

50° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

Reflexiones sobre Cincuenta Años de una exitosa actividad

50° International Conference on Public Finance. Reflections on Fifty Years of a Successful Activity

Ricardo Enrique Bara *

Universidad Nacional del Sur - UNS (Argentina)

rbara@speedy.com.ar

Resumen

Han pasado cincuenta años desde que se iniciaron las Jornadas de Finanzas Públicas de Córdoba. En ese tiempo se han consolidado como evento académico más importante del país en la materia, y uno de los más relevantes de América Latina. Esto se debe al nivel de los trabajos presentados, la calidad de los debates y de los miembros participantes, por el clima intelectual que la Universidad Nacional de Córdoba por medio de su Facultad de Ciencias Económicas ha brindado y también, por la continuidad pese a la dificultades de variado tipo que la sociedad argentina ha debido afrontar en los últimos cincuenta años. En el trabajo se realiza un análisis de distintos aspectos que se conectan a las Jornadas (número de trabajos, procedencia de los autores, etc.) y que se vinculan al andar de la economía argentina, ya que las actividades intelectuales están relacionadas con el contexto social en el cual se desarrollan.

Palabras Clave: Finanzas Públicas; Jornadas Internacionales; Universidad Nacional de Córdoba; Reseña.

Código JEL: E62.

*Atento a ser un Colaborador Invitado, el presente es un artículo que no ha pasado por arbitraje.

Abstract

The Public Finance Conferences of Cordoba (Jornadas de Finanzas Públicas de Córdoba) are now more than fifty years old. In that time, they have established themselves as the most important academic event in the country, and one of the most important in Latin America. This has been given by the level of the papers presented, by the quality of the debates and the participants, by the intellectual climate that the Universidad Nacional de Córdoba (Facultad de Ciencias Económicas) has provided and, also, by its permanence, despite to the various difficulties that Argentine society has faced in the last fifty years. In the work, an analysis is made of different aspects that are connected to the Conference (number of works, origin of the authors, etc.) and are linked to the Argentine economy, since the intellectual activities are related to the social context in which they develop

Key words: Public finances; International Conference; National University of Cordoba; Review.

JEL Code: O30.

1. Introducción

El 16 de junio de 1968 se inauguraron las Primeras Jornadas de Finanzas Públicas organizadas por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad nacional de Córdoba. El entonces Decano de la Facultad, Dr. León Bril, en el acto

inaugural, expresó el propósito de que las Jornadas fueran “un aporte valioso al desafío que con su propio futuro está afrontando nuestro país” para lo cual se han reunido “profesores universitarios, investigadores, funcionarios, asociaciones profesionales, técnicos” a fin de contribuir a ese aporte en una “casa del saber, la sede natural

para su consideración científica y desapasionada”¹. El Dr. Amalio Humberto Petrei, uno de los principales inspiradores e impulsores de la idea de realizar las Jornadas, sostuvo en la cena de agasajo que “la universidad puede proporcionar el lugar y el marco de imparcialidad adecuado para discusiones de esta naturaleza ... toda vez que se presenta a la discusión un conjunto de problemas donde los conflictos emergen de continuo”. Señaló, además, que los participantes se harán cargo de una filosofía: “trabajar en los aspectos teóricos mirando muy de cerca lo que ocurre en la realidad y procurar su aplicación en la solución de problemas concretos ... escudriñando permanentemente acerca de las implicancias políticas vinculadas con cada especulación teórica”. Y finalmente subrayó el anhelo de los organizadores del evento: “que estas reuniones se realicen en el futuro anualmente y que se nutran con creciente caudal de aportes de los miembros participantes”².

Han pasado casi cincuenta años desde que fueron pronunciadas las palabras antes citadas y hoy podemos afirmar que esos anhelos y objetivos han sido plenamente alcanzados. Las Jornadas de Finanzas Públicas de Córdoba se han consolidado como el evento académico más importante del país en la materia, y uno de los más importantes de América Latina. Ello ha sido por el nivel de los trabajos presentados, por la calidad de los debates y de los miembros participantes, por el clima intelectual que la Universidad Nacional de Córdoba por medio de su Facultad de Ciencias Económicas, ha brindado y, también, por la continuidad lograda pese a la dificultades de variado tipo que la sociedad argentina ha debido afrontar en los últimos cincuenta años. Podemos, entonces, afirmar que los propósitos iniciales se han cumplido y que podemos hoy celebrar el éxito de la tarea realizada en estas cinco décadas.

Pensemos, también, qué deberemos hacer para que los logros conseguidos se mantengan y se acrecienten en el futuro. Las secciones que siguen se dedican a algunos análisis y reflexio-

nes sobre las experiencias vividas en la Jornadas, con la pretensión de contribuir a la tarea futura.

2. Consideraciones sobre las actividades de las Jornadas

Las actividades de las Jornadas consisten en la presentación de trabajos, su discusión posterior y la realización de mesas, paneles y presentaciones sobre temas específicos.

Nos concentraremos en esta sección en la clasificación y análisis de los trabajos presentados en las cuarenta y nueve reuniones anteriores con la finalidad de reflexionar sobre los temas considerados y su relación con lo que podríamos llamar “la vida fiscal” de Argentina en el período.³

Para ello se ha contado con 35 Anales de las Jornadas existentes en Bahía Blanca y con el valioso aporte de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba que nos brindó información sobre el material faltante. Se pudo contar entonces con referencias sobre los 1.259 trabajos presentados en 49 Jornadas. La mayoría de los mismos están en su versión completa, en algunos casos contamos sólo con los resúmenes y en muy contadas oportunidades sólo con el título. Pese a estas limitaciones consideramos que el material que hemos podido reunir permite formarnos una idea fundada de los temas abordados.⁴

El paso siguiente ha sido la clasificación de los trabajos. La tarea no es sencilla porque una clasificación implica otorgarle “una casilla” al trabajo y los temas abordados son complejos y se entrelazan muy frecuentemente en varias de las categorías de las clasificaciones. Esto se comprueba, además, en los trabajos presentados en los últimos años donde se requería que el autor

1. La Tributación en la Argentina. Trabajos presentados en las Primeras Jornadas de Finanzas Públicas (1969), Editorial Macchi, Buenos Aires, p: XXI-XXVII.

2. La Tributación en la Argentina (1969): op. cit. p: XXVII-XXIX.

3. Por obvias razones no se ha contado con los trabajos que se presentarán en las 50^o Jornadas.

4. Contamos también con el importante artículo de Walter Rosales (Universidad Nacional de La Plata) y Rubén Armando Pelozo (Universidad Nacional del Nordeste) titulado “Una mirada retrospectiva a los estudios de Finanzas Públicas en Argentina” presentado en las Jornadas de 2007, que contiene una clasificación y análisis de los trabajos presentados en las 20 Jornadas comprendidas entre los años 1987 y 2006.

Cuadro 1: Clasificación JEL de los Trabajos

Temas Contenidos	Trabajos presentados 1968-2016	
	Número	Porcentaje
H0 General	55	4,37
H1 Estructura y alcance del gobierno	28	2,22
H2 Impuestos y subsidios	256	20,33
H3 Políticas fiscales y comportamiento de los agentes económicos	144	11,44
H4 Bienes provistos públicamente	43	3,42
H5 Gastos del gobierno nacional y políticas vinculadas	151	11,99
H6 Presupuesto nacional, déficit y deuda	102	8,10
H7 Gobiernos provinciales y municipales. Relaciones intergubernamentales	309	24,54
H8 Miscelánea	45	3,57
Otras Varios, relacionados con Finanzas Públicas	126	10,01
Totales	1.259	100

fijara la ubicación de su trabajo en una de las clasificaciones elaboradas por el Journal of Economic Literature (en adelante JEL) notándose que en la mayoría abrumadora de los casos se mencionaban varias categorías sin que hubiera un ordenamiento explícito de la importancia de las mismas. Teniendo en cuenta lo anterior, el Cuadro 1 muestra la distribución de los trabajos siguiendo la clasificación JEL.

El Cuadro 1 sugiere tres observaciones importantes. Primero, todos los temas han sido ampliamente tratados. Segundo, hay dos temas que reúnen la mayor cantidad de trabajos (el 45% entre ambos), son H2: Impuestos y subsidios y H7: Relaciones fiscales intergubernamentales. Otros tres, que suman el 30%, son H3: políticas fiscales, H5 gastos públicos nacionales y H6: presupuesto nacional déficit y deuda. La tercera observación se refiere a las dificultades de la clasificación. ¿Los subsidios de H2 no son parte de los gastos públicos de H5? ¿Las políticas fiscales de H3 son distintas de las políticas vinculadas al gasto del gobierno nacional de H5 o a las relacionadas con el déficit y la deuda de H6? De todos modos, la primera observación indica la prevalencia de temas impositivos y de relaciones intergubernamentales, cuestión sobre la que vamos a volver.

Un intento de superar las dificultades de la clasificación JEL consiste en utilizar los criterios que se siguen para agrupar los temas en los cursos universitarios y se utilizan en los principales Manuales sobre la materia. En el 4° Encuentro

de Profesores de Finanzas Públicas, Derecho Financiero y Tributario y Teoría y Técnica Impositiva, organizado por la Asociación Argentina de Estudios Fiscales en Buenos Aires 2012, se examinaron 25 programas de Finanzas Públicas de Universidades Nacionales y se constató la existencia de una estructura básica de los mismos. Dado que esa estructura ha sido elaborada con la finalidad de una mejor enseñanza de las cuestiones fiscales muestra una mayor consistencia para exponer la clasificación de temas.

Los resultados que muestra el Cuadro 2 confirman las observaciones anteriores y agregan información:

- 1) Las relaciones fiscales intergubernamentales son el tema más tratado en la Jornadas
- 2) Los temas impositivos reúnen la cuarta parte de los trabajos expuestos: Casi la mitad de ellos se refieren a la teoría positiva o normativa y el resto se distribuye en cuestiones específicas. Entre las mismas se destacan la seguridad social y la reforma tributaria. La distribución temporal de estos dos últimos temas es interesante: se concentran en determinados años, seguramente alentados por el debate público del momento.
- 3) Las actividades públicas han inspirado casi otra cuarta parte de los artículos expuestos
- 4) La macroeconomía fiscal se está convirtiendo en un tema cada vez más tratado. Su participación relativa ha crecido significativamente en los últimos años.

Cuadro 2: Clasificación de los Trabajos según el criterio de los programas de Finanzas Públicas

Temas Contenidos	Trabajos presentados 1968-2016			
	Número		Porcentaje	
1. Introducción, aspectos generales, funciones del estado	70	70	5,56	5,56
2. Actividades públicas	291			23,11
Gasto público	93		7,39	
Presupuesto y gestión	198		15,73	
3. Tributación	313			24,86
Teoría positiva	105		8,34	
Teoría normativa	36		2,86	
Impuestos en particular	72		5,72	
Otros ingresos	22		1,75	
Seguridad social	38		3,02	
Sistema tributario y reformas	40		3,18	
4. Macroeconomía fiscal	220			17,47
Resultados fiscal y deuda pública	71		5,64	
Política fiscal	149		11,83	
5. Relaciones fiscales intergubernamentales	365	365	28,99	28,99
Totales	1.259	1.259	100	100

El detalle anual de las clasificaciones presentadas se encuentra en los Anexos.

2.1 Los temarios de las Jornadas

La clasificación de los Temarios de las Jornadas muestra tendencias similares a las mencionadas anteriormente. De todos modos, conviene señalar que se acrecienta la participación de los temas tributarios y 17 veces el temario se ha referido al análisis de los sistemas tributarios y a

las propuestas de reforma. También se confirma la importancia de las relaciones fiscales entre gobiernos de distinto nivel.

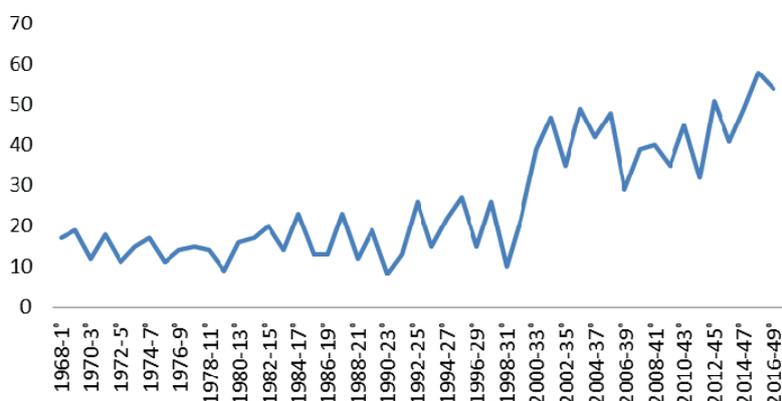
2.2 Número de trabajos presentados

El Gráfico 1 muestra la evolución del número de trabajos presentados. Podemos observar que, con oscilaciones naturales, ha habido un significativo crecimiento desde principios del presente siglo.

Cuadro 2: Clasificación de los Temarios según el criterio de los programas de Finanzas Públicas

Temas Contenidos	Temarios presentados 1968-2016			
	Número		Porcentaje	
1. Introducción, aspectos generales, funciones del estado	13	13	10,3%	10,3%
2. Actividades públicas		27		21,4%
Gasto público			7,14%	
Presupuesto y gestión			14,3%	
3. Tributación		47		37,3%
Teoría positiva	6		4,7%	
Teoría normativa	6		4,7%	
Impuestos en particular	9		7,1%	
Otros ingresos	2		1,6%	
Seguridad social	7		5,5%	
Sistema tributario y reformas	17		13,5%	
4. Macroeconomía fiscal		18		14,3%
Resultados fiscal y deuda pública	5		3,97%	
Política fiscal	13		10,3%	
5. Relaciones fiscales intergubernamentales		21	29%	29%
Totales	126	126	100%	100%

Gráfico 1: Número de trabajos presentados



2.3 Procedencia de los autores de trabajos

Nos referimos a “procedencia” para considerar la nacionalidad de los participantes y las instituciones a las que pertenecen. La iniciativa original usó la denominación simple de Jornadas de Finanzas Públicas. En el año 2000 la denominación fue Jornadas Nacionales Interamericanas y luego Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. La participación de autores de otros países tiene varias connotaciones positivas: amplía las perspectivas de enfoque de los temas fiscales, aumenta la posibilidad de intercambios valiosos y muestra la importancia que han ido ganando

las Jornadas. Ya en 1970 hubo participantes de Uruguay y Chile, pero ha sido en los últimos años cuando ha crecido de manera importante el número de los participantes extranjeros. Autores de 17 países distintos han tomado parte de las Jornadas. El Cuadro 4 nos muestra el país de origen de los participantes extranjeros y los trabajos presentados. Nótese que los 186 trabajos de autores extranjeros son, casi, el 15% del total.

Otro punto relevante es la participación como invitados de destacados especialistas mundialmente reconocidos. Mencionemos, como ejemplos, a Richard Musgrave, Alan Prest, Alan Tait, Jack Wiseman, Charles McLure, Richard Bird, David King, Vito Tanzi, Rafael Valdés Costa. Sus aportes han sido parte esencial a los logros de las Jornadas.

El Cuadro 5 muestra las instituciones de las que proceden los participantes de las Jornadas que expusieron sus trabajos.

Cuadro 4: Trabajos de autores extranjeros

Países	Trabajos
Alemania	4
Bolivia	1
Brasil	63
Canadá	5
Chile	17
Colombia	7
Ecuador	4
España	45
Estados Unidos	9
Gran Bretaña	3
Italia	1
Lituania	1
México	13
República Dominicana	2
Suiza	1
Uruguay	7
Venezuela	3
Total	186

Cuadro 5: Instituciones y autores de trabajos

Instituciones	Trabajos presentados	
	Número	Porcentaje
Universidades	827	67,3%
Fundaciones, Institutos, Consejos Profesionales	137	10,9%
Instituciones gubernamentales	249	19,8%
Autores individuales	26	2,0%
Total	1,259	100%

La mayoría de los autores de trabajos desarrollan sus actividades en universidades, pero también es importante la contribución de otros entes de investigación y entes profesionales. Es interesante notar que tres participantes fueron, posteriormente, ministros de Economía de la Nación. Roque Fernández y Domingo Cavallo procedían, entonces, de la Universidad y José Luis Machinea del Centro de Estudios del Banco Central.

3. Algunos aspectos significativos de los últimos 50 años de Argentina

Las actividades intelectuales están, lógicamente, vinculadas con el contexto del lugar en que se desarrollan. Las ciencias tienen aspiraciones de universalidad, lo que contribuye, sin duda, a la importancia y profundidad de sus logros. Pero no pueden sustraerse a los acontecimientos significativos en la vida de los países. Además, la búsqueda de conocimiento está relacionada con el deseo de mejora de la vida social. En palabras de James Buchanan, aplicando una analogía con la Física, las actividades académicas “no buscan sólo la luz, sino también el calor”.

Hemos mostrado logros valiosos de las actividades de las Jornadas. Los mismos toman aun más valor si tenemos en cuenta los avatares argentinos en los casi cincuenta años consecutivos de Jornadas de Finanzas Públicas.

Examinaremos brevemente algunos aspectos significativos de estos primeros cincuenta años de Jornadas de Finanzas Públicas. Los mismos nos permitirán valorar aun más los resultados logrados y dan origen a ideas para que las próximas Jornadas tengan el mismo éxito, o aun mayor, para beneficios de todos.

3.1 La economía argentina en los últimos cincuenta años

La evolución del producto por habitante es un indicador, no perfecto pero sí sintético y relevante, del desempeño de la economía. El Gráfico 2 muestra la evolución del PBIpc de Argentina el período 1968-2016.

El Gráfico 3 completa el anterior mostrando la tasa de variación del PBIpc durante el mismo período.

Gráfico 2: Evolución del PBIpc - Argentina 1968-2016

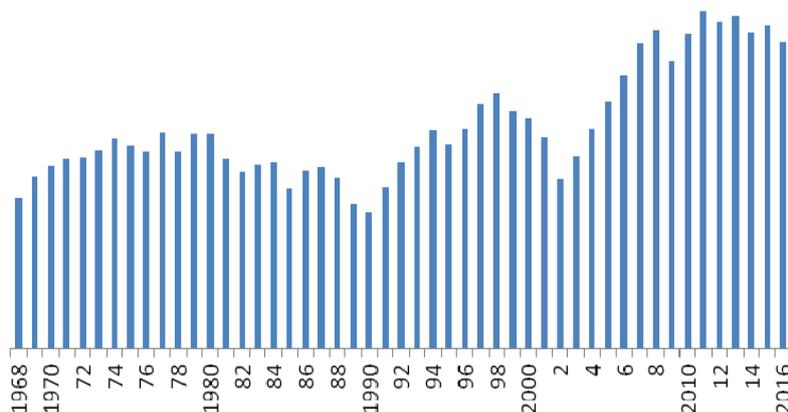


Gráfico 3: Tasa de variación del PBIpc - Argentina 1968-2016



Cuadro 6: Comparaciones internacionales - crecimiento % en cada país entre 1968 y 2010

Países OCDE	Porcentaje	Países América Latina	Porcentaje
Alemania	109,5%	Brasil	154,5%
Australia	129,5%	Chile	170,7%
Canadá	117,3%	Colombia	145,8%
Corea del Sur	1.097,6%	México	89,4%
España	379,5%	Perú	56,7%
Estado Unidos	105,1%	Uruguay	142,8%
Italia	120,9%	Venezuela	(3,66)%
	Argentina	55,91 %	

Fuente: elaboración propia en base a datos MECON, INDEC y Maddison Project (datos disponibles llegan hasta 2010).

La consideración conjunta de ambos gráficos permite observar la “precariedad” del desempeño de la economía de nuestro país durante los años considerados.

Hubo 31 años de tasas positivas de variación (aunque en 3 de ellas el crecimiento es prácticamente nulo) y 18 años de tasas negativas. Es decir, Argentina creció sólo en el 57% del período, disminuyó su PIBpc en el 37% y el 6% permaneció prácticamente estancada. La mayor tasa de variación fue negativa (-11,83% en 2002) y la mayor tasa positiva fue 9,18% (en 1991).

La precariedad mencionada se nota mucho más si comparamos nuestro desempeño económico con el de otras naciones. Se presentan datos comparativos con dos grupos de países: uno, pertenecientes a la OCDE o sea de alto nivel relativo de desarrollo y otro a países de América Latina

con características generales que permiten una comparación válida con Argentina. Las comparaciones del Cuadro 6 muestran los porcentajes de crecimiento en cada país entre 1968 y 2010.

La observación de los porcentajes exhibidos en el Cuadro 6 y los índices del Cuadro 7 explican por qué Argentina ocupaba, aproximadamente, el puesto 25 en el “ranking” mundial de países según su PIBpc cuando comenzaron las Jornadas y había descendido al puesto 45 en 2010 .

3.2 La evolución de los datos fiscales

Mencionaremos los datos principales necesarios para tener una visión general del comportamiento fiscal del período. Es muy difícil resumir el tema en pocos párrafos. Los indicadores que siguen, no obstante, pueden caracterizar aspectos importantes.

Cuadro 7: Comparaciones internacionales - crecimiento en cada país entre 1968 y 2010 (números índice)

	Argentina	Alemania	Australia	Canadá	Corea Sur	España	EEUU	Italia
1968	100	100	100	100	100	100	100	100
2010	156	209	229	217	1,198	480	205	221

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Uruguay	Venezuela
1968	100	100	100	100	100	100	100	100
2010	156	254	271	246	189	157	243	96

Fuente: elaboración propia en base a datos MECON, INDEC y Maddison Project (datos disponibles llegan hasta 2010).

Gráfico 4: Gasto público consolidado en porcentaje del PBIpm

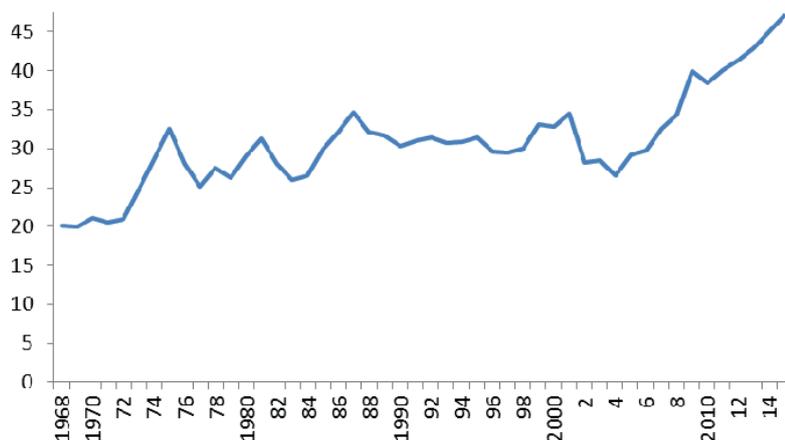
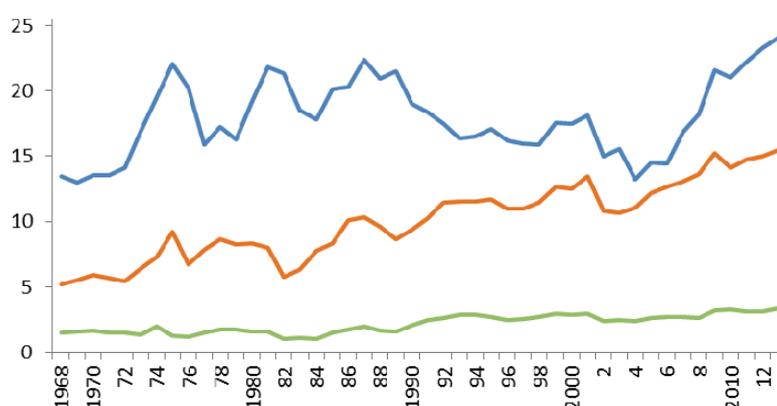


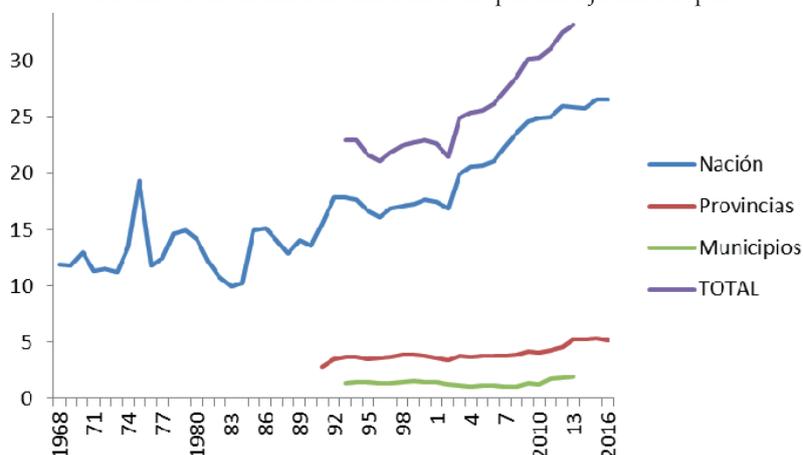
Gráfico 5: Gasto público de distintos niveles de gobierno en porcentaje del PBIpm



La relación muestra en el período un nivel inicial próximo al 20%, tendencia proveniente de los años anteriores, que “salta” al 30% en la década del '70 y se mantiene alrededor de ese nivel hasta la superación de la crisis 2001-2002. A partir de allí tiene un crecimiento sostenido hasta llegar alrededor del 45% en los últimos años.

La distribución del gasto por niveles de gobierno confirma que la Nación, por su peso relativo mayor, domina el comportamiento del gasto consolidado. Pero, las Provincia y Municipios, también, muestran una trayectoria creciente, más importante en el primer caso. Veamos el comportamiento de la recaudación tributaria.

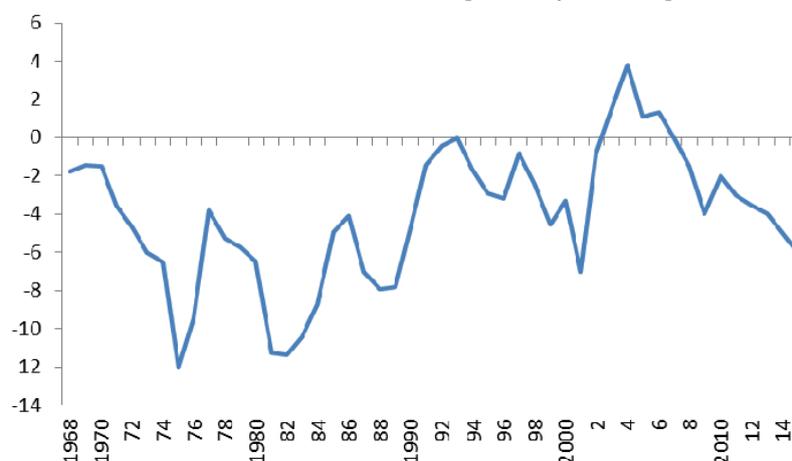
Gráfico 6: Recaudación tributaria en porcentaje del PBIpm



5. Los gráficos de datos fiscales han sido elaborados con datos de MECON, FIEL, IERAL, IARAF y

Orlando Ferreres (director): Dos siglos de economía argentina, Fundación Norte y Sur, Buenos Aires.

Gráfico 7: Resultados fiscales en porcentaje del PBIpm



El Gráfico 6 muestran la evolución de la recaudación expresada, también, en relación al PBIpm. La falta de series homogéneas de la recaudación de provincias y municipios que abarquen todo el período, impiden contar con un panorama completo. Aun así, puede verse que la presión tributaria ha aumentado significativamente a los largo del período considerado. La recaudación nacional se duplicó en su relación con el PBIpm, algo similar sucede con la recaudación provincial y un poco menos en el caso de municipios. Lo que el gráfico muestra claramente es que la nación recauda más de tres cuartas partes del total. La cuestión está en el centro de los problemas de nuestro federalismo fiscal.

Los resultados fiscales tienen una importancia sustancial que el Gráfico 7 permite advertir.

En los 48 años considerados sólo 4 muestran superávit y 2 un resultado equilibrado. Si hacemos una suma algebraica de los resultados llegamos a reunir dos veces el PBIpm. El señoraje no ha sido una fuente importante de financiamiento. El aumento de la demanda de dinero no ha aportado mucho más de un 5% del PBIpm, dado que el crecimiento del período ha sido del 56% con activos monetarios no remunerados en poder del público que rondan el 10% del producto. La deuda pública actual se aproxima a un 60%, de manera que ni la emisión monetaria no inflacionaria ni la deuda pública "normal" han sido la manera principal de afrontar el financiamiento del déficit. El impuesto inflacionario y el default, en cambio, han tenido un papel relevante.

No es el momento de analizar la responsabilidad del comportamiento fiscal en el magro nivel de crecimiento que mostramos en la Sección 3,1, pero es evidente que forma parte de las principales razones que lo explican.

Tampoco es la oportunidad para debatir el alcance de la relación entre resultado fiscal e inflación, pero si cabe destacar que durante el medio siglo de la vida de las Jornadas, nuestra moneda perdió 13 ceros en cuatro ocasiones: el 1 de enero de 1970, el 1 de junio de 1983, el 1 de junio de 1985 y el 1 de enero de 1992. La inflación promedio de 50 años fue superior al 100% y tuvo picos de 3.079% en 1989 y 2.314% en 1990 en episodios hiperinflacionarios.⁶

3.3 El contexto institucional

Algunos datos institucionales ayudan a completar el contexto.

No abundan los datos cuantitativos sobre las condiciones de la vida institucional de Argentina. Pero podemos elaborar algunos indicadores que ayudan a comprender la evolución.

En los casi 50 años transcurridos entre 1968 y nuestros días ha habido 21 períodos presidenciales (con 19 presidentes distintos, puesto que hubo 2 reelecciones). Dado que la reforma constitucional de 1994 redujo de 6 a 4 años el período presidencial, la duración promedio de tal período es 5 años y 1 mes. Teniendo en cuenta

6. Orlando Ferreres (director): Dos siglos de economía argentina, Fundación Norte y Sur, Buenos Aires.

Cuadro 7: Características institucionales del origen y finalización de períodos presidenciales

Origen y finalización institucional-normal	5
Origen y finalización no institucional	5
Origen institucional y finalización no institucional	1
Origen institucional y finalización institucional excepcional	4
Origen institucional excepcional y finalización instit-normal	2
Origen y finalización institucional excepcional	1
Origen no institucional y finalización institucional excepcional	2
Origen institucional aún no finalizado	1
Total	21

que los 21 períodos presidenciales implican un promedio de 2 años y 5 meses, se deduce que el promedio de duración real fue el 47% del que establecían las normas institucionales.

Es interesante, también, considerar las características institucionales del origen y la finalización de los mandatos presidenciales. Se puede distinguir, al respecto, si el origen y la finalización fue institucional o no institucional, y, además, en el caso institucional, si corresponde a circunstancias normales o excepcionales.

Este análisis podría extenderse a los otros poderes y actividades del estado. Pero la precariedad institucional del período queda suficientemente caracterizada si notamos que hay la misma cantidad de casos de institucionalidad normal como de carencia total en el acceso a la presidencia (cinco). Hay 14 casos en los que el poder se originó institucionalmente, pero 9 terminaron de manera irregular y hay 7 casos en los que origen del poder fue no institucional. La nota positiva está dada porque los 5 casos de sucesión institucional normal se produjeron en los últimos 23 años. Es decir, ha habido una sensible mejora de la calidad institucional en los últimos tiempos.

4. Reflexiones sobre la trayectoria de las Jornadas

La sección 3 ha mostrado que los contextos económico, fiscal e institucional en los años de vida de las Jornadas no han sido favorables para las actividades generales del país, incluyendo las académicas. Esto, sin duda, agrega méritos a quienes han logrado mantener la periodicidad anual de las reuniones, y más aun, mejorar el

alto nivel intelectual de las mismas. Los datos mencionados anteriormente muestran que ha crecido el número de participantes, de trabajos presentados, de paneles sobre temas especiales, de participación de personas provenientes de otros países. Esto origina un motivo de satisfacción y una consecuencia: las Jornadas de Finanzas Públicas se han convertido, en la principal reunión académica sobre las cuestiones de la hacienda pública. Además, obliga a un compromiso de continuidad y mejora para el futuro.

4.1 Una mirada al pasado

El análisis de los trabajos presentados permite ver que los principales temas relevantes de la economía política fiscal del país -las relaciones fiscales intergubernamentales, la evaluación del sistema tributario y sus posibles reformas, los resultados fiscales, la deuda pública y la política fiscal apropiada, la seguridad social, la gestión pública- son los temas más tratados a lo largo de 50 años. Se han aportado ideas interesantes y formulado recomendaciones valiosas. Esto es, seguramente, un éxito de las Jornadas.

Un dato que surge cuando se examinan los trabajos es la reiteración de los problemas. Tomemos un caso: en 1970 tuvo lugar una mesa redonda formada por los entonces principales tributaristas del país, sobre "Reforma Tributaria para la República Argentina". Reproducimos algunos conceptos vertidos allí, a veces repetidos en varias de las exposiciones:⁷

7. Las citas están tomadas de Reforma Tributaria para la República Argentina, Tercera Jornadas de Finanzas Públicas, Córdoba, 1970, y corresponden a Horacio Arce, Enrique Reig, Amalio Humberto Petrei, Dino Jarach, entre otros destacados tributaristas.

“... estoy pensando si existe poder político suficiente, como para poder pensar en una reforma tributaria a fondo”

“... tenemos que hacer la pregunta en cuánto tiempo queremos hacer esa reforma, y si pretendemos hacerla muy rápidamente o queremos aproximarnos a algún tipo de modelo óptimo en un lapso más prudencial”

“... si pensamos en una reforma tributaria independientemente del gasto público, o tenemos que pensar en una reforma del aparato fiscal como un todo”

“... me preocupa el problema desde el punto de vista de la demanda agregada. El crecimiento de la economía argentina, aproximadamente desde los años 50, se ha caracterizado por un tipo cíclico con 2 ó 3 años de crecimiento, crisis, una caída fuerte en la actividad, una recuperación, etc.”

“... pienso en el gasto público como promotor ... del capital humano; es decir, si conseguimos que una buena parte de la población que hoy no tiene capital humano, a lo largo de los años posea un stock importante ... poniendo a esa gente ... en condiciones similares al resto de la población ... podemos conseguir una igualdad a través del capital humano ya que no podemos conseguirlo tan relativamente fácil a través de un sistema impositivo ...”

“En nuestro país tenemos anunciada una reforma estructural tributaria desde hace más de una década y media ... Sin embargo, este cambio se viene posponiendo”

“... las últimas reformas han sido consecuencia de necesidades de fondos, o sea no han estado impulsadas, en la mayoría de los casos, por propósitos de racionalidad ... [es necesario] introducir en el devenir histórico un poco de racionalidad, o sea, aplicar los principios ...”

“... nos encontramos con una maraña [de impuestos] que es difícil que armonicen y llenen esa necesidad que tienen los contribuyentes en cuanto a la equidad en la distribución de la carga impositiva”

“... [el problema] del régimen de coparticipación ... es un lugar común dentro de los financistas, pero bastante difícil de implementar”

“[hay que lograr] la racionalización de la distribución de las facultades impositivas o de los resultados de la recaudación entre diferentes niveles gubernamentales ...”

“... las provincias... deberían percibir menos de coparticipación y tener más recursos propios”

Las expresiones citadas son sólo una muestra de cuestiones que mantiene hoy plena vigencia y son parte del debate actual. La reiteración de problemas que no se solucionan o que reaparecen pone una nota pesimista y nos recuerda la reflexión de Knut Wickseell acerca del “derroche de recursos intelectuales” que implica “hablar a quien no quiere escuchar”. Pero el camino correcto es, por el contrario, incorporar a la agenda el estudio de nuestros problemas “cuasi permanentes” y su comportamiento cíclico, que se extienden no sólo a los temas tributarios sino, también, al federalismo fiscal, la seguridad social, los resultados fiscales y sus consecuencias macroeconómicas, la eficiencia de las prestaciones públicas, etc.

4.2 La agenda del futuro

El éxito obliga a más. Debemos pensar en los aportes, digamos, para los próximos 50 años. La agenda del futuro es el nuevo desafío.

Para ello me parece apropiado partir de la precariedad del desempeño económico-político argentino de las últimas décadas y de las enseñanzas que nos han dejado 50 Jornadas de Finanzas Públicas. Tal precariedad abarca muchos aspectos, pero tiene una manifestación objetiva en los indicadores económicos. Argentina necesita, con urgencia, un crecimiento alto y sostenido por décadas tanto por razones materiales como de convivencia social. El mismo sólo puede estar fundado en un aumento de la productividad que depende de la acumulación de capital, físico y humano, y el aprovechamiento de los avances tecnológicos. Para ello Argentina debe mejorar su competitividad e integrarse al mundo en mayor medida que en las últimas décadas. Los factores fiscales no son los únicos pero deben cumplir un rol muy importante en este proceso.

Un marco macroeconómico estable es otro requisito. También en este caso los temas fiscales son fundamentales. El concepto de dominancia

fiscal se aplica, últimamente, para explicar los problemas de la política monetaria. ¿No hay, también, una dominancia política sobre las cuestiones fiscales? Vivimos una serie de episodios donde las exigencias de la competencia electoral postergan o afectan las decisiones públicas sobre los problemas de la hacienda. En varios países se intentan soluciones institucionales y en Argentina existen varias iniciativas al respecto. Las mismas se refieren a las limitaciones a los resultados deficitarios, al nivel, trayectoria y composición del gasto público, al nivel de la presión y la estructura tributaria, al alcance de las facultades ejecutivas y legislativas en los procesos presupuestarios, al ordenamiento de las relaciones fiscales entre gobiernos de distinto nivel.

La competitividad requiere la menor brecha posible entre costos y precios. Tal brecha tiene componentes tributarios y regulatorios. Estos últimos son formas implícitas de tributación que no cumplen con las reglas habituales de la fiscalidad explícita; principalmente el principio de legalidad, y pueden ser establecidas con mayor discrecionalidad por parte de quienes tienen funciones ejecutivas. La discrecionalidad genera oportunidades de búsqueda de rentas y de corrupción y este problema se acrecienta en un estado extenso y cada vez mayor. Por eso, la fiscalidad implícita se está convirtiendo en un hecho significativo y de importancia creciente. Es interesante estudiar por qué esto es así y qué consecuencias tiene.¹⁰

El punto anterior nos lleva a una cuestión más amplia: la adecuación de la teoría, positiva y normativa, de la Hacienda Pública que exponen los manuales clásicos de la materia y que enseñamos en nuestras universidades. La misma se caracteriza por considerar un sector privado donde las decisiones se toman en base a la competencia en los mercados y un sector público constituido por funcionarios guiados por el interés general. La realidad, sin embargo, nos muestra un sistema económico donde las decisiones privadas están influidas por el sector público no sólo por los im-

puestos y subsidios del presupuesto tradicional sino también otras medidas de política pública lo que da lugar a lo que varios autores llaman un sistema de capitalismo estatal. Este sistema también tiene una “fiscalidad”, entendida como el uso del poder coactivo para proveer bienes y servicios o hacer transferencias de riqueza entre las personas. La cuestión que merece un análisis es la adecuación de la teoría tradicional a esta forma de capitalismo. La fiscalidad implícita es un caso de este tema. De modo similar surge la cuestión de la adecuación de las instituciones fiscales tradicionales a la nueva realidad.

Las Jornadas de Córdoba siempre se han ocupado de los problemas fiscales del país, lo que es uno de sus méritos importantes. Por eso creo que, en resumen, la influencia de la fiscalidad sobre nuestro desempeño económico insatisfactorio, las razones de nuestros comportamientos fiscales, los nuevos ordenamientos institucionales respecto a la responsabilidad fiscal en materia de resultados, gasto público y sistema tributario, la competitividad y la fiscalidad implícita, son nuevos los desafíos abordar. Son temas donde es básico comprender las interrelaciones entre los enfoques económicos y políticos con las formas institucionales. Esta propuesta que me atrevo a presentar se agrega a lo que llamaríamos los “temas pendientes” a los que nos hemos referido antes: el federalismo fiscal, la reforma tributaria, el sistema de seguridad social y la gestión pública. Nótese la consideración de estas cuestiones, que podríamos llamar “los viejos temas”, se enriquece cuando se las enfoca desde la perspectiva de los “nuevos temas”.

Finalmente, quiero volver a resaltar que un examen de cincuenta Jornadas de Finanzas Públicas muestran su éxito y las razones por las que se han convertido en la reunión de referencia para la consideración de las cuestiones de la Hacienda Pública. Los objetivos que inspiraron la iniciativa en 1968 se han cumplido. Lo ya logrado es la razón principal que nos debe convocar a su continuidad y mejoramiento.

Nota del autor: La versión original de estas reflexiones se presentó en la reunión de cierre de las 50^o Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, el 22 de septiembre de 2017. Esa versión original ha sido modificada incorporando comentarios y experiencias de esas Jornadas.

10. Dos observaciones interesantes. Primero, en 28^a Jornadas (1995) Juan Carlos Lerda expuso sobre la importancia de esta cuestión. Segundo, cuestiones significativas de las reglas internacionales de competencia se originan en la fiscalidad implícita. La actual controversia sobre biodiesel entre Argentina y Estados Unidos tiene mucho que ver con esta cuestión.