

05308

CATALOGADO

CFI
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES



Política Fiscal
en la Provincia
de Entre Rios

Top. N. 23211

INDICE
NOTA PRELIMINAR
INTRODUCCION

1.- Fines de la política fiscal	Pág. 3
2.- Instrumentos de política fiscal a utilizar para lograr un mayor ritmo de desarrollo económico	Pág. 4
2.1.- Cómo puede el Estado Provincial contribuir a ese fin	Pág. 6
a.- Política de Impuestos	Pág. 6
b.- Política de Gastos Públicos	Pág. 8
3.- Instrumentos de política fiscal a utilizar para lograr una equitativa distribución del ingreso	Pág. 11
a.- Política de Impuestos	Pág. 11
b.- Política de Gastos	Pág. 12
4.- Instrumentos de política fiscal a utilizar para lograr un atenuamiento en las fluctuaciones cíclicas del nivel de ingreso	Pág. 14

PARTE I: GASTOS PUBLICOS

CAPITULO 1: EVOLUCION EN EL NIVEL Y COMPOSICION DE LOS GASTOS PUBLICOS.

1.- Introducción	Pág. 16
2.- Los gastos públicos y el desarrollo económico provincial	Pág. 19
3.- Los gastos públicos y la distribución de ingresos	Pág. 23
4.- Estructura y evolución de los gastos corrientes	Pág. 29
4.1. Gastos de Consumo	Pág. 31
a.- Remuneraciones	Pág. 33
b.- Gastos de compras de bienes y servicios no personales	Pág. 40
4.2. Gastos de Transferencia	Pág. 42

5.- Estructura y evolución de los gastos de capital	Pág. 47
a.- Inversión real	Pág. 49
b.- Inversión financiera	Pág. 53
c.- Inversión indirecta	Pág. 54
6.- Conclusiones generales	Pág. 55

PARTE II: INGRESOS PUBLICOS

CAPITULO 2: ESTRUCTURA Y TENDENCIA DE LOS INGRESOS PUBLICOS

1.- Introducción	Pág. 57
2.- Los ingresos corrientes y el desarrollo económico provincial	Pág. 59
3.- La distribución de ingresos	Pág. 61
4.- La evolución de los Impuestos Provinciales en relación con los Nacionales	Pág. 66
5.- Conclusiones Generales	Pág. 67

CAPITULO 3: EL IMPUESTO INMOBILIARIO

1.- Estructura del impuesto	Pág. 68
1.1.- Tasas Nominales	Pág. 68
1.2.- Valuación	Pág. 71
1.3.- Adicionales	Pág. 75
a.- Adicional según extensión	Pág. 75
b.- Adicional por ausentismo	Pág. 76
2.- Evolución de la recaudación del Impuesto Inmobiliario	Pág. 76
3.- Impuesto Inmobiliario y Desarrollo Económico	Pág. 79
4.- La distribución de ingresos a través del impuesto inmobiliario	Pág. 81
5.- Conclusiones	Pág. 82

CAPITULO 4: EL IMPUESTO A LAS ACTIVIDADES LUCRATIVAS

1.- Características generales	Pág. 84
2.- Estructura	Pág. 86
3.- Evolución de la recaudación del impuesto a	

las Actividades Lucrativas	Pág. 87
4.- El problema de la Evasión	Pág. 90
5.- El impuesto a las Actividades Lucrativas y el Desarrollo Económico de la Provincia	Pág. 92
6.- Influencia en la Distribución de ingresos del impuesto a las Actividades Lucrativas	Pág. 95
7.- Conclusiones	Pág. 96

PARTE III: FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS
DE CAPITAL

CAPITULO 5: AHORRO DEL SECTOR PUBLICO Y DEFICIT O SUPERAVIT
PRESUPUESTARIOS.

1.- Ahorro del sector público	Pág. 98
2.- Financiamiento de los gastos de capital	Pág. 101

APENDICE ESTADISTICO

1.- Definición de los rubros que integran la clasificación económica de los gastos públicos.	Pág. 106
2.- Definición de los rubros que integran la clasificación funcional de los gastos públicos.	Pág. 110
3.- Procedimientos y fuentes	Pág. 117
4.- Cuadros estadísticos:	
- Cuadro Nº 1 - Clasificación económica de los gastos públicos, 1955-60; millones de pesos corrientes.	
- Cuadro Nº 2 - Clasificación económica de los gastos públicos, 1955-60; porcentos del total.	
- Cuadro Nº 3 - Clasificación económica de los gastos públicos, 1955-59; millones de pesos de 1955.	
- Cuadro Nº 4 - Clasificación económica de los gastos públicos, 1955-59; porcentos del total.	
- Cuadro Nº 5 - Clasificación institucional-económica, año 1955; millones de pesos corrientes.	
- Cuadro Nº 6 - Clasificación institucional-económica, año 1956; millones de pesos corrientes.	

- Cuadro Nº 7 - Clasificación institucional-económica, año 1957; millones de pesos corrientes.
- Cuadro Nº 8 - Clasificación institucional-económica, año 1958; millones de pesos corrientes.
- Cuadro Nº 9 - Clasificación institucional-económica, año 1959; millones de pesos corrientes.
- Cuadro Nº 10 - Clasificación institucional-económica, año 1960; millones de pesos corrientes.
- Cuadro nº 11 - Clasificación funcional de los gastos públicos, 1955-60; millones de pesos corrientes.
- Cuadro Nº 12 - Clasificación funcional de los gastos públicos, 1955-60; porcentos del total.
- Cuadro Nº 13 - Clasificación funcional de los gastos públicos; 1955-59; millones de pesos de 1955.
- Cuadro Nº 14 - Clasificación funcional de los gastos públicos, 1955-59; porcentos del total.
- Cuadro Nº 15 - Clasificación funcional de las remuneraciones, 1955-60; millones de pesos corrientes.
- Cuadro Nº 16 - Clasificación funcional de las Remuneraciones; 1955-60; porcentos del total.
- Cuadro Nº 17 - Clasificación funcional del personal ocupado, 1955-60.
- Cuadro Nº 18 - Clasificación funcional del personal ocupado, 1955-60; porcentos del total.
- Cuadro Nº 19 - Remuneración media anual en los distintos servicios gubernamentales, 1955-60.
- Cuadro Nº 20 - Clasificación funcional de las compras de bienes y servicios no personales, 1955-60; millones de pesos corrientes.
- Cuadro Nº 21 - Clasificación funcional de las compras de bienes y servicios no personales, 1955-60; porcentos del total.
- Cuadro Nº 22 - Clasificación funcional de las inversiones reales, 1955-60; millones de pesos corrientes.

tes.

- Cuadro Nº 23 - Clasificación funcional de las inversiones reales, 1955-59; millones de pesos de 1955.
- Cuadro Nº 24 - Clasificación funcional de las inversiones reales; 1955-60; porcentos del total (pesos corrientes).
- Cuadro Nº 25 - Clasificación funcional-económica, año 1955; millones de pesos corrientes.
- Cuadro Nº 26 - Clasificación funcional-económica, año 1956; millones de pesos corrientes.
- Cuadro Nº 27 - Clasificación funcional-económica, año 1957; millones de pesos corrientes.
- Cuadro Nº 28 - Clasificación funcional-económica, año 1958; millones de pesos corrientes.
- Cuadro Nº 29 - Clasificación funcional-económica, año 1959; millones de pesos corrientes.
- Cuadro Nº 30 - Clasificación funcional-económica, año 1960; millones de pesos corrientes.
- Cuadro Nº 31 - Clasificación funcional-económica, año 1956; millones de pesos de 1955.
- Cuadro Nº 32 - Clasificación funcional-económica, año 1957; millones de pesos de 1955.
- Cuadro Nº 33 - Clasificación funcional-económica, año 1958; millones de pesos de 1955.
- Cuadro Nº 34 - Clasificación funcional-económica, año 1959; millones de pesos de 1955.



POLITICA FISCAL EN LA PROVINCIA DE
ENTRE RIOS 1/

I N T R O D U C C I O N

En los últimos años los gobiernos, ya sean de países desarrollados o subdesarrollados, han desempeñado una función de importancia creciente en la vida económica nacional cumpliendo a través de la política fiscal fines amplios de política económica y social.

La teoría clásica, que asignó a la actividad gubernamental un alcance bastante limitado con escasa influencia en la economía nacional, ha sido reemplazada en las últimas décadas por una acción definida de los gobiernos -cualquiera sea el grado de desarrollo del país- tendiente a evitar las fluctuaciones cíclicas, a lograr el pleno empleo de los recursos productivos y a incrementar el ritmo de crecimiento de la economía con una justa asignación de los bienes producidos entre la población.

Esta participación cada vez más intensa de los estados, ha incrementado el nivel de los gastos públicos en relación con el total de actividad económica, medida por el Producto Bruto Nacional del país correspondiente. El Cuadro N° 1 señala esta mayor participación característica de las actuales estructuras fiscales de los países industrializados, e impone la necesidad de definir fines y medios por los gobiernos procurando el uso racional de los recursos -en continuo ascenso- de que disponen los estados modernos.

La política fiscal aplicada hasta el presente en los países menos desarrollados ha sido de "oportunidad". Me-

1/ El presente estudio fué preparado para el Consejo Federal de Inversiones por Dr. Samuel Itzcovich y el Cont. Mario S. Brodersohn con especial intervención en la redacción y clasificación de gastos e ingresos de las Cont. María Ester Sanjurjo y Elena Jarra.

diante medidas de emergencia se ha tratado de corregir situaciones existentes sin definir a largo plazo la acción fiscal, conforme a planes previamente trazados. Esta evolución nos ha llevado a la actual estructura, donde medidas que estimulan la actividad en un determinado sector económico actúan conjuntamente con aquellas que la desalientan.

Al programar la actividad estatal, debe hacerse un diagnóstico de la situación existente en un período de tiempo. Este es el fin del presente trabajo: realizar un análisis de la evolución de los ingresos y gastos públicos en el período 1955-60, con un estudio de la estructura impositiva vigente. En primer lugar lo haremos con los gastos públicos, observando la evolución y composición de los gastos corrientes y de capital; luego pasaremos a los ingresos públicos considerando la tendencia registrada y la estructura impositiva en cada uno de los impuestos provinciales. La parte final analizará el ahorro del sector público, el déficit fiscal y las posibles fuentes de fondos necesarias para el financiamiento de los gastos de capital.

CUADRO Nº 1

RELACION ENTRE GASTOS PUBLICOS Y EL PRODUCTO
BRUTO NACIONAL EN PAISES SELECCIONADOS, 1951-
1955.

P A I S	PORCIENTOS DEL PRODUCTO BRUTO NACIONAL NETO
Argentina	28,3
Austria	30,4
Bélgica	26,2
Francia	37,9
Alemania	33,9
Países Bajos	27,4
Suecia	31,7
Reino Unido	36,2
Australia	27,1
Canadá	26,2
Nueva Zelandia	34,3
Estados Unidos	26,3

Fuente: Naciones Unidas, El Desarrollo Económico de la Argentina, Anexo, pág. 139 (versión mimeog.)

1.- Fines de la política fiscal

El fin último de la política económica de un gobierno es lograr el máximo bienestar posible de la población en su conjunto. Sin embargo, éste objetivo es de naturaleza muy amplia y sujeto a muy variadas interpretaciones. Debemos determinar fines más concretos, que conduzcan a esa meta general. De acuerdo con ello, definiremos tres grupos según se procure:

- a) Un mayor ritmo de crecimiento de la economía
- b) Una distribución satisfactoria de los ingresos
- c) Un atenuamiento en las fluctuaciones cíclicas del nivel de ingreso.

Estos fines son los mismos para países desarrollados y subdesarrollados, en cambio los medios a utilizar son distintos en ambos casos. En un país con un bajo nivel de ingresos tienen alta prioridad el desarrollo económico y la distribución del ingreso, mientras que en el industrializado predominan éste último objetivo y el de amortiguación de las fluctuaciones cíclicas.

Por lo tanto, previo a trazar una política fiscal deben establecerse las prioridades entre éstos objetivos, a fin de elegir los medios apropiados. Definida la prioridad, deben determinarse los instrumentos de política fiscal procurando que los mismos se dirijan a la consecución de ese objetivo. En el caso de un gobierno provincial las herramientas fiscales a su disposición son de menor alcance e incidencia que las nacionales, sólo disponen de la política de impuestos y de gastos públicos. No se hallan bajo su control los resortes comunes en un gobierno nacional, como la política arancelaria, la de la tasa de interés, la de crédito bancario, la de mercado abierto, etc.

En suma, para una nación en proceso de desarrollo tienen alta prioridad los fines de crecimiento acelerado con una justa distribución de los bienes entre los habitantes. Para el logro de estos fines los Gobiernos Centrales disponen de una gran gama de herramientas de política económica. En cambio, un Estado provincial para alcanzar esos mismos objetivos, sólo dispone de limitados instrumentos fiscales, debiéndose concretar a la política de gastos e ingresos públicos.

2.- Instrumentos de política fiscal a utilizar para lograr un mayor ritmo de desarrollo económico.

El desarrollo económico de un país es necesario no sólo porque así lo determinan las posibilidades de gozar de un mayor bienestar, sino debido a razones mucho más urgentes como lo indica la necesidad de proveer fuentes de ocupa-

ción en actividades productivas a la población que ingresa anualmente al mercado de trabajo. En la Argentina en el período 1960-67 la mano de obra que se incorporará se estima en 1.400.000 personas. Además los altos standards de vida predominantes en países industrializados se difunden a regiones de bajos ingresos estimulando nuevos niveles de consumo que hacen necesario un mayor ritmo de crecimiento a fin de satisfacerlos. Es decir, una economía debe crecer porque de ello depende la estabilidad social de la comunidad. Al encarar una política de desarrollo los gobiernos deben realizar aquellas obras hacia las cuales el sector privado no se dirige: caminos, puertos, obras de riego, etc., y aumentar la atención de aquellos servicios requeridos por un mayor desarrollo: educación, salud pública, etc. Sin embargo los gobiernos no deben limitarse a una acción directa, sino tratar de crear las condiciones más favorables a un intenso crecimiento, a fin de elevar el nivel de ahorro privado canalizándolo hacia las inversiones de alta prioridad social.

El desarrollo económico, medido a través de la tasa de crecimiento del producto bruto, es función del ritmo de acumulación de los recursos y de su productividad. A su vez la tasa de incremento del capital 1/ depende de la formación de ahorro público y privado, de la organización institucional vigente para los intermediarios financieros y de las oportunidades de inversión. En cuanto a la productividad del capital es función de la asignación de los recursos entre los distintos sectores productivos, de la técnica em-

1/ Esquematizaremos el análisis de los determinantes del crecimiento del Producto Bruto a un solo factor productivo, el capital. Esta simplificación no peca de excesiva, si tenemos en cuenta, que mejoras en la eficiencia de los otros factores (o la utilización de recursos más ricos) harán mayor el aumento del Producto Bruto generado por un incremento de capital aplicado sobre esos factores productivos.

pleada y del período de maduración de las inversiones. 1/
La acción fiscal ejerce influencia sobre éstos factores. Debemos analizar, en consecuencia, cómo se ejerce y qué repercusiones tiene en el ritmo de crecimiento de una economía.

2.1. Cómo puede el Estado provincial contribuir a este fin.

Como dijimos anteriormente el estado provincial cuenta con dos instrumentos a su alcance para promover el desarrollo económico: a) política de impuestos y b) política de gastos públicos. La política fiscal buscará a través de ellos incrementar el ahorro y orientar las inversiones hacia actividades productivas.

a) Política de impuestos. 2/

Nuestro país presenta la característica de derivar una porción creciente del ingreso a consumo suntuario y a inversiones no productivas, particularmente en los sectores de altos ingresos que son los de más alta capacidad de ahorro. Por otra parte el interés nacional no siempre concuerda con el privado, correspondiendo al estado la función de canalizar el uso del ingreso privado hacia inversiones con sentido social. Para lograr estos fines el gobierno, mediante una adecuada política impositiva, puede crear incentivos en las actividades consideradas más deseables para el desarrollo económico. Estos incentivos podrán consistir en exenciones impositivas a las inversiones productivas. Un ejemplo de ello lo tenemos, en las leyes de fomento indus-

1/ Dicho coeficiente también está influenciado por la participación que en el capital tienen las existencias y por el grado de aprovechamiento del capital.

2/ El análisis y conclusiones, en forma detallada, sobre este aspecto de la acción fiscal se hará en la parte correspondiente a Ingresos.

trial que exime de impuestos a las inversiones en esta rama.

Además de fomentar las inversiones privadas el sistema impositivo es una de las fuentes de recursos que tiene el gobierno provincial para la financiación de sus gastos. La evolución de los recursos provistos al gobierno de la provincia por el sistema impositivo queda reflejada en el cuadro N° 2. Del mismo podemos deducir, que los ingresos tributarios han sufrido un deterioro real en el período 1955-59 del 23%, luego de descender en 33% (1955-58).

Esta caída tan intensa, en una de las fuentes de fondos de mayor importancia con que cuenta el gobierno provincial, tiene que incidir en las decisiones sobre la magnitud y composición de los gastos públicos. También plantea, esta caída, la alternativa de reajustar el nivel de ingresos destinando el incremento de recursos al financiamiento de gastos de capital o continuar con el nivel actual, postergando la ejecución de obras básicas, para gravitar en esta forma en el ritmo de desarrollo económico de la Provincia. Otro posible camino, es el reajuste interno de los gastos -dado un monto total de egresos- disminuyendo los corrientes e incrementando los gastos de capital. Esto último encuentra grandes obstáculos, primero por la elevada participación en el total de las remuneraciones y segundo, debido a que los servidores estatales cuentan con salarios reales disminuidos en 27% (1955-59).

CUADRO Nº 2

ENTRE RÍOS: INDICES DEL CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS
TRIBUTARIOS -
1955 = 100

AÑO	INGRESOS TRIBUTARIOS	
	Precios Corrientes	Precios de 1955 <u>1/</u>
1955	100	100
1956	108	88
1957	131	90
1958	151	67
1959	302	87
1960	457	

b) Política de gastos públicos 2/

Este aspecto de la acción fiscal queda determinado por el nivel de ahorro público generado, que constituye una de las fuentes de fondos para las inversiones públicas de alta prioridad social. En la Provincia de Entre Ríos la evolución operada en el período 1955-60 es la que se indica en el cuadro Nº 3. Del análisis de este período podemos veri-

1/ Las cifras a precios constantes se han obtenido de los índices de precios implícitos publicados en el Boletín Estadístico del B.C.R.A. El año 1959 se basa en estimaciones. Para los gastos corrientes se utilizó el índice del consumo del Gobierno. En los gastos de Capital, se ponderaron los índices de precios implícitos de construcciones públicas y equipos de producción. Para los ingresos el índice resulta de la relación entre los valores corrientes y constantes del total de gastos públicos. El cambio de base 1950 a 1955 se operó actuando sobre la misma serie de índices de precios implícitos.

2/ El análisis y conclusiones sobre la evolución en el nivel y composición de los gastos públicos se hará en la parte correspondiente a gastos.

ficar que la formación de ahorro no se ha constituido en una meta definida del Gobierno Provincial, mostrando valores muy dispares en cada uno de los años.

Sin embargo, el análisis del ahorro por sí solo no nos lleva a conclusiones pormenorizadas si no lo enfrentamos con el monto de gastos de capital realizados, para deducir si su magnitud ha sido suficiente o no y en este último caso cuantificar el desequilibrio, para determinar cuáles fueron las restantes fuentes de fondos que contribuyeron a financiar los gastos de capital. Este aspecto de la acción fiscal se verá con detenimiento en la Parte III del presente trabajo, en este punto nos limitamos a plantear en forma general, cómo contribuyeron los gastos totales a promover el desarrollo económico de la Provincia.

CUADRO Nº 3

ENTRE RIOS: INDICES DE LA EVOLUCION DEL AHORRO PUBLICO.

1955 = 100

AÑO	AHORRO PUBLICO ^{1/}	
	Precios Corrientes	Precios de 1955
1955	100	100
1956	16	-
1957	134	64
1958	65	19
1959	775	150
1960	461	

Es condición necesaria para impulsar un fuerte crecimiento económico la existencia de una infraestructura adecuada. Su formación depende de la política de inversiones

^{1/} Entendemos por ahorro público la diferencia entre ingresos y gastos corrientes.

que se adopte. En Entre Ríos la composición de los gastos de inversión real -que son las que aumentan por acción directa del Estado al capital básico de la Provincia - han evolucionado en la forma indicada en el Cuadro N° 4.

CUADRO N° 4

ENTRE RÍOS: INDICES DE LA EVOLUCION DE LAS INVERSIONES REALES.

1955 = 100

AÑO	Inversiones de carácter económico.		Inversiones de carácter social		Inversiones de carácter administrativo		TOTAL	
	Precios corrientes	Precios de 1955	Precios corrientes	Precios de 1955	Precios corrientes	Precios de 1955	Precios corrientes	Precios de 1955
1955	100	100	100	100	100	100	100	100
1956	43	31	172	124	61	42	60	43
1957	61	33	222	119	92	50	82	44
1958	59	24	376	152	118	47	101	41
1959	159	33	1251	261	311	63	304	64
1960	384		2605		418		659	

Las inversiones reales -a precios de 1955- han disminuido en el período 1955-59 en 36%. Dicho descenso está influenciado por el alto nivel alcanzado en el año base (1955), que incidió para que en 1956 la reducción alcance al 57%. Sin embargo, el Cuadro N° 4 no permite apreciar en su adecuada dimensión, por la elección del año base, la magnitud y estructura del esfuerzo de capitalización gubernamental, debiéndose utilizar para ello otros coeficientes de valoración que nos permitan un análisis más exacto, lo que se hará en la parte correspondiente a Gastos Públicos.

3.- Instrumentos de política fiscal a utilizar para lograr una equitativa distribución del ingreso.

Los medios de que dispone un gobierno provincial dentro de su esfera de acción, quedan circunscriptos tal como dijimos, a su política de impuestos y de gastos.

a) Política de impuestos.

Un principio básico de la acción tributaria es el de la equidad, que sostiene que la carga impositiva debe ser la misma para grupos de igual ingreso. Esto no significa que el gravamen sea el mismo para tramos de ingreso distinto. La evolución operada en los regímenes tributarios de países industrializados tiende a gravar con una progresión más fuerte a los sectores de ingresos altos. Sin embargo, una acción en este sentido se encuentra limitada por el peligro de que se desalienten las inversiones privadas o se provoquen emigraciones de capital.

La decisión en cuanto al tipo de política a adoptar depende de la prioridad que se fije; si su objetivo es redistribuir ingresos, deberá determinarse a qué sectores se beneficiará.

El objetivo analizado en éste punto no se contradice con el de desarrollo económico, ya que es posible combinar una política que al mismo tiempo que procura maximizar la tasa de crecimiento de la economía, realiza una distribución equitativa de los incrementos de ingreso. El grado en que un sistema impositivo contribuye a redistribuir ingresos está dado en una primera aproximación por su progresividad o regresividad.

Una de las formas de medir el carácter progresivo o regresivo de un sistema, es analizando la proporción que - dentro del mismo ocupan los impuestos directos e indirectos. En el cuadro N° 5 podemos apreciar esta relación.

CUADRO Nº 5

ENTRE RIOS: INGRESOS TRIBUTARIOS
(DISTRIBUCION PORCENTUAL)

TIPO DE IMPUES- TO	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Impuestos di- rectos	55.4	52.2	53.5	50.1	49.7	59.1
Impuestos in- directos	44.6	47.8	46.5	49.9	50.3	40.9
TOTAL	100	100	100	100	100	100

b) Política de gastos

Es a través del gasto público donde el gobierno puede contribuir en forma directa a redistribuir ingresos.

Mediante los gastos de previsión y asistencia social se opera una transferencia de ingresos de los sectores activos a los sectores pasivos al financiar los primeros pagos que se realizan a los segundos. Este financiamiento no es total. La diferencia, que se puede apreciar en el Cuadro Nº 6, es cubierta por el aporte patronal, que en el caso del estado se obtiene de las fuentes de ingresos corrientes del gobierno. Es bajo este aspecto donde se opera una redistribución directa del ingreso.

CUADRO Nº 6

ENTRE RIOS: INGRESOS Y GASTOS DE PREVISION Y ASISTENCIA SOCIAL.

(- millones de m\$n corrientes -)

CONCEPTO	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Ingresos de Previsión y Asistencia Social (Aportes de Afiliados)	13.0	15.9	33.3	34.8	58.5	109.7
Gastos de Asistencia y Previsión Social	31.1	46.2	57.8	84.0	130.6	154.1
PAGOS-INGRESOS	18.1	30.3	24.5	49.2	72.1	44.4

Los gastos que realiza el gobierno para proporcionar servicios "gratuitos" suponen un ahorro de gastos para un sector de la población.

De esta manera, los gastos de los beneficiarios de esos servicios, son menores de los que serían de otro modo. Si bien, desde el punto de vista individual pueden considerarse a los mismos como una "donación" realizada por el Gobierno, en realidad no sucede esto desde el punto de vista social, ya que los gastos han de pagarse de una forma u otra, y si el usuario no paga los servicios que se le prestan, estos tienen que pagarse por medio de impuestos. De este modo se produce una transferencia de ingresos de los que pagan impuestos a los que se benefician con los servicios gubernamentales.

Tanto si son parte de una política deliberada como si no ocurre así, los gastos gubernamentales para la prestación de servicios "gratuitos" origina una redistribución de los ingresos privados, debido a que cualquier persona puede pagar impuestos que sean en proporción superiores o inferiores a las prestaciones que reciben.

4.- Instrumentos de política fiscal a utilizar para lograr un atenuamiento en las fluctuaciones cíclicas del nivel de ingreso.

Como punto de partida del análisis de este aspecto de la acción provincial, debemos aclarar que la única manera de que una provincia influya en la estabilidad cíclica es a través de su política de gastos e ingresos. Estas políticas pueden llegar a ejercer influencia sobre la estabilidad monetaria.

Recién a partir de la crisis del 30 se comenzó a utilizar las herramientas fiscales para amortiguar las oscilaciones cíclicas. Hasta entonces el equilibrio anual del presupuesto era considerado como un índice de estabilidad. Este principio fué superado por el del equilibrio cíclico. Este último análisis se adecuaba a países industrializados con pleno empleo de sus recursos productivos. En el caso de países en proceso de desarrollo éste principio interpretado literalmente puede ser contraproducente. En un país con proceso inflacionario, un superávit presupuestario puede significar una retracción en la demanda global adecuándola al nivel de oferta existente, cuando el camino indicado podría ser el de actuar sobre la oferta incrementándola. El problema es que los gobiernos han recurrido frecuentemente a préstamos inflacionarios para financiar los déficits. Evidentemente un análisis de esta naturaleza no tiene mucha aplicación en un gobierno provincial, por la relativa significación que tiene el total de gastos públicos provinciales en el nivel de actividad nacional medida a través del producto bruto del país (Cuadro Nº 7). De esto no se deduce que las provincias deben descuidar el aspecto del financiamiento del desequilibrio presupuestario. Al recurrir estas al Gobierno Nacional y al Banco Central contribuirán, si bien no en una magnitud de importancia, a alterar la estabilidad monetaria del país.

CUADRO Nº 7

ENTRE RIOS: RELACION ENTRE LOS GASTOS PUBLICOS
PROVINCIALES Y EL PRODUCTO BRUTO NA-
CIONAL.

AÑO	Por ciento del Producto Bruto Nacional
1955	0,20
1956	0,18
1957	0,17
1958	0,16

Esta introducción sólo tuvo por fin presentar el problema de la política fiscal en una provincia. El análisis exhaustivo de cada una de sus partes será objeto de los capítulos posteriores.

PARTE IGASTOS PUBLICOSCAPITULO 1EVOLUCION EN EL NIVEL Y COMPOSICION DE LOS GASTOS PUBLICOS1.- Introducción:

En la introducción al presente estudio destacamos la importancia y gravitación de los gastos públicos en la economía de una región. Enunciamos, también, la necesidad de analizar los efectos que provocan el nivel y composición de los mismos en el ritmo de crecimiento, en la distribución de los ingresos y en la estabilidad de la economía.

El nivel de los gastos estatales refleja la importancia de la demanda gubernamental en el total de la demanda de bienes y servicios producidos en una región. La orientación que siga el gobierno en su demanda, determinará en grado apreciable la orientación de la producción y de la distribución de los recursos productivos. Esto nos indica que es de sumo interés, analizar la estructura de las compras que realiza el gobierno a los distintos sectores productivos, para así observar, cuál será la estructura de la oferta de bienes y servicios. Un trabajo de esta naturaleza requiere datos estadísticos que los presupuestos no suministran. Por ello, creemos que se debe contemplar la posibilidad de adecuar las futuras cuentas presupuestarias a fin de que proporcionen las informaciones estadísticas que un estudio de estas características puede reclamar.

En el cuadro N° 1 podemos apreciar la magnitud de la demanda directa de mano de obra y de bienes y servicios no personales del gobierno provincial. Evidentemente, estas cifras requieren su confrontación con las de la demanda total que se registra en la Provincia, para poder deducir así, su importancia relativa y también su grado de gravitación en el nivel de actividad económica de la región. La División de

Desarrollo Económico del Consejo Federal de Inversiones tiene a su cargo, en estos momentos, el cálculo del Producto Bruto de la Provincia; como el mismo no finalizó, en este informe preliminar nos limitamos a indicar la magnitud y evolución de la demanda directa de bienes y recursos por el Gobierno, sin relacionarla con la demanda total registrada en la Provincia.

CUADRO Nº 1

ENTRE RIOS: DEMANDA DIRECTA DE BIENES Y RECURSOS
PRODUCTIVOS

- Millones de m\$n corrientes -

AÑO	Demanda directa <u>1/</u>	
	A Precios corrientes	A precios de 1955
1955	293,8	293,8
1956	318.5	257.8
1957	382.1	260.2
1958	510.5	226.4
1959	920.6	271.0
1960	1.558.4	

1/ Es la suma de los gastos corrientes de consumo y de las inversiones reales.

Pero un gobierno no sólo adquiere directamente bienes y servicios sino también sustrae recursos monetarios de distintos sectores y los transfiere a otros, alterando en esta forma la estructura de la demanda global. La suma de estos dos tipos de gestiones se sintetiza en el total de gastos que realiza el sector público, cuya magnitud y evolución podemos apreciar en el Cuadro Nº 2. En el período 1955-60 el total de gastos públicos en términos monetarios aumentó en 454%. Descontada el alza de los precios, los gastos públicos descendieron paulatinamente, para llegar a ser 18% menores

en 1958, año en el que se produce una caída muy brusca; en 1959 vuelven a acercarse al nivel de 1955. Si a esta disminución real le agregamos la incidencia del aumento de la población, el efecto por habitante de este descenso en los gastos es más intenso. Así, relacionando el incremento en los egresos públicos, a precios de 1955, con el crecimiento demográfico surge que el total de gastos por habitante disminuyó durante este período, llegando a ser 22% menor en 1958 con respecto a 1955, y si bien luego recupera en parte su nivel anterior, en el año 1959 continúa siendo inferior en 7%.

CUADRO Nº 2

ENTRE RIOS: GASTOS PUBLICOS TOTALES

1955 - 60

AÑO	TOTAL DE GASTOS PUBLICOS		Gasto público por habitante
	A precios corrientes	A precios de 1955	
	- millones de m\$n -		pesos de 1955
1955	352,9	352,9	381
1956	398,9	323,2	343
1957	473,5	325,3	341
1958	647,8	287,9	297
1959	1.206.6	350.0	355
1960	1.955.3		
	Indice 1955 = 100		
1955	100	100	100
1956	113	92	90
1957	134	92	90
1958	184	82	78
1959	342	99	93
1960	554		

Hasta aquí, consideramos exclusivamente la evolución en el nivel global de los gastos públicos totales. Si analizamos la composición de los mismos podemos medir su importancia en el ritmo de desarrollo económico y en la distribución de los ingresos en una economía. Esto es lo que haremos en los puntos siguientes.

2.- Los gastos públicos y el desarrollo económico provincial.

El ritmo de crecimiento de un país -tal como dejamos establecido en la introducción- depende del ritmo de acumulación de capital y de su productividad. El Cuadro N° 3 nos indica, en cuánto contribuyó directamente el sector público al proceso de formación de capital. De acuerdo con esto último debemos considerar la evolución de las inversiones reales, excluyendo de los gastos de capital las inversiones financieras y las indirectas. Estas constituyen una transferencia de capital y no un incremento en el activo real realizado en forma directa por el gobierno provincial.

Debemos insistir en la aclaración de que las cifras de inversión real se refieren a las realizadas por vía directa por el gobierno, sin incluir en las mismas los totales de inversión indirecta, en donde se registran, en particular en los años 1959 y 1960, las erogaciones correspondientes al Plan de Promoción Industrial, que se transformarán en aumentos del capital social de la Provincia, a través de las inversiones realizadas por el sector industrial.

ENTRE RIOS: EVOLUCION EN LA COMPOSICION DE LOS GASTOS PUBLICOS

AÑO	Gastos Corrientes		Inversión Financiera		Inversión Real		Inversión Indirecta		Gastos Totales	
	A precios corrientes	A precios constantes	A precios corrientes	A precios constantes	A precios corrientes	A precios constantes	A precios corrientes	A precios constantes	A precios corrientes	A precios constantes
	Millones de m.n.									
1955	269.1	269.1	3.0	3.0	78.2	78.2	2.6	2.6	352.9	352.9
1956	343.5	283.4	5.9	4.2	46.7	33.6	2.8	2.0	398.9	323.2
1957	401.0	286.5	4.4	2.4	64.5	34.5	3.6	1.9	473.5	325.3
1958	555.3	250.5	9.4	3.8	79.1	32.0	4.0	1.6	647.8	287.9
1959	847.5	274.8	12.6	2.6	237.8	49.8	108.7	22.8	1206.6	350.0
1960	1266.0		88.8		515.5		85.0		1955.3	
1955	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1956	128	105	197	140	60	43	108	77	113	92
1957	149	107	147	80	82	44	138	73	134	92
1958	207	93	313	127	102	41	154	62	184	82
1959	315	102	420	87	304	64	4181	877	342	99
1960	470		2960		659		3269		554	

Indice 1955 = 100

Excluyendo del análisis el año 1960, que no ha sido deflactado podemos observar que la caída en los gastos totales a precios constantes tuvo su mayor repercusión en las inversiones reales e indirectas. El descenso más intenso se registró en las primeras, que en 1958 fueron 59% menores a las de 1955. En 1959 a pesar de que se recuperan en parte, continúan siendo aún menores al año base en 36%. Sin embargo, si basamos nuestro análisis para el período 1959-60 en el nivel de los precios corrientes los aumentos fueron crecientes, siendo en particular en 1959 y 1960 con respecto a 1955 del 204% y 559% respectivamente. El incremento de las inversiones reales es en esos años mayor al registrado en los gastos totales. Esta tendencia operada en los últimos años dirigida a incrementar la participación de las inversiones reales en el total de gastos públicos la podemos apreciar con mayor claridad en el Cuadro N° 4, donde de los incrementos anuales en los gastos totales, en 1959 y 1960, se ha destinado 28 y 37% respectivamente, a aumentar el proceso de acumulación de capital.

La disparidad registrada entre las cifras a precios de 1955 y a precios corrientes se debe al mayor aumento relativo de los precios de los bienes de capital con respecto a los precios de los otros gastos gubernamentales.

Por otra parte, pasando al análisis de los gastos corrientes a precios del año base apreciamos que, salvo un descenso en 1958, superan los niveles de 1955; destacándose que en 1959 y 1960 su tasa de incremento es menor que la de los gastos totales. (Cuadro N° 4).

Las reflexiones anteriores no hacen más que destacar la importancia que en el total de los gastos públicos tienen las inversiones reales, que son las que incrementan directamente el activo real de la provincia, y que pueden contribuir a lograr una tasa de crecimiento económico superior a la alcanzada en años anteriores.

El otro factor que determina el ritmo de desarrollo de una economía es la productividad de los recursos, que a

su vez es función de la asignación de los mismos, de la técnica empleada y del grado de aprovechamiento.

Para analizar la incidencia de estos últimos factores deberíamos observar su comportamiento, para determinar cómo influyen en el coeficiente de productividad de los recursos. Sin embargo, y no siendo posible este análisis dentro de los límites de este trabajo, un índice aproximado de la gravitación que ha tenido la acción estatal en dicho coeficiente, a través de la incidencia de uno de los elementos que lo determinan, lo podemos tener a través de la distribución de la inversión real en los distintos sectores productivos. Este aspecto de los gastos públicos será estudiado en detalle en el sector correspondiente.

CUADRO Nº 4

ENTRE RIOS: DISTRIBUCION DE LOS INCREMENTOS DE LOS GASTOS PUBLICOS.

AÑO	Aumento a- nual en el total de gastos pú- blicos	Aumento a- nual de los gastos co- rrientes	Aumento a- nual de las inver- siones fi- nancieras.	Aumento anual de las in- version. indirec.	Aumento anual de las in- version. reales
- millones de m\$n corrientes -					
1956	46,0	74.4	2.9	0.2	- 31.5
1957	74,6	57.5	- 1.5	0.8	17.8
1958	174.3	154.3	5.0	0.4	14.6
1959	558.8	292.2	3.2	104.7	158.7
1960	748.0	417.8	76.2	-23.7	277.7
- porcentos del total -					
1956	100	161.8	6.3	0.4	-68.5
1957	100	77.1	-2.0	1.0	23.9
1958	100	88.5	2.9	0.2	8.4
1959	100	52.3	0.6	18.7	28.4
1960	100	55.9	10.2	- 3.2	37.1

3.- Los gastos públicos y la distribución de ingresos.

Dijimos en la introducción, que a través del gasto público los gobiernos redistribuyen en forma directa los ingresos de la comunidad. Mediante los pagos de Seguridad Social, se opera una transferencia de ingresos de los sectores activos a los sectores pasivos, al financiar los primeros pagos que se realizan a los segundos. Por otra parte, sólo se opera una redistribución directa distinta a la anterior en la medida en que los menores ingresos de afiliados son cubiertos por el aporte patronal estatal, que obtiene sus recursos del sistema impositivo.

Si por el contrario, el Instituto de Previsión So-

cial, tiene exceso de ingresos sobre gastos, estos recursos sobrantes pueden ser utilizados en la financiación de planes de obras públicas y/o de gastos corrientes. En la medida en que esto se produce se registra una redistribución regresiva del ingreso, ya que el aporte del afiliado se convierte en un verdadero impuesto que no tiene en cuenta la capacidad contributiva, gravando en forma relativa, más intensamente a los sectores de bajos ingresos, (Cuadro Nº 6 de la Introducción).

A través de la prestación gubernamental de servicios "gratuitos" se registra una redistribución de ingresos, ya que los que pagan impuestos no lo hacen en la misma magnitud que el beneficio que reciben de las prestaciones de los servicios "gratuitos" que realiza el Estado. Evidentemente, para tener un enfoque integral de la distribución de ingresos y del sentido que tiene, necesitamos analizar conjuntamente los ingresos y gastos. Con un sistema impositivo muy regresivo --aún cuando una parte creciente de los gastos totales se destine a servicios "gratuitos"-- los sectores de bajos ingresos serán los que financian sus propios servicios. Sin tener en cuenta el tipo de sistema impositivo vigente, podemos considerar como un índice, si bien no muy preciso, de la redistribución de ingresos por acción directa del Estado, la participación que en el total de los gastos tienen ciertos servicios sociales básicos para el desarrollo de una comunidad.

CUADRO Nº 5

ENTRE RIOS: PARTICIPACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES
EN EL TOTAL DE GASTOS, 1955-60.

AÑO	Educa- ción y Cultura (1)	Salud Públi- ca (1)	Otros Servi- cios Social. (1)	Justi- cia y Seguri- dad. (1)	Institu- ciones de Asis. Social (1)	Gastos Tota- les
- millones de m\$ n corrientes -						
1955	68.2	36.3	5.2	55.3	5.1	352.9
1956	90.8	46.2	8.1	68.1	5.7	398.9
1957	104.6	57.3	11.1	82.1	7.4	475.9
1958	159.6	83.7	12.0	102.8	12.0	648.5
1959	274.3	139.3	15.9	177.5	31.5	1.207.3
1960	390.5	237.1	94.7	286.1	18.0	1.955.3
- porcentos del total -						
1955	19.3	10.3	1.5	15.7	1.4	100
1956	22.8	11.6	2.0	17.1	1.4	100
1957	22.0	12.0	2.3	17.3	1.6	100
1958	24.6	12.9	1.9	15.9	1.9	100
1959	22.7	11.5	1.3	14.7	2.6	100
1960	20.0	12.1	4.8	14.6	0.9	100
- índices de crecimiento (1955 = 100)						
1955	100	100	100	100	100	100
1956	133	127	156	123	112	113
1957	153	158	213	148	145	135
1958	234	231	231	186	235	184
1959	402	384	306	321	618	342
1960	573	653	1821	517	353	554

(1) Incluye los gastos corrientes y las inversiones necesarias en edificios, instrumentos y elementos administrativos para la prestación del servicio.

En el cuadro Nº 5 observamos que los servicios de mayor gravitación en el total de gastos son Educación y Cultura, Justicia, Seguridad y Salud Pública, que oscilaron en-

tre el 19-25%, 15-17%, y 10-13% respectivamente, (1955-60). En el período considerado, Educación y Cultura y Salud Pública aumentan paulatinamente sus coeficientes.

La participación de estos sectores dentro del total de gastos es más activa si realizamos el análisis en pesos de 1955, como lo indica el Cuadro N° 6. Observamos en esta forma que a medida que el total general de gastos públicos tiende a descender el aumento que se registra en estos sectores sociales es considerable: en Educación y Cultura y en Salud Pública el nivel en 1959 supera al de 1955 en 22 y 10% respectivamente, al mismo tiempo que los gastos totales se reducen en 1%.

El rubro Otros Servicios Sociales, a precios de 1955. baja en 25% en 1959. De acuerdo con el Cuadro N° 5, los gastos incluidos en este ítem (valorados a precios corrientes) registran en 1960 un aumento notable del 1721%, motivado por el Plan de Vivienda que alcanza en ese año a 70 millones de pesos.

CUADRO Nº 6

ENTRE RIOS: PARTICIPACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES
EN EL TOTAL DE GASTOS, 1955-60

AÑO	Educa- ción y Cultura (1)	Salud Pública (1)	Otros ser- vicios So- ciales. (1)	Justicia y Segu- ridad. (1)	Institu- ciones de Asis. Social (1)	Gastos Tota- les
- millones de m\$n de 1955 -						
1955	68,2	36,3	5,2	55,3	5.1	352.9
1956	74.4	37.7	6.3	56.2	4.7	323.2
1957	73.5	39.8	7.2	58.1	5.3	325.5
1958	71.5	36.8	5.1	46.1	3.9	287.9
1959	83.0	40.2	3.9	56.2	10.1	350.0
- índices de crecimiento (1955 = 100) -						
1955	100	100	100	100	100	100
1956	109	104	121	102	92	92
1957	108	110	138	105	104	92
1958	105	101	98	83	76	82
1959	122	110	75	102	198	99

(1) Incluye los gastos corrientes y las inversiones necesarias en edificios, instrumentos y elementos administrativos para la prestación del servicio.

A medida que aumenta el número de habitantes en una región, por lo general es necesario incrementar los gastos y el personal ocupado en estos servicios sociales. 1/ El Cuadro Nº 7 nos indica que el número de funcionarios por cada 10.000 habitantes ocupados en estos servicios se ha estabilizado en todo el período 1955-59.

1/ Es posible también satisfacer el incremento en la demanda de estos servicios con mejoras en la eficiencia con que se prestan.

CUADRO Nº 7

ENTRE RIOS: NUMERO DE FUNCIONARIOS POR CADA DIEZ MIL
HABITANTES EN CIERTOS SERVICIOS SOCIALES

Año	Seguridad y Prisio- nes	Educación	Salud Pública
1955	39	53	27
1956	37	53	27
1957	39	55	27
1958	39	55	27
1959	40	54	27

CUADRO N° 8

ENTRE RIOS: GASTOS EN CIERTOS SERVICIOS SOCIALES
POR HABITANTE Y A PESOS DE 1955

AÑO	Seguridad y Prisio- nes.	Educación	Salud Pública
1955	47.0	73.7	39.2
1956	45.6	79.1	40.1
1957	45.6	76.9	41.6
1958	36.6	73.8	38.0
1959	42.7	84.2	40.8

Los gastos realizados en Educación y Cultura han crecido más rápidamente que el número de habitantes; en cambio, en Seguridad y Justicia se registra un proceso inverso. Ello es así, puesto que en estos gastos se incluyen los corrientes y de capital, y a medida que crece la población la demanda de edificios escolares aumenta en forma continua; por el contrario, la necesidad de cárceles y edificios para la policía aumenta a saltos. (Véase Cuadro N° 8).

En todo el análisis realizado al medir la gravitación de los gastos públicos en el ritmo de crecimiento y en la distribución de los ingresos, se han utilizado cifras globales que dan apenas una idea muy genérica de la composición de los gastos públicos y que nos permiten hacer muy pocas deducciones acerca de la utilización de los recursos públicos. Por lo tanto es necesario un análisis más detallado de los gastos realizados, el que se hará en cada uno de los puntos que siguen.

4.- Estructura y evolución de los gastos corrientes.

Los Gastos Corrientes se clasifican en Gastos de Consumo y Gastos de Transferencia. Los Gastos de Consumo son todos aquellos egresos que se destinan a remunerar a los servi

dores públicos y a adquirir los bienes de consumo y servicios no personales que el gobierno necesita para el normal cumplimiento de sus funciones. Los Gastos de Transferencia son aquellos egresos que significan una contribución o un aporte del sector público que no es retribuido por los beneficiarios en forma de bienes o de servicios.

De acuerdo con el Cuadro N° 9 los Gastos Corrientes luego de incrementar su participación en el total de gastos en el período 1955-58, la disminuyen en 1959 y 1960. En 1955 representan el 76% del total y en 1960 el 65%.

CUADRO N° 9

ENTRE RIOS: DISTRIBUCION DE LOS GASTOS PUBLICOS,
1955-60

AÑO	Gastos Corrientes	Gastos de Capital	Gastos Totales
- millones de m\$n corrientes -			
1955	269.1	83.8	352.9
1956	343.5	55.4	398.9
1957	401.0	72.5	473.5
1958	555.3	92.5	647.8
1959	847.5	359.1	1.206.6
1960	1.266.0	689.3	1.955.3
- porcentos del total -			
1955	76.3	23.7	100
1956	86.1	13.9	100
1957	84.7	15.3	100
1958	85.7	14.3	100
1959	70.3	29.7	100
1960	64.7	35.3	100

La disminución relativa de los gastos corrientes no ha repercutido sobre sus distintos componentes, que han mantenido cierta constancia en todo el período bajo análisis. (Cuadro N° 10). Esto nos indica que debemos hacer un análisis

más detallado y estudiar la evolución de los rubros que integran los Gastos de Consumo y de Transferencia.

CUADRO Nº 10

ENTRE RIOS: DISTRIBUCION DE LOS GASTOS CORRIENTES,
1955-60

AÑO	Gastos de Consumo	Gastos de Transferencia	Gastos Corrientes
	- millones de m\$n corrientes -		
1955	215.6	53.5	269.1
1956	271.8	71.7	343.5
1957	317.6	83.4	401.0
1958	431.4	123.9	555.3
1959	682.8	164.7	847.5
1960	1.042.9	223.1	1.266.0
	- porcentos del total -		
1955	80.1	19.1	100
1956	79.1	20.9	100
1957	79.2	20.8	100
1958	77.7	22.3	100
1959	80.6	19.4	100
1960	82.4	17.6	100

4.1.- Gastos de Consumo

Los gastos de consumo se clasifican en Remuneraciones, que son todos aquellos pagos que se hacen en forma de sueldos, jornales, bonificaciones, etc., por servicios prestados al gobierno; y en Gastos en Bienes y Servicios no Personales, que son todos aquellos egresos que se realizan en concepto de útiles de oficina, elementos de limpieza, papelería, etc., o sea los items que generalmente figuran en el Presupuesto como Gastos Generales.