69)	(0,51)

Resultado del Sector Público Nacional, Provincial y Consolidado. 1961 – 2005

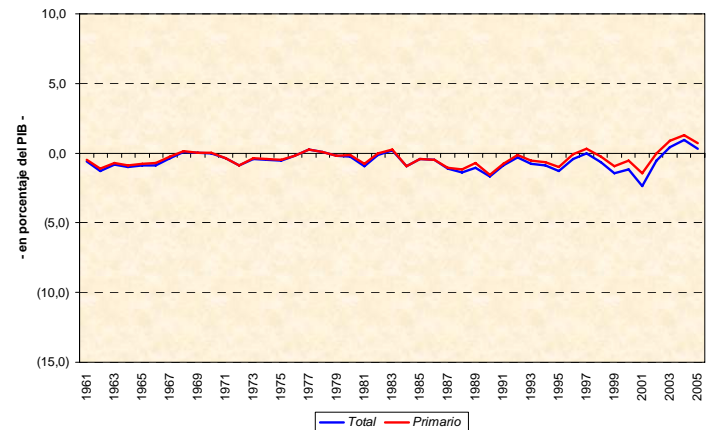
RESULTADO DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO



RESULTADO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL

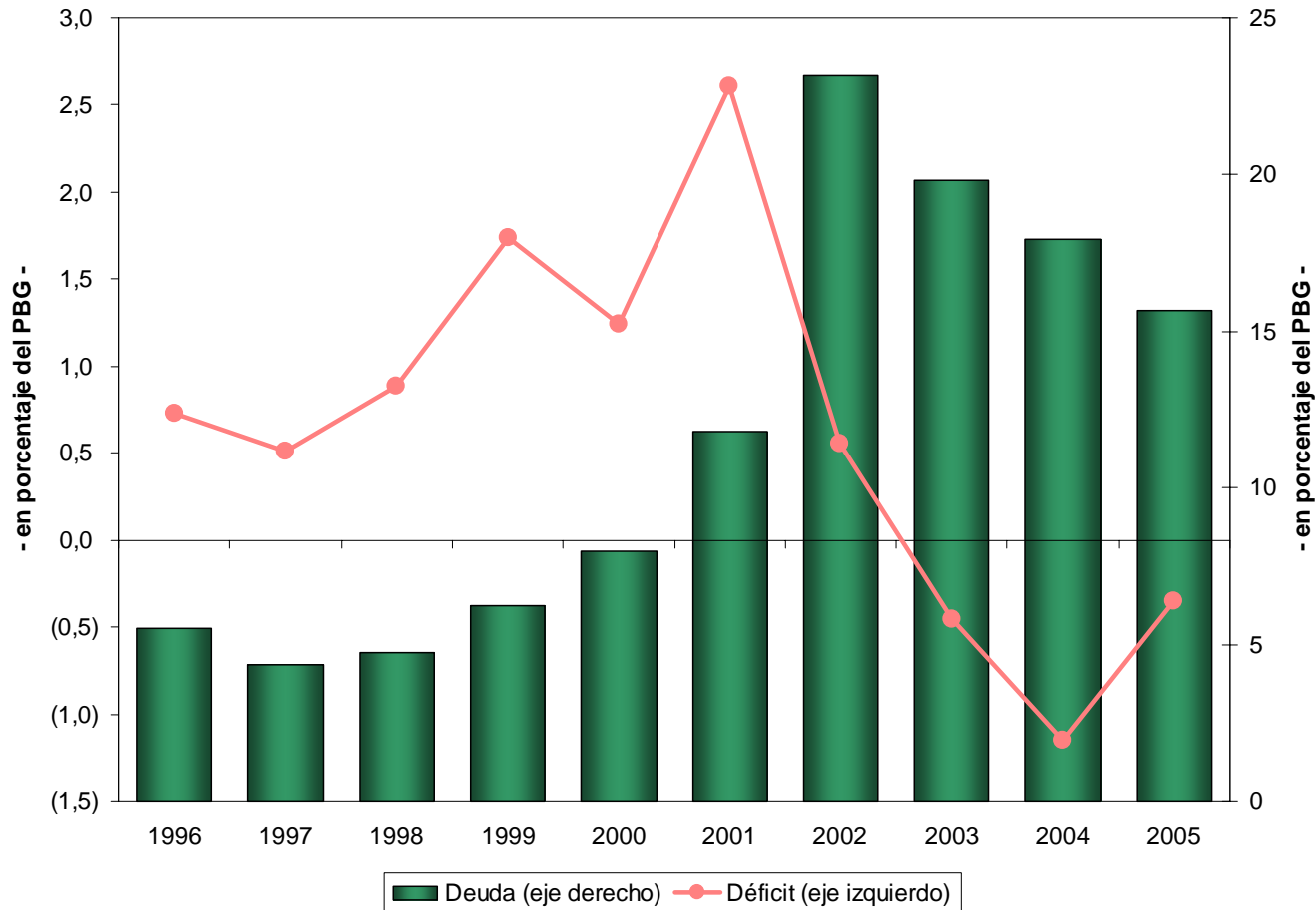


RESULTADO DEL SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL

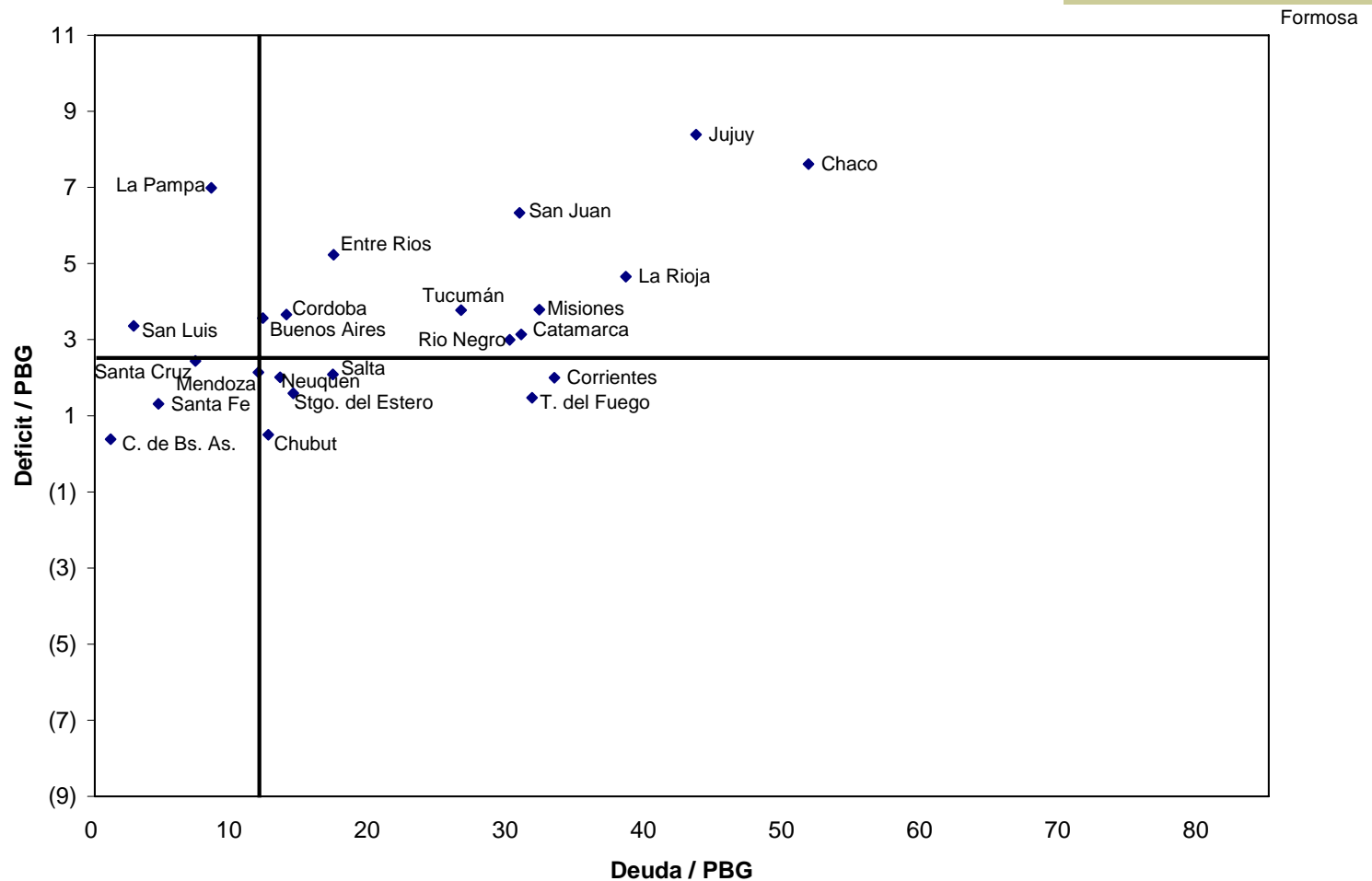


El resultado agregado es explicado básicamente por las cuentas de la Nación

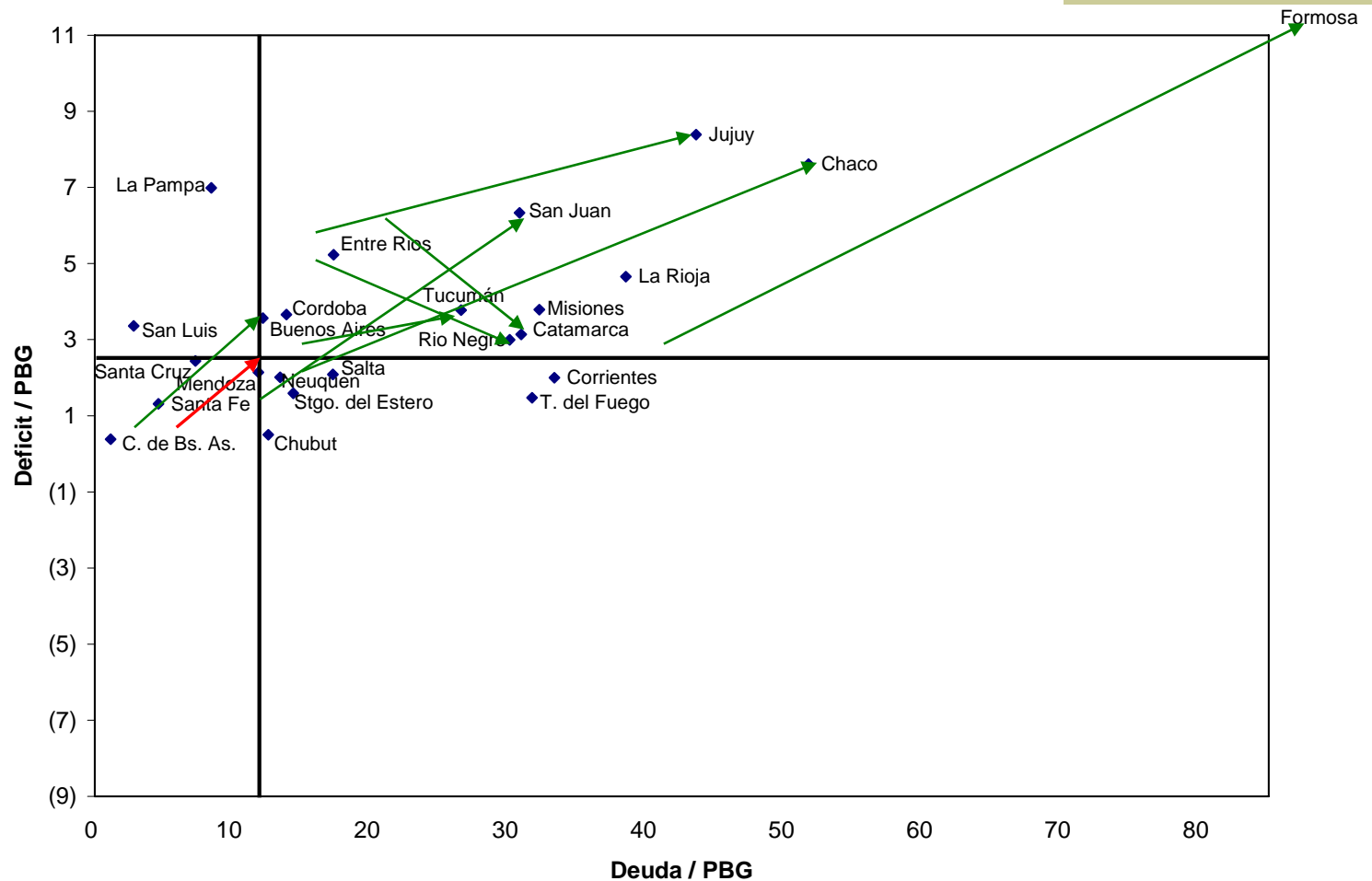
Déficit y deuda provincial en porcentaje del PBG



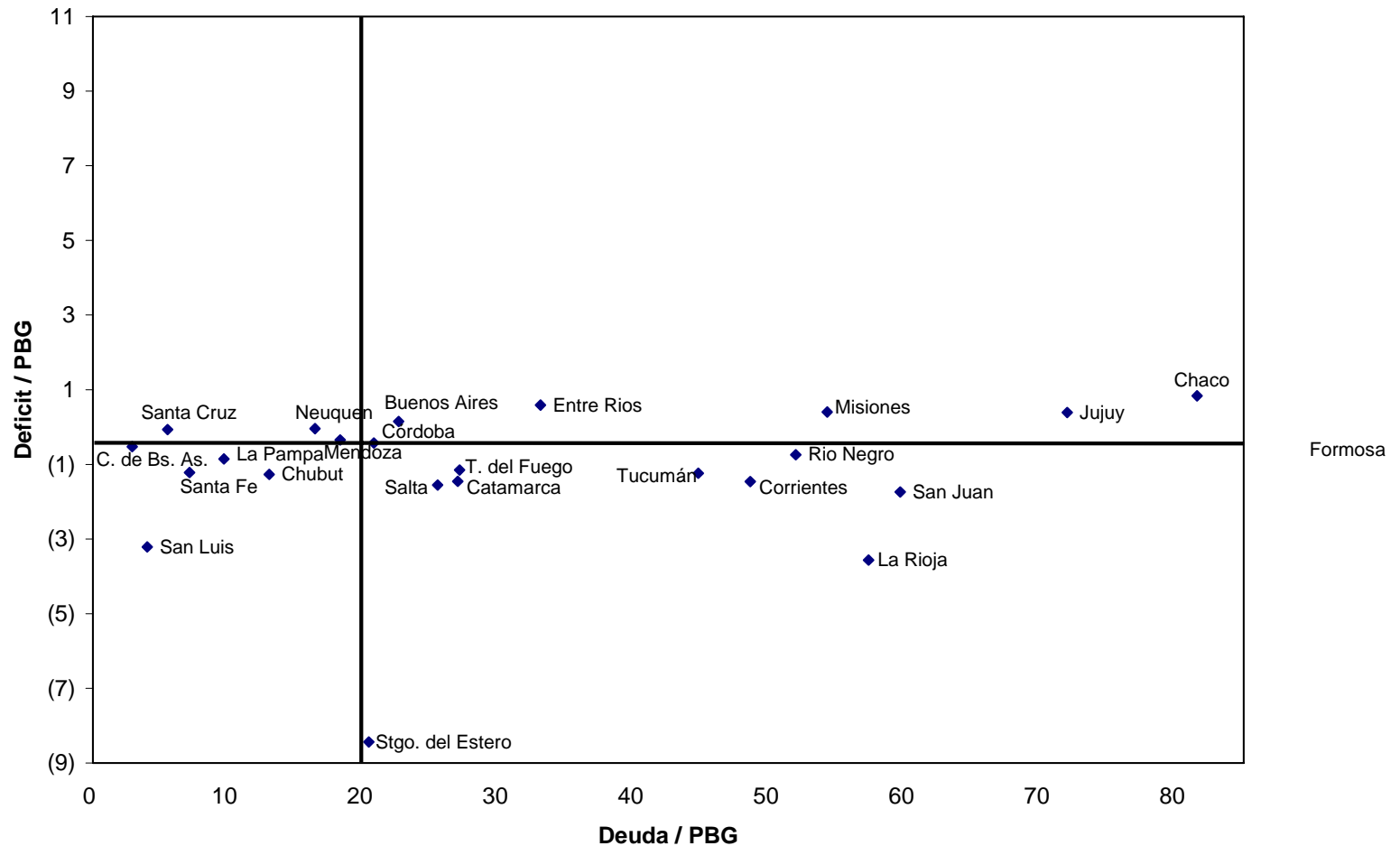
Resultado fiscal y deuda por provincia en relación al PBG. Año 2001



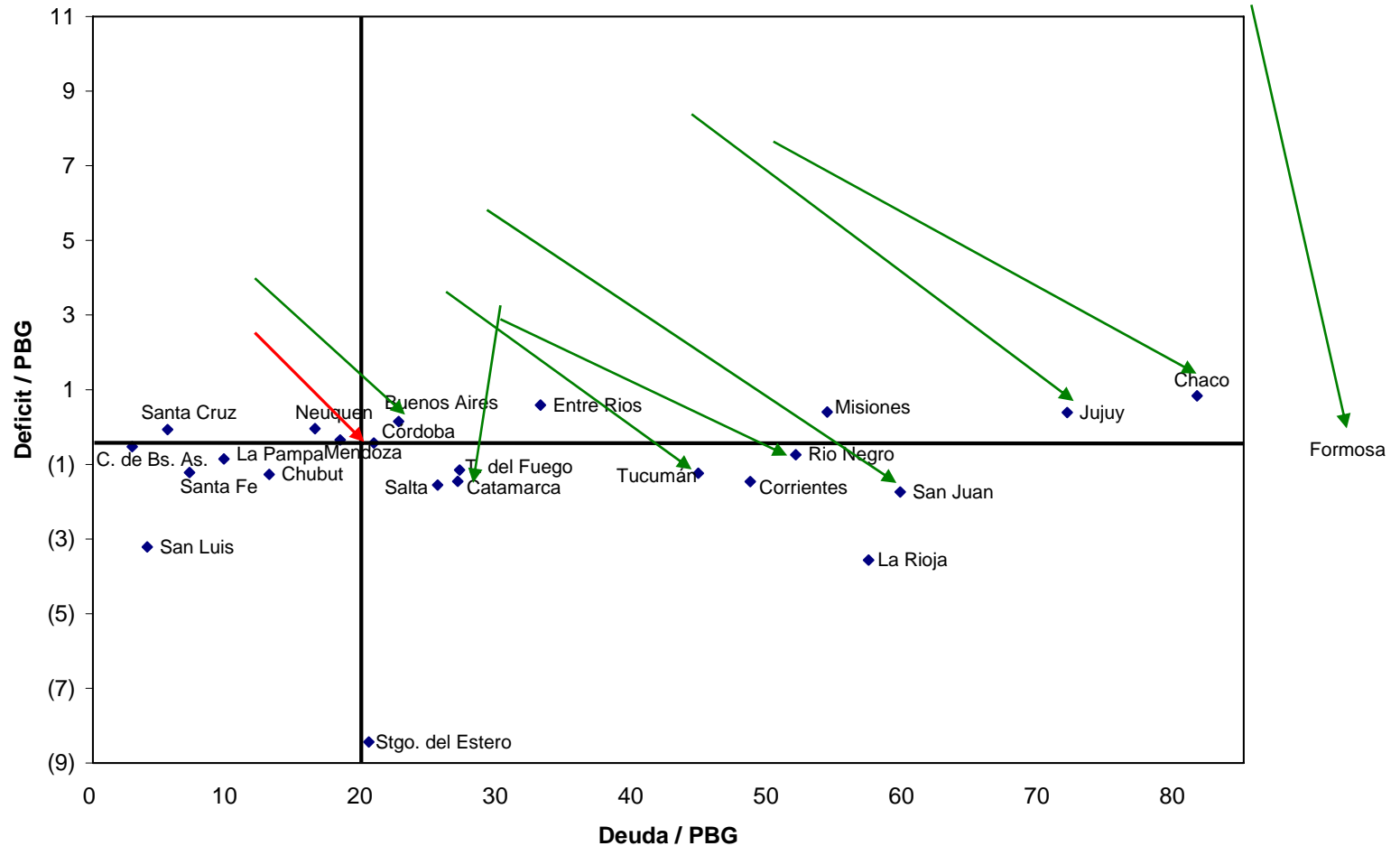
Resultado fiscal y deuda por provincia en relación al PBG. Año 2001 y trayectoria desde 1996 (casos seleccionados)



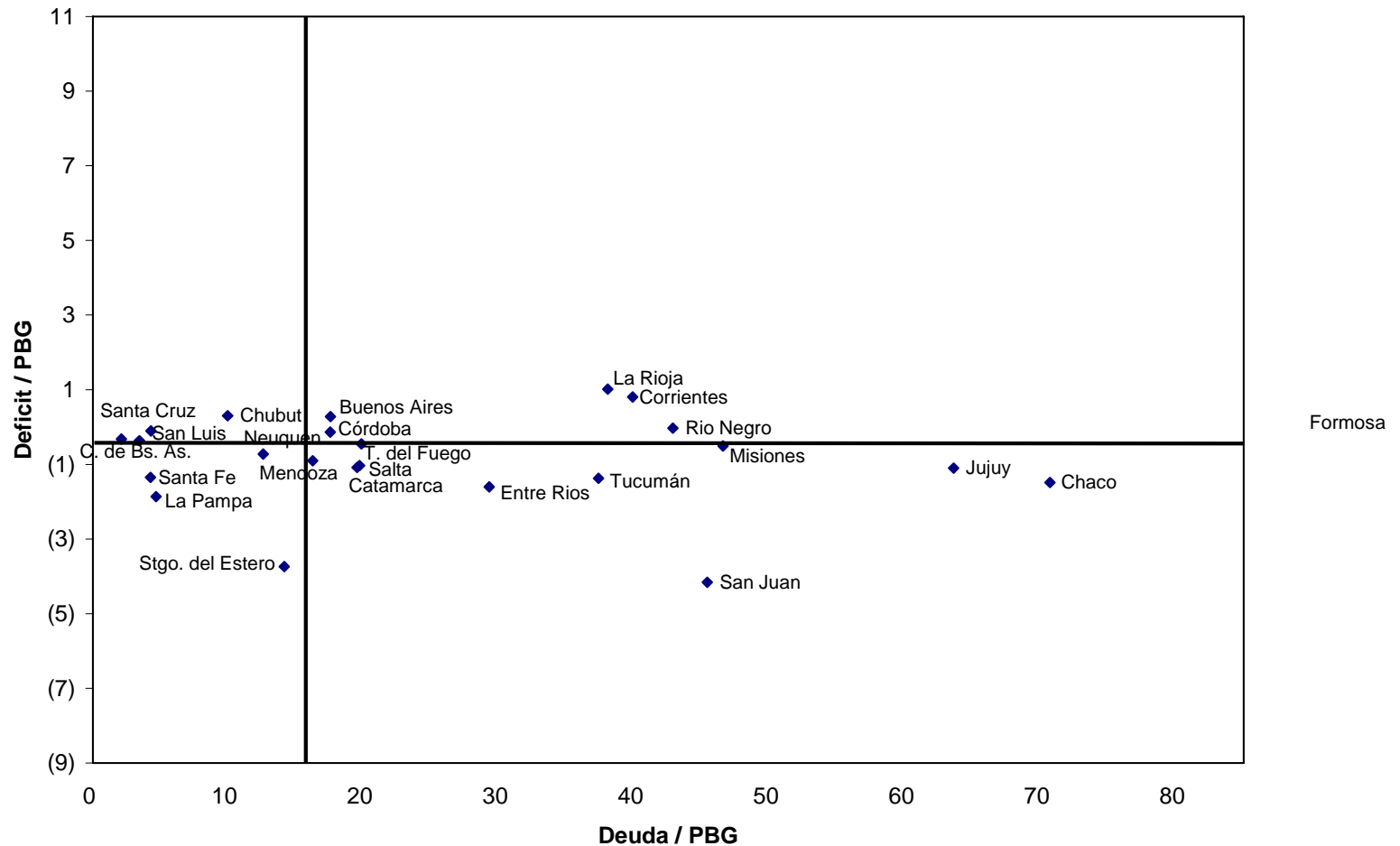
Resultado fiscal y deuda por provincia en relación al PBG. Año 2003



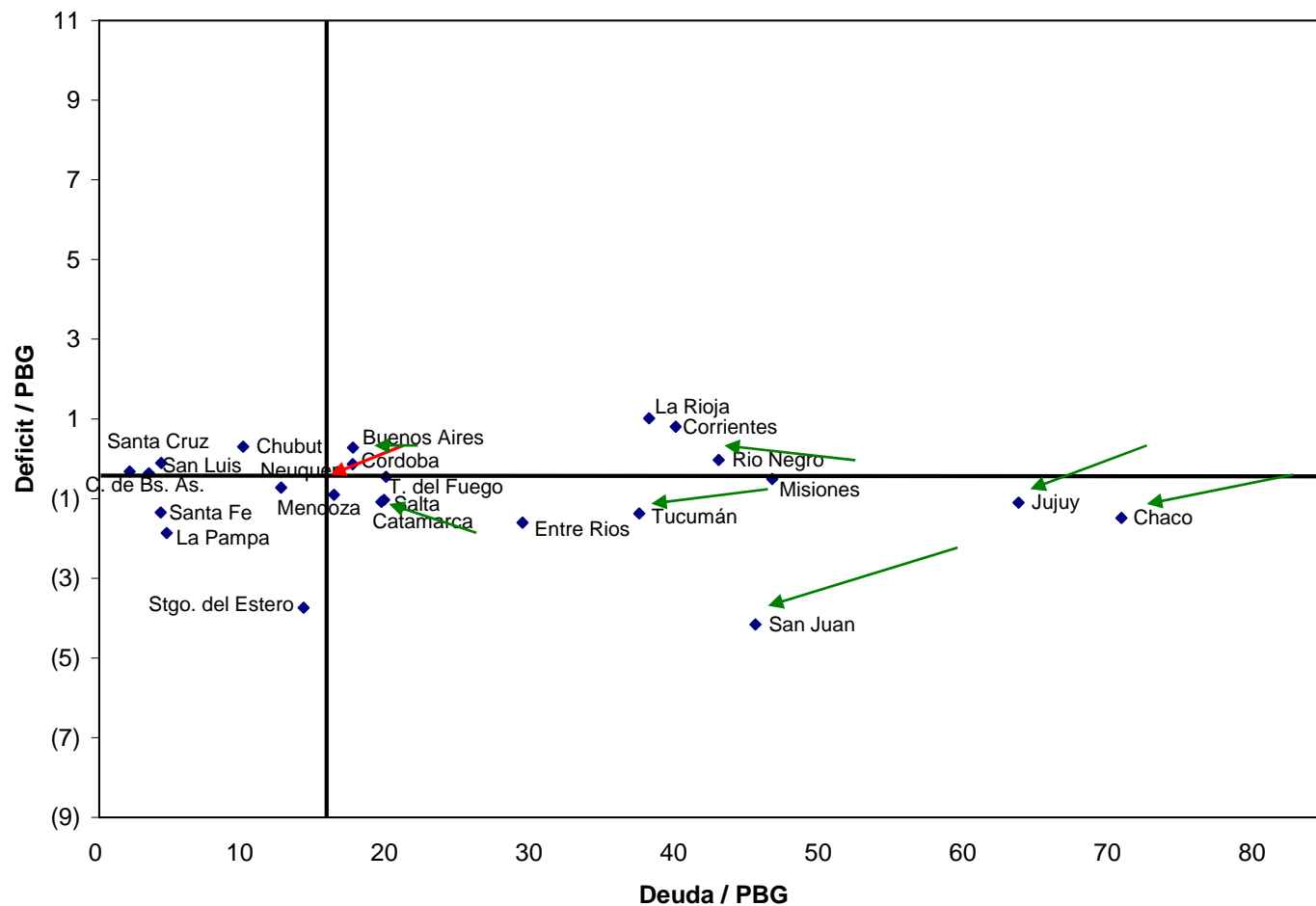
Resultado fiscal y deuda por provincia en relación al PBG. Año 2003 y trayectoria desde 2001 (casos seleccionados)



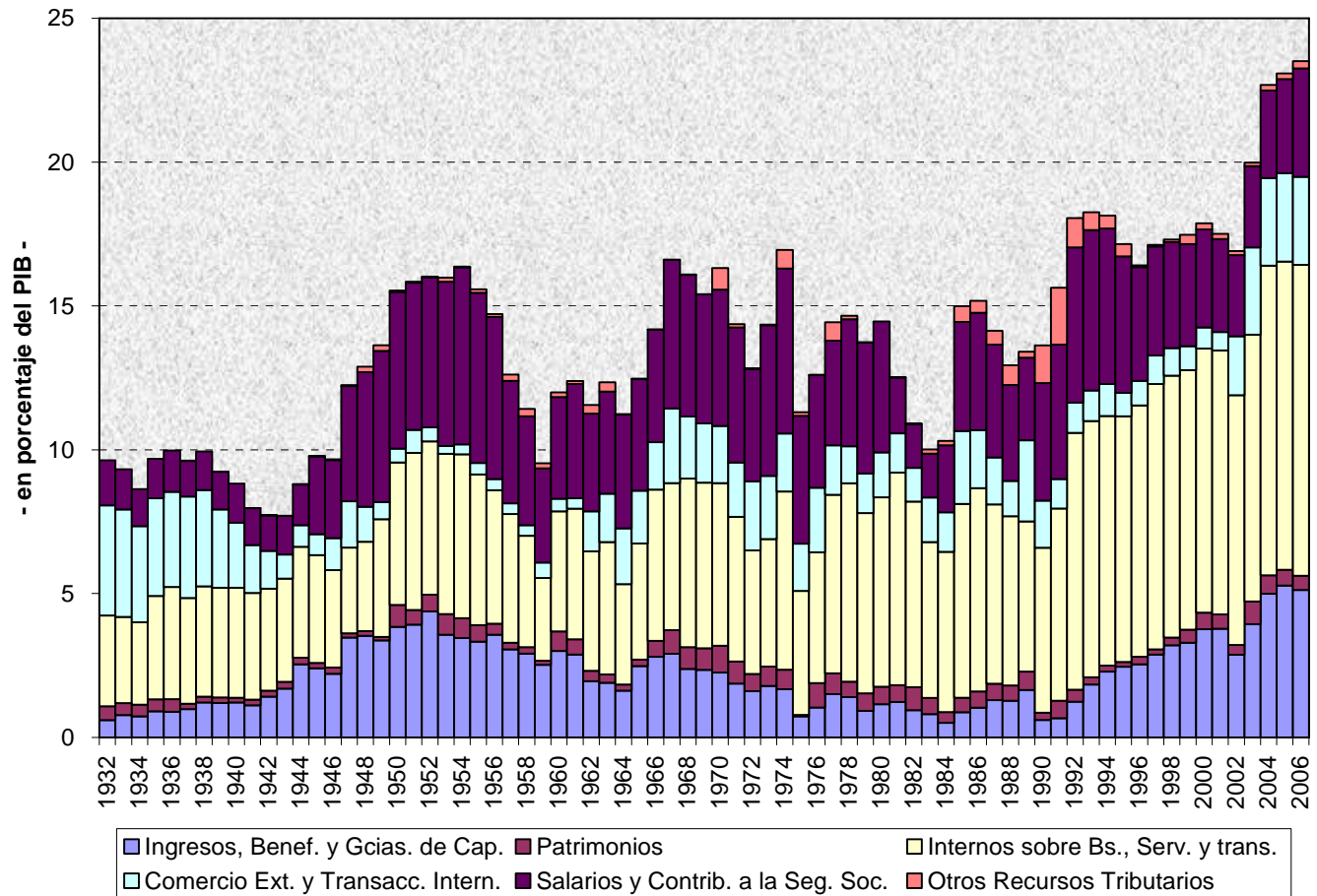
Resultado fiscal y deuda por provincia en relación al PBG. Año 2005



Resultado fiscal y deuda por provincia en relación al PBG. Año 2005 y trayectoria desde 2003 (casos seleccionados)



Recursos tributarios nacionales 1932-2006



Recaudación bruta nacional 1932-2006

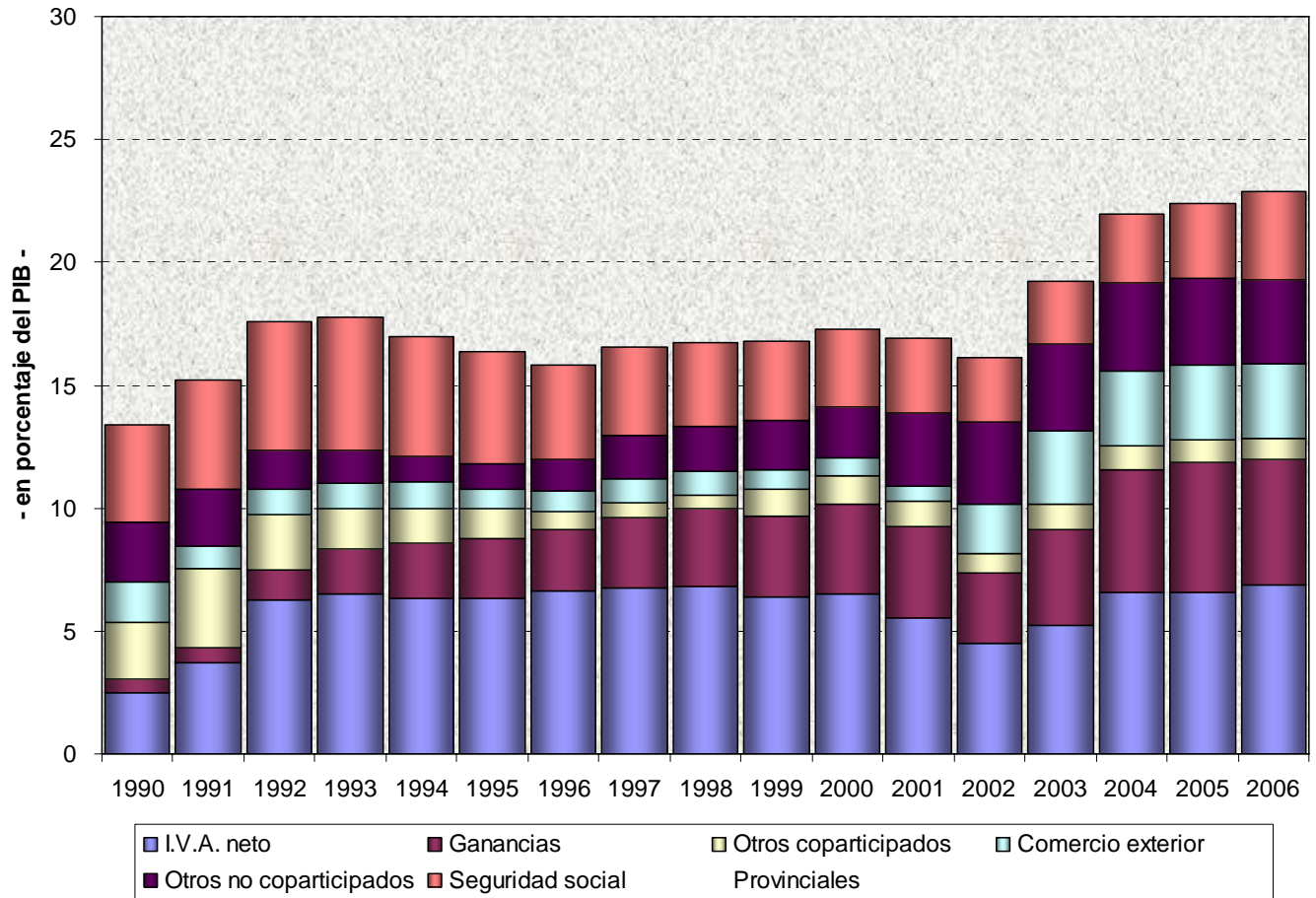
Promedio por décadas, en % del PIB

Período	Recaudación
1932-40	9,43
1941-50	10,60
1951-60	14,01
1961-70	13,86
1971-80	13,97
1981-90	12,80
1991-01	17,36
2002-06	21,23

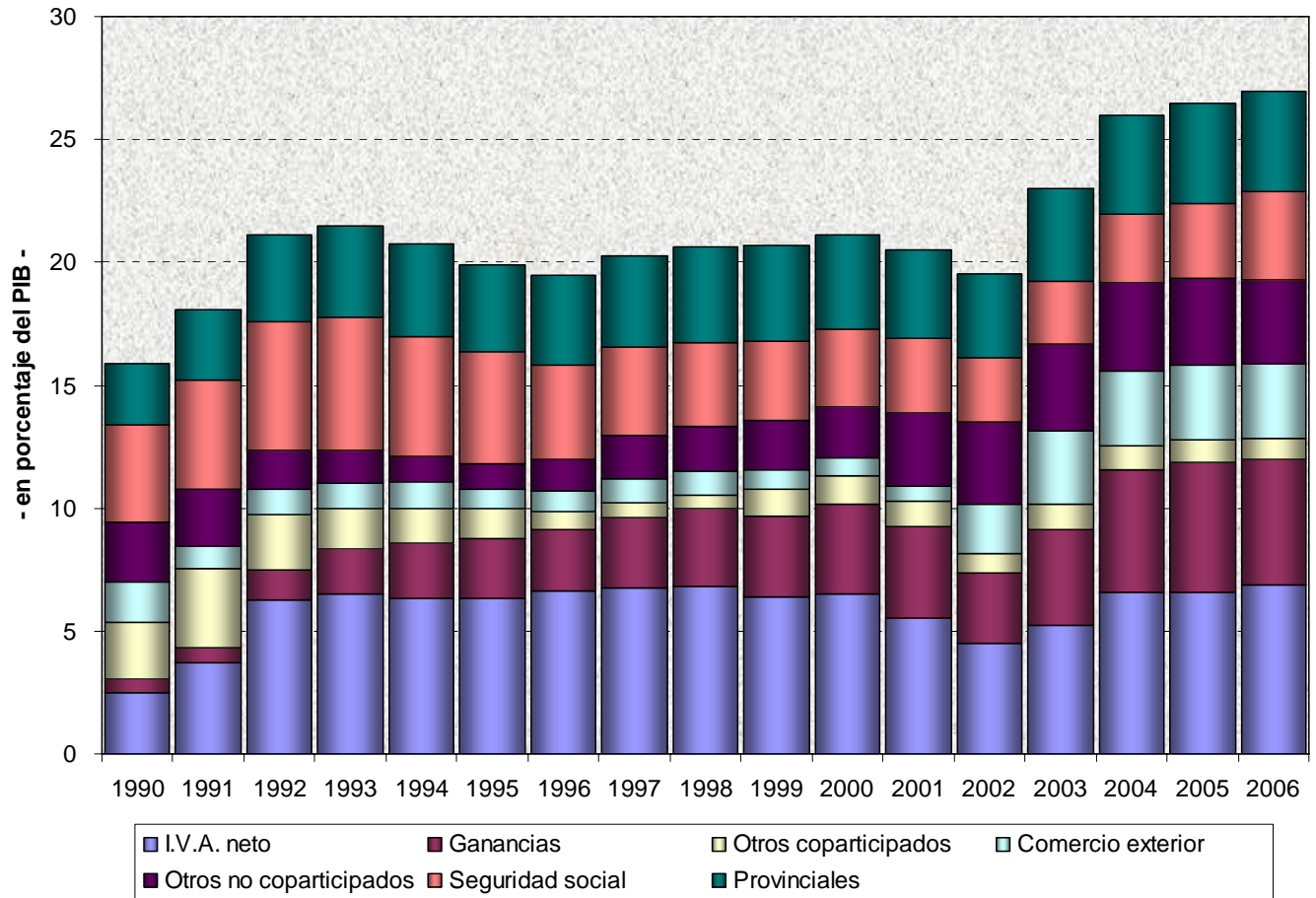
Agotamiento de las fuentes de financiamiento no tradicionalmente tributarias

- Rentas aduaneras
- Cargas sobre las tarifas
- Excedente inicial del sistema previsional
- Impuesto inflacionario
- Endeudamiento
- Privatizaciones

Recursos tributarios nacionales 1990-2006



Recursos tributarios totales 1990-2006



Presión tributaria en países seleccionados

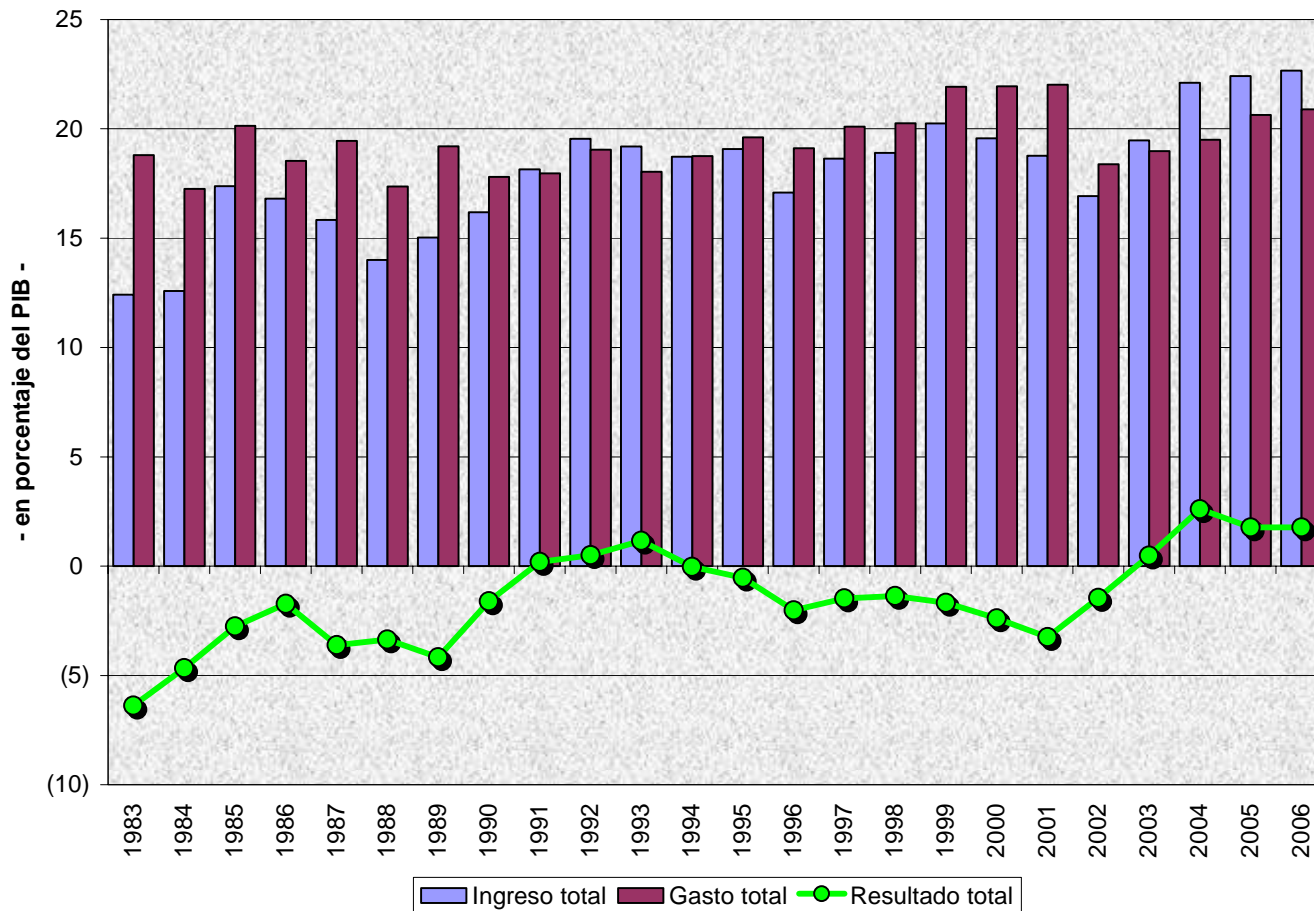
País	Año	Total
Argentina	2006	27,6
Alemania	2005	39,9
Brasil	2004	35,9
Canadá	2005	34,6
España	2005	36,5
Francia	2005	45,7
Italia	2005	40,6
Nueva Zelanda	2005	33,7
Reino Unido	2005	38,2
Suecia	2005	51,7
Uruguay	2005	24,1

A pesar del aumento en la presión tributaria de los últimos años, Argentina se mantiene lejos de la de Brasil y los países más desarrollados

Los últimos años

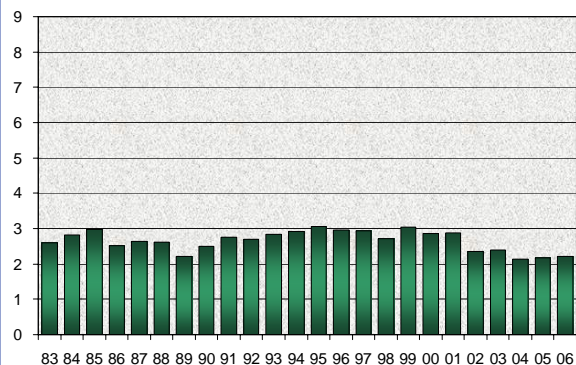
- El resultado fiscal logró un importante vuelco durante los años pos crisis, alcanzando un nivel de superávit fiscal inédito como consecuencia de un “ajuste fiscal por precios relativos”
- En relación con las erogaciones de la Nación merecen citarse la caída real de gastos de funcionamiento, prestaciones de la seguridad social e intereses de la deuda
- Las transferencias a las provincias tienen un comportamiento endógeno a los recursos tributarios
- En las cuentas de las provincias se destaca la caída en gastos de personal y de capital, lo que se está revirtiendo en los últimos años.

Ingresos, gastos y resultado del Sector Público Nacional (base caja) 1983-2006

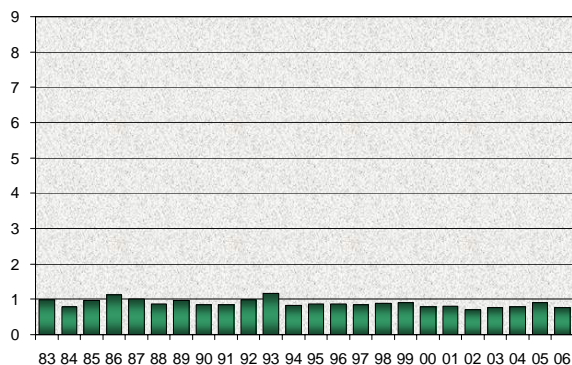


Componentes del gasto del Sector Púb. Nac. (base caja) 1983-2006. En % del PIB

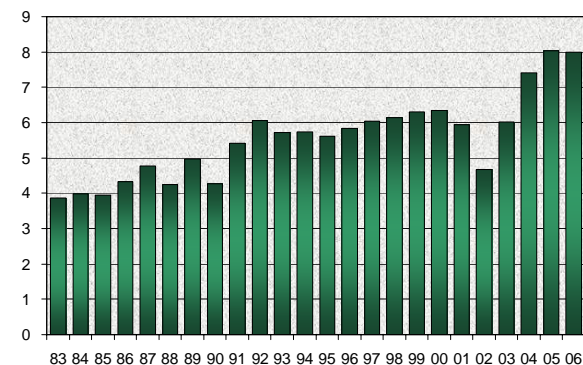
Personal



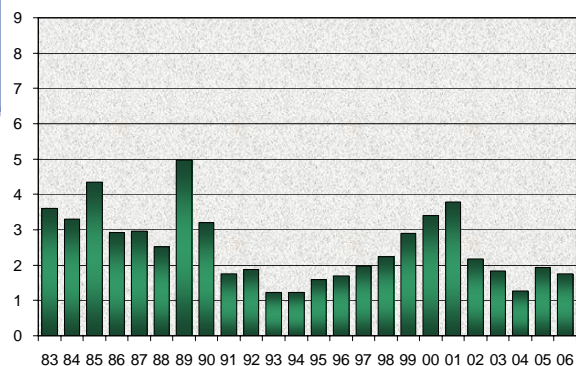
Bienes y Servicios



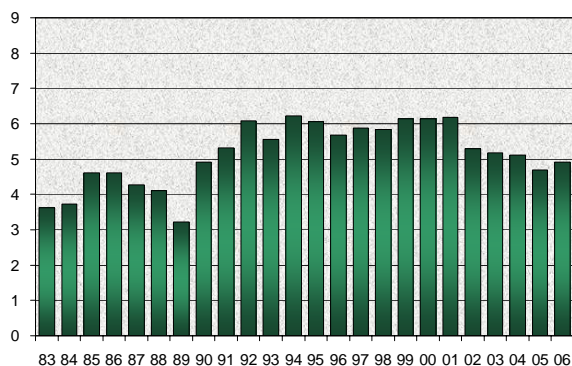
Transf. a Provincias y C. de Bs. As.



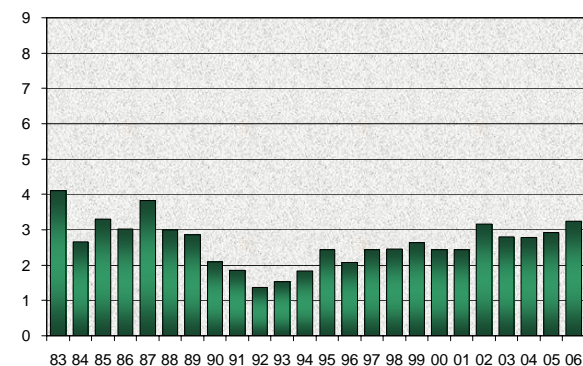
Intereses



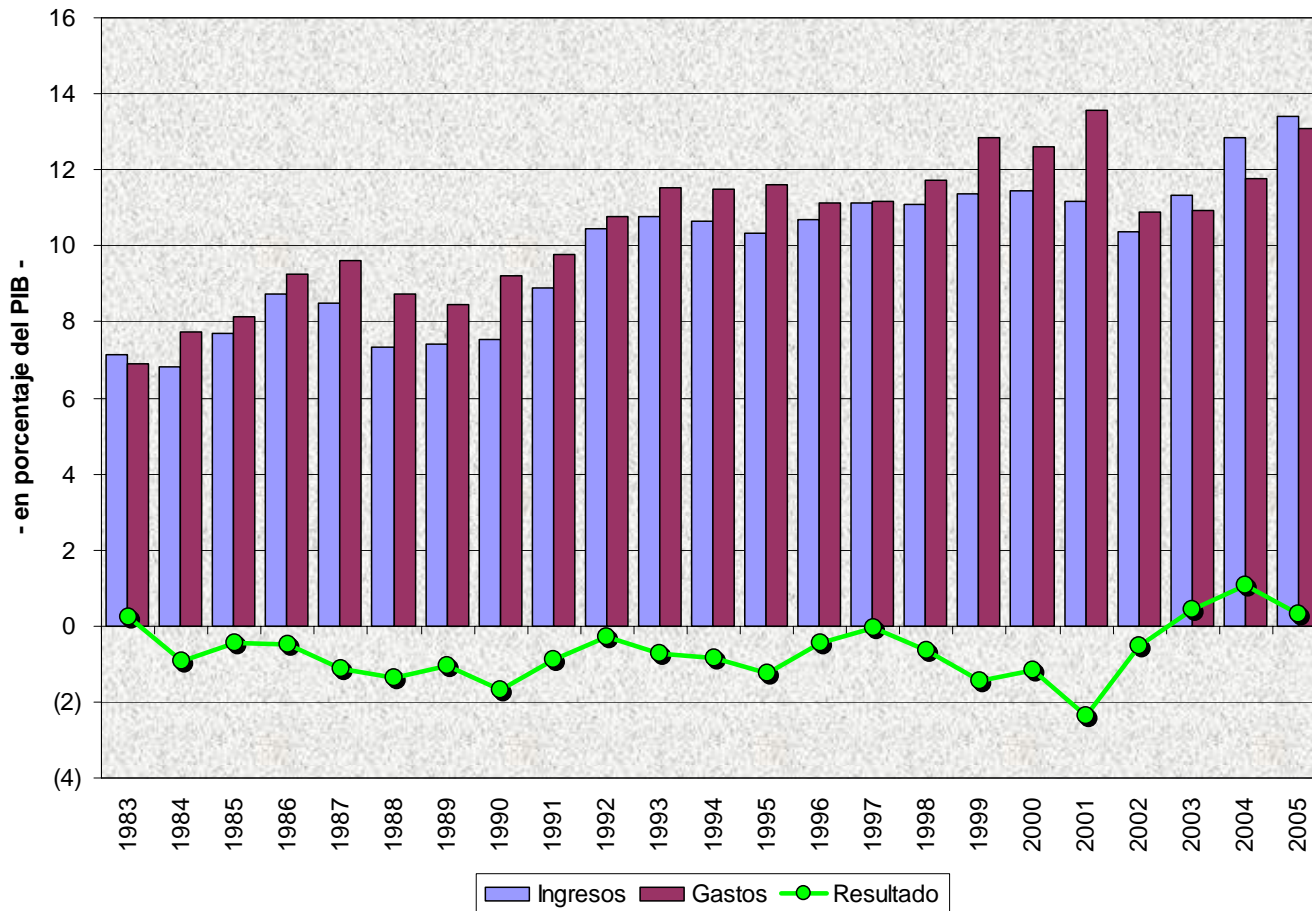
Pasividades



Otras Gastos

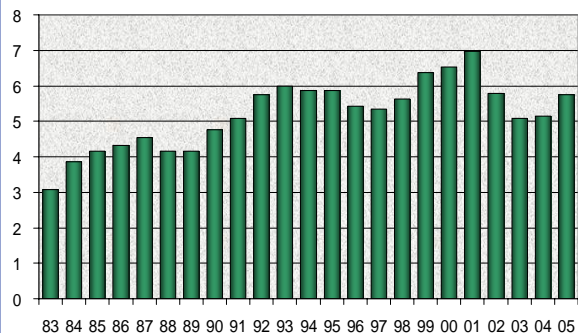


Ingresos, gastos y resultado del Sector Público Provincial (base devengado) 1983-2005

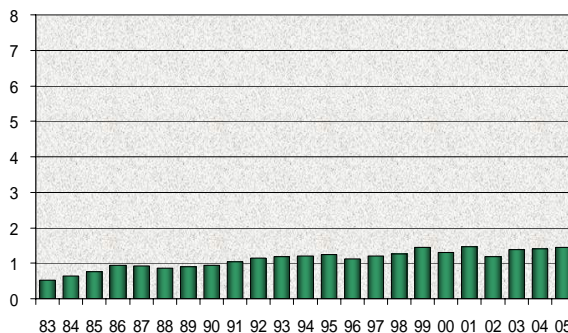


Componentes del gasto del Sector Público Provincial 1983-2005. En % del PIB

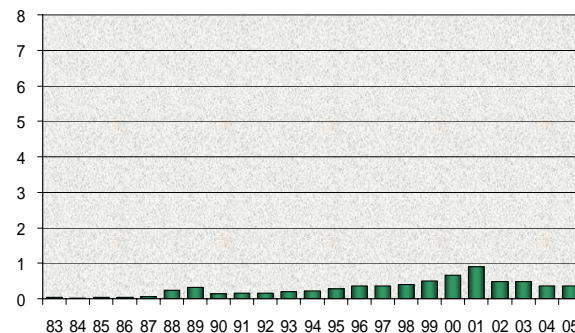
Personal



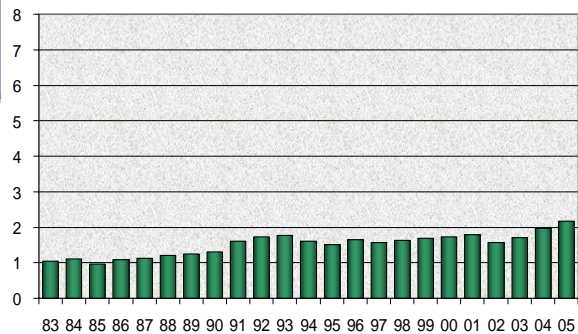
Bienes y Servicios



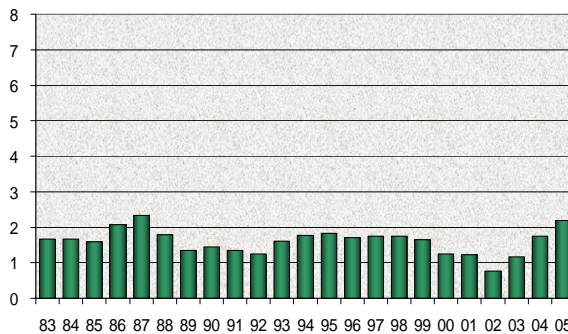
Rentas de la Propiedad



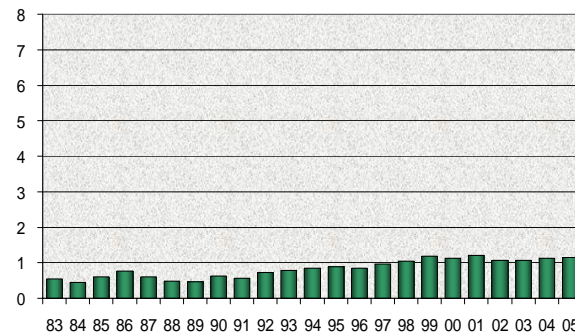
Transferencias al Sector Público



Gastos de Capital



Otras Transferencias



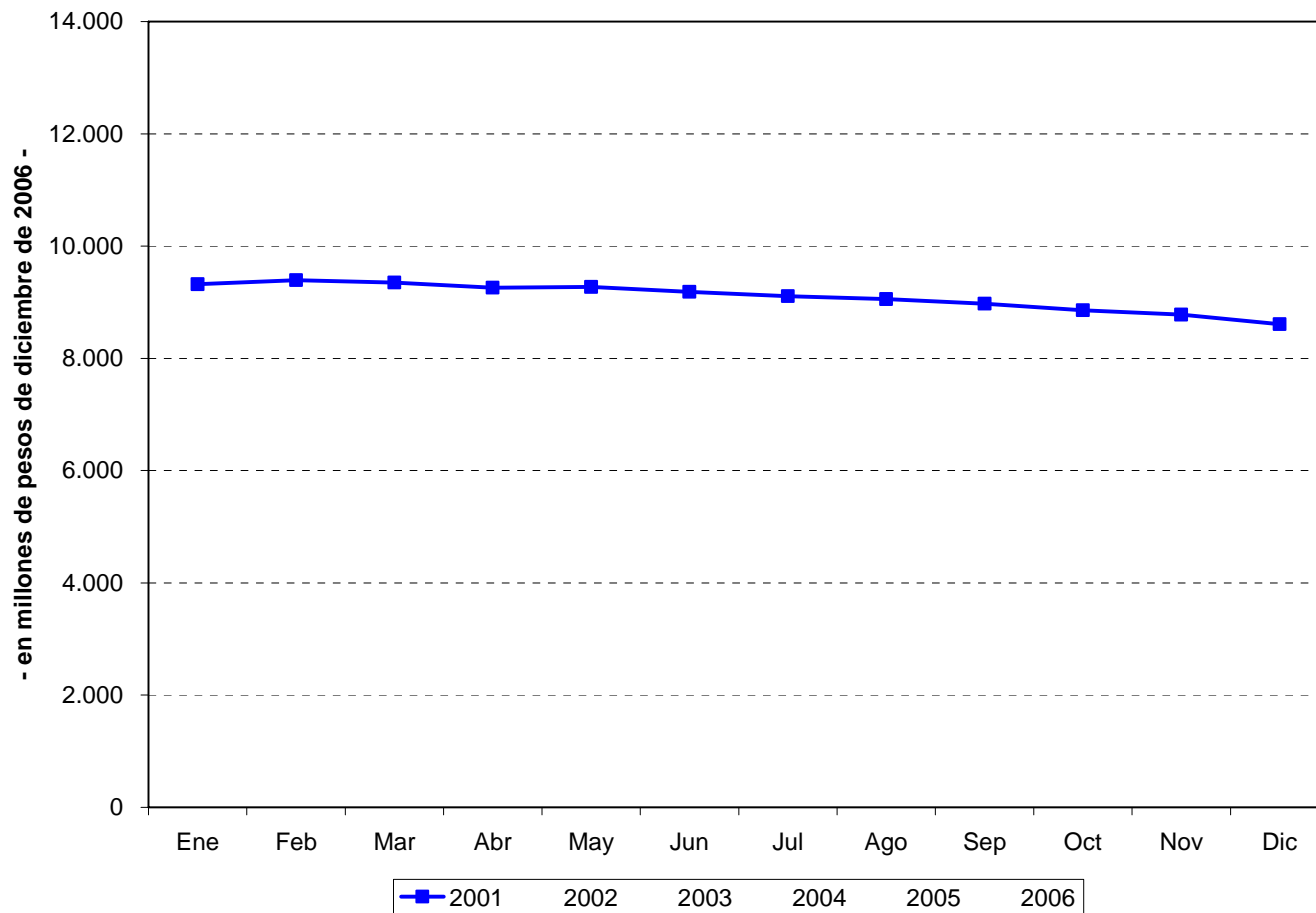
Gasto en personal Provincial 1993-2006

Año	En \$ corrientes <i>Índice 2002=100</i>	En \$ constantes <i>Índice 2002=100</i>	En porcentaje del PIB	En porcentaje del gasto total
1993	78,1	104,3	6,0	51,9
1994	83,3	106,7	5,9	51,0
1995	83,6	103,6	5,9	50,6
1996	81,4	100,7	5,4	48,7
1997	86,4	106,3	5,3	47,8
1998	92,9	113,3	5,6	48,0
1999	99,6	122,9	6,4	49,6
2000	102,5	127,7	6,5	51,8
2001	103,5	130,3	7,0	51,5
2002	100,0	100,0	5,8	53,3
2003	105,5	93,0	5,1	46,6
2004	127,3	107,5	5,2	43,8
2005	169,1	130,2	5,8	44,0
2006	217,2	150,8	6,0	46,1

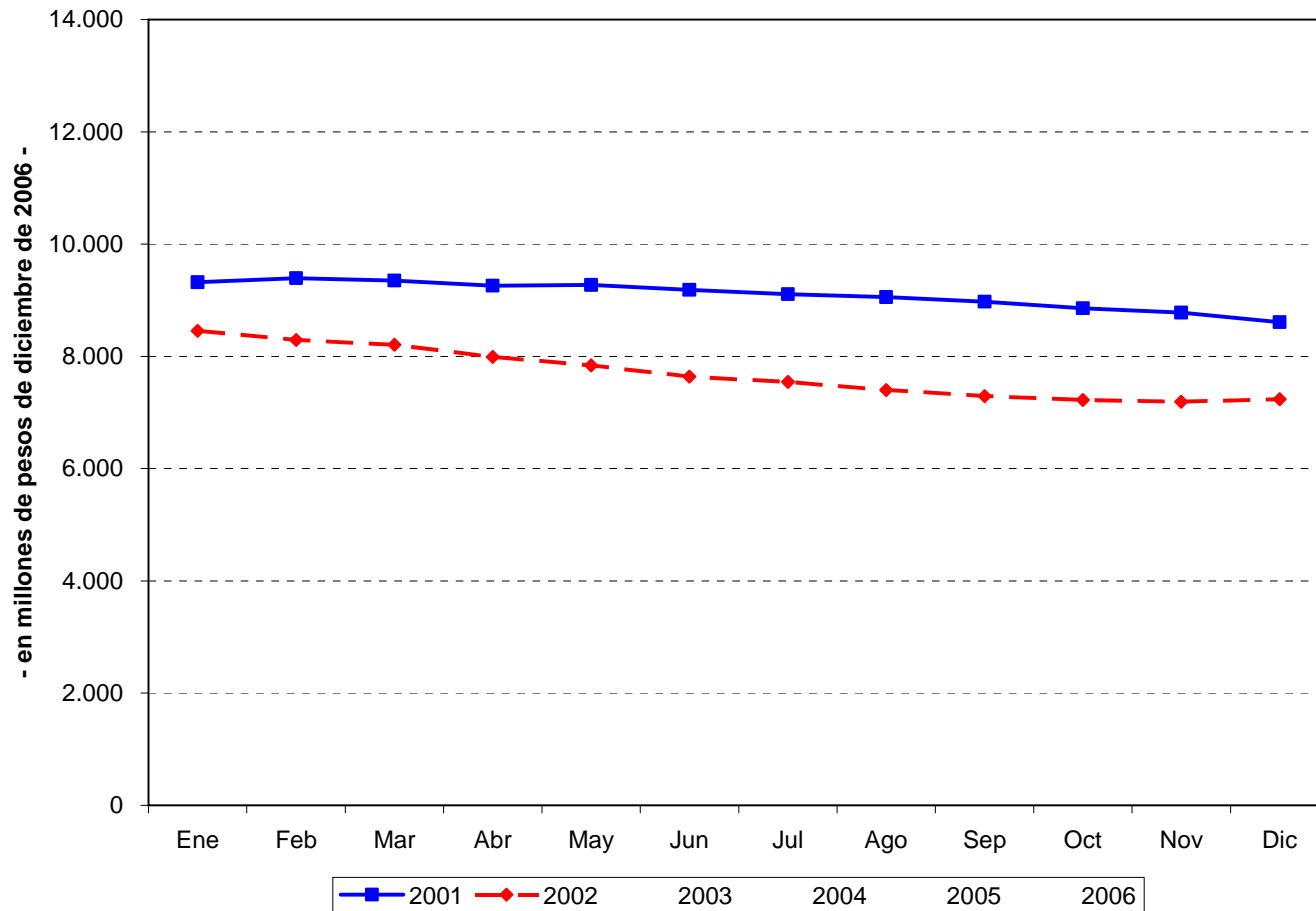
Los últimos años: tributación

- Los recursos tributarios, luego de mostrar una fuerte recuperación de la mano de impuestos extraordinarios o de emergencia, han logrado, en los últimos años, incrementos en la recaudación tradicional debido a mejoras administrativas, contribuyendo a la sostenibilidad de mediano plazo
- En los gráficos que siguen se corrige la recaudación total por tipo de impuestos (grado de excepcionalidad), precios, nivel de actividad y estacionalidad y se comprueba que el promedio móvil (12 períodos mensuales) de los recursos ordinarios en moneda real y corregidos por el EMAE han crecido de manera sostenida desde principios de 2002

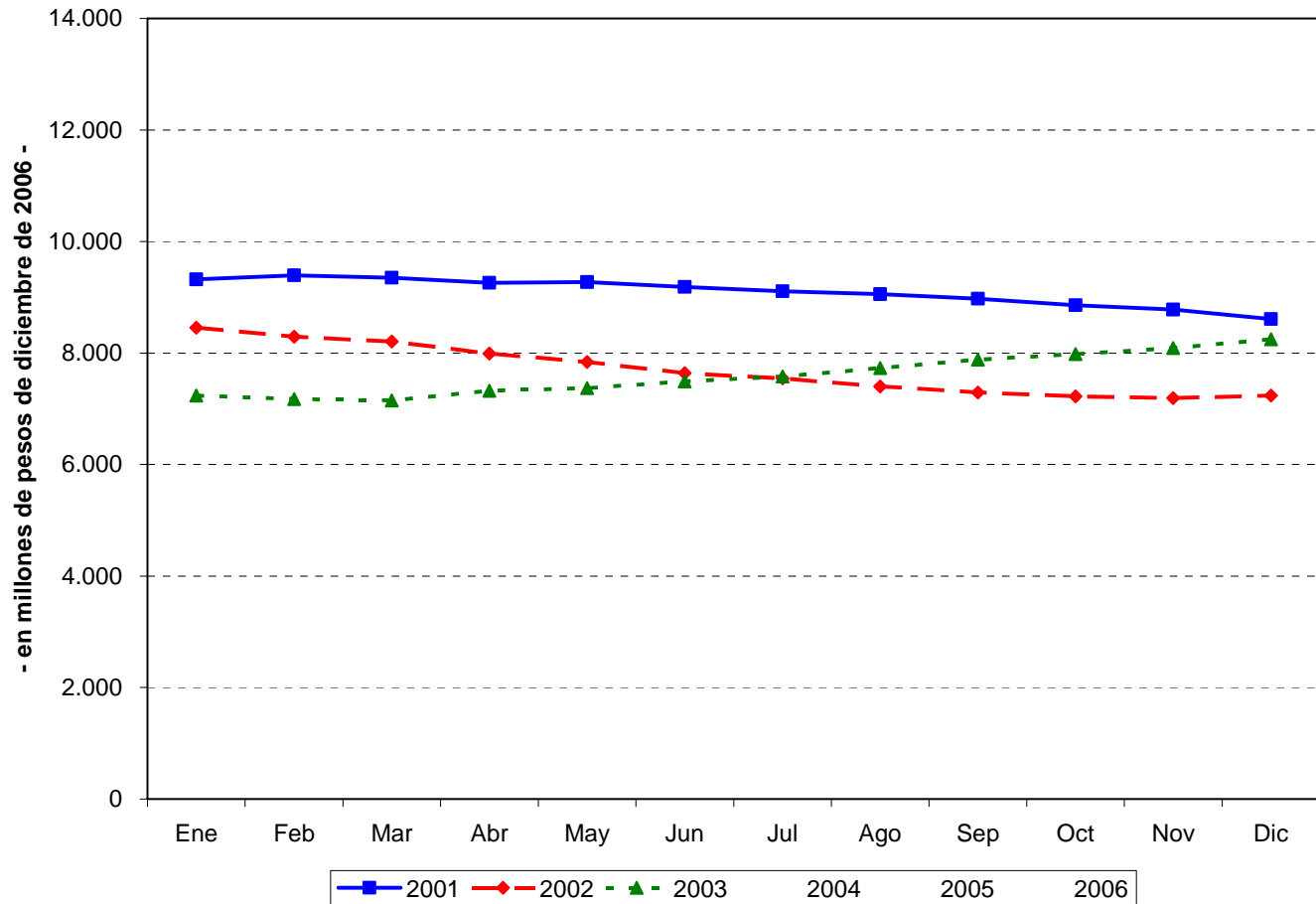
Recursos tributarios ordinarios deflactados por el EMAE, en moneda constante. Promedio móvil 12 períodos



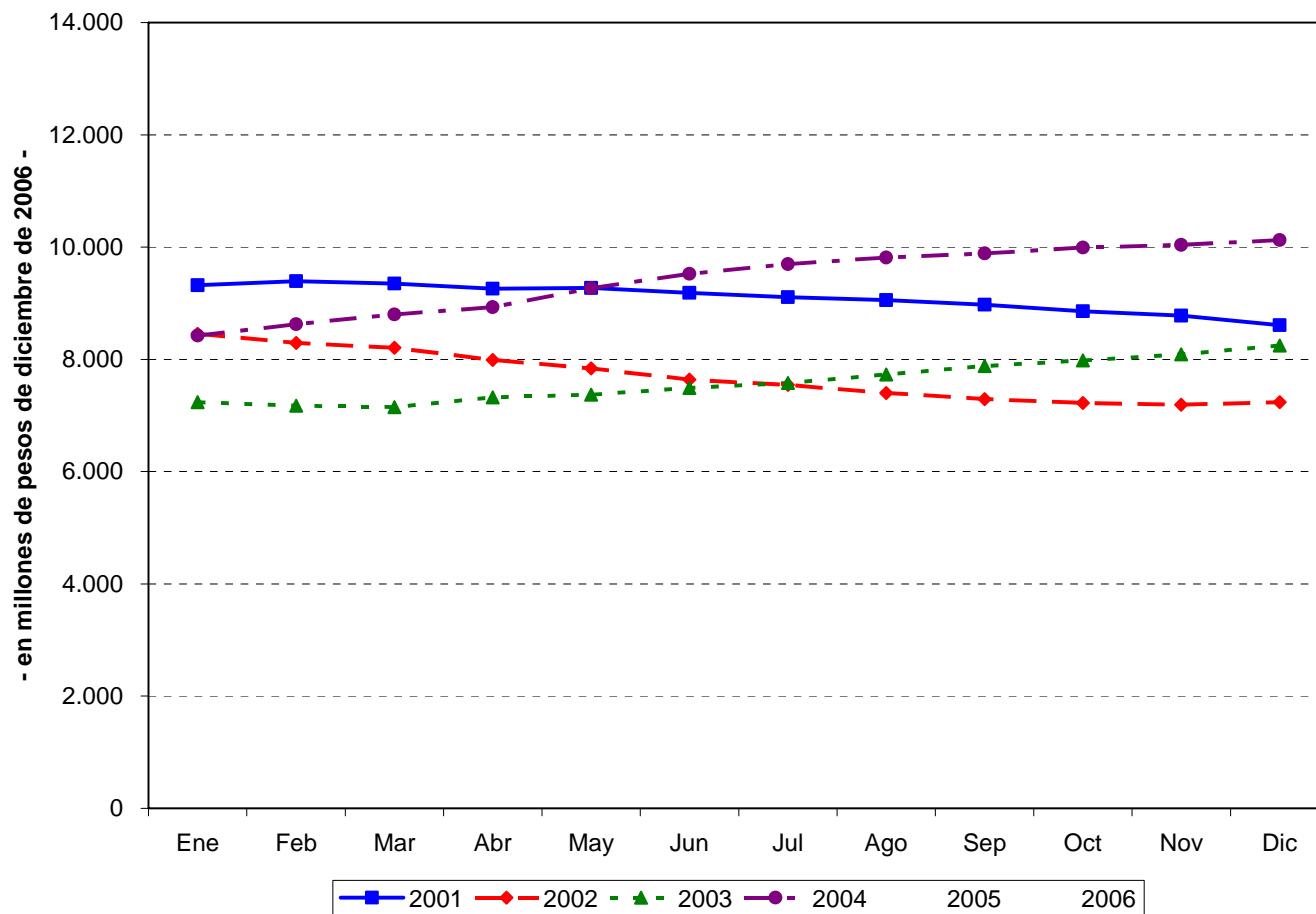
Recursos tributarios ordinarios deflactados por el EMAE, en moneda constante. Promedio móvil 12 períodos



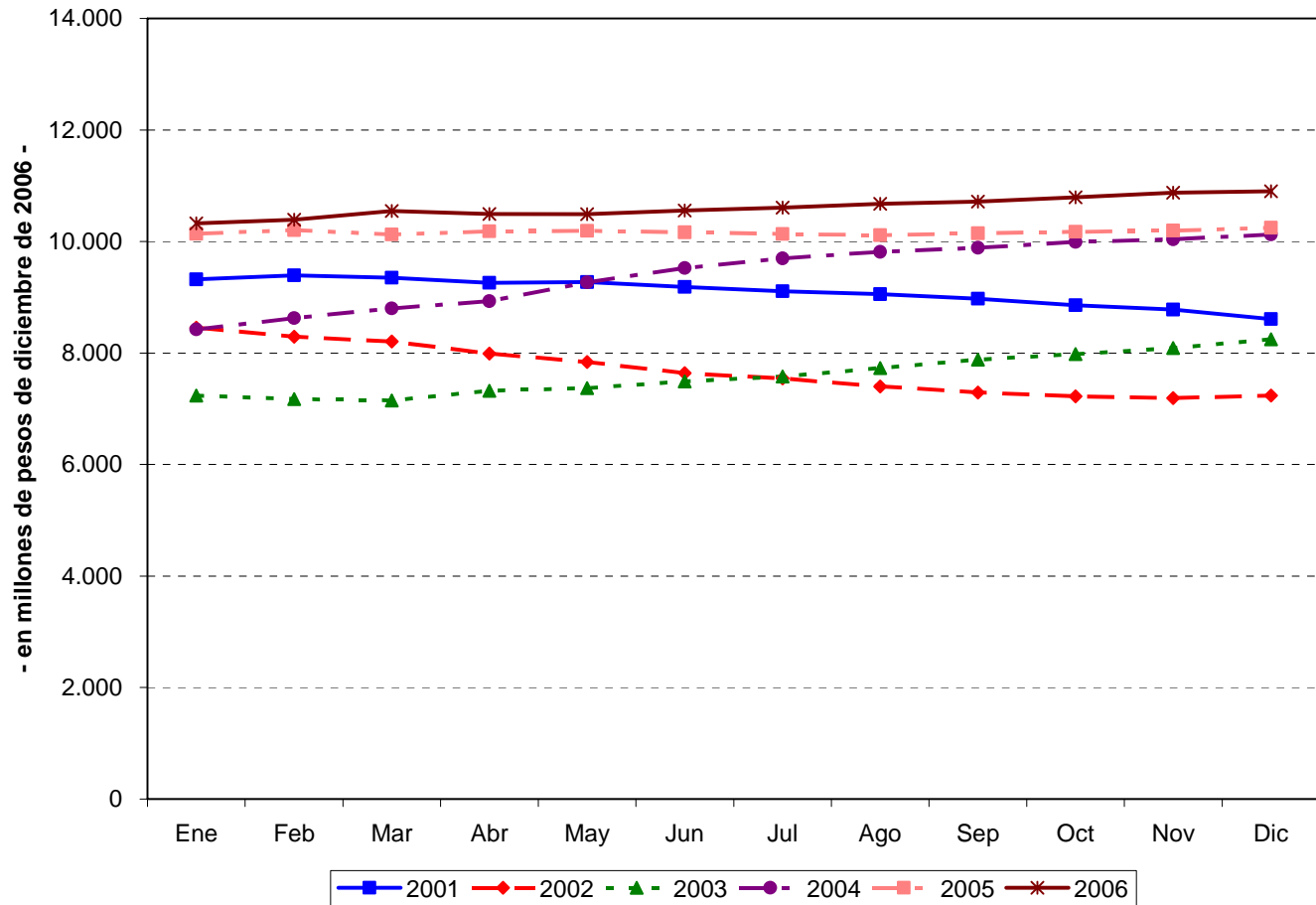
Recursos tributarios ordinarios deflactados por el EMAE, en moneda constante. Promedio móvil 12 períodos



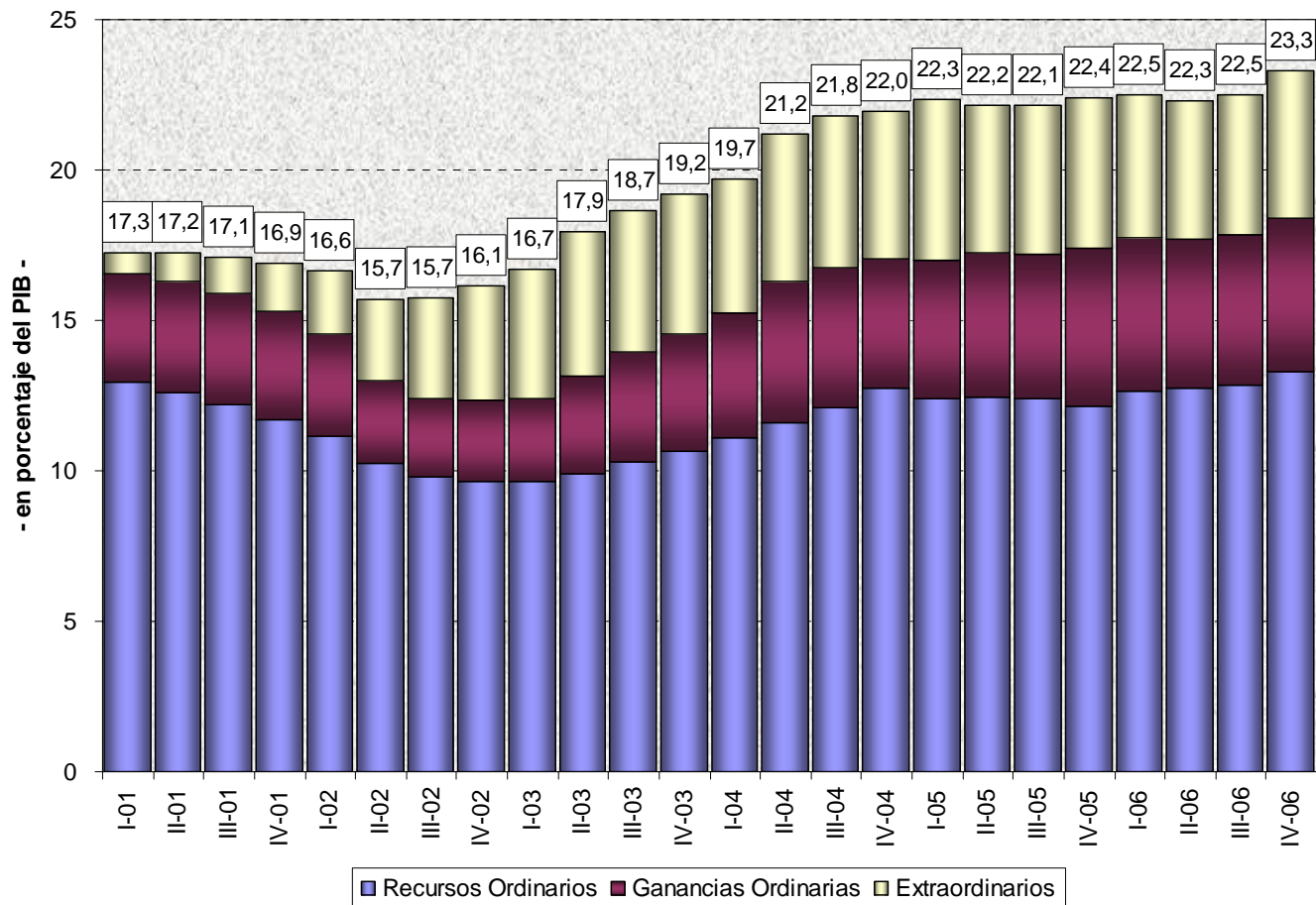
Recursos tributarios ordinarios deflactados por el EMAE, en moneda constante. Promedio móvil 12 períodos



Recursos tributarios ordinarios deflactados por el EMAE, en moneda constante. Promedio móvil 12 períodos



Evolución de la presión tributaria ordinaria y extraordinaria, por trimestre (2001-2006)



A modo de cierre: los principales desafíos

- Incrementos en gasto social sin afectar la solvencia fiscal
- Necesidad de aumentar el financiamiento para políticas sociales:
 - mejora sostenida en la administración tributaria;
 - mantener (o aumentar) la equidad del sistema a medida que se reemplaza paulatinamente la tributación extraordinaria;
 - reducir efectos negativos sobre la eficiencia

A modo de cierre: los principales desafíos

- Reformas estructurales (algunas con alto costo político) de manera paulatina sin afectar situación fiscal:
 - integración/articulación de sistema de salud y mejoras en su eficiencia (población nominada, garantías explícitas, margen para seguros...);
 - regulación del sector privado en salud y pensiones;
 - mejoras en calidad del sistema educativo reduciendo disparidades regionales;
 - nuevo diseño de largo plazo de las prestaciones asistenciales y contributivas, asegurando su sostenibilidad intertemporal.